

Społeczności lokalne

**W 25-LECIU ODRODZONEJ SAMORZĄDNOŚCI
– PERSPEKTYWA INTERDYSCYPLINARNA**



Społeczności lokalne

**W 25-LECIU ODRODZONEJ SAMORZĄDNOŚCI
– PERSPEKTYWA INTERDYSCYPLINARNA**

redakcja naukowa
MIECZYŚŁAW ADAMCZYK
WŁODZIMIERZ OLSZEWSKI

Polkowice 2016

Redakcja naukowa:

prof. zw. dr hab. Mieczysław Adamczyk
dr Włodzimierz Olszewski

Recenzja naukowa:

prof. dr hab. Elżbieta Perzycka
prof. dr hab. Bogdan Idzikowski

Projekt okładki:

Monika Gajewska

Grafiki na okładce: © Dariusz Kopestynski – Fotolia.com

Skład i łamanie:

Jadwiga Popowska

Korekta:

Magdalena Rudnik, język polski
Maciej Lech, język angielski

Druk i oprawa:

INTER-BOOK

P. i G. Indrzejczyk s.c.

Wiejca 51 Kampinos

Wydanie I

© Copyright by UJW 2016

ISBN 978-83-61234-05-0

Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego

ul. Skalników 6b, 59-101 Polkowice

tel. 76 746 53 37

wydawnictwo@ujw.pl, ujw.pl

Spis treści

<i>Mieczysław Adamczyk, Włodzimierz Olszewski</i> Wstęp	9
--	---

CZĘŚĆ I. SPOŁECZNOŚCI LOKALNE W 25-LECIU ODRODZONEJ SAMORZĄDNOŚCI

<i>Jerzy Stępień</i> Cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej w Polsce	15
---	----

<i>Kazimierz Wenta</i> Samorządność dla więzi społecznej w społeczeństwie lokalnym	23
---	----

<i>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla</i> Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego	37
---	----

<i>Teresa Bogusława Chmiel</i> Samorząd terytorialny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego	51
---	----

<i>Andrzej Ferens</i> Czy Polacy mogą wybrać się na samorządność? Samorząd terytorialny w perspektywie 25 lat doświadczeń	69
---	----

CZĘŚĆ II. EDUKACYJNE ASPEKTY PRAKTYKI SAMORZĄDOWEJ

<i>Mieczysław Adamczyk</i> Regionalne uwarunkowania obecnej reformy kształcenia zawodowego na przykładzie Dolnego Śląska	83
--	----

<i>Eunika Baron-Polańczyk, Aneta Klementowska</i> Centrum informacji i planowania kariery zawodowej – analiza wsparcia lokalnego w perspektywie teoretyczno-praktycznej	95
---	----

<i>Jadwiga Więckowska, Miranda Ptak, Artur Rutkowski</i> Walory geologiczne Pogórza Kaczawskiego na przykładzie proponowanej ścieżki dydaktyczno-turystycznej „Wielisławka”	113
---	-----

Zbigniew Paśko

Administracja państwowa a samorządy jako podmioty współorganizujące
i zarządzające szkolnictwem II Rzeczypospolitej 127

CZEŚĆ III.

PRAWNO-USTROJOWE ASPEKTY PRAKTYKI SAMORZĄDOWEJ

Agnieszka Becla, Stanisław Czaja

Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym
w dobie Internetu 149

Krzysztof Kociubiński

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego 165

Andrzej Piasecki

Administracja lokalna wobec demokracji bezpośredniej
Oceny, komentarze, rekomendacje 181

Miłosz Czopek, Ewa Żołnierczyk

Prawno-ekonomiczne aspekty renty planistycznej 195

CZEŚĆ IV.

SAMORZĄDNOŚĆ W PERSPEKTYWIE REGIONALNEJ – POLSKIEJ I MIĘDZYNARODOWEJ

Rafał Czachor

Ewolucja ustroju federalnego Rosji w ujęciu neoinstytucjonalnym 207

Blanka Rzewuska

Problemy i sukcesy edukacji w zakresie regionalnego języka i kultury
na przykładzie Katalonii Północnej 223

Jan Walczak

Prof. Joseph Wittig – poeta, teolog, kronikarz. Łącznik między
współczesną społecznością lokalną ziemi kłodzkiej a niemiecką
przeszłością regionu 233

Andrzej Pieczyński

Potencjał nowoczesnego uniwersytetu jako oferta dla przemysłu
wydobywczo-przetwórczego na przykładzie regionów dolnośląskiego
i lubuskiego 247

Noty o autorach 257

Table of contents

<i>Mieczysław Adamczyk, Włodzimierz Olszewski</i> Introduction	9
---	---

PART I.

LOCAL COMMUNITIES IN 25TH ANNIVERSARY OF REBORN SELF-GOVERNANCE

<i>Jerzy Stępień</i> Civilisation dispute over the form of local authority in Poland	15
---	----

<i>Kazimierz Wenta</i> Self-governance for social bond in local community	23
--	----

<i>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla</i> Two ways of local self-government development – a dispute over ‘the small motherland’ model and the market one	37
--	----

<i>Teresa Bogusława Chmiel</i> Local government and civil society development	51
--	----

<i>Andrzej Ferens</i> Can Poles come to the fore with self-governance? Local self-government in 25-year-long experience perspective	69
---	----

PART II.

EDUCATIONAL ASPECTS OF SELF-GOVERNMENT PRACTICE

<i>Mieczysław Adamczyk</i> Regional conditioning of current vocational education reform on the example of Lower Silesia	83
---	----

<i>Eunika Baron-Polańczyk, Aneta Klementowska</i> Information and career planning centre – analysis of local support in theoretical and practical perspective	95
---	----

<i>Jadwiga Więckowska, Miranda Ptak, Artur Rutkowski</i> Kaczawa Plateau geological values on the example of Wielisławka educational-touristic path	113
---	-----

TABLE OF CONTENTS

Zbigniew Paśko

State administration and self-governments as organisational
and managing bodies of education in Second Polish Republic 127

PART III.

LEGAL AND CONSTITUTIONAL ASPECTS OF SELF-GOVERNMENT PRACTICE

Agnieszka Becla, Stanisław Czaja

The territorial self-governance in informative society and the Internet era..... 149

Krzysztof Kociubiński

Borough as a local self-government basic unit 165

Andrzej Piasecki

Local administration in the context of direct democracy. Assessment,
comments, recommendations 181

Miłosz Czopek, Ewa Żołnierczyk

Legal-economic aspect of a planning application fee 195

PART IV.

SELF-GOVERNMENT IN THE REGIONAL PERSPECTIVE – POLISH AND INTERNATIONAL

Rafał Czachor

Evolution of the federal system in Russia in a neo-patrimonial
approach 207

Blanka Rzewuska

Difficulties and achievements of regional language and culture
education in The North Catalonia 223

Jan Walczak

Prof. Joseph Wittig – a poet, theologian and chronicler. The link between
contemporary Kłodzko Land community and the German past
of the region 233

Andrzej Pieczyński

A modern university potential as an offer for mining and processing
industries on the example of Lower Silesia and Lubuskie regions 247

About authors 257

Wstęp

Lokalizm jest jednym z biegunów (drugim jest globalizm) funkcjonowania współczesnej cywilizacji.

We wspólnotach lokalnych zachodzą bowiem zdarzenia i procesy, na które owe wspólnoty mają wpływ i które decydują o rozwoju tych wspólnot (czynniki wewnętrzne), ale również należy uwzględnić czynniki zewnętrzne, niezależne od społeczności i jednostek, mające na nie wpływ.

Terytorium wspólnoty jako obszaru zmian jest kategorią wieloaspektową, dającą pretekst do szerokiej, interdyscyplinarnej perspektywy dociekań.

W roku 2015 minęło 25 lat od przywrócenia samorządu terytorialnego, który na początku niedoceniany, z czasem stał się jedną z największych zdobyczy wolnej Polski. Dziś nie ma chyba nikogo, kto by podważał potrzebę działania samorządu. Czy zatem społeczności lokalne wyposażone w odpowiednie kompetencje stanowią najlepszy sposób zarządzania państwem i są gwarantem jego rozwoju? Dwadzieścia pięć lat to wystarczający okres czasu, aby poddać interdyscyplinarnej refleksji pozytywne i negatywne strony samorządności lokalnej na różnych płaszczyznach.

Celem niniejszej publikacji jest próba poszukiwania odpowiedzi na pytania związane z obszarem współpracy różnych podmiotów, koncentrujących swoją aktywność w poszukiwaniu dobrych rozwiązań administracyjnych, ekonomicznych, społecznych, a przede wszystkim edukacyjnych, dla rozwoju społeczności lokalnych.

W pierwszym rozdziale autorzy podejmują wielowątkowy dyskurs dotyczący sporu o kształt władzy lokalnej, dróg rozwoju samorządu terytorialnego i jego istoty.

Pierwszy tekst tomu, autorstwa byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Jerzego Stępnia, nosi tytuł *Cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej w Polsce*. Autor jako jeden ze współtwórców reformy samorządowej (obok prof. J. Regulskiego i prof. M. Kuleszy) ukazuje w nim wycinki historii kształtowania się władzy lokalnej w Polsce. Nawiązuje do wprowadzenia samorządu terytorialnego jako koniecznego etapu transformacji, w której na wzór modelu zachodniego reprezentacja społeczeństwa musi mieć swój głos w sferze lokalnej, a nie tylko centralnej.

Kazimierz Wenta w swoim nośnym poznawczo i bardzo dobrze obudowanym teoretycznie opracowaniu *Samorządność dla więzi społecznej w społeczeństwie lokalnym* zastanawia się nad funkcjami założonymi i realizowa-

nymi samorządności lokalnej dla budowania więzi społecznej. Wpisuje ten dyskurs w przestrzeń zawartą między globalnością a lokalnością/regionalnością. Istotą budowania więzi jest zaufanie społeczne.

Interesująca jest propozycja Autora wykorzystania do analiz budowania społecznego zaufania w strukturach samorządowych teorii chaosu jako układu nieliniowego. Ma on jednak świadomość trudności wskaźnikowych i nieostrości używanych kategorii, tym bardziej że jest to jeszcze wstępny etap aplikacji tej teorii do analiz społecznych.

Kolejny tekst, autorstwa Stanisława Czai i Agnieszki Becli pt. *Dwie drogi samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego*, dotyczy aspektów ekonomiczno-funkcjonalnych. Autorzy w syntetycznej formie zrekonstruowali wybrane teorie rozwoju samorządu terytorialnego wpisane w odmienne paradygmaty, ukazując ich zalety i słabości, by skoncentrować się na dwóch wiodących we współczesnym dyskursie koncepcjach – lokalizmie egzemplifikowanym, zwanym socjologiczną koncepcją „małych ojczyzn” oraz podejściu rynkowym. Autorzy pokazali, że można w każdej koncepcji wskazać wartości korzystne dla rozwoju społeczności lokalnej.

Ważny wątek relacji między samorządnością a obywatelskością podejmuje Teresa Chmiel w opracowaniu pt. *Samorząd terytorialny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*. Pierwsza część tekstu ma profil scalający wiedzę o istocie samorządności, jej specyfice i znaczeniu dla budowania społeczeństwa obywatelskiego wraz z elementami rysu historycznego rozwoju samorządności, a druga ma charakter sprawozdawczo-interpretacyjny z badań autorki nad relacjami między samorządem terytorialnym a obywatelem.

Pierwszy rozdział niniejszego tomu zamyka się w pytaniu Andrzeja Ferensa: *Czy Polacy mogą wybić się na samorządność?*, w którym autor prezentuje *Samorząd terytorialny w perspektywie 25 lat doświadczeń*.

Rozdział drugi dotyczy szeroko rozumianych aspektów edukacyjnych w praktyce samorządowej. Otwiera go tekst Mieczysława Adamczyka *Regionalne uwarunkowania obecnej reformy kształcenia zawodowego na przykładzie Dolnego Śląska*. Autor koncentruje się na ukazaniu tendencji w zakresie kształcenia zawodowego w zmieniających się realiach wspólnego rynku europejskiego i zglobalizowanego oraz ich wpływu na polskie szkolnictwo zawodowe. Dla egzemplifikacji tych procesów autor ogniskuje swoje rozważania na przykładzie Dolnego Śląska, wskazując na ważną rolę tworzenia partnerstw samorządowych w odbudowywaniu i modernizacji

kształcenia zawodowego w powiązaniu z lokalnymi zasobami (siecią placówek oświatowych, podmiotów gospodarczych będących pracodawcami).

Do zagadnień dotyczących doradztwa i poradnictwa zawodowego nawiązują Eunika Baron-Polańczyk i Aneta Klementowska, analizując zagadnienie wsparcia lokalnego w lubuskim na przykładzie centrum informacji i planowania kariery zawodowej (artykuł pt. *Centrum informacji i planowania kariery zawodowej – analiza wsparcia lokalnego w perspektywie teoretyczno-praktycznej*).

Tekst autorstwa Jadwigi Więckowskiej, Mirandy Ptak i Artura Rutkowskiego pt. *Walory geologiczne Pogórza Kaczawskiego na przykładzie proponowanej ścieżki dydaktyczno-turystycznej „Wielisławka”* jest interesującą propozycją aktywizacji do działań edukacyjnych, historycznych i kulturowych na rzecz społeczności lokalnych.

Rozdział zamyka Zbigniew Paśko opracowaniem *Administracja państwa a samorządy jako podmioty współorganizujące i zarządzające szkolnictwem II Rzeczypospolitej*, które wpisuje się w bieżącą dyskusję nad relacjami między samorządem terytorialnym a podmiotami państwa w odniesieniu do sfery edukacji i systemu oświaty.

Zakresu aspektów prawno-ustrojowych w praktyce samorządowej dotyczy rozdział trzeci, a rozpoczyna go dyskurs Stanisława Czai i Agnieszki Becli (*Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym w dobie Internetu*) pokazujący potencjał informacyjny będący w dyspozycji samorządów dla efektywniejszego działania na rzecz społeczności lokalnych w ramach e-administracji. Obok niewątpliwych korzyści z wdrażania usług elektronicznych, autorzy dostrzegają zagrożenia z nich płynące i skonstruowali rekomendacje dla praktyki społecznej.

Krzysztof Kociubiński podejmuje temat gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego i w opracowaniu o takim tytule prezentuje uwarunkowania i funkcje podstawowej komórki w podziale administracyjnym kraju.

Do tematyki tej nawiązuje Andrzej Piasecki, który w artykule pt. *Administracja lokalna wobec demokracji bezpośredniej. Oceny, komentarze, rekomendacje* wskazuje na komplementarność teorii i praktyki, nadając szczególne znaczenie badaniom empirycznym nad demokracją bezpośrednią jako metodą uczestnictwa w procesie decydowania z zakresu zarządzania publicznego.

Z kolei Miłosz Czopek i Ewa Żołnierczyk w tekście *Prawno-ekonomiczne aspekty renty planistycznej* koncentrują się na wąskim, wycinkowym obszarze

funkcjonowania samorządu gminy na przykładzie ustalenia opłaty za wzrost wartości nieruchomości po przyjęciu lub zmianie planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozdział czwarty, mimo że nie dotyczy bezpośrednio dokonań czy działań samorządów w 25-lecie ich odtworzenia w Polsce, zawiera zagadnienia dotyczące dokonań i przemian zachodzących w samorządach w obszarze regionalnym (zarówno krajowym, jak i zagranicznym).

Ewolucję ustroju federalnego Rosji w ujęciu neoinstytucjonalnym przybliża Rafał Czachor w tekście o takim tytule, z jednej strony ukazując Rosję jako kraj deklarujący poszukiwanie modelu samorządności, z drugiej zaś, analiza kompetencji poszczególnych jednostek władzy państwowej ukazuje ograniczenie możliwości decentralizacji i zbudowania takiego modelu.

Blanka Rzewuska prezentuje zjawiska asymilacji i roztapiania się kultury mniejszości etnicznej w kulturze dominującej na przykładzie Katalonii Północnej (artykuł pt. *Problemy i sukcesy edukacji regionalnego języka i kultury na przykładzie Katalonii Północnej*), a Jan Walczak tekstem *Prof. Joseph Wittig – poeta, teolog, kronikarz. Łącznik między współczesną społecznością lokalną a niemieckim dziedzictwem ziemi kłodzkiej* pokazuje, iż twórczość wyzbywa się na ziemiach zachodnich Polski anonimowości, a mieszkańcy regionu ziemi kłodzkiej mogą odkrywać przeszłość i akceptować dorobek kulturowy niemieckich poprzedników.

Andrzej Pieczyński z kolei w artykule pt. *Potencjał nowoczesnego uniwersytetu jako oferta dla przemysłu wydobywczo-przetwórczego na przykładzie regionów dolnośląskiego i lubuskiego* nakreśla przestrzeń współpracy wynikającą z uwarunkowań nowoczesnego przemysłu oraz kompetencji i potencjału uczelni akademickiej o profilu uniwersalnym na przykładzie regionu dolnośląskiego i lubuskiego.

Mimo że teksty zawarte w monografii dotyczą dość szerokiego spektrum zagadnień, to zachowują naszym zdaniem sygnalizowaną w tytule interdyscyplinarność i wpisują się w zakres poznawania działań i przemian zachodzących w społecznościach lokalnych, a także przedstawiają modele teoretyczne i praktyczne rekomendacje, mogąc stanowić cenny materiał dla rozwoju samorządności.

Mieczysław Adamczyk, Włodzimierz Olszewski

Część 1

Społeczności lokalne w 25-leciu odrodzonej samorządności



Cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej w Polsce

W gruncie rzeczy, tytułowy „cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej w Polsce” nigdy się nie zakończył. Trwa nieustannie i ma swoje bardzo dramatyczne fazy. Ciągnie się przez wiele dziesięcioleci. W jednym z artykułów zamieszczonych na łamach „Samorządu Terytorialnego” pokazuję, jak od 1918 r. dochodzi do starcia skrajnych filozofii myślenia o władzy lokalnej. Jedną z nich jest związana z postacią wileńskiego prof. Jerzego Panejki. Jest on, wraz ze swoim uczniem, prof. Jerzym Starościakiem, twórcą tzw. szkoły wileńskiej, która później była kontynuowana w Warszawie i Krakowie. W 20-lecie międzywojennym była także druga szkoła związana z Uniwersytetem Lwowskim i postacią prof. Tadeusza Bigo, który po wojnie znalazł się we Wrocławiu. Tu wychował takich swoich następców, jak prof. Pańko i prof. Trzcinski. Przed wojną zwyciężała linia prof. Bigo, ale po zamachu majowym zaczęła dominować linia prof. Panejki.

Można powiedzieć, sprowadzając ten spór do jednego wymiaru, że w gruncie rzeczy chodziło o osobowość prawną samorządu – czy gmina powinna mieć osobowość prawną, czy jej mieć nie musi. Bo jeżeli ma mieć osobowość prawną, to wynikają z tego pewne konsekwencje, a jeżeli nie ma mieć osobowości prawnej, to jest ona po prostu wmontowana w strukturę organów państwa. Wkrótce po zamachu majowym, zgodnie z linią prof. Panejki preferującą samorząd bez osobowości prawnej, Warszawa miała komisarza, a nie prezydenta. Tym komisarzem został pułkownik Stefan Starzyński, który bardzo pięknie zapisał się na kartach historii, ale był postacią tragiczną. Marzył, żeby być prezydentem z wyboru. W roku 1938 została przyjęta ustawa o ustroju Warszawy, a wybory miały się odbyć jesienią 1939 r. Być może Starzyński zostałby prezydentem. Po wojnie koncepcja władzy lokalnej bez osobowości prawnej stała się bardzo

popularna. Prof. J. Starościak został profesorem Katedry Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Warszawskim. W tamtym czasie w podręcznikach samorząd określano jako instytucję państwa burżuazyjnego, która nie sprawdziła się nawet na Zachodzie Europy. Samorząd w tamtym rozumieniu to były spółdzielnie, różnego rodzaju organizacje społeczne, rady osiedlowe. To właśnie był samorząd według komunistycznych definicji. Natomiast rady narodowe były reprezentacją władzy publicznej w ramach jednolitego systemu organów państwa.

Na pierwszym zjeździe „Solidarności” postulowano otwarcie, że należy przywrócić ideę samorządności w klasycznej postaci. Przy Okrągłym Stole pojawiła się bardzo zwarta grupa, którą zorganizował prof. Regulski. Po wyborach czerwcowych ja, prof. Regulski oraz prof. Pańko znaleźliśmy się w Parlamencie. Prof. Kulesza był głównym ekspertem. Mówię o tym tak szeroko, ponieważ grupa, która budowała samorząd, nawiązywała do tego klasycznego wzorca, który wykreowała Europa Zachodnia. Specjaliści prawa rzymskiego mówią, że samo pojęcie osobowości prawnej jest w tym przypadku centralne. Będzie to istotne dla moich dalszych rozważań.

Wynika to z *Lex municipium* z roku ok. 45 p.n.e. Ten tekst tak organizuje władzę, że kiedy dla przykładu władze dokonują zakupu, kupują na rzecz *municipium*, a nie na rzecz gubernatora. Wprowadzono zespół norm, które mówią, że miasto jest podmiotem. W przyrodzie bowiem nie ma osób prawnych. W przyrodzie są ludzie, przedmioty, rośliny i zwierzęta. Są to byty realne, natomiast państwo, gmina, stowarzyszenie, Unia Europejska to byty będące pewną projekcją. Używając języka średniowiecza, można powiedzieć, że funkcjonują byty realne i relacyjne. Państwo jest bytem relacyjnym. Czasami politycy myślą, że kiedy przejmą stery władzy, wówczas nie trzeba będzie nic robić. Traktują państwo jak pociąg, do którego wystarczy wsiąść. Tak nie jest. Państwo budujemy w naszych głowach, ale jeśli wystarczająco długo coś tworzymy, uprawiamy jakąś kulturę prawną, byty relacyjne stają się nieomal bytami realnymi.

Na Zachodzie jest samorząd, na Wschodzie go nie ma. Dlaczego? Otóż dlatego, że w VI w. po upadku Cesarstwa Zachodniorzymskiego cesarz przenosi swoją siedzibę do Konstantynopola. Musi mieć dużo pieniędzy na dwór i na prowadzenie wojen. W związku z tym miasta nie mogą się rozwijać tam, gdzie jest cesarz, bo pieniądze są potrzebne przede wszystkim jemu.

W tym czasie nie ma cesarza w Rzymie, zaś papieństwo zacznie się umacniać dopiero w XIII–XV w. W związku z tym Italia zaczyna się rozwijać. Siedemdziesiąt procent obecnych zabytków kultury światowej znajduje się właśnie we Włoszech, ponieważ miasta nie musiały już płacić danin dla cesarza. Ta idea przenosi się potem do Niemiec, gdzie cesarz jest też słaby. Jest *rex ambulans*, czyli ciągle

w ruchu i przede wszystkim jest z wyboru elektorów. Cesarz stanie się silny dopiero w XVIII, XIX w. – Zachód zatem pięknie może się rozwijać. Na Wschodzie natomiast Bizancjum trwa już od 1000 lat i upada w połowie XVI w.

Jak powiedział pewien mnich rosyjski, Konstantynopol jest drugim Rzymem, trzecim będzie Moskwa, a czwartego nie będzie. Spadkobiercą Bizancjum jest więc Moskwa. *Par excellence* Rosja biała, czerwona, współczesna. Łatwo pokazać. Po architekturze widać, kto jak myśli o istocie władzy. Ta Europa pękła nie w XI w., w momencie rozejścia się Kościoła wschodniego i zachodniego, ale wówczas, kiedy upadło Cesarstwo Rzymskie.

W innym rytmie zaczęła rozwijać się zatem Europa Zachodnia, w XIII w. rozpoczęło się przyspieszenie. Powstają cechy, uniwersytety, zakony franciszkańskie i dominikańskie – są to zakony miejskie. Do tego momentu zakony są poza murami, np. benedyktyni czy cystersi. Pierwsze uniwersytety powstają w Bolonii, Paryżu, Sorbonie. Pojawia się też pełna forma prawa magdeburskiego, które dociera wraz z mieszczaństwem niemieckim na Śląsk. W średniowieczu prawo szło bowiem za obywatelem. Ze Śląska prawo magdeburskie przechodzi na terytory polskie. W ten sposób w XIV w. prawo magdeburskie dociera aż do Kijowa. Dziś, w mojej opinii, największa wojna na Ukrainie toczy się o samorząd. Aby zakończyć tę wojnę, USA oraz Rosja powinny ustalić granicę, tak jak wielcy tego świata wyznaczyli granice i zakończyli wojnę na Bałkanach. Kiedy granica na Ukrainie zostanie wytyczona, tego nie wiemy. Z pewnością teraz toczy się wojna o kształt państwa ukraińskiego. To będzie państwo zdecentralizowane, które niestety nie ma jeszcze ustaw samorządowych. W konstytucji również nie ma stosownego rozdziału. Dlaczego? Na Wschodzie nie wiedzą, co to jest samorząd. I nawet tam, gdzie samorząd działał – w Galicji, we Lwowie – ludzie nie bardzo pamiętają, na czym polegało jego funkcjonowanie. Na tym polega problem współczesny problem Ukrainy.

W Polsce mieliśmy w latach powojennych resztki samorządu. Został on zlikwidowany dopiero w 1950 r. Natomiast tam, gdy Ukraina trafiła pod rządy bolszewików, nie było już mowy o samorządzie. Zatem, ukształtowały się w Europie dwa odmienne paradygmaty władzy publicznej – na Zachodzie i na Wschodzie. Ludzie na Wschodzie, czy to będzie Bizancjum, czy inne formy władzy, nie mają wpływu na kształt władzy centralnej i ona jest niejasna, nieprzejrzysta. Nie wiadomo, jak cesarz zdobywał władzę. Katarzyna Wielka zamordowała swojego męża i wjechała do Petersburga na białym koniu. Nikt nie stawiał oporu, nikt nie protestował. Nie ma też tam władzy lokalnej, która zależałaby od ludzi, ale wszyscy wiedzą, że to, co na dole, jest zależne od góry. Tak jest do dzisiaj w Rosji.

Katarzyna Wielka chciała dać Rosjanom konstytucję, którą sama zresztą napisała. Zwołała konstytuante z przedstawicielami różnych warstw społecznych. W jej skład wchodziło ponad 600 osób. Okazało się, że lud nie chce konstytucji. Kiedy Aleksander II jechał podpisać konstytucję w XIX w., zginął z rąk zamachowca. Rosja nigdy nie miała parlamentu, a Duma nigdy nie była i nie jest parlamentem z prawdziwego zdarzenia. W czasach Borysa Jelcyna rozstrzelano Parlament we wrześniu 1993 r. Dziś zastanawiamy się, dlaczego Rosjanie tak bezwolnie mogą wielbić prezydenta Putina. Dlaczego? No właśnie: historia. Dwa tysiące lat historii. Gdy popatrzymy na Zachód, obywatel ma wpływ na władzę lokalną, na władzę centralną i wie, że to, co jest lokalne, nie zależy od centrum. Dwa zupełnie różne modele władzy publicznej na Wschodzie i na Zachodzie. My oczywiście trafiliśmy do tej zachodniej części, choć mieliśmy wpływy Wschodu, Orientu od XVII w. bardzo silne, później jednak staraliśmy się nawiązywać do tradycji europejskiej.

Przed Konstytucją 3 maja, która była przyjęta, można powiedzieć, nielegalnie, 21 kwietnia 1791 r., skonfederowany Sejm Wielki przyjął w trzech czytaniach ustawę o miastach królewskich. To jest prawdziwy samorząd, i nie mamy co do tego wątpliwości, kiedy dziś zapoznajemy się z tym tekstem. Oczywiście nic z tego nie wyszło, ponieważ za rok nie było już państwa polskiego, ale ciągle do Zachodu i jego rozwiązań cywilizacyjnych dążono. Pojęcie „cywilizacja” nie jest związane z postępem technicznym, a ze słowem „obywatel”. Chodzi o pozycję obywatela wobec innych ludzi, wobec władz. Mówimy często „cywilizacja zachodnioeuropejska”. Co ona wykształciła? Nadrzędność prawa nad władzą. Wróćmy jeszcze do paradygmatu władzy. Nawet w tych krajach, gdzie są monarchie i gdzie ludzie nie mają wpływu na to, kto zostanie królem, są jednak przepisy, które regulują następstwo tronu. Bardzo precyzyjnie, tak by było to przejrzyste. Zatem na Zachodzie posiadamy wpływ na działania władzy centralnej. W Rosji nie mamy wpływu na kształt władzy centralnej. Są wybory, ale znane jest powiedzenie J. Stalina, że nieważne, kto głosuje, ważne, kto liczy głosy.

Aby władza lokalna była naprawdę niezależna od centrum, musi być „oprzyrządowana”. To daje osobowość prawną, która zapewni samorządowi możliwość bycia właścicielem. Do roku 1990, kiedy naczelnik gminy chciał dokonać zakupu lub sprzedaży nieruchomości, musiał uzyskać decyzję wojewody. Było to spowodowane tym, że całe mienie gminy było częścią Skarbu Państwa, a budżet gminy był częścią budżetu jednostki wyższego stopnia. Dziś mamy budżet odrębny. Naturalnie można się skarżyć, że jest w nim zbyt mało pieniędzy. Kolejna bardzo ważna rzecz to nadzór państwa nad samorządem, który może być realizowany tylko według reguł zgodności z prawem. To istotne, ponieważ

władze centralne nie są w stanie zdiagnozować potrzeb samorządu – to ludzie na miejscu wiedzą, co jest potrzebne w danej chwili, jakie są priorytety. Właśność, odrębny budżet, odrębne wpływy, podatek od wartości nieruchomości, który przewidywało np. prawo magdeburskie, to elementy, dzięki którym miasta mogły i mogą się rozwijać.

Prof. Samsonowicz wskazuje, że miasto zachodnie różni się tym od wschodniego, że najpierw jest prawo, a później budowa, jest też rynek, gdzie każdy może przyjść. Na Wschodzie nie było prawa magdeburskiego, więc i nie ma planu. Książę budował zamek, wokół tego zamku powstawały budowle za jego zgodą, ale żeby przeciętny człowiek mógł wejść na zamek, musiał mieć pozwolenie księcia. Na Zachodzie jest agora, na Wschodzie jej nie ma. Prace nad Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego rozpoczęły się w 1950 r. Oznacza to, że Europa pracowała nad tym dokumentem przez 35 lat, do roku 1985. Polska nie była zaangażowana w te prace, ponieważ nie była członkiem Rady Europy.

Pod koniec lat 70. prof. Regulski stworzył krąg ludzi zainteresowanych odbudową samorządu. Dlatego też wiedzieliśmy w Polsce, co dzieje się w tym temacie w Europie. A z podręcznika akademickiego o samorządzie nie można było się dowiedzieć wiele. Gdy trwały prace nad reformą samorządową w 1989 r., pamiętam, że przyszła kontra, co ciekawe, z rządu Tadeusza Mazowieckiego, i sugestia, żebyśmy nie wprowadzali ustawy o samorządzie, tylko w grudniu 1989 r. przeprowadzili ponownie wybory do rad narodowych według starego prawa. Jednocześnie prof. Kołodziejski, sekretarz stanu w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, nadzorca wojewodów, zaczął przygotowywać ustawę o rejonach administracji ogólnej. Było dla nas oczywiste, że zaczyna powracać wschodnie myślenie. Władza centralna znów miała sięgać w głąb. Chciano, żebyśmy nad reformą samorządową pracowali jeszcze przez najbliższe dwa lata. Dla nas było oczywiste, że jeżeli tak się stanie, nie będzie samorządu. Udałem się natychmiast do prof. Stelmachowskiego, który był marszałkiem Senatu i który się zorientował, że samorząd może być statkiem flagowym. Dzięki wsparciu prof. Stelmachowskiego ostatecznie wybory do samorządu ustalono na 27 maja 1990 r. Jednak w maju uchwalono również ustawę o kierownikach rejonów administracji ogólnej, którzy zaczęli działać od września 1990 r. Staaliśmy przed dylematem. Myśleliśmy o dalszej decentralizacji, a tu pojawiły się ograniczenia. 5 grudnia 1990 r. dałem wywiad do „Gazety Wyborczej”. Mówiłem, że Polska jest powiatowa. Chciałem, by rejon nie zawłaszczył przestrzeni po dawnym powiecie.

Zaczęliśmy prowadzić badania nad tym, czego dokonano w ramach reformy samorządu terytorialnego w 1975 r. To była w istocie reforma aparatu partyjnego.

Zlikwidowano powiatowe komitety partii i powiatowe rady narodowe, nazywane prezydiami, ale cała administracja pozostała. W 1976 r. zbudowano rejonowe komitety partyjne, ponieważ z poziomu 49 województw nie można było skutecznie prowadzić polityki nomenklatury w stosunku do administracji na szczeblu dawnego powiatu. Urzędy powiatowe przemianowano na rejonowe.

Przy reformie gminnej korzystaliśmy z doświadczeń prof. Karola Podgórskiego, a ponieważ reforma ta się udała, zaczęliśmy pracować już w 1991 r. nad powiatem. W rządzie Hanny Suchockiej prof. Michał Kulesza został pełnomocnikiem rządu ds. reformy, ja kierowałem zespołem ekspertów. Mieliśmy gotowe wszystkie ustawy, ale rząd Hanny Suchockiej upadł. Zabrakło jednego głosu. Cofnięto reformę powiatową. Wkrótce powstał rząd Jerzego Buzka, którego stryjeczny dziadek był profesorem prawa administracyjnego na Uniwersytecie Lwowskim przed I wojną światową. A ponieważ prof. Buzek jest ze Śląska Cieszyńskiego, on rozumie, co to jest samorząd. Zaprosił nas do współpracy, żebyśmy dokończyli reformę. Chcieliśmy, żeby powiatów było nieco ponad 260, a województw 11–12. Wyszło, jak wyszło. Politycy obiecywali: lubuskie, świętokrzyskie... Tak i było też przed rokiem 1975. Planowano likwidację powiatów, utworzenie 32 województw i czterech makroregionów, jednak gdy sekretarze partii dowiedzieli się, że będą likwidowani, zaprotestowali. Z planowanych 32 województw zrobiło się 49.

Powracając do wcześniejszych rozważań, można zauważyć, że w strukturze władzy centralnej na Wschodzie liczy się władza jednoosobowa, a na Zachodzie – władza kolegalna. Im bardziej na Wschód, tym bardziej nie widzimy władzy kolegalnej, tylko władzę jednoosobową.

W 2002 r. wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów i prezydentów, co spowodowało zmarginalizowanie rad, od tej chwili rządzi gminą jedna osoba. Jeżeli gmina ma ok. 5 tys. mieszkańców, to obliczono, że w granicach oddziaływania prezydenta jest 500 stanowisk do obsadzenia. Prof. Michał Kulesza nie tak dawno temu mówił, że rady nie są już radami samorządowymi, a ja w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” mówiłem, że nie mamy już gminy na szczeblu samorządowym, mamy tu „samodzierżawie”.

Sądzone, że mechanizm bezpośrednich wyborów bezpośrednich sprawi, że partiom będzie trudniej wpływać na to, kto zostaje burmistrzem. Burmistrza wybiera się bezpośrednio na Wschodzie i we wschodnich landach Niemiec. Co ciekawe, Niemcy mają ciągoty, poprzez cesarstwo, do wschodniego modelu władzy. My często myślimy tak, chcemy mieć efekty jak na Zachodzie, takie miasta, autostrady, samochody, ale bardzo często chcemy osiągać takie rezultaty za pomocą metod wschodnich. Na szczęście na razie politycy zajmują się tylko

kwestiami wyboru, nie ingerują w osobowość prawną, w odrębność budżetu, zasady kontroli samorządu, tylko nie wiadomo, jak długo. Ciągłe wraca do nas wschodni model władzy.

Streszczenie

Cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej w Polsce

Autor omawia specyfikę samorządu lokalnego w różnych przestrzeniach kulturowych. Wskazuje m.in., iż z punktu widzenia Zachodu, obywatel ma wpływ na władzę lokalną, na władzę centralną i wie, że to, co jest lokalne, nie zależy od centrum. Pokazuje dwa zupełnie różne modele władzy publicznej na Wschodzie i na Zachodzie.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, modele władzy, Europa Zachodnia, Europa Wschodnia.

Summary

Civilisation dispute over the form of local authority in Poland

The article discusses the specifics of local self-government in different cultural spaces. Among other issues, the author indicates that in the Western viewpoint a citizen has the influence on the local authority, central authority and understands that local issues do not depend on the central government. There are presented two completely different public authority models in the West and in the East.

Keywords: local self-government, authority models, Western Europe, Eastern Europe.



Samorządność dla więzi społecznej w społeczeństwie lokalnym

Wprowadzenie

Problematyka samorządności w aspekcie budowania więzi społecznej, zwłaszcza w społeczeństwie lokalnym, budzi żywe zainteresowanie zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Na ogół wynika to stąd, iż w polskich warunkach mamy do czynienia z młodą demokracją, funkcjonującą przede wszystkim w wymiarze przedstawicielskim wraz z niedoskonałościami w sferze więzi społecznej. Dlatego rozważania nad samorządnością dla więzi społecznej należy wiązać z zaufaniem społecznym, co koresponduje z punktami widzenia nauk społecznych, np. pedagogiki, socjologii i psychologii, oraz nauk politycznych. Potrzeba przemyśleń nad samorządnością w aspekcie oddziaływania na więź społeczną wiąże się z dążeniami na rzecz ustawicznego naprawiania mechanizmów skutecznych działań samorządu w celu budowania i doskonalenia więzi społecznej dla dobra wspólnego.

Na podstawie dostępnej literatury i dociekań naukowych zmierza się do wyśunięcia tez dotyczących istoty i sensu samorządu oraz jego funkcjonalności, uwzględniając m.in. funkcje założone i realizowane oraz związane z tym utrudnienia formalne, jak również ukryte przeszkody w archetypach kulturowych i dynamice zmian cywilizacyjnych. Kategorie więzi społecznej zostały powiązane z atrybutami zaufania społecznego, które poddano analizie w nawiązaniu do zróżnicowanych danych, m.in. aby zatrzymać się nad kulturową koncepcją zaufania opracowaną przez Piotra Sztompkę (2007).

Znaczenie samorządu, przede wszystkim samorządu lokalnego, dla budowania i pogłębiania więzi społecznej upatruje się głównie w obszarach sprzeczności pomiędzy globalizacją a regionalizacją i lokalnością wraz z ich zróżnicowanymi odmiennościami. Dlatego też z pewną dozą ostrożności wskazuje się

na potrzebę uwzględnienia niektórych aspektów teorii chaosu, odchodząc od linearnego ujmowania zjawisk społecznych i edukacyjnych, które występują w procesach konstituowania się i rozwoju samorządności lokalnej w sytuacji dynamicznych zmian społecznych.

O samorządności lokalnej można pisać w oparciu o dostępne źródła dobrze lub źle artykułowane, zwłaszcza wówczas, gdy sukcesy lub niepowodzenia na gruncie funkcjonowania mechanizmów społeczno-gospodarczych w danym środowisku lokalnym ujawniają znamiona umacniania się lub osłabiania więzi społecznej w rodzinie, szkole, kościele, w urzędach i zakładach pracy oraz w sferze uczestnictwa mieszkańców w życiu kulturalnym.

Samorząd w administracji i jego polityczne znaczenie

W okresie międzywojennym (od 1918 do 1939 r.) samorząd w Rzeczypospolitej Polski miał przede wszystkim umocowanie konstytucyjno-prawne, dlatego w znaczeniu prawniczym oznaczał sprawowanie administracji w zakresie zarządzania powierzonymi jednostkom samorządowym związkami komunalnymi, przez nadrzędne organa tych związków, znajdujących się pod nadzorem władzy państwowej. Polityczne znaczenie samorządu polegało przede wszystkim na sprawowaniu zarządu pewnych działów administracji publicznej przez urzędników obieranych przez ludność, a nie przez urzędników zawodowych, nominowanych przez władzę państwową. W rzeczy samej samorząd terytorialny oraz gospodarczy na ziemiach polskich w okresie międzywojennym funkcjonował na zasadach obowiązującego prawa administracyjnego¹.

Dociekając istoty samorządu w II Rzeczypospolitej Polskiej z punktu widzenia litery prawa, można zauważyć, że demokracja bezpośrednia w środowisku lokalnym została zagwarantowana wyłącznie w sferze obieralności niektórych urzędników, zwłaszcza wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz radnych. Nadzór nad wyborami miały co prawda komisje wyborcze powoływane przez partie polityczne z udziałem doradczym innych przedstawicieli organizacji terenowych, ale innych urzędników, tzw. urzędników zawodowych, nominowały władze państwowe, na ogół reprezentowane przez wyższe rangą gremia państwowe.

Samorząd w Rzeczypospolitej Polskiej po 1990 r. powstaje również na mocy prawa krajowego i działa w określonych granicach, a członkami wspólnoty samorządowej są wszyscy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. Posiada on własną demokratyczną organizację ustaloną przez ustawę

¹ Por. *Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo „Gutenberg”, Kraków 1922 (reprint), Poznań 1997, s. 222.

i własny statut. Samorząd powołany do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej działa w formach dla niej właściwych, a corocznie uchwalony przez samorząd własny budżet nie jest częścią budżetu państwa ani budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że samorząd jest podmiotem zarówno prawa publicznego, dysponując kompetencjami administracyjno-prawnymi, jak i podmiotem prawa prywatnego, a osobą prawa cywilnego jest osoba mająca zdolność sądową. Samorząd swe decyzje podejmuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, aczkolwiek jego względna samodzielność jest ograniczona z uwagi na zdecentralizowany nadzór organów państwowych o charakterze weryfikacyjnym z reguły ograniczonym ze względu na kryterium legalności. Samorządy są kontrolowane i chronione przez niezawisłe sądy administracyjne i sądy powszechne².

Porównując umocowanie formalno-prawne samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej do samorządu w Rzeczypospolitej Polskiej po 1990 r., można dostrzegać daleko idące podobieństwa, aczkolwiek aktualnie wyraźnie akcentuje się przynależność samorządową jako wspólnotę terytorialną. Samorząd działa na podstawie demokratycznej organizacji określonej przez ustawę i własny statut oraz samorządowe prerogatywy budżetowe. To z jednej strony, z drugiej – doszukując się w obu liczących prawie 70 lat aktach prawnych dotyczących samorządu, warto zauważyć, że w tym okresie zmienił się dynamicznie cywilizujący się świat, a obywatele w środowiskach lokalnych mają coraz wyższe wymagania socjalno-bytowe oraz potrzeby edukacyjno-kulturowe.

Więź społeczna w okowach zaufania

Etymologia wyrazu „zaufanie” (w staropolskim pokrewny do „ufać”) wywodzi się od *upwać*, relatywnie do *upować* w języku rosyjskim³. We współczesnym słowniku języka polskiego terminowi „zaufanie” przypisano takie cechy, jak: całkowite, bezgraniczne, powszechne, ślepe, kontekstowe i inne⁴. Według Webster’s, „trust” (*zaufanie*) objaśnia się jako: *reliance on integrity, strength, ability, surety etc., of a person or thing* (czyli oparcie na integralności, sile, możliwości, pewności osoby lub rzeczy)⁵.

Zaufanie, także zaufanie do organizacji, instytucji, ma charakter wartościowania, oceniania, szacowania, czyli polega na pozytywnym lub negatywnym

² *Samorząd terytorialny w Polsce*, <https://pl.wikipedia.org/>, stan z dn. 10.02.2016.

³ A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, PWN, Warszawa 1985, s. 592.

⁴ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, R–Ż, PWN, Warszawa 1985, s. 971.

⁵ *Webster’s Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*, Portland House New York 1989, s. 1521.

ustosunkowaniu, co wymaga przyjęcia pewnych kryteriów oraz ujawnia się w postaci zachowania podmiotu⁶. Może to być zachowanie pozytywne lub negatywne o charakterze symbolicznym (werbalnym, graficznym) lub w postaci działań praktycznych na rzecz instytucji, organizacji zbiorowości, np. ludzi żądnych wiedzy.

Pedagogiczny sens zaufania zawsze odnosi się do kogoś lub czegoś, wyraża się wówczas zaufanie do instytucji i osób. Dlatego zaufanie do samorządu jako organu instytucji przyjmuje postać zobowiązań anonimowych, a zaufanie mieszkańców danego terenu np. do burmistrza, wójta, urzędów przez nich zarządzanych ma charakter personalny i łączy się z imiennymi zobowiązaniami, które są szczególnym rodzajem związku. Na ogół istotą tych związków jest wzajemność i podmiotowość relacji, a także zaangażowanie. W związku z tym zaufanie do osób oznacza wiarę w prawość jako warunek uczciwości i własnej wiarygodności. Wynika to z faktu, iż zaufanie na gruncie pedagogiki jest w zasadzie zaufaniem adresowanym personalnie, pokładanym w osobach, a nie w systemach, a jego treść wyznaczają relacje z osobami oraz wyrażają imienne zobowiązania⁷. Z punktu widzenia psychologii niski poziom zaufania społecznego traktuje się jako konsekwencję funkcjonowania ludzi w ramach nieprawidłowych relacji społecznych, tj. pozbawionych empatii, wrażliwości, szacunku wobec partnera, integracji oraz gotowości do udzielania wsparcia i pomocy w sytuacjach koniecznych i nietypowych⁸.

W zasadzie więź społeczna traktowana jest jako ogół stosunków, relacji i zależności wiążących jednostkę z grupą, zbiorowością, ośrodkami kontroli społecznej lub inną jednostką. Opiera się ona na: 1) świadomości przynależności do grupy; 2) wspólnocie wartości i interesów grupy, przedkładanych nad swoje własne; lub 3) identyfikacji własnych przekonań i działań z grupą, co skutkuje grupowym konformizmem⁹. Społeczność w warunkach częściowo rozpasanego konsumpcjonizmu¹⁰ i cywilizacji bitowej¹¹ podlega mechanizmom osłabienia

⁶ E. Klimowicz, *Wartościowanie*, [w:] W. Krajewski, przy współpracy R. Banajskiego (red.), *Słownik pojęć filozoficznych*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 1996, s. 207.

⁷ H. Kwiatkowska, *Zaufanie w przestrzeni komunikacyjnej szkoły*, <http://repetitorium.amu.edu.pl>, stan z dn. 16.07.2015.

⁸ A. I. Brzezińska, T. Czub, *Zaufanie społeczne jako wyzwanie i ratunek dla polskiego systemu edukacji*, [w:] M. Kowalczuk, *Zaufanie społeczne rodzi się w szkole*, <http://www.ednews.pl/system-edukacja/szkoly>, stan z dn. 18.02.2016.

⁹ K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Wydawnictwo Graffiti BC, Toruń 2000, s. 244.

¹⁰ K. Wenta, *Wychowanie dorosłych do wartości konsumpcyjnych w ponowoczesnym świecie*, [w:] „Edukacja Humanistyczna”, nr 1 (20), 2009, Szczecin 2009, s. 153–166.

¹¹ K. Wenta, *Transformation in educational technology from bit to cubit civilization*, [w:] „Kognitywistyka i Media w Edukacji”, nr 1, 2011, s. 11–23.

kulturowej więzi, m.in. ze względu na ujawnianie się wciąż nowych potrzeb, dążenie do sukcesu w rywalizacji z innymi osobami, korzystanie z informacji, które nierzadko są wyżej cenione aniżeli kontakty z ludźmi.

Nierzadko więź społeczna bywa dostrzegana w kontekście zaufania, które w ujęciu filozoficznym ujawnia się w sferze świadomości lub nieświadomości jako stan rzeczy w indywidualnym i społecznym nastawieniu do zachowań własnych i cudzych. Ślady zaufania, tak ważne w oddziaływaniu samorządności lokalnej na społeczeństwo, ujawniają się w: 1) filozofii pozytywistycznej, np. humanizm, powszechna komunikacja, empiriokrytycyzm; 2) filozofii marksistowskiej, np. alienacja, rynek, walka klas, fałszywa świadomość; 3) filozofii egzystencjalnej, np. ucieczka człowieka od siebie, samooszukiwanie jako ucieczka od trwogi; 4) filozofii życia, np. gdy nie tyle chodzi o wiedzę o świecie, ile o interpretację, pisze się o chaosie, gdyż człowiek ma w sobie, według F. Schlegel'a, wyczuwalny zmysł chaosu; 5) filozofii psychoanalitycznej, np. Z. Freud pisze o wzajemnie sprzecznych popędach miłości i śmierci, a ich genezą są biologia (id) oraz jaźń (ego); 6) filozofii chrześcijańskiej, np. tomizm, neotomizm oraz personalizm; 7) filozofii fenomenologicznej, np. E. Husserl sądzi, że pewne transcendentne normy wyprzedzają wszelkie fakty, gdyż są one ważne *a priori*; 8) filozofii M. Heideggera, gdzie np. przejawia się teza o tym, że mowa jest „mową bycia”; 9) filozofii dekonstrukcjonizmu, np. trudny sposób komunikacji z cudzymi tekstami (słownymi)¹².

W teoretycznych szkicach na temat zaufania warto również napomknąć o wzmiankach i kontekstach dotyczących nie tylko współczesnej refleksji filozoficzno-socjologicznej, ale także zaufania w perspektywie teorii utylitaryzmu, gdzie za przestrzeganie zasad sprawiedliwości społecznej odpowiedzialne jest państwo. Co prawda propagowanie zgodności interesów społeczeństwa rynkowego jest zbyt optymistyczne, ponieważ relacje między wolnością człowieka a prawami określonymi przez władzę mogą budzić zastrzeżenia, gdyż w dążeniu do korzyści własnych, do osiągnięcia szczęścia, chwieje się zaufanie w grupie społecznej jako ważnym obszarze dobrostanu życia społecznego¹³. O zaufaniu we wspólnocie piszą: F. Tönnies, E. Durkheim, G. Simmel, M. Weber, T. Parsons, N. Luhmann, R. Putnam, F. Fukuyama, P. Bourdieu, A. Schütz, A. Giddens, a wśród znawców teorii zaufania interesujące są zwłaszcza opracowania B. Misztal¹⁴. Otóż jej zdaniem proces budowania zaufania jest utrudniony

¹² A. Miś, *Filozofia współczesna. Główne nurty*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1995.

¹³ T. Żółkowska, *Zaufanie. Szkice teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2014, s. 32–33.

¹⁴ *Ibidem*, s. 34–230.

z powodu siły i intensywności globalnych przemian oraz ich wpływu na spójność społeczeństw, autonomię krajowych gospodarek, stopień ekonomicznych nierówności między grupami społecznymi i regionami. Autorka na podstawie badań wyłoniła trzy typy porządku: 1) porządek stabilny, który stanowi o przewidywalności, niezawodności i czytelności rzeczywistości społecznej; 2) porządek spójny, tzn. jednolity, zbiorowy, oparty na normatywach integracji społecznej; 3) porządek kolaboratywny, związany z kooperacją społeczną¹⁵. Dlatego we współczesnym świecie zaufanie powinno być budowane przez aktywną komunikację autonomicznych, różniących się od siebie ludzi, ponieważ zaufanie nie może opierać się wyłącznie na wspólnocie cech i podobieństw członków danego społeczeństwa, lecz należy tworzyć je poprzez wzbogacanie i podtrzymywanie solidarności, tolerancji i prawomocności¹⁶.

Samorząd na rzecz społecznego zaufania

O społecznym zaufaniu do samorządu ukazało się wiele publikacji, m.in. upowszechnianych za pomocą Internetu, np. o zaufaniu do samorządu terytorialnego pisze M. Wiśniewski, ukazując, jak kształtuje się zaufanie w stosunku do władz lokalnych, M. Jakubowska, która zwraca uwagę na podstawę współpracy banku i samorządu lokalnego, M. Grochowski, który analizuje funkcjonalne związki samorządu lokalnego ze szkołą, policją, Kościołem i innymi instytucjami w terenie¹⁷. Na podstawie lektury niniejszych publikacji jawi się przekonanie, że zbyt często mianem samorządu określa się władze lokalne, np. wójta lub radę, a tymczasem chodzi o swobodę działania obywateli w sferze interwencyjno-postulatywnej wobec samorządu jako przedstawiciela ich potrzeb i interesów, co niestety jest przede wszystkim uwarunkowane finansowo¹⁸. Dlatego tak ważny jest postulat ograniczenia, a nawet wyparcia, przedstawicielskich struktur lokalnej samorządności, aby budować fundamenty trwałej więzi i wzajemnego zaufania, co ujawnia się także w rankingach społecznego zaufania, gdzie nierzadko samorządy bywają „górką”¹⁹.

Tymczasem powszechne zaufanie społeczne w Polsce, różnorodnie badane od wielu lat, utrzymuje się na alarmująco niskim poziomie, także w porównaniu do innych krajów europejskich. Otóż według badań CBOS z 2014 r., dwóm trzecim badanych (64%) można przypisać raczej nieufne podejście do ludzi, postawę

¹⁵ B. A. Misztal, *Trust in Modern Societies*, Cambridge 1996, s. 64, [w:] T. Żółkowska, *Zaufanie*, op. cit., s. 195.

¹⁶ *Ibidem*, s. 203.

¹⁷ *Zaufanie do samorządu*, <http://www.google.pl>, stan z dn. 13.02.2016.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ranking społecznego zaufania. Samorządy górą!*, <http://www.szczecinek.pl/>.

całkowitej otwartości można przypisać jedynie co dwunastemu (8%) badanemu Polakowi. Chodzi o to, że nie wierzymy sobie nawzajem, jesteśmy ostrożni w kontaktach z osobami spoza najbliższego prywatnego kręgu, stąd konstatacja autorów raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Podkreśla się, że jednym z najważniejszych czynników stymulujących rozwój kraju jest zaufanie jako podstawowy warunek rozwoju jego kapitału społecznego, tymczasem w miejscu zaufania mamy w Polsce wszechobecną krytykę. Skutkiem braku zaufania jest obwinianie się nawzajem o niepowodzenia, o takie czy inne formy agresji, o brak komunikacji, narzucanie innym swoich racji oraz niewielka otwartość. Takiej sytuacji nie poprawiają donosy medialne o przykładach złych, nagannych, wręcz patologicznych zachowań przedstawicieli władz lokalnych lub obywateli. Zbyt rzadko dobre przykłady zachowań bywają podnoszone w publicznej dyskusji na temat dobrych relacji pomiędzy instytucją i organizacją w społeczności lokalnej, czego skutkiem jest niska świadomość społeczna²⁰.

P. Sztompka w pouczającej książce o zaufaniu jako o społecznym fundamencie prowadzi rozważania nad teorią i ideą zaufania oraz odmianami, jak również filarami i geometrią zaufania. Szczególnie ważne dla samorządów i żądnych wiedzy społeczeństw lokalnych są przede wszystkim sprawy kultury zaufania, jej funkcje oraz aplikacje, przede wszystkim w erze globalizacji. Zmierając ku temu, aby uczestniczyć w wytyczaniu dróg wiodących do obszarów, które sprzyjają zaufaniu społecznemu, dostrzega się potrzebę nawiązania do jej struktury. Takim pożądanymi elementami strukturalnymi są: 1) spójność normatywna i jej przeciwieństwo – normatywny chaos lub anomia, ponieważ prawo, moralność i zwyczaje tworzą szkielet życia społecznego, stają się wiążące wówczas, gdy faktycznie są egzekwowane; 2) trwałość porządku społecznego i jego przeciwieństwo – radykalna zmiana, która może się kłócić z zaufaniem, wówczas gdy zmiany nie są stopniowe, regularne i nie przebiegają w przewidywalny sposób; 3) przejrzystość organizacji społecznej, której przeciwieństwem jest tajemniczość, gdy niejasne są zasady funkcjonowania organizacji życia społecznego; 4) swojskość, tzn. familijność, której przeciwieństwem jest obcość otoczenia, w którym ludzie podejmują działanie; 5) odpowiedzialność innych ludzi i instytucji, której przeciwieństwem jest arbitralność i brak odpowiedzialności²¹.

Struktury sprzyjające lub utrudniające zaufanie społeczne, zwłaszcza w środowiskach lokalnych, korespondują z syndromami osobowościowymi i nastrojami społecznymi, które uczestniczą w procesie tworzenia się kapitału jednost-

²⁰ M. Kowalczyk, *Zaufanie społeczne rodzi się w szkole* (1), <http://ednews.pl/system-edukacja/szkoly/3008-zaufanie-spoeczne-rodzi-sie>, stan z dn. 4.05.2015.

²¹ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków 2007, s. 276–280.

kowego i zbiorowego, ale także wiodą do implikacji dla polityki w społeczeństwie lokalnym i regionalnym. Dlatego w relacjach do ukształtowanych struktur ujawniają się funkcje dla partnerów samorządu lokalnego i szerszej wspólnoty terytorialnej, ale również mamy do czynienia zarówno z funkcjami, jak i dysfunkcjami wiarygodności oraz z koherencją i niekoherencją zaufania²². Anomia zaufania nierzadko jawi się jako chaos w systemie aksjonormatywnym społeczeństwa, w postaci nieokreśloności i wzajemnych sprzeczności wśród wartości oraz norm wskazujących na godne cele działań i właściwe sposoby osiągania tych celów²³, m.in. dla dobra społeczności lokalnych.

Teoria chaosu w interpretacji zaufania

Uczestnicząc w dyskusji nad zaufaniem do samorządu i zaufaniem wewnątrz tej instytucji wśród przedstawicieli władz lokalnych oraz mieszkańców, dostrzega się potrzebę nawiązania do teorii chaosu, rozumianej zarówno od strony metaforycznej, gdy chaos traktuje się jako brak harmonii, jak i deterministycznej, gdy wśród zmiennych i wskaźników więcej jest informacji niewiadomych aniżeli wiadomych. Aplikując teorię chaosu, która jest teorią nieliniowych układów dynamicznych, a jego podstawowe pojęcia to atraktory (stan układu, do którego w długim czasie zmierzają wszystkie sąsiednie stany) i bifurkacje (prowadzą do wzbogacenia dynamiki układu), do analizy sytuacyjnych danych, należy uwzględnić, że ich wybory zależą od przypadkowych słabych bodźców i są nieprzewidywalne²⁴.

W dociekaniach, które być może nie wprost związane są z budowaniem więzi społecznej i zaufaniem do samorządu, należy zwrócić uwagę na kwestie dotyczące: 1) krawędzi chaosu i możliwości poznania złożoności, emergencji i ewolucji; 2) łączenia się ze sobą wszystkich elementów systemu, wraz z możliwościami poznania siły i słabości, władzy w sieci i potęgi technologii; 3) tzw. wieści znikąd w społeczeństwie sieciowym, gdy politykę cechuje emergencja i kosmokracja; oraz 4) sytuacji, gdy ten „nowy wspaniały świat” zmagają się z emergentną złożonością, rządami sieci i globalnym (nie)porządkiem politycznym²⁵. W rzeczy samej, podejmując m.in. badania nad zaufaniem do samorządu jako funkcjonalnego spoiwa więzi społecznej, m.in. od strony pojęciowo-matrycowej należy dostrzegać względność społeczno-humanistycznych

²² *Ibidem*, s. 305–321.

²³ *Ibidem*, s. 301.

²⁴ M. Tempezyk, *Teoria chaosu*, [w:] W. Krajewski, przy współpracy R. Banajskiego, *Słownik pojęć filozoficznych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1996, s. 198.

²⁵ A. Rothert, *Miedzy porządkiem a chaosem*, Dom Wydawniczy „ELIPSA”, Warszawa 2006, s. 20–157.

wartości, mających swój rodowód w okresie matriarchatu, tzn. miłości, równości i bezpieczeństwa oraz wywodzących się z patriarchatu, które dotyczą prawdy, mądrości, dobra i piękna²⁶.

Pedagogowi rozważającemu problematykę zaufania do samorządu teoria chaosu pozornie niewiele może powiedzieć, gdyby poszukiwać w niej narzędzi poznawczych, np. dotyczących wartościowania samorządu i podległych mu zakładów pracy, jakości pracy terenowych organizacji politycznych i społecznych, mechanizmów samorządowych na rynku konsumpcyjno-usługowym i edukacyjnym oraz rynku pracy itp. Oczywiście, na obecnym etapie aplikacji wybranych stwierdzeń teorii chaosu i fraktali do nauk pedagogicznych, może dać niewiele, a nawet stać się źródłem merytorycznych i metodologicznych konfliktów, ale wynika to przede wszystkim stąd, iż trudno odpowiedzieć na pytanie: „Co dynamika nieliniowa może nam powiedzieć o świadomości”²⁷. To z jednej strony, z drugiej jednak warto zauważyć, że „właśnie język »chaotyczny« jest w stanie dobrze służyć posługującej się nim społeczności, że właśnie taka jego natura jest idealna – powiedzieć można »w tym szaleństwie jest metoda«”²⁸.

„Dogłębniejsze badania”, nie tylko dotyczące języka, ale także zachowań człowieka w miejscu pracy, w toku nabywania nowych umiejętności, zwłaszcza w sytuacji zagrożeń, „...pozwoliłyby na pewno odnieść też takie pojęcia jak: »cykle graniczne«, »chaotyczne atraktory«, »wrażliwość na warunki początkowe czy fraktalne«”²⁹. Prawdopodobnie porządek i paradygmaty w pedagogice znajdują poczesne miejsce w dociekaniach teoretycznych, zwłaszcza w badaniach o rysie utylitarnym. Tymczasem pedagog coraz częściej wsłuchiwać się będzie w echo naukowych dyskusji wokół chaosu w naukach przyrodniczych i humanistycznych, ponieważ jego zainteresowania poznawcze i praca są tym obszarem dociekań, który znajduje się na pograniczu tych nauk; dlatego zachodzi potrzeba istotnych przemysłów. Chodzi o to, czy my, pedagodzy, mamy do czynienia z nadrzędnością prawa duchowego a podrzędnością mechaniczności natury? Czy samokreacja, samoorganizacja, samoodnawianie, samopodobieństwo, czyli dynamiczna

²⁶ E. Fromm, *Zapomniany język. Wstęp do rozumienia snów, baśni i mitów*, wstępem opatrzył K. T. Toeplitz, tłum. J. Marzęcki, Państwowy Instytut Wydawniczy 1977, s. 198–199.

²⁷ W. Bobiński, *Mówił polonista z fizykiem, ale jakim językiem? Pokusy i zagrożenia zwłaszcza przez humanistów z nauk ścisłych*, [w:] K. Bakula i D. Heck (red.), *Efekt motyla. Humanisti wobec teorii chaosu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 43.

²⁸ K. Kleszczykova, *Dobrodziejstwo chaosu znaków językowych*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 42.

²⁹ M. Pastuchowa, *Ślady obecności. Staropolskie leksemy czasownikowe we współczesnej polszczyźnie*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 91.

zasada natury, znajduje swoje uzasadnienie na gruncie teorii chaosu³⁰? „Gdyby nie szaleństwo owadów, ich odloty, ich pawie oczy, ich lęk. Wszechświat byłby niezmienny³¹? ...Nie byłoby = być może – żadnego »odwrotnie«, ... »albo-albo«, gdyby opisać za pomocą ...teorii chaosu³². Co prawda ...geometria fraktalna, wspomagając inne metody, dostarcza ożywczych inspiracji, ale sama w sobie nie daje humanistyce ugruntowanej odpowiedzi³³, co wcale nie świadczy o tym, że „... teoria chaosu to filozofia na złe czasy? Czy język jest tylko lustrem entropii³⁴? Raczej „nie”, ponieważ: „Destrukcja czasu, przestrzeni i podmiotu ... jest odzwierciedleniem destabilizacji w odbiorze rzeczywistości, zacierania się granic między rzeczywistością a fikcją oraz zniszczenia wiary człowieka w potęgę myślenia³⁵. Otóż James Gleick, „ilustrując nowy paradygmat nauki, wskazywał na wzmożone prawdopodobieństwo przypadku, nieładu i nieprzewidywalności – chaosu, za którym czai się tajemniczy typ porządku³⁶. Być może dlatego „Wydaje się, że chaos prymarnie warunkuje zaistnienie rezultatu, ..jako ...nieodłączną cechę uniwersalnego schematu myślowego – obrazu wszelkiej kreacji³⁷.

Nawiązując do autorskich przemyśleń i badań dotyczących teorii chaosu w dyskusji nad pedagogiką³⁸, dla której najszerzej rozumiane wychowujące społeczeństwo rozpatruje się w aspekcie LLL, należy podkreślić, że tradycyjne procedury badawcze, gdzie najważniejszy jest wskaźnik liczbowy lub hermeneutyka, na ogół nie ujmują dynamiki zjawisk oraz oddziaływania tzw. mikroelementów. W takim też stanie rzeczy więź społeczna jest kreowana lepiej lub gorzej przez samorząd lokalny, zaś ważnym sprzymierzeńcem jest szkoła, a w niej uczniowie, nauczyciele i rodzice³⁹.

³⁰ L. Wiśniewska L., *Chaos, porządek i paradygmaty (w naukach i literaturze)*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 132.

³¹ E. Filipczuk, *Efekt skrzydeł motyla*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 185.

³² R. Koschany, *Przypadek w interpretacji*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 194.

³³ Z. W. Solski, *Dramaturgia fraktalna. Szkic do wybranych sztuk Tadeusza Różewicza*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 224.

³⁴ A. Janus-Sitarz, *Pytania dydaktyki wobec teorii chaosu*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 173.

³⁵ D. Komorowski, *Paradoks jako figura chaosu*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 213.

³⁶ J. Gleick, *Chaos. Narodziny nowej nauki*, Wydawca: Zys i S-ka, Poznań 1996, s. 317.

³⁷ K. Terminiński, *Śródziemnomorski mit chaosu*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, op. cit., s. 283.

³⁸ K. Wenta, *Teoria chaosu w dyskusji nad pedagogiką*, Wydawnictwo: Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom 2011, s. 71–73.

³⁹ K. Wenta, *Trust in the School*, [w:] E. Perzycka (red.), *Contexts of Trust in ICT-Aided Educational interactions*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 111–124.

Zakończenie

Więź społeczna w ujęciu socjologicznym to „całokształt stosunków, zależności i podobieństw między członkami zbiorowości, grup społecznych lub społeczeństwa, decydujących o tym, że tworzą one względnie zwarte i wyodrębniające się spośród innych całości”⁴⁰. Co prawda w różnych społeczeństwach i okresach dominują różne typy więzi społecznych, np. wskazuje się na różnice między wspólnotą i stowarzyszeniem⁴¹, na solidarność mechaniczną i organizacyjną⁴², na więź społeczeństwa w oparciu o związki rodowe i terytorialne⁴³, ekonomiczno-bytowe i kulturowe itp...

Metaforyczne określenie „więź społeczna” nie ma ściśle określonego znaczenia i pozostaje w zależności od charakteru danej teorii, gdy nacisk pada na zjawiska obiektywne, np. podział pracy, bądź na zjawiska subiektywne, gdy akcentuje się wolę, świadomość, postawy itp.⁴⁴. Z punktu widzenia pedagogiki więź społeczną można analizować przede wszystkim od strony opiekuńczej, wychowawczej i kształcącej w stosunku do człowieka w wieku dziecięcym, dorosłym i senioralnym, dostrzegając zarazem funkcje prorodzinne, prosojalne i proedukacyjne ze strony samorządu lokalnego w aspekcie inicjatywnym, organizacyjnym, finansowym i kontrolno-oceniającym.

Potrzeba dociekań dotyczących problematyki aktywnego uczestnictwa samorządu lokalnego w procesach związanych z umacnianiem więzi społecznej, na gruncie tworzenia i doskonalenia zaufania w danym środowisku terytorialnym wiąże się z przewidywaniem zarówno metaforycznego, jak i deterministycznego chaosu. Wynika to stąd, iż procesy zmian społecznych, w warunkach postępującej globalizacji, zwłaszcza niszczenia społecznego zaufania, prowadzą do osłabiania więzi społecznych, także w środowiskach lokalnych. Dlatego odwołanie się do dorobku teorii chaosu wydaje się być zasadne, ponieważ życie społeczne na ogół jest nieprzeźroczyste, a planowania pożądanych zmian lub ich spontaniczności, np. w kategorii oczekiwań, ewentualnie obaw społecznych, nie da się analizować w oparciu o zasady matematyki liniowej, nawet przy zastosowaniu bitowych algorytmów komputerowych.

⁴⁰ *Więź społeczna*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/wiez-spoleczna>, stan z dn. 14.02.2016.

⁴¹ F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie*, tłum. M. Łukasiewicz, PWN, Warszawa 1988.

⁴² E. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

⁴³ L. Krzywicki, *Człowiek i społeczeństwo. Wybór pism*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1986.

⁴⁴ *Więź społeczna*, op. cit., stan z dn. 15.02.2016.

Na podstawie poddanych analizie źródeł pozyskanych i wywołanych w trakcie badań własnych, znajdujących się w opublikowanych autorskich, danych, można z dużą dozą ostrożności stwierdzić, że więź społeczna w środowiskach lokalnych znajduje się pod znaczącym wpływem samorządu, zwłaszcza wówczas, gdy ujawniają się wyraźne symptomy zaufania społecznego. Praktyczne wnioski korespondują z zasygnalizowanymi merytorycznymi wątkami dotyczącymi teorii chaosu, jako kierunkowskazami wskazującymi na znaczenie tzw. pierwszych sygnałów o sukcesie lub zagrożeniu, o przyciąganiu i odpychaniu pojedynczych ludzi i grup społecznych oraz o fraktalności w procesach powstawania lub unicestwiania na zasadzie samopodobieństwa w sferze funkcjonowania mechanizmów więzi społecznych.

Streszczenie

Samorządność dla więzi społecznej w społeczeństwie lokalnym

Warunkiem kształtowania się więzi społecznej w środowisku lokalnym jest przede wszystkim zaufanie międzyludzkie. Samorząd lokalny pełni znaczącą funkcję na rzecz umacniania więzi społecznej na zasadzie włączania jednostki i zróżnicowanych grup społecznych do świadomego życia we wspólnocie. Ważna jest świadomość przynależności do grupy mieszkańców, a wśród osób pracujących w danym terenie, poczucie wspólnoty wartości i interesów. Samorząd lokalny, kojarząc interesy mieszkańców i osób związanych z terenem, z warunkami ich bytowania oraz ze sprawami całej społeczności, nawet w sytuacji chaosu realizacji trudnych działań dla dobra wspólnego, sprawuje reprezentatywną władzę terenową.

Słowa kluczowe: więź społeczna, zaufanie, chaos metaforyczny i chaos deterministyczny.

Summary

Self-governance for social bonds in the local society

The condition of social bonds formation in the local community is primarily interpersonal trust. Town council fulfils a significant function to strengthen social ties by engaging individuals and social groups in conscious life of the community. Being aware of belonging to a group of inhabitants or sense of community values and interests among people working in the area is very important. By matching inhabitants' and people's related to the area interests with their existence conditions and whole community issues, town council holds a representative local authority to pursue difficult policy for common well-being, even in situations of chaos.

Keywords: social bond, trust, metaphorical chaos and deterministic chaos.

Bibliografia

1. Bobiński W., *Mówił polonista z fizykiem, ale jakim językiem? Pokusy i zagrożenia zwłaszcza przez humanistów z nauk ścisłych*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla. Humanisci wobec teorii chaosu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
2. Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985.
3. Brzezińska A. I., Czub T., *Zaufanie społeczne jako wyzwanie i ratunek dla polskiego systemu edukacji*, [w:] M. Kowalczyk, *Zaufanie społeczne rodzi się w szkole* (1), <http://www.ednews.pl/system>, stan z dn. 18.02.2016.
4. Durkheim E., *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
5. Filipczuk E., *Efekt skrzydeł motyla*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, *op. cit.*
6. Fromm E., *Zapomniany język. Wstęp do rozumienia snów, baśni i mitów*, wstępem opatrzył K. T. Toeplitz, tłum. J. Marzęcki, Państwowy Instytut Wydawniczy 1977.
7. Gleick J., *Chaos. Narodziny nowej nauki*, Wyd. Zys i S-ka, Poznań 1996.
8. Janus-Sitarz A., *Pytania dydaktyki wobec teorii chaosu*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, *op. cit.*
9. Klimowicz E., *Wartościowanie*, [w:] W. Krajewski, przy współpracy R. Banajskiego (red.), *Słownik pojęć filozoficznych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1996.
10. Komorowski D., *Paradoks jako figura chaosu*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, *op. cit.*
11. Koschany R., *Przypadek w interpretacji*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, *op. cit.*
12. Kowalczyk M., *Zaufanie społeczne rodzi się w szkole*, <http://www.ednews.pl>, stan z dn. 4.05.2015.
13. Kleszczykowska K., *Dobrodziejstwo chaosu znaków językowych*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, *op. cit.*
14. Kubinowski D., *Przyrodnicze i humanistyczne podstawy badań pedagogicznych*, [w:] Palka S. (red.), *Podstawy metodologii badań w pedagogice*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2010.
15. Krzywicki L., *Człowiek i społeczeństwo. Wybór pism*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1986.
16. Kwiatkowska H., *Zaufanie w przestrzeni komunikacyjnej szkoły*, <http://repetitorium.amu.edu.pl>, stan z dn. 16.07.2015.
17. Pastuchowa M., *Ślady obecności. Staropolskie leksemy czasownikowe we współczesnej polszczyźnie*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla...*, *op. cit.*

18. Rothert A., *Między porządkiem a chaosem*, Dom Wydawniczy „ELIPSA”, Warszawa 2006.
19. *Samorząd terytorialny w Polsce*, <https://pl.wikipedia.org/>, stan z dn. 10.02.2016.
20. Solski Z. W., *Dramaturgia fraktalna. Szkic do wybranych sztuk Tadeusza Różewicza*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla....*, *op. cit.*
21. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków 2007.
22. Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, R–Ż, PWN, Warszawa 1985.
23. Tempczyk M., *Teoria chaosu*, [w:] W. Krajewski przy współpracy R. Banajskiego, *Słownik pojęć filozoficznych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1996.
24. Terminińska K., *Śródziemnomorski mit chaosu*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla....*, *op. cit.*
25. Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie*, tłum. M. Łukasiewicz, PWN, Warszawa 1988.
26. *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*, Portland House, New York 1989.
27. Wenta K., *Teoria chaosu w dyskusji nad pedagogiką*, Wydawnictwo: Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom 2011.
28. Wenta K., *Trust in the School*, [w:] E. Perzycka (red.), *Contexts of Trust in ICT-Aided Educational interactions*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
29. *Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo „Gutenberg”, Kraków 1922 (reprint), Poznań 1997.
30. *Więź społeczna*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/wiez-spoleczna>, stan z dn. 14.02.2016.
31. Wiśniewska L., *Chaos, porządek i paradygmaty (w naukach i literaturze)*, [w:] K. Bakula, D. Heck (red.), *Efekt motyla....*, *op. cit.*

Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego

Wprowadzenie

Wizje samorządności terytorialnej i sposobów funkcjonowania lokalnych społeczności zawsze wzbudzały zainteresowanie, bez względu na miejsce, czas i krąg kulturowy. W kręgu kultury śródziemnomorskiej samorządność terytorialna łączyła się z barierami geomorfologicznymi, które wpływały izolująco na poszczególne społeczności oraz ze sposobami zasiedlania nowych terenów. W pierwszym przypadku samorządność była formą organizacji życia publicznego wyizolowanej społeczności. W drugim przypadku dochodził jeszcze element motywacyjny – samorządność była wprowadzana jako dodatkowy bodziec zachęcający do zagospodarowywania nowych obszarów.

Przez kilka stuleci idea samorządności terytorialnej traktowana była jako jeden z aspektów funkcjonowania lokalnych społeczności, czyli ujmowana była w kontekście „małych ojczyzn”. Dopiero w drugiej połowie XX stulecia pojawiły się nowe podejścia do tego zagadnienia, które określa się mianem: 1) lokalizmu, 2) nowej prawicy i teorii wyboru publicznego, 3) podwójnego państwa oraz 4) relacji społecznych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza dwóch najbardziej popularnych koncepcji – modelu „małych ojczyzn”, opartego na lokalizmie oraz modelu rynkowego, wywodzącego się z teorii wyboru publicznego (*Public Choice Theory*)¹. Zdominowały one toczące się w Europie Zachodniej dyskusje nad ideą samorządności terytorialnej. Rozwój nowoczesnych mechanizmów rynkowych, społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wie-

¹ Należy pamiętać, że analizowane „dwie drogi” stanowią czyste, modelowe rozwiązania. W praktyce spotykamy przede wszystkim modele mieszane (hybrydowe). Poświęćmy im odrębną analizę i opracowanie.

dzy mocno zmienił warunki funkcjonowania nie tylko poszczególnych osób, ale również lokalnych społeczności. Wpłynął także na spory wokół idei samorządności terytorialnej (lokalnej) w krajach Unii Europejskiej. W Polsce tego typu dyskusja praktycznie nie pojawiła się, co bardzo utrudniło upowszechnienie się i akceptację idei „małych ojczyzn” jako podstawy funkcjonowania rodzimego samorządu terytorialnego.

Europejskie spory wokół samorządu i lokalnej gospodarki

Europa posiada bardzo bogate doświadczenia w zakresie lokalnej samorządności oraz rozwoju gospodarczego na tym poziomie. Już w średniowieczu tworzone oraz wprowadzane różnorodne rozwiązania mające wspierać zasiedlanie i zagospodarowywanie przestrzeni geograficzno-przyrodniczej. W kolejnych stuleciach wydarzenia historyczne oraz procesy społeczno-gospodarcze wpływały w istotny sposób na funkcjonowanie lokalnych społeczności. Procesy urbanizacji czy rewolucja przemysłowa z jednej strony oraz konsekwencje wojen, epidemii, głodu, rewolucji oraz przemian kulturowych – z drugiej, przekładały się na istnienie bądź funkcjonowanie samorządności terytorialnej i małych społeczności.

Po II wojnie światowej i powstaniu wspólnot europejskich (Unii Europejskiej) problem samorządności i lokalnego rozwoju powrócił w postaci wieloletnich sporów toczonych zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemczech czy krajach skandynawskich. Spory te nie dotyczyły zasadności istnienia samorządów, lecz sposobów („filozofii”) realizacji ich celów, funkcji czy znaczenia dla lokalnych społeczności. Dyskusja nie przyniosła jednoznacznego rozstrzygnięcia, ale zwróciła uwagę na wiele bardzo ważnych wyzwań i problemów. Pozwoliła również na wypracowanie dwóch głównych „filozofii” rozwoju lokalnego – opartej na lokalizmie i opartej na rynku oraz dwóch, mniej popularnych podejść – koncepcji podwójnego państwa oraz idei państwa lokalnego i relacji społecznych.

Lokalizm może być traktowany jako oficjalna doktryna ruchu samorządowego. Zakłada on konieczność rozwoju autonomicznych, wybieralnych samorządów. Wynika to po pierwsze z faktu, że wartością samorządu jest szeroki dostęp do władzy oraz zaangażowanie wielu decydentów w lokalnych społecznościach. Dyfuzja władzy jest wartością fundamentalną. Po drugie, samorządność umożliwia uwzględnianie różnorodności i całego wachlarza preferencji oraz potrzeb występujących na poziomie społeczności lokalnej. Po trzecie, samorząd realizuje zasadę subsydiarności, czyli pozwala podejmować decyzje i rozwiązywać

problemy tam, gdzie one występują. Ponadto, po czwarte, samorząd ma zdolność zdobywania lojalności społeczności lokalnej. Przedstawiciele lokalizmu zdają sobie sprawę, że nie zawsze samorządy działają sprawnie i zgodnie z lokalnymi interesami, dlatego system ten musi być wsparty odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi i podlegać ustawicznym modyfikacjom. Koncepcje lokalizmu spotykają się z krytyką, opartą na kilku podstawowych argumentach. Po pierwsze, nie można nadawać demokracji lokalnej absolutnej wartości, ponieważ inne formy ekspresji interesów i potrzeb obywateli nie muszą być gorsze od instytucji samorządowych. Po drugie, zbyt optymistyczna jest wiara lokalistów w sprawne funkcjonowanie mechanizmów polityki lokalnej i instytucji samorządowych.

Zwolennicy nowej prawicy i teorii wyboru publicznego koncentrowali się w ataku na koncepcje samorządowe. Dla zwolenników tego podejścia optymalnym mechanizmem alokacji dóbr i podejmowania decyzji jest rynek. Natomiast administracja państwowa i samorządowa charakteryzuje się skłonnością do nadmiernych, nieefektywnych wydatków. Konkurencja między partiami i ugrupowaniami rozbudza oczekiwania społeczne. Istniejące mechanizmy demokratyczne są bardzo słabymi wskaźnikami preferencji i potrzeb mieszkańców. Tendencja do nadmiernej podaży jest dodatkowo wzmacniana przez cechy biurokracji. Dbając o własne interesy, dąży ona do powiększania budżetu, którym dysponuje, co sprzyja rozbudowie systemu obciążeń społecznych. Niedostatki demokracji przedstawicielskiej i administracji publicznej przyczyniają się do tego, że samorządy lokalne są nieefektywne, marnują środki i są skłonne do wydawania nadmiernej ilości pieniędzy. Można dokonać pewnej poprawy tej niekorzystnej sytuacji poprzez zawieranie kontraktów na świadczenia usług z firmami prywatnymi i rozczłonkowanie biurokracji. Pierwszy element jest ważny, ponieważ dopuszcza konkurencję, zmusza administrację do ujawnienia informacji o kosztach świadczenia usług przez sektor publiczny i pozwala porównać efektywność oraz wydajność z sektorem prywatnym. Drugi element pozwoli na stworzenie mniejszych, bardziej jednorodnych i bardziej sprawnych gmin. Teoria wyboru publicznego jest szczególnie ostro atakowana przez zwolenników samorządów lokalnych. Zgodnie z ich poglądami programy rządowe były uzupełniane przez mechanizm rynkowy ze względu na ich niedostateczną, a nie nadmierną podaż. Należy także zwrócić uwagę, że prowadzona przez zwolenników teorii wyboru publicznego krytyka demokracji przedstawicielskiej współwystępuje z bezkrytyczną apologią mechanizmu rynkowego, mimo że teoria ekonomii już dawno wykazała wiele jego niedoskonałości. Nie ma również empirycznego uzasadnienia teza, że biurokracja zawsze dąży do maksymalizacji rozmiarów budżetu.

Koncepcja podwójnego państwa jest szczególnie popularna w środowiskach akademickich. Opiera się ona na rozróżnieniu między dwoma funkcjami państwa – inwestycjami społecznymi i konsumpcją społeczną. Inwestycje społeczne mają, poprzez wsparcie sektora prywatnego, podtrzymywać produkcję dóbr i usług. Obejmują one dostarczanie surowców i usług (węgiel, stal, gaz, elektryczność), infrastrukturę techniczną (drogi, koleje, porty) i bezpośrednią pomoc finansową, w postaci pożyczek, wykupu akcji, dotacji czy ulg podatkowych dla firm. Konsumpcja społeczna jest natomiast potrzebna, aby wspierać zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych różnych grup społecznych, które nie zawsze mogą być zaspokojone przez mechanizm rynkowy. Ta kategoria obejmuje bezpośrednią pomoc w postaci emerytur, zasiłków społecznych i rodzinnych oraz udział państwa w dostarczaniu oświaty, usług zdrowotnych i mieszkalnictwa. Z funkcjami inwestycyjnymi i konsumpcyjnymi wiążą się różne typy procesów politycznych. Pierwszy jest bardziej zamknięty, natomiast drugi otwarty, demokratyczny i podatny na konkurencję. Koncepcja podwójnego państwa spotkała się również z krytyką. Szczególnie ostro atakowano rozdzielanie funkcji inwestycyjnej i konsumpcyjnej.

Idea państwa lokalnego i relacji społecznych zakładała, że realizowane są dwie podstawowe funkcje: fizyczna reprodukcja siły roboczej i zapewnienie spokoju społecznego. Odbyna się to na poziomie lokalnym i centralnym. Koncepcja ta nie zyskała ze względu na swoją niejednoznaczność większej popularności.

Tab. 1.

Charakterystyka procesów obsługujących inwestycje społeczne i konsumpcję społeczną w koncepcji podwójnego państwa

Wyszczególnienie	Poziom centralny	Poziom lokalny	Napięcia
Funkcje ekonomiczne	Inwestycje społeczne	Konsumpcja społeczna	Priorytety ekonomiczne kontra autonomia lokalna
Sposób wyrażania interesów	Korporacjonizm	Współzawodnictwo	Kierunek racjonalny kontra demokratyczna odpowiedzialność
Dominująca ideologia	Własność prywatna	Prawa obywatelskie	Zysk kontra potrzeby

Źródło: G. Stoker, *Theories of Local Government and Politics*, London 1988.

Ostatnie trzy dekady przyniosły jeszcze inne dodatkowe wyzwania dla poszukiwania strategii rozwoju lokalnych społeczności i gospodarek. Pierwsza ich grupa łączy się z szybko narastającą antropopresją na środowisko przyrodnicze i towarzyszącym jej rozwojem koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego. Już w połowie lat 90. XX w. znaczna część społeczności lokalnych tworzyła i próbowała wdrażać strategię rozwoju zrównoważonego i trwałego. Druga grupa wyzwań pojawiła się na przełomie lat 80. i 90. XX stulecia w postaci społecznych (społeczeństwo informacyjne) i gospodarczych (gospodarka oparta na wiedzy) konsekwencji rewolucji informatycznej. Zmieniła ona wiele istotnych aspektów funkcjonowania lokalnych społeczności i gospodarek. Tworzą się zupełnie nowe stosunki interpersonalne, sposoby komunikacji i wymiany informacji, a także elektroniczne (internetowe) formy gospodarowania.

Bez względu na powyższe kontrowersje, samorząd terytorialny jest niezwykle ważną formą społecznej i politycznej ekspresji aktywności ludzi. Realizuje przy tym bardzo istotne wartości o bardziej uniwersalistycznym charakterze, takie jak: wolność, partycypacja czy efektywność. Samorząd umożliwia rozczłonkowanie władzy politycznej, nie pozwalając na jej koncentrację w jednym ośrodku decyzyjnym. Już w 1959 r. zwrócono uwagę na ten element, pisząc: „Jeśli chcemy popierać wolność, władza rządu powinna być podzielona. Będzie to chronić jednostki i grupy obywateli przed arbitralnymi decyzjami podejmowanymi przez rząd i przed skutkami koncentracji władzy politycznej i ekonomicznej. Taki podział władzy może być określony mianem wstrzemięźliwości ustrojowej”². Istnienie samorządu umożliwia poważniejsze zaangażowanie się ludzi w procesy podejmowania decyzji, będące sprawowaniem władzy politycznej. Zaangażowanie to (partycypacja) przyjmuje trojaką formę:

- bezpośredniego wyboru na radnego (partycypacja bezpośrednia),
- udziału w głosowaniu (partycypacja pośrednia),
- uczestnictwa w stałej kontroli organów samorządowych (partycypacja kontrolna).

Część zwolenników samorządu terytorialnego uważa także, że jego istnienie sprzyja efektywności. W literaturze problemu wyróżnia się dwa rodzaje efektywności ekonomicznej – efektywność alokacyjną i efektywność X. Pierwsza oznacza, że posiadane zasoby czynników produkcji są wykorzystywane w sposób najbardziej zbliżony do rozkładu rzeczywistych preferencji

² Cytat za J. Steward, R. Greenwood, *The Purpose and Character of Local Government*, University of Birmingham, 1995, s. 57.

społecznych. Efektywność typu X, wprowadzona jako pojęcie do literatury przez H. Leibensteina, oznacza takie wydatkowanie posiadanych zasobów na wytworzenie dobra lub usługi, które jest do zaakceptowania przez producenta i konsumenta. Nie musi być to poziom wyznaczony przez zasadę racjonalnego gospodarowania. Nie ma bezpośrednich dowodów, że samorząd terytorialny osiąga wyższy poziom efektywności typu X, chociaż, jak zauważa W. Oates, „w przypadku dóbr publicznych, które konsumowane są przez część społeczeństwa zajmującą wyodrębniony region i dla których koszt wytworzenia jednostki produktu jest taki sam w przypadku rządu centralnego i samorządów lokalnych, bardziej efektywne (lub przynajmniej równie efektywne) jest zapewnienie poziomu produkcji odpowiadającego optimum Pareto przez samorząd każdej z gmin, niż zapewnienie przez rząd centralny jednakowego dla wszystkich gmin poziomu produkcji”³. Częściej natomiast mówi się, że samorząd ma większe szanse osiągnięcia wyższego poziomu efektywności alokacyjnej.

Spotyka się również poglądy, według których twierdzenia, iż samorząd terytorialny bardzo skutecznie zapewnia realizację powyższych wartości, są mocno przerysowane. Realizacja wolności jest zapewniona w nowoczesnym demokratycznym państwie przede wszystkim przez system prawny i towarzyszące mu instytucje. Osiąganie odpowiedniego poziomu efektywności, czy to alokacyjnej, czy typu X, jest skuteczniej realizowane przez mechanizm rynkowy i działające na nim prywatne podmioty gospodarcze. Zdaniem niektórych przedstawicieli teorii wyboru publicznego, w sferze dóbr publicznych podmioty prywatne także są bardziej efektywne niż inne (państwowe czy samorządowe).

Lokalizm i ujęcie społeczne „małych ojczyzn”

Lokalizm jest podejściem opartym na kilku założeniach o filozoficzno-socjologicznej proveniencji. Zgodnie z nimi, funkcjonowanie samorządu lokalnego opiera się na pewnej wewnętrznej „filozofii” i logice. Jej elementy, które można w określony sposób zidentyfikować, są następujące:

- 1) samorząd terytorialny nadaje znaczenie przestrzeni geograficzno-przyrodniczej i społeczno-ekonomicznej,
- 2) samorząd terytorialny jest wspólnotą, która sama sobą zarządza,
- 3) samorząd terytorialny promuje i rozszerza możliwości wyboru,
- 4) samorząd terytorialny jest reakcją na istniejące zróżnicowanie i kreuje przyszłe zróżnicowanie,

³ Cytat za J. Steward, R. Greenwood, *op. cit.*, s. 58.

- 5) samorząd terytorialny uczy procedur rządzenia,
- 6) samorząd terytorialny to forum prezentacji problemów mieszkańców i grup społecznych,
- 7) samorząd terytorialny wzmacnia partycypację obywatelską,
- 8) samorząd terytorialny dostarcza określonych dóbr i usług.

Ad 1) Samorząd lokalny zarządza konkretnym terenem (przestrzenią geograficzno-przyrodniczą i społeczno-ekonomiczną). Obszar ten decyduje o tożsamości danego samorządu. Jeżeli mieszkańcy tego terytorium mają poczucie związku z nim, to czynniki takie wzmacniają samorządność. Jest to pasywny aspekt przestrzennej tożsamości samorządu lokalnego. Może on także kształtować przestrzeń, wzmacniać jej cechy i rozwijać. W ten sposób samorząd terytorialny może kreować nowe wartości, utrzymywać lub niszczyć już istniejące. Należy zatem bardzo ostrożnie obchodzić się z różnymi walorami identyfikującymi daną przestrzeń, aby poprzez ich niszczenie nie doprowadzić do utraty poczucia odrębności i znaczenia samorządu lokalnego.

Ad 2) Na samorząd terytorialny można także patrzeć jak na samorządzącą się społeczność lokalną, która próbuje w ten sposób realizować swoje wspólne interesy oraz cele. To podejście znane z dyskusji politycznych i politologicznych.

Ad 3) Poprzez wybierane w demokratycznych wyborach instytucje samorządowe lokalna społeczność dokonuje zbiorowych wyborów. Jest to najczęściej strategia polegająca na utrzymywaniu równowagi między interesami różnych grup tworzących społeczność lokalną. Możliwość dokonywania wyborów na szczeblu lokalnym promuje i rozszerza posiadane alternatywy wyboru w ramach systemu demokracji politycznej.

Ad 4) Związki z miejscem i poczucie jego odrębności mają wpływ na istnienie poczucia zróżnicowania – w zakresie środowiska geograficznego, przyrodniczego, społecznego, ekonomicznego, kulturowego czy w zakresie potrzeb – indywidualnych i zbiorowych. Samorząd terytorialny pozwala te zróżnicowania eksponować, promować i zaspokajać związane z nimi potrzeby.

Ad 5) Samorząd lokalny ze swej istoty stwarza możliwości uczenia się procesu rządzenia w sposób bezpośredni (poprzez aktywne uczestniczenie w nim) i pośredni (poprzez obserwacje i kontrolę). W skali kraju trzeba „uśredniać” decyzje, nie podejmując lokalnego zróżnicowania. Na szczeblu samorządu terytorialnego nie da się tego zróżnicowania ominąć.

Ad 6) Samorząd terytorialny odgrywa ważną rolę nie tylko dlatego, że umożliwia podejmowanie zbiorowych decyzji, ale także dlatego, że stanowi forum,

na którym poszczególni członkowie społeczności oraz grupy obywateli mogą zgłaszać swoje potrzeby. Jest to jeden z największych walorów samorządu terytorialnego, co jest podkreślane w literaturze problemu.

Ad 7) Obywatel należy do konkretnej wspólnoty lokalnej i w tej wspólnocie ma prawo głosu i prawo bycia wysłuchanym, prawo do informacji i wyjaśnień. Ma także prawo uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji.

Ad 8) Organy samorządu terytorialnego oraz instytucje z nim związane są dostarczycielami wielu usług dla mieszkańców, od pełnienia obowiązków administracyjnych zaczynając, na realizacji usług komunalno-bytowych kończąc (np. wywóz śmieci, dostarczanie pitnej wody, odbiór ścieków itp.).

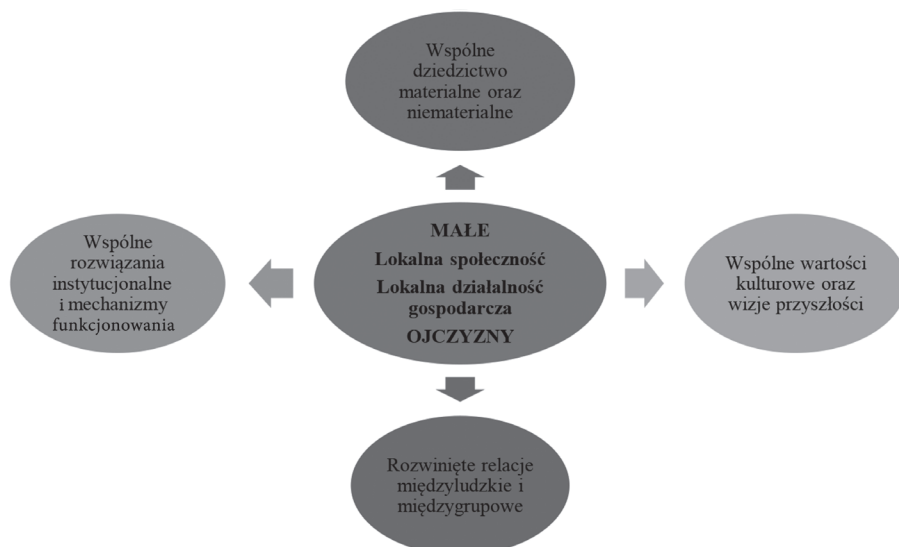
Lokalizm jest koncepcją polityczną oraz socjologiczną, zgodnie z którą społeczności lokalne oraz towarzysząca im działalność gospodarcza jest czymś więcej niż jedną z form zaspokajania potrzeb oraz zorganizowania życia społecznego. Jest traktowana jako współczesna, złożona forma łączenia ludzi, kreacji nowych relacji oraz pożądaných i akceptowanych przez mieszkańców wartości. „Małe ojczyzny” mają swoje wizje przyszłości oraz wspólne wartości kulturowe, swoje materialne i niematerialne dziedzictwo (schemat 1). Na dziedzictwo materialne składają się zarówno obiekty materialne, jak zachowana sieć komunikacyjna, zabytki kultury, dzieła sztuki, budynki i budowle, miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, jak i zmienione przez człowieka ekosystemy tworzące łącznie krajobrazy. Dziedzictwo niematerialne łączy się przede wszystkim z zachowanymi i pielęgnowanymi tradycjami, zwyczajami, opowieściami i legendami, ale również z wymiarem estetycznym czy poznawczym ekosystemów przyrodniczych oraz istniejących krajobrazów.

Niezwykle ważnym spoiwem „małych ojczyzn” są wspólne wartości kulturowe oraz wizje przyszłości. Mają one przede wszystkim walor integracyjny, co potwierdzają badania zrealizowane na Dolnym Śląsku, Opolszczyźnie oraz Ziemi Lubuskiej⁴. Mogą skupiać mieszkańców i ograniczać istniejące różnice, wpływając w zasadniczy sposób na tworzenie się lokalnych zasobów kapitału społecznego. Ten ostatni odgrywa ważną rolę we współczesnych procesach gospodarczych, skutecznie ograniczając rozmiary kosztów transakcyjnych, które można traktować jako koszty zbędne, w pewnych okolicznościach jako koszty marnotrawstwa.

⁴ Por. A. Becla, S. Czaja, *Czynniki integracji i dezintegracji społeczności lokalnych (na przykładzie społeczności gminy Dobromierz)*, [w:] *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2015, s. 193–219.

Schem. 1.

Spółeczna, oparta na lokalizmie koncepcja „małej ojczyzny”



Źródło: opracowanie własne.

Kapitał ludzki związany jest z rozwiniętymi relacjami międzyludzkimi i międzygrupowymi. Mogą one także wpływać na odczuwaną jakość życia, co jest cenione w takich małych społecznościach.

Na bazie wspólnych wartości i relacji interpersonalnych budowane są rozwiązania instytucjonalne i mechanizmy funkcjonowania samej społeczności oraz towarzyszącej jej lokalnej gospodarki. W przypadku koncepcji „małych ojczyzn” działalność gospodarcza podporządkowana jest w nieco mniejszym stopniu regułom rynkowemu (racjonalności ekonomicznej), a w większym – regułom społecznym (racjonalności społecznej). Jeżeli zatem za filary paradygmatu rynkowego uznamy znane z literatury⁵: rynek konkurencyjny i racjonalność *homo oeconomicus*, to gospodarka „małej ojczyzny” opiera się na modelu rozsądnego rynku, humanizmie, ekologizmie i neoetyzmie *homo cooperativus*. Najistotniejszy w tym podejściu rozsądny rynek charakteryzuje się m.in.: 1) stosowaniem kryterium „życie miarą wszelkich działań”, 2) dążeniem do równości, 3) jawnością informacyjną, 4) pełną internalizacją kosztów, 5) upowszechnianiem wiedzy i technologii, 6) akceptacją granic rozwoju, 7) różnorodnością i samowystarczalnością, 8) etycznością gospodarowania, 9) akceptacją uzasadnionej ingerencji państwa

⁵ Por. S. Czaja, *Paradygmat ekonomii głównego nurtu i ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011, s. 28–50.

oraz 10) dominacją małych i średnich przedsiębiorstw. Gospodarka „małej ojczyzny” eksponuje lokalne zasoby ekonomiczne, w tym zasoby ludzkie, antropogeniczne zasoby rzeczowe, zasoby i usługi środowiska przyrodniczego, zasoby kulturowe i zasoby informacyjne. Na tych zasobach opiera się przede wszystkim działalność gospodarcza prowadzona w takiej przestrzeni społeczno-ekonomicznej i przyrodniczej. Nie oznacza to autarkiczności lokalnej gospodarki. Lokalna gospodarka w ujęciu podejścia społecznego stara się wykorzystywać własne zasoby oraz zasilanie zewnętrzne, szukając równowagi pomiędzy poszczególnymi formami aktywności gospodarczej i zasobami. Jest to właściwa droga do wypracowania strategii rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Istnienie społeczeństwa informacyjnego może być sprzyjające dla rozwoju „małych ojczyzn” z kilku powodów. Po pierwsze, istniejące zbiory informacji (wiedzy) pozwalają coraz lepiej opisywać i rozumieć materialną (w tym gospodarczą, społeczną i ekologiczną) rzeczywistość istniejącą w lokalnej przestrzeni, w tym występujących tu zasobów ekonomicznych i form kapitału. Po drugie, możliwość gromadzenia takich zbiorów informacji pozwala coraz lepiej poznawać reguły niezbędne do prawidłowego funkcjonowania lokalnej gospodarki i społeczności. Po trzecie, rozwojowi „małych ojczyzn” mogą sprzyjać również możliwości komunikacyjne społeczeństwa informacyjnego.

Rynkowa koncepcja samorządności oraz lokalnej gospodarki

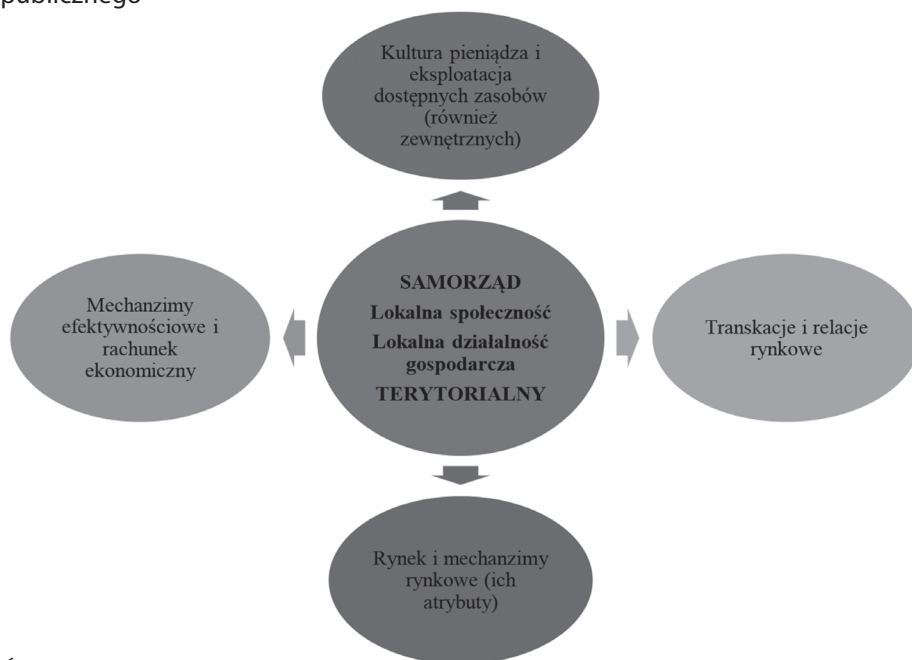
Drugie podejście ma inny charakter, oparty na funkcjonowaniu rynku i mechanizmu rynkowego (schemat 2).

W ujęciu rynkowym dominuje kultura pieniądza, a zasoby ekonomiczne są sprowadzone do przepływających strumieni pieniądza. Eksploatacja zasobów odbywa się według kryteriów kosztowo-cenowych.

Między mieszkańcami istnieją przede wszystkim relacje rynkowe, a dobra i usługi są przedmiotem transakcji. We współczesnej socjologii coraz częściej eksponuje się pogląd, że zdecydowana większość relacji międzyludzkich ma charakter transakcyjny. Samorząd terytorialny i lokalna gospodarka w koncepcji rynkowej wywodzą się z nowej ekonomii instytucjonalnej (zwłaszcza teorii wyboru publicznego). W tym ujęciu społeczność lokalna traktowana jest jako grupa ludzi-podmiotów zlokalizowana przestrzennie, wśród której wzajemne relacje są mocno zredukowane, najczęściej do transakcji, o rynkowym wręcz charakterze. Poziom integracji społecznej jest dość niski, a poszczególne osoby łączą często więzi internetowe, bez elementów emocjonalnych czy wspólnych wartości.

Schem. 2.

Rynkowa koncepcja samorządności oraz lokalnej gospodarki – teoria wyboru publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Dominujący w takiej społeczności jest mechanizm charakteryzujący się kilkoma cechami, jak: elastyczność, otwartość, skłonność do równowagi oraz konkurencyjność. Elastyczność oznacza, że podmioty rynkowe (pojedyncze osoby) reagują przede wszystkim na bodźce płynące z rynku. Otwartość natomiast łączy się z możliwościami prezentacji własnych potrzeb właśnie na rynku (popyt), gdzie pojawia się reakcja na nie (podaż). Ciekawym atrybutem mechanizmu rynkowego jest skłonność do równowagi. W ekonomii równowaga rynkowa rozumiana jest zarówno jako rzeczywista cecha rynku, jak i pewna *idée fixe*. Na poziomie mikroekonomicznym można dostrzec fakt, że wyrazem równowagi jest zawarcie każdej transakcji (równowaga transakcyjna). Konkurencyjność natomiast wyraża podejmowaną przez podmioty rynkowe chęć rywalizacji przy pomocy różnych narzędzi i metod – od ceny i kosztów, przez reklamę i promocję, różnicowanie cech produktu czy usługi towarzyszące, aż po image firmy.

Jeżeli mechanizm rynkowy jest podstawą organizacji i funkcjonowania lokalnej społeczności i gospodarki, to działania poszczególnych osób muszą podlegać rachunkowi ekonomicznemu i wyborom efektywnościowym, a nawet optymalizacyjnym. Dla zwolenników podejścia rynkowego gmina jest instytucją świadczącą typowe usługi, które mogą i powinny być oferowane na typowych

rynkowych zasadach. Muszą zatem podlegać ocenie efektywności ekonomicznej. W takich warunkach nie ma miejsca na kreację innych, nieprzekładających się na transakcje rynkowe, relacji funkcjonalnych czy elementów strukturalnych. Z tego powodu zwolennicy podejścia rynkowego kwestionują sensowność istnienia „małych ojczyzn”. Są one bowiem budowane z wykorzystaniem celów, zasad czy elementów niedających się poddać ocenie mechanizmu rynkowego i rachunku optymalizacyjnego.

Istnienie i rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz towarzyszącej mu gospodarki opartej na wiedzy ma duże znaczenie dla ewolucji rynkowych form gospodarowania. Pojawiają się i upowszechniają nowe elektroniczno-internetowe rozwiązania produkcyjne, handlowe, marketingowe czy logistyczne. Zdecydowanie łatwiejszy jest dostęp do odpowiednich informacji. Możliwości społeczeństwa informacyjnego w zakresie komunikacji interpersonalnej i międzygrupowej wpływają na tworzenie się odmiennych struktur społecznych.

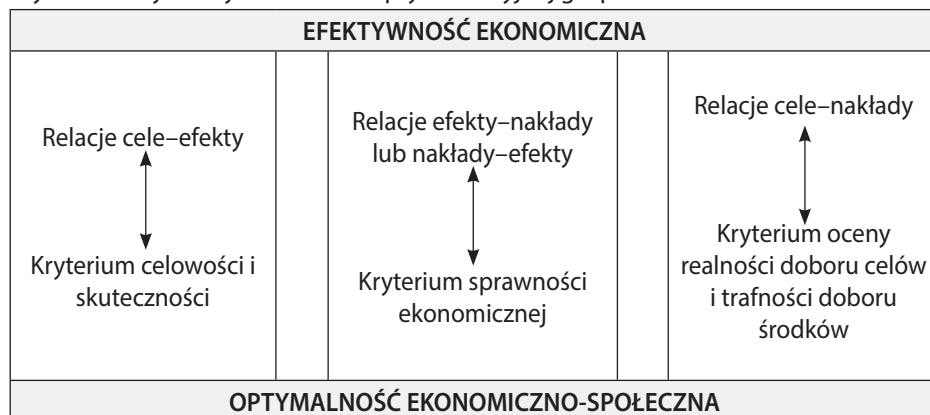
Oba podejścia zostały wypracowane w latach 70. oraz 80. XX w., a ich zwolennicy toczą gorące spory, uzasadniając swoje racje. Podstawowy problem polega jednak na tym, że nie istnieje jednoznaczne kryterium, które pozwoliłoby rozstrzygnąć ten spór. Jeżeli pozytywnie odpowiemy na pytanie, czy samorządność terytorialna powinna istnieć, a lokalna społeczność wraz z towarzyszącą jej gospodarką jest realnym elementem otaczającej nas rzeczywistości, to problem sprowadzi się właśnie do poszukiwania sposobów ich funkcjonowania.

Zakończenie. Porównanie podejścia społecznego („małych ojczyzn”) i rynkowego

Spór między zwolennikami „małych ojczyzn” i rynku nie musi prowadzić do jednostronnych deklaracji. Wystarczy nieco inaczej spojrzeć na związki pomiędzy efektywnością i optymalnością, co przedstawia schemat 3. Zgodnie z nim, na problem wyborów ekonomicznych, czy szerzej, wyborów w ogóle, możemy patrzeć z szerszej perspektywy, przyjmując następujące kryteria: 1) celowości i skuteczności, czyli użyteczności efektu, 2) sprawności ekonomicznej oraz 3) oceny realności doboru celów i trafności doboru środków. Pierwsze kryterium pozwala na ocenę relacji pomiędzy zakładanymi celami a osiągniętymi efektami. Jest to zatem ocena poprawności doboru celów, bardzo ważnej w ramach modelu „małej ojczyzny”. Ocena skuteczności jest jednakowo ważna dla obu podejść. Kryterium drugie – sprawności ekonomicznej – pozwala na właściwą analizę relacji efekty–nakłady i/lub nakłady–efekty. To niezwykle ważne kryterium w modelu rynkowym, a także w modelu „małych ojczyzn”, w warunkach niedoboru zasobów ekonomicznych.

Schem. 3.

Kryteria oceny efektywnościowo-optimalizacyjnej gospodarowania



Źródło: A. Becla, S. Czaja, A. Zielińska, *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa 2012, s. 59.

Trzecia grupa kryteriów daje możliwość zbadania wzajemnych relacji pomiędzy przyjętymi celami a wykorzystywanymi nakładami. Pozwalają one na przeanalizowanie realności wyboru celów, a jednocześnie trafności doboru środków ich realizacji. Są to niezwykle ważne kwestie zarówno w modelu rynkowym, jak i „małej ojczyzny”. Takie rozszerzone podejście pozwala znajdować rozwiązania, które pozwolą połączyć oczekiwania społeczne z wymaganiami rachunku optymalizacyjnego. Bardzo dobrym sposobem wyboru odpowiednich rozwiązań (projektów) jest analiza kosztów–korzyści. Łączy ona bowiem w sobie elementy korzyści i kosztów społecznych z analizami czysto ekonomicznymi.

Oba podejścia – koncepcja „małych ojczyzn” oraz ujęcie rynkowe – mają swoje zalety i ograniczenia, a tym samym zróżnicowane możliwości wdrożenia. Finalny wybór zależy od danej społeczności, jej wyobrażeń i oczekiwań co do przyszłości, dostępnych zasobów ekonomicznych i form kapitałów, a także podejmowanych decyzji i oddziaływań zewnętrznego otoczenia. Polskie doświadczenia pokazują powyższe wyzwania i dylematy decyzyjne. Aby je ograniczyć, wiele lokalnych społeczności i gmin samorządowych pomija w ogóle tego typu problemy. Nie podejmowano takich dyskusji na początku lat 90. XX w., kiedy popełniono dramatyczny błąd, przecinając relacje mieszkańcy–urzędy i regulacje samorządowe. Obecnie nie odczuwa się potrzeby takich rozważań, zwłaszcza w warunkach słabo partycypującego społeczeństwa. W efekcie spłaszczone w Polsce wiele wymiarów funkcjonowania lokalnych społeczności.

Streszczenie

Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego

Autorzy przedstawili wybrane problemy dyskusji wokół samorządności lokalnej. Omawiając koncepcje lokalizmu, teorii wyboru publicznego, podwójnego państwa oraz relacji społecznych, skupili się na lokalizmie i koncepcji „małych ojczyzn” oraz podejściu rynkowym.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, lokalizm, teoria wyboru publicznego, model „małych ojczyzn”, model rynkowy.

Summary

Two ways of local self-government development – a dispute over “the small motherland” model and the market one

The authors have introduced the chosen problems in a dispute over local self-government. They have discussed the conceptions of localism, theory of public choice, double state as well as the social relations. They have concentrated on localism and the conception of small motherlands and the market approaches.

Keywords: territorial council, localism, theory of public choice, model of small motherlands, market model.

Bibliografia

1. Becla A., Czaja S., *Czynniki integracji i dezintegracji społeczności lokalnych (na przykładzie społeczności gminy Dobromierz)*, [w:] *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2015, s. 193–219.
2. Becla A., Czaja S., Zielińska A., *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa 2012.
3. Czaja S., *Paradygmat ekonomii głównego nurtu i ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011, s. 28–50.
4. Steward J., Greenwood R., *The Purpose and Character of Local Government*, University of Birmingham, Birmingham 1995.
5. Stoker G., *Theories of Local Government and Politics*, MacMillan, London 1988.

Samorząd terytorialny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego

W nowych warunkach społeczno-ekonomicznych, politycznych i kulturowych, zaistniałych w polskiej rzeczywistości po 1989 r., nie bez znaczenia pozostaje reforma samorządowa i decentralizacja struktury zarządzania państwem. Wydaje się, że 25 lat istnienia władzy lokalnej (nawiązujących do pejzażu politycznego Polski przedwojennej) pozwala na diagnozę jej efektywności, zwłaszcza w obszarze współpracy z obywatelem zamieszkującym dany region. Istotne dla oceny przeprowadzonej reformy są opinie mieszkańców regionu związane z władzą lokalną, jej dostępnością, przejrzystością działań, służebnością i promowaniem lokalnych inicjatyw, zarówno na szczeblu powiatu, jak i globalnym, tj. krajowym i międzynarodowym. Trzeba mieć świadomość, że zróżnicowanie historyczne, geopolityczne, kulturowe i gospodarcze poszczególnych miejscowości, tworzących struktury powiatu, gminy, województwa pośrednio wpływa na jakość zarządzania, dostępność i wielkość środków finansowych pozwalających, bądź nie, na realizację zgłaszanych projektów, skuteczność działań w poszczególnych obszarach, jakość i rzetelność wypełnianych zadań.

Ten obiektywny czynnik, będący jednym z wielu decydujących o jakości świadczonych usług, nie jest jedynym i najważniejszym w kontekście współpracy z obywatelem. Tutaj zdecydowanie bardziej znaczące wydają się subiektywne wyznaczniki sprawowania władzy, tj. kompetencje i profesjonalne przygotowanie przedstawicieli władzy lokalnej do służebnej roli wobec zbiorowości składającej się z jednostek zamieszkujących dany region. Do podstawowych umiejętności zaliczyłabym również wsłuchiwanie się w głos obywateli, otwartość i odwagę w podejmowaniu decyzji konsultowanych społecznie, zdolności mediacyjne pozwalające na podmiotowe rozwią-

zywanie pojawiających się problemów, rozpoznawanie potrzeb i oczekiwań lokalnej wspólnoty. Są to cechy, które kształtują się w praktyce, w dialogu z innymi, wrażliwym podejściu do spraw zwykłych ludzi i traktowaniu swojej funkcji nie w kategoriach władzy, lecz odpowiedzialnej służby i misji. Trzeba podkreślić, że profesjonalne funkcjonowanie samorządu lokalnego uznaje się za podstawę państwa demokratycznego, w którym szanuje się podmiotowe prawa jednostki.

Prezentując podstawowe zagadnienia związane z historią samorządu terytorialnego, zadaniami, jakie ma do zrealizowania, strukturą organizacyjną, dostępnością dla obywateli, a także zaletami i wadami decentralizacji władzy państwowej w Polsce, mającej miejsce w 1990 r., spróbuję odpowiedzieć na następujące pytania: Jaka jest władza lokalna dzisiaj w kontakcie z obywatelem, tzn. czy przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego? W jakim stopniu wspiera lokalną społeczność oraz jej liderów, pobudza do działania? Czy jest dostępna, np. poprzez nowe technologie, dla obywatela? I wreszcie, czy mieszkańcy określonej wspólnoty chcą współpracować z przedstawicielami samorządu terytorialnego, realizować ideę partycypacji?

Poza literaturą naukową, która posłuży do nakreślenia kontekstu teoretycznego prezentowanych zagadnień, odwołam się do autorskich badań ankietowych, przeprowadzonych z 82 mieszkańcami Kotliny Kłodzkiej.

Samorząd lokalny – historia, definicja, struktura i zadania

Historia samorządu lokalnego nierozzerwalnie łączy się z rozwojem idei obywatelskości, której źródeł należy poszukiwać, zdaniem politologów, w wielkiej rewolucji francuskiej. Warto przypomnieć, że konstytucja francuska z 1789 r. uznała samorząd terytorialny za czwartą władzę (po władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej).

W odrodzonej Polsce, po 1918 r. ogólne koncepcje i idee związane z samorządem lokalnym znalazły się w Konstytucji marcowej z 1921 r., która zabezpieczała funkcjonowanie państwa opartego na zasadzie autonomicznego w obszarze administracji, gospodarki i kultury, samorządu lokalnego. Ponadto przewidywała podział państwa na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Poważne zmiany w strukturach władz lokalnych pojawiły się w roku 1950, kiedy to wprowadzono system oparty na wzorach radzieckich, znosząc formalnie samorząd lokalny i stanowiska z nim powiązane, tj. wojewodów, starostów, wójtów i burmistrzów, a także podległe im urzędy, wydziały i zarządy. „Wprowadzono jednolitość strukturalną i funkcjonalną

polegającą na włączeniu szeregu organów rządowej administracji terenowej (...) do systemu organizacyjnego rad”¹.

Samorząd, jaki znamy dzisiaj, ma swoje źródło w zmianach ustrojowych w Polsce lat 90. XX w. Ustawą o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. wprowadzono samorząd lokalny oparty na podziale kompetencji między administrację samorządową oraz rządową. Ustrojowe podstawy funkcjonowania samorządu lokalnego zawiera także Konstytucja RP z 1997 r. Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano osobowość prawną, samodzielność wykonywania zadań określonych ustawowo, samodzielność finansową (na dochody jednostek samorządowych składają się: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe) oraz możliwość kształtowania ustroju wewnętrznego. Niezależność władz terytorialnych w poszczególnych sferach działalności administracji rządowej stała się podstawą do przełamania różnego rodzaju monopolu obowiązujących w poprzednim ustroju, takich jak: monopol polityczny, jednolitej władzy i administracji państwowej, własności państwowej oraz monopol finansowy.

Niestety, pozostałości centralizacji, pomimo 25 lat doświadczeń, nadal są widoczne w niektórych strukturach samorządu terytorialnego, w postaci: upolitycznienia władz lokalnych, nepotyzmu, pozostawiającego wiele do życzenia stosunku urzędników do obywateli, minimalnej współpracy samorządu z przedstawicielami lokalnej wspólnoty, tj. instytucjami, organizacjami pożytku publicznego, braku wzajemnego zaufania, słabej aktywizacji i nikłego zainteresowania partycypacją obywatelską, a także niewielkiego wykorzystania narzędzi służących e-demokracji, opierających się na współczesnych osiągnięciach techniki.

Samorząd można określić jako „ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami”². Wymieniony aspekt lokalności w postaci własnych spraw wydaje się najważniejszym elementem konstytuującym władzę lokalną i podkreślającym jej priorytetowy obszar działania. W nurt takiego rozumienia władzy lokalnej wpisuje się kolejna definicja podkreślająca, iż jest to zdecentralizowana administracja publiczna, oraz „ogół ludzi mających możliwość podejmowania decyzji (...) w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców, realizacji interesów wspólnoty, kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego”³.

¹ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2003, s. 44.

² *Ibidem*, s. 25.

³ J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wyd. WSB, Poznań 2004, s. 95, za: M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Poznań 1994, s. 13.

Z kolei Europejska Karta Samorządu Terytorialnego definiuje samorząd terytorialny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców”⁴. W przywołanym cytacie samorząd terytorialny również określany jest przez pryzmat lokalności i zaangażowania społeczności, traktowanej w sposób podmiotowy. Natomiast przedmiotem działania jest realizacja obowiązków związanych z wykonywaniem administracji państwowej. Podmiotem dla samorządu lokalnego zawsze winna być społeczność lokalna zamieszkująca dany teren i powiązana ze sobą bardziej lub mniej wspólnymi wartościami, tradycjami, stylem życia, więzami społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi. Społeczności lokalne, rozumiane jako „zbiorowości społeczne zamieszkujące na określonym terytorium, na którym członkowie tych społeczności rozwijają aktywność społeczno-gospodarczą. Kształtują (...) silne lokalne więzi społeczne oraz różne formy lokalnego życia zbiorowego oparte na podobieństwie sytuacji, wspólnych norm i działań, celów i wartości”⁵, pełnią ważną i podstawową funkcję w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i w procesie kształtowania świadomości obywatelskiej. Zdolność tak pojętej zbiorowości do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, samorządności w znaczący sposób kreuje postawy jednostek. Pomimo globalnych trendów społeczności lokalne zachowują swoją terytorialną tożsamość, odrębność i względną trwałość, a część z nich w sposób szczególnie wyróżnia się swoją specyfiką, zwłaszcza kulturową (język, kuchnia, zwyczaje), uwarunkowaną historią i położeniem geopolitycznym (np. Śląsk, Kaszuby) na tle innych. Społeczność lokalna jest podstawową, pierwszą w życiu jednostki zbiorowością zaspokajającą jej liczne i istotne potrzeby, do których można zaliczyć potrzebę przynależności, uznania, pozycji, prestiżu, autorytetu. Ponadto dostarcza obowiązujących na jej terytorium wzorów życia i zachowania, pełniąc tym samym funkcje kontrolne. Pozwala na kształtowanie poczucia podmiotowości i sprawstwa, ponieważ „W małej grupie człowiek nie może stać się »numerem« (...) zachowuje swą indywidualność, jego kontakt z innymi członkami grupy jest kontaktem ludzkim, a nie technicznym”⁶. Jest więc ta wspólnota swego rodzaju antidotum na procesy zachodzące w świecie (takie jak industrializacja, technicyzacja, medykalizacja, globalizacja życia) i ich negatywne konsekwencje.

Przynależność terytorialna jest także istotnym elementem budującym tożsa-

⁴ Art. 3 ust. 1 Karty, za: J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2003, s. 27.

⁵ J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, op. cit., s. 87.

⁶ A. Kępiński, *Rytm życia*, Wyd. SAGITARIUS, Kraków 1992, s. 128–129.

mość jednostki, a jakość władzy sprawowanej przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, tworzenie odpowiedniego klimatu do współpracy poprzez wykorzystanie potencjału ekonomicznego, organizacyjnego, ludzkiego, otwarcie się na obywatela, który nierzadko chce mieć wpływ na to, co się dzieje w jego okolicy, powoduje, że „nasza tożsamość lokalna nie jest już tylko odruchem sentymentalnym, jest też jakimś sposobem na »urządzanie się« w warunkach, w których możemy wpływać na sposób, w jaki zorganizowane jest życie zbiorowości lokalnej”⁷.

Społeczności lokalne można podzielić, przyjmując różne kryteria rozróżnienia. Jednym z nich może być kryterium miejsca zamieszkania, pozwalające wyróżnić społeczności lokalne wiejskie, małomiasteczkowe, osiedlowe w wielkich miastach czy społeczności poszczególnych bloków mieszkaniowych.

Trzeba pamiętać, że im mniejsze terytorium obejmuje jednostka samorządowa, tym silniejsze więzi łączą daną wspólnotę, ale równocześnie trudniej wykonywać zadania publiczne.

Struktura samorządu terytorialnego opiera się na trójstopniowym podziale wprowadzonym ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. Składa się z podstawowej jednostki, jaką jest gmina, która stanowi odzwierciedlenie społeczeństwa w mikroskali. Kolejnym elementem podziału terytorialnego państwa jest powiat (ziemski lub grodzki – miasta liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców oraz te, które przestały być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r.) oraz województwo. Warto zaznaczyć, że powiat obejmuje całe obszary sąsiadujących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Aktualnie w Polsce jest 2478 gmin, 314 powiatów oraz 16 województw (stan na 1 stycznia 2015 r.)⁸.

W wielu opracowaniach dotyczących lokalnej władzy podkreśla się, iż większa wspólnota powinna podejmować tylko te zadania, których mniejsza nie może zrealizować sama, zgodnie z zasadą, że najpierw brane są pod uwagę potrzeby społeczności lokalnej, potem większej wspólnoty (np. regionalnej), a na końcu rangi ogólnopństwowej.

Do zadań gminy należą sprawy związane z infrastrukturą techniczną, infrastrukturą społeczną, z ochroną i bezpieczeństwem publicznym oraz ładem przestrzennym i ekologicznym. Z kolei powiaty, ze względu na większy potencjał gospodarczy, finansowy, społeczny, kulturowy powinny realizować zadania publiczne, ponadgminne, lokalne, których gminy nie są w stanie wykonać.

⁷ J. Wódz, *Między europejskim, narodowym, regionalnym i lokalnym. Kilka socjologicznych refleksji nad przemianami świadomości społecznej w Polsce*, [w:] J. Iwanek (red.), *Ludzie, instytucje, idee. Księga pamiątkowa dedykowana prof. dr hab. Januszowi Sztumskiemu*, Katowice 1997, s. 45.

⁸ <http://www.gus.pl>, stan z dn. 20.11.2015.

Gwarancją jakości realizowanych zadań powinno być przestrzeganie pięciu podstawowych zasad funkcjonowania samorządności. Można do nich zaliczyć: zasadę pomocniczości (subsydiarności), opierającą się na założeniu, że zadania powinny być realizowane na jak najniższym poziomie, przy zapewnieniu odpowiednich środków umożliwiających realizację celu; zasadę decentralizacji władzy publicznej na rzecz struktur terenowych (wspiera wartości takie jak: demokracja lokalna, aktywność społeczna, sprawność i służebność społeczna administracji publicznej, rozwój lokalny); zasadę samodzielności, oznaczającą, iż samorząd samodzielnie realizuje przekazane zadania własne i zlecone; zasadę demokracji przedstawicielskiej (pośredniej), opierającą się na wyborze przedstawicieli jednostek samorządu lokalnego w postaci członków organu stanowiącego i wykonawczego (rada gminy, powiatu, sejmik wojewódzki); oraz zasadę wolności zrzeszania, umożliwiającą przystępowanie społeczności lokalnych do międzynarodowych i regionalnych zrzeszeń.

Wymienione zasady powinny być priorytetowe dla przedstawicieli samorządu terytorialnego, gwarantując profesjonalną jakość usług nastawionych na potrzeby i oczekiwania lokalnej społeczności, przy liczonym udziale jej reprezentantów w ich realizacji (partycypacja obywatelska).

Władze lokalne a idea społeczeństwa obywatelskiego

Charakteryzując zakres zadań samorządu terytorialnego oraz podstawy prawno-organizacyjne umożliwiające sprawowanie władzy na danym terytorium, warto pamiętać, że jest on także odpowiedzialny za rozwój społeczeństwa obywatelskiego, będącego podstawą demokracji. „Życie lokalne, to, które skupia się na terytorium, będącym w jakimś sensie przestrzenią znaną, »swoją«, jest najlepszym miejscem, gdzie można się uczyć postaw prospołecznych, tutaj więc należałoby szukać podstaw do kształtowania (...) form efektywnie działającego społeczeństwa obywatelskiego”⁹.

Idea samorządności lokalnej wiąże się z ideą demokratyzacji i obywatelskości, mając u swoich podstaw takie założenia, jak: efektywność rozwiązywania spraw dotyczących konkretnych osób zamieszkujących określone terytorium, zwiększenie poczucia odpowiedzialności jednostek za siebie i swoją „małą ojczyznę”, jak i władzy lokalnej za obywatela, przejrzystość działań, zwiększenie szans na wprowadzanie nowości oraz rozpoznawanie zagrożeń we wczesnych fazach rozwoju, chroniące przed niepożądanymi skutkami, zbliżenie podmio-

⁹ J. Wódz, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna*, Warszawa 2005, s. 231.

tu decydującego do załatwianej sprawy, uznanie odrębności interesu lokalnego na tle spraw ogólnopństwowych, umożliwienie identyfikacji lokalnych władz z interesami mniejszej zbiorowości.

Społeczeństwo obywatelskie, definiowane na różne sposoby, można ogólnie przedstawić jako takie, które cechuje wielość celów i dążeń, obowiązywanie określonych zasad, brak przemocy i agresji¹⁰. Ponadto posiada ono liczne organizacje, stowarzyszenia, ruchy społeczne, powstałe na bazie oddolnych inicjatyw obywateli, niezależnych od państwa i niepodlegających jego bezpośredniej kontroli¹¹. Cechuje się wolnością wyboru, opinii, sądów, możliwością negocjowania stanowisk, uzgadniania wspólnych celów, dialogowym sposobem bycia, poszanowaniem szeroko rozumianej odrębności i różnorodności, poszukiwaniem kompromisu w kwestiach budzących wątpliwości, traktowaniem konfliktu jako naturalnego elementu interakcji międzyludzkich. To także „określone wartości, normy, przekonania i działania symboliczne”¹².

Przywołane konteksty rozumienia społeczeństwa obywatelskiego odsyłają do cech i zachowań jednostek charakteryzujących opisywaną zbiorowość. Kształtują się one w specyficznych warunkach społeczności lokalnej, odzwierciedlają system wartości, postaw, poglądów i opinii reprezentowanych przez poszczególnych obywateli zamieszkujących dany region. Nie bez znaczenia dla tożsamości jednostki pozostaje jakość współpracy z samorządem terytorialnym, poczucie partycypacji obywatelskiej i podmiotowości w relacjach z przedstawicielami władzy, a także poziom zadowolenia z realizacji potrzeb, efektywność w rozwiązywaniu spraw ważnych dla regionu, poczucie sprawstwa. Jeśli władza lokalna, sprawowana w imieniu obywateli i dla nich, wspiera lokalne inicjatywy, kreuje warunki pozwalające na działalność lokalnych liderów (aktorów życia społecznego), jest wrażliwa na potrzeby środowiska, współpracuje z różnymi organizacjami (trzeciego sektora, instytucjami, firmami) dla dobra wspólnego, to z pewnością mieszkańiec regionu ma większe szanse na doświadczanie demokracji w praktyce, angażuje się społecznie, jest aktywny i odpowiedzialny, czuje się bezpiecznie, ma zaufanie do innych obywateli i instytucji, co sprzyja wzrostowi kapitału społecznego. Można zaryzykować twierdzenie, że im więcej oddolnych inicjatyw obywatelskich, tym większe poczucie sprawstwa wśród członków wspólnoty, motywacji do działania na rzecz dobra wspólnego, i tym wyższy poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, solidarności i zaradności grupowej mieszkańców.

¹⁰ A. Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society*, Edinburgh 1995.

¹¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków 1996.

¹² M. Magoska, *Obywatel w procesie zmian*, Kraków 2001, s. 99.

Małe społeczności lokalne, ze względu na wyższy poziom integracji oraz wspólny teren zamieszkiwania, kreują lepsze warunki do rozwoju aktywności i współpracy niż zbiorowości luźne, nieposiadające poczucia wspólnoty ani identyfikacji z danym obszarem. Przeszkodą w budowaniu postawy obywatelskiej mogą być jednak doświadczenia wyniesione z poprzedniego ustroju, który odebrał jednostkom prawo do decydowania o własnych sprawach, osłabił aktywność i samoorganizację obywateli, cedując ważne do rozstrzygnięcia kwestie na urzędników i centralną władzę. Niestety relikty opisywanej mentalności są widoczne w postawach niektórych przedstawicieli samorządu terytorialnego, którzy nadal zachowują się jak decydenci uprawnieni do zabierania głosu w imieniu obywatela, ale bez konsultacji z nim. Nie dziwi zatem fakt, że mieszkańcy wspólnoty zarządzanej w sposób autorytarny, daleki od wzorów demokracji, nie angażują się w sprawy gminy czy powiatu, lub są przekonani, że ich zdanie niewiele znaczy, co ostatecznie prowadzi do zachowań, które charakteryzuje bierność, wycofanie, niechęć, a nawet agresja.

Potwierdzają to dane, zebrane w komunikacie CBOS¹³ z roku 2001, z których wynika, że ze sposobu funkcjonowania władz samorządowych w naszym kraju zadowolonych jest 33% obywateli, natomiast 45% ma odmienne zdanie, co piąty badany – 22% – nie ma wyrobionego poglądu na ten temat. Dominuje przekonanie, że obecne władze samorządowe funkcjonują tak samo jak przed reformą – 37% respondentów. Ogólnie „Liczba respondentów oceniających, że obecnie działają one lepiej – 13% – jest o połowę niższa od liczby tych, którzy są przeciwnego zdania – 28%. W ocenie korzyści, jakie przyniosła reforma administracji państwowej, przeważa przekonanie, że nie miała ona znaczenia dla zwykłych ludzi – 45%”¹⁴.

Warto byłoby podobne badania przeprowadzić dzisiaj wśród mieszkańców różnych regionów Polski, mając nadzieję, że po 25 latach obecności przedstawicieli władzy terytorialnej w pejzażu lokalnej społeczności, udziałem jednostek tworzących lokalne wspólnoty jest zadowolenie z reformy samorządowej.

Do niekorzystnych, z perspektywy społeczeństwa demokratycznego, zjawisk towarzyszących powołaniu i funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego można zaliczyć: pozorność decentralizacji (zadania przekazane w dół bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych, brak środków finansowych na ich realizację, ograniczenie samodzielności przez zbyt silny nadzór organu admini-

¹³ Komunikat CBOS nr 2465/2001 *Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych*, za A. Piekarą, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wyd. TWIGGER, Warszawa 2005, s. 228.

¹⁴ *Ibidem*.

stracji rządowej, stawianie interesu większości ponad interesem mniejszości), nadmierne upartyjnienie polityki kadrowej (ze szkodą dla kwalifikacji merytoryczno-profesjonalnych, partiokracja ogranicza społeczną kreatywność jednostek, pojawia się zjawisko recentralizacji), egoistyczny partykularyzm lokalny (wylbrzymianie interesu gminy), zanik myślenia w kategoriach interesu publicznego, skłonność do dominacji nad gminą i ograniczania jej kompetencji ze strony ponadgminnych jednostek administracji samorządowej, zbyt mała aktywność społeczna mieszkańców, merytoryczne pokrywanie się niektórych zadań powiatu z zadaniami gmin, trudność w respektowaniu zasady równorzędności i odrębności powiatu i gminy (władze powiatu działają na terytorium poszczególnych gmin), zbyt duża liczba powiatów z rozbudowaną administracją.

Wiele do życzenia pozostawiają efektywność, profesjonalizm i służebność społeczna przedstawicieli lokalnych władz oraz osób pracujących w urzędach (przewlekłość postępowania, spory kompetencyjne, bezczynność organów, dysfunkcjonalność struktur wobec społecznie uzasadnionych i artykułowanych potrzeb, brak życzliwości i uprzejmości), rozrost biurokracji i wzrost kosztów utrzymania aparatu administracyjnego. Trudno w tym miejscu nie zgodzić się ze słowami A. de Tocqueville'a, który uważał, że opisane wyżej wąskie widzenie samorządu terytorialnego prowadzi do „rozrostu prywaty, uwiadu demokracji lokalnej, hamowania rozwoju lokalnego, zaniku praworządności i upadku kultury politycznej”¹⁵ i administracyjnej.

W wyniku wymienionych błędów oraz ograniczeń samorząd terytorialny nie cieszy się dużym uznaniem wśród obywateli, wielu z nich nie wie, jakie ma kompetencje i uprawnienia, po co jest, kto go reprezentuje, komu służy. Mieszkańcy zazwyczaj nie identyfikują się z lokalną władzą, nie widzą potrzeby współpracy nawet wówczas, gdy dostrzegają lokalne potrzeby i konieczność ich zaspokojenia. Zatem już na poziomie wiedzy na temat samorządu przeciętny obywatel wykazuje duże braki, co przekłada się na brak aktywności i zaangażowania w sprawy lokalne na rzecz dobra wspólnego, postawę dystansu, sceptycyzmu, bierności, a nawet niechęci.

Dlatego, sięgając do najmniejszej jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest gmina, warto podkreślić, że „odpowiedni stopień decentralizacji, deęatyzacji i demokratyzacji (...) wraz z samorządową samodzielnością i niezależnością działania organów gminy wywołują kreatywny społeczny efekt w świadomości

¹⁵ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków 1996, za: A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wyd. TWIGGER, Warszawa 2005, s. 205.

i postawach społecznych”¹⁶. Konkludując, upodmiotowiona, praworządna, sprawnie funkcjonująca gmina kreuje najbardziej korzystne warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, świadczy o wysokiej kulturze społecznej, politycznej, organizacyjnej danego kraju.

Zasadne w tym miejscu wydaje się przywołanie za A. Piekarą¹⁷ wzoru zawierającego uwarunkowania i determinanty rozwoju lokalnego społeczeństwa:

$$4 \times D + P \text{ S i } P = KSiR,$$

oznaczającego: Decentralizację, Deetatyzację, Demokratyzację i Deregulację wraz z Praworządnością, Samorządnością i Pluralizmem jako czynnikami wyzwalającymi Kreatywność Społeczeństwa i Rozwój.

Pytanie, które warto postawić, analizując pozycję i prestiż współczesnych przedstawicieli samorządu lokalnego, związane jest z lokalnymi liderami, których można identyfikować w wielu lokalnych społecznościach. Zazwyczaj cieszą się oni niekwestionowanym autorytetem wspólnoty, którą współtworzą, pełnią wobec jej członków szereg nieformalnych funkcji (identyfikują potrzeby danego środowiska, możliwości ich zaspokojenia, definiują istotne cele, pomagają w rozwiązywaniu problemów). Wydaje się, iż dla społeczności lokalnych korzystne byłoby, gdyby w strukturach samorządu terytorialnego znaleźli się także nieformalni liderzy.

Relacja samorząd lokalny–obywatel w badaniach własnych

Poszukując odpowiedzi na pytania dotyczące relacji między działalnością samorządu terytorialnego a rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, przeprowadziłam badania ankietowe. Kwestionariusz ankiety wypełniło 82 respondentów z Kotliny Kłodzkiej. Ze względu na problematykę prezentowanego artykułu nie wszystkie pytania ankiety zostały poddane analizie w poniższym opracowaniu.

Region, w którym mieszkają badane osoby, jest największym z powiatów województwa dolnośląskiego. Należy do grupy Euroregionu Glacensis, powołanego do życia 5 grudnia 1996 r., którego powierzchnia wynosi 8351 km². Walorami opisywanego miejsca są jego położenie (bliskość granicy z Czechami), liczne szlaki turystyczno-krajoznawcze, kurorty z przedwojenną historią. Do negatywnych cech charakterystycznych należy z pewnością wysoki poziom bezrobocia (brak przemysłu, upadek dużych firm dawniej zatrudniających mieszkańców

¹⁶ A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wyd. TWIGGER, Warszawa 2005, s. 152.

¹⁷ *Ibidem*, s. 160.

regionu), migracja młodych ludzi do dużych miast w poszukiwaniu lepszych warunków życia, historia miejsca, które przed II wojną światową znajdowało się poza granicami Polski, a w okresie powojennym zostało zasiedlone głównie przez mieszkańców wschodnich terenów dawnej Rzeczypospolitej. Opisywane czynniki należą do tych, które z jednej strony mogą pośrednio hamować rozwój lokalnego społeczeństwa, kształtowanie poczucie tożsamości, przynależności oraz inicjatywy obywatelskiej, z drugiej natomiast, ze względu na ukształtowane przez lata powojenne, w nowych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych tradycje, zwyczaje, kulturę, styl życia, uznawane wartości, spajając jednostki zamieszkujące na danym terenie, zacieśniać więzi, uwrażliwiać na to, co bliskie, ważne dla człowieka i jego otoczenia.

Cechy badanej grupy zostały przedstawione w tabelach poniżej.

Tab. 1.
Płeć badanych

Kobiety	Mężczyźni
89%	11%

Tab. 2.
Wiek badanych

20–30 lat	31–40 lat	41–50 lat	powyżej 50 lat
77%	15%	7%	1%

Tab. 3.
Wykształcenie badanych

Wyższe	Średnie	Zawodowe
21%	74%	5%

Badaną grupę najliczniej reprezentują respondenci w przedziale wiekowym od 20. do 30. roku życia. Zdecydowana większość ankietowanych jest płci żeńskiej oraz posiada wykształcenie średnie. Wśród profesji wymienianych przez respondentów znalazły się następujące zawody (podaję w kolejności od najczęściej wymienianych): opiekun, sprzedawca, nauczyciel, kelnerka, kucharz, technik hotelarz. Pozostałe wymienione zawody występowały pojedynczo, dlatego nie będę ich przywoływała w prezentowanym opracowaniu. Jako miejsce zamieszkania połowa respondentów – 41 osób (50%) – podaje małe miasto (mając na myśli prawdopodobnie Kłodzko), 32 osoby (39%) deklarują,

że ich miejscem zamieszkania jest wieś, natomiast 9 badanych (11%) mieszka w dużym mieście. Podsumowując, badana grupa jest reprezentowana przede wszystkim przez ludzi młodych, posiadających średnie wykształcenie, płci żeńskiej, zamieszkujących małe miasto. W kontekście teorii dotyczących partycypacji obywatelskiej wydaje się, że badani (ze względu na wiek, wykształcenie, a także płeć) mają warunki do tego, by podejmować współpracę z przedstawicielami samorządu terytorialnego na rzecz dobra wspólnego oraz wzmacniać społeczność lokalną postawą zaangażowania, inicjatywy, kreatywności, jak również aspirować do pozycji jej lidera.

Odpowiedzi na pytanie, czy przywołane przypuszczenia są słuszne, poszukiwałam w dokonanych przez respondentów wyborach. Dla kształtowania postaw obywatelskich istotne znaczenie mają wzorce, które obserwujemy na co dzień, bezpośrednio lub za pośrednictwem mediów, w życiu prywatnym i publicznym. Jedno z pytań ankiety odwoływało się do źródeł kształtowania takich postaw. Respondenci, mając do wyboru kilka odpowiedzi, mieli zdecydować się na wybór tylko jednej. Najwięcej osób, bo aż 57 (69%) wskazało, że postawę zaangażowania w sprawy lokalnej społeczności kształtuje przede wszystkim dom rodzinny. Na drugim miejscu znalazła się szkoła, którą wybrało 19 osób (32%), kolejno – gdzie każde podane twierdzenie uzyskało przychylność dwóch respondentów – wymienione zostały: organizacje pozarządowe, politycy, Kościół. Warto zauważyć, że badani położyli szczególny nacisk na te instytucje, środowiska, które wielowymiarowo zajmują się dzieckiem, jego wychowaniem i kształceniem, dając poniekąd do zrozumienia, iż kształtowanie i rozwój aktywności na rzecz innych zaczyna się w zasadzie od urodzenia, a znaczącymi osobami decydującymi o sukcesie w tym obszarze są w pierwszej kolejności rodzice, a następnie nauczyciele. Można wnioskować, że to od nich w dużej mierze zależy świadomość obywatelska, łącząca się z określoną postawą wobec obowiązków, przywilejów i zadań, a także poczucie sprawstwa, zaangażowania w sprawy lokalne, poziom odpowiedzialności i współpracy z innymi, w tym z przedstawicielami samorządu terytorialnego. Nie wszyscy rodzice są odpowiednimi wzorami w tym zakresie, nie wszyscy też dostrzegają znaczenie swoich zachowań w kontekście rozwoju dziecka, natomiast zdecydowana większość nauczycieli powinna być przygotowana do realizacji tej funkcji i wspierać ucznia w kształtowaniu postawy bliskiej ideom humanizmu, demokracji i podmiotowości.

Konkludując, to szkoła powinna wspomagać rozwój dziecka w kierunku postawy otwartości na inność, wielokulturowość, uwrażliwiać na potrzeby słabszych, zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym. W dobie ostatnich wydarzeń politycznych (konflikty zbrojne zmuszające ludzi do masowych

migracji, czemu towarzyszy pogłębiająca się niechęć do obcych nacji) zadanie to domaga się priorytetowej realizacji, w które powinien zaangażować się także lokalny samorząd.

W kontekst powyższych rozważań wpisuje się kolejne pytanie dotyczące możliwości przygotowania człowieka – poprzez edukację, wychowanie – do bycia obywatelem, czyli (o)sobą, która, dbając o własne potrzeby, potrafi także dostrzec problemy innych. Zdecydowana większość respondentów, tj. 73 osoby (89%), odpowiedziała twierdząco na pytanie „Czy poprzez wychowanie, edukację można przygotować jednostkę do bycia obywatelem?”, pozostałe osoby w liczbie 9 (11%) nie zgadzają się z przywołaną opinią. Tak więc potencjałem, z którego warto korzystać w kontekście rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, jest zdecydowanie przestrzeń kreowana przez instytucje zajmujące się wychowaniem i kształceniem.

Z perspektywy satysfakcjonujących relacji pomiędzy mieszkańcem lokalnej społeczności a przedstawicielami samorządu terytorialnego istotne jest, jaki poziom sprawstwa, będący elementem poczucia podmiotowości, niezależności, kreatywności, prezentują mieszkańcy. Z tym elementem, pośrednio decydującym o zachowaniach jednostki, związane było kolejne pytanie ankiety, dotyczące realnego wpływu jednostki na procesy społeczno-gospodarcze, politykę i zmiany dokonujące się w kraju. Nieznaczną przewagę odpowiedzi twierdzących – 46 osób (56%) w stosunku do odpowiedzi negatywnych – 36 badanych (44%) pozwala przypuszczać, że w polskim społeczeństwie poszczególne jednostki nie zawsze czują się podmiotami. Nie powinien zatem budzić zdziwienia fakt niewielkiej partycypacji społeczeństwa w procesach dokonujących się zarówno na poziomie globalnym, narodowym, jak i lokalnym. Dlaczego po 25 latach od reformy samorządowej nie każda Polka/Polak dostrzega swój realny wpływ na to, co dzieje się wokół niej/niego? Gdzie lokować bariery i utrudnienia? Myślę, że częściowo za ten stan odpowiada jakość usług świadczonych przez lokalne władze na rzecz społeczności, wobec której powinny pełnić rolę służebną, a nie władczą. Nie popadając w katastrofizm ani zbyt daleko idące uogólnienia (do których nie upoważnia mnie także zbyt mała liczba badanych), warto zadawać sobie takie pytania, bo niepokoi fakt instrumentalnego postrzegania roli obywatela.

Optymizmem napawa fakt, że z twierdzeniem zawartym w jednym z pytań ankiety, dotyczącym określenia społeczeństwa obywatelskiego przez pryzmat decyzji podejmowanych przez większość jego aktywnych przedstawicieli zgadza się aż 70 badanych (85%), natomiast przeciwnego zdania jest pozostała część badanych, tj. 12 osób (15%). Sądzę, że znaczące dla wyników odpowiedzi na to

pytanie było określenie zwracające uwagę na aktywność, która przejawia się m.in. w prawie członków danego społeczeństwa do uczestnictwa w wyborach, wolności słowa, religii, wyrażania własnych poglądów, opinii itp. Interpretując otrzymane odpowiedzi, warto zwrócić uwagę, iż respondenci prawidłowo rozpoznają warunki niezbędne do budowania społeczeństwa obywatelskiego, jednak na razie bez odpowiedzi pozostaje pytanie o to, dlaczego nie wszyscy aktywnie włączają się w procesy zmian, doświadczając na co dzień sytuacji wymagających nowych rozwiązań. Warto po raz kolejny kontekstowo przeanalizować relacje pomiędzy przedstawicielami lokalnej władzy a obywatelami zamieszkującymi na danym terenie, by z perspektywy historycznej, kulturowej i społecznej dostrzec czynniki blokujące oddolne inicjatywy czy chęć włączenia się w lokalne działania. Po stronie przedstawicieli władz terytorialnych może to być korupcja, nepotyzm, upartyjnienie, niekompetencja zagrażające demokracji, natomiast po stronie jednostki niewiedza, brak umiejętności pozwalających na podejmowanie aktywności, brak zaufania do „nie swojej” władzy, zniechęcenie przepisami, sankcjami, doświadczonymi niepowodzeniami. Wydaje się, że dostrzeżona przez respondentów edukacja, przygotowująca do bycia aktywnym członkiem społeczeństwa, zarówno na poziomie lokalnym, jak i globalnym, może zmienić istniejące przekonania decydujące o zachowaniach jednostki.

Relacje pomiędzy jednostką a przedstawicielami lokalnej władzy można badać, odwołując się do jakości i częstotliwości obustronnych kontaktów. Dziś do realizacji tego celu można wykorzystać portale internetowe służące wyrażaniu własnych opinii, oczekiwań, komentowaniu bieżących wydarzeń, jak i strony urzędów umożliwiające pobieranie odpowiednich dokumentów, aplikacji pozwalających na załatwienie sprawy bez wychodzenia z domu. Ponadto nowe technologie można wykorzystać do informowania przedstawicieli lokalnej społeczności na temat tego, co dzieje się na poziomie władzy (sprawozdania, uchwały, propozycje projektów do realizacji, zgłaszanie własnych itp.). Mądrze zagospodarowane przestrzenie multimedialne stają się szansą na wzmocnienie podmiotowej pozycji obywatela w jego relacjach ze strukturami lokalnego samorządu. Warto byłoby przeprowadzić badania w losowo wybranych gminach, powiatach, województwach w celu zebrania danych na temat efektywności wykorzystania nowych technologii do współpracy i dostępności władzy dla obywatela. Myślę, że uzyskane w ten sposób wyniki mogłyby pokazać oblicze polskiej demokracji na poziomie lokalnym.

W swoich badaniach skoncentrowałam się na wątku związanym z wiedzą respondentów na temat zadań realizowanych przez samorząd terytorialny, a w konsekwencji, także na możliwości współdecydowania o tym, co dzieje się w re-

gionie. Analiza odpowiedzi na pierwsze pytanie pokazała, że 71 osób badanych (86%) nie wie, jakie zadania powinni realizować przedstawiciele lokalnej władzy na rzecz wspólnoty, w imieniu której sprawują rządy. Tylko 11 osób (14%) udzieliło twierdzącej odpowiedzi, jednak nie ma pewności, czy faktycznie taką wiedzę posiadają, ponieważ pytanie było zamknięte, nie dawało możliwości szerszej wypowiedzi, wymaga zatem dalszych pogłębionych badań i analiz.

Niewiedza ta jest prawdopodobnie konsekwencją słabej współpracy między przedstawicielami samorządu terytorialnego a obywatelami, co znalazło potwierdzenie w następnym pytaniu ankiety. Zdecydowana większość badanych, tj. 74 osoby (90%), nie miała okazji ani potrzeby podjęcia współpracy z lokalną władzą, tylko 8 ankietowanych (10%) taką aktywność zarejestrowało w swojej biografii. Można przypuszczać, że są to jednostki, które wyróżniają się na tle innych swoją przedsiębiorczością, odwagą, świadomością i wiedzą na temat zadań samorządu terytorialnego oraz właściwie rozpoznają źródło sukcesu, albo wybitnie niezadowolone z własnego położenia, domagają się zmiany. Zarówno jedni, jak i drudzy mogą w przyszłości wejść w rolę lokalnych liderów, a nawet reprezentować lokalną władzę. Odwołując się do typologii wiedzy A. Schütza¹⁸, można przywołać trzy typy jednostek, które tworzą społeczeństwo obywatelskie. Pierwszy to ekspert, który posiada precyzyjną wiedzę w danej dziedzinie, potrafi odpowiedzieć na pytanie „dlaczego?”, wskazać środki prowadzące do osiągnięcia określonego celu. Jego przeciwieństwem jest „człowiek z ulicy”, który wiedzę buduje na bazie obiegowych opinii i sądów; jest to wiedza powierzchowna, potoczna, pragmatyczna, bazująca na emocjach. Ostatni wyróżniony przez autora nazywany jest „światłym obywatelem”. Taka osoba chce być dobrze poinformowana, potrzebuje aktualnej, niekoniecznie dogłębnej i wyczerpującej wiedzy eksperta, czy też doraźnej, opartej na emocjach wiedzy „człowieka z ulicy”, wiedzy, „która przekracza doraźne zainteresowania narzucone w określonej sytuacji”¹⁹. W tej perspektywie powinniśmy dążyć do tego, by społeczeństwo obywatelskie kreowały i animowały przede wszystkim jednostki zdefiniowane w przywołanej typologii jako „światli obywatele”. Jak osiągnąć ten cel? – to pytanie, które warto poddać refleksji.

¹⁸ A. Schütz, *Światły obywatel. Esej o społecznym różnicowaniu wiedzy*, [w:] „Literatura na świecie”, nr 2 (163), 1985, s. 269–284.

¹⁹ R. P. Wierchowski, *Politeizm aksjologiczny, władza ekspertów a wolność obywateli. Kilka uwag o meandrach wiedzy, władzy i republiki*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość. Polityka. Lokalność*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2005, s. 92.

Podsumowując rozważania na temat działalności samorządu terytorialnego, warto podkreślić, że jego rola jest znacząca w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Kompetencja osób pracujących w urzędach, podejście do petenta, otwartość i przejrzystość działań, podejmowanie współpracy z różnymi partnerami sceny życia społecznego bez wątpienia procentuje, przynosząc korzyści zarówno lokalnej władzy, jak i pojedynczym członkom wspólnoty. Warto odwołać się do potencjału społeczności, którą się reprezentuje i w imieniu której sprawuje się władzę. Zasoby te można określić jako szczególną więź z miejscem urodzenia, pochodzenia, zamieszkania, które tworzą fundamenty tożsamości człowieka.

W prezentowanej analizie badań przeprowadzonych z mieszkańcami Kotliny Kłodzkiej, odpowiedź na jedno z pytań dotyczących poczucia wspólnoty terytorialnej wskazuje, iż większość respondentów tę więź dostrzega – 73 osoby badane (89%). Dlatego nie chcą wyjeżdżać z Polski w poszukiwaniu pracy czy lepszego życia, argumentując swoje decyzje w następujący sposób: „Czuję się Polką i jestem z tego dumna”, „Mieszkam tu od urodzenia, podoba mi się mój kraj, dobrze mi się tu mieszka, jestem zaangażowana w sprawy społeczne”, „Tutaj się urodziłam i tutaj mieszkam, nie chcę zmieniać swojego obywatelstwa chociaż nie jest mi tutaj najlepiej”, „Jestem przywiązana do swojej ojczyzny, do tradycji, tu się urodziłam”, „Jestem przywiązana do swojego kraju”, „Jestem Polakiem, tu są moje korzenie”, „Jestem dumna z mojego kraju, widzę w nim ogromny potencjał, piękny kraj, o który musimy zadbać”. Wiele wypowiedzi, których nie przywołałam tutaj w całości, w podobnym tonie wyraża związek badanych z Polską, ich szacunek dla tradycji, kultury, przyrody, które stanowią o odrębności i niepowtarzalności narodu. Żadna z udzielonych odpowiedzi nie odzwierciedlała związku badanego z lokalną wspólnotą, tzw. „małą ojczyzną”, co może niepokoić, wskazując na słabe więzi łączące jednostkę z najbliższym otoczeniem – to z jednej strony, z drugiej zaś, pośrednio związki te zostały wyeksponowane przez podkreślenie znaczenia miejsca urodzenia. W tym kontekście istotne wydaje się wzmocnienie poczucia tożsamości lokalnej poprzez zwiększenie aktywności władz samorządowych na rzecz kształtowania postaw odpowiedzialności i współodpowiedzialności za sprawy regionu, otoczenie profesjonalnym wsparciem oddolnych inicjatyw, poszerzenie przestrzeni spotkań przedstawicieli władzy lokalnej z obywatelami oraz podejmowanie współpracy z różnymi podmiotami tworzącymi krajobraz lokalnej wspólnoty (podział zadań adekwatnie do kompetencji, np. badanie i diagnoza – uczelnie działające w regionie, opracowanie i realizacja wspólnych projektów z sektorem gospodarki, administracji, pomocy społecznej, organizacji pozarządowych zgodnie z założonymi celami itp.).

Gwarantem harmonijnej współpracy, wysokiej jakości usług i efektywności działań mogą być czynniki takie jak: szeroko rozumiana niezależność samorządów lokalnych od władzy centralnej (naturalna kontrola społeczna), docenianie sektora obywatelskiego jako równoprawnego podmiotu przemian, partnerstwo i dialog, znajomość potrzeb lokalnej społeczności, umiejętność angażowania się w odpowiednim momencie i pozostawianie w pierwszej kolejności inicjatywy w rękach obywateli (demokracja partycypacyjna, uczestnicząca), wykorzystanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych do poprawy ludzkiej egzystencji, profesjonalizm, rzetelność, otwartość, uczciwość oraz życzliwość. A zatem wszystko to, co łączy się z kulturą organizacyjną, pozwala na zmiany i przekształcanie rzeczywistości w pożądanym, z punktu widzenia jednostki i społeczności lokalnej, kierunku.

Streszczenie

Samorząd terytorialny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego

Reforma samorządowa przeprowadzona w Polsce w 1990 r. stała się znaczącym czynnikiem budowania społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z jej założeniami zadania przedstawicieli władz lokalnych powinny być ukierunkowane na potrzeby jednostki i zbiorowości zamieszkującej dany region. Służebność władzy, przejrzystość działań, rzetelność, skuteczność i profesjonalizm powinny stanowić istotę aktywności samorządu terytorialnego, który uznawany jest za podstawę państwa demokratycznego. Czy po 25 latach od wdrożenia reformy władze województwa, powiatu, gminy są postrzegane jako organy dbające o interes lokalnej społeczności i wrażliwe na jej potrzeby? Na to pytanie próbowałam odpowiedzieć w prezentowanym artykule, analizując odpowiedzi 82 mieszkańców Kotliny Kłodzkiej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, obywatel, społeczność lokalna, społeczeństwo obywatelskie, demokracja, jednostka, władza, potrzeby.

Summary

Local government and the development of civil society

Reform of the local governments, prosecuted in Poland in 1990, has become a major factor in building a civil society. In accordance with its objectives, the task of the representatives of local authorities should be focused on the needs of the individual and the people living in the region. Authorities service, transparency of their actions, openness, efficiency and professionalism should be the essence of the activity of the local governments, which is considered to be the basis of a democratic state. After 25 years since the implementation of the reform, are the province, districts and boroughs authorities still seen as institutions that care about local community interests and are they sensitive to its needs? In this article I will try to answer this question by analysing the responses of 82 Kłodzko residents.

Keywords: local governments, civil, local community, civil society, democracy, individual people, authority, needs.

Bibliografia

1. Ferguson A., *An Essay on the History of Civil Society*, Edinburgh 1995.
2. Gawkowska A., Gliński P., Kościański A. (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość. Polityka. Lokalność*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2005.
3. Kępiński A., *Rytm życia*, Wyd. SAGITARIUS, Kraków 1992.
4. Magoska M., *Obywatel w procesie zmian*, Kraków 2001.
5. Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wyd. TWIGGER, Warszawa 2005.
6. Porębski L., *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.
7. Schütz A., *Światły obywatel. Esej o społecznym zróżnicowaniu wiedzy*, [w:] „Literatura na świecie”, nr 2 (163), 1985.
8. Sikora J., *Lokalne układy społeczne*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wyd. WSB, Poznań 2004.
9. Tocqueville de A., *O demokracji w Ameryce*, Kraków 1996, t. II, za A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wyd. TWIGGER, Warszawa 2005.
10. Wierchowski R.P., *Politeizm aksjologiczny, władza ekspertów a wolność obywateli. Kilka uwag o meandrach wiedzy, władzy i republiki*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość. Polityka. Lokalność*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2005.
11. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2003.
12. Wódz J., *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna*, Warszawa 2005.
13. Wódz J., *Między europejskim, narodowym, regionalnym i lokalnym. Kilka socjologicznych refleksji nad przemianami świadomości społecznej w Polsce*, [w:] J. Iwanek (red.), *Ludzie, instytucje, idee. Księga pamiątkowa dedykowana prof. dr hab. Januszowi Sztumskiemu*, Katowice 1997.
15. Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

Czy Polacy mogą wybić się na samorządność? Samorząd terytorialny w perspektywie 25 lat doświadczeń

Wprowadzenie

Kolejne jubileusze samorządu terytorialnego skłaniają jak zwykle do refleksji, układającej się zazwyczaj w triadę złożoną z próby bilansowania jego osiągnięć, rejestracji i oceny aktualnej kondycji oraz wyznaczania możliwych scenariuszy rozwojowych, z akcentowaniem potrzeby przeprowadzenia mniej lub bardziej dynamicznych czy też różniących się zakresem niezbędnych zmian. Niniejsze opracowanie nawiązuje do takiej struktury, jak się wydaje, naturalnego myślenia o otaczającej nas rzeczywistości życia publicznego. Będzie też próbą w miarę możliwości autorskiego, ogólnego oglądu rzeczywistości samorządowej, postrzeganej z pozycji uczestnika różnego rodzaju projektów badawczych, doradczych i edukacyjnych, realizowanych z udziałem albo na rzecz instytucji samorządowych. Postaram się je skonfrontować z opracowaniami diagnostycznymi i studiami teoretycznymi odnoszącymi się do szeroko rozumianej problematyki samorządności terytorialnej.

Tytuł artykułu z racji przyjętej formuły zawiera też element prowokacji intelektualnej. Wydawać się bowiem może, iż pytanie o samorządność po 25 latach jej działania nie jest najbardziej stosowne. Ale należy pamiętać, iż jubileusz nie powinien nam przesłaniać słabości, które współcześnie ujawniają się w jego funkcjonowaniu. Należy zgodzić się z autorami raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, którzy mówiąc o dysfunkcjach samorządności stwierdzają, że „... nie pojawiły się nagle. Rozwijają się od dłuższego czasu i stopniowo narastają. To, że coraz bardziej są widoczne i uciążliwe, wynika także z tego, że ich negatywne konsekwencje zaostrzają się w kryzysowych dla JST warunkach”¹.

¹ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 14.

Koncept opracowania zakłada, iż osią rozważań będzie arbitralnie skonstruowany katalog zagadnień, które wyznaczają w opinii autora aktualną dyskusję wokół kluczowych dla władztwa lokalnego problemów. Swoje rozważania poprzedzę następującymi zastrzeżeniami mającymi jednocześnie status uwag wprowadzających:

- swoją uwagę będę koncentrował na podstawowym stopniu samorządności terytorialnej, czyli gminie, tylko tam, gdzie to niezbędne, odnosząc się do powiatowego i wojewódzkiego stopnia samorządowego,
- prezentowany materiał nie stanowi wyczerpującego ujęcia zagadnień problemowych, a koncentruję się na wybranych kwestiach, które uznaję za kluczowe ze względu na ich doniosłość dla doskonalenia mechanizmów sprawowania władzy publicznej.

Wielu uczestników debaty nad stanem samorządności w Polsce za jego największy sukces uznaje to, że samorząd istnieje i jest trwałym elementem naszego systemu społecznego i politycznego. Transformacja systemowa, jaka zaszła w Polsce, była i jest procesem złożonym, ujawniającym się na różnych poziomach czy wymiarach życia społecznego. W interesującym nas aspekcie życia publicznego uchwalenie w dniu 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym (wtedy tytuł ustawy mówił o samorządzie terytorialnym) oznaczało otwarcie wieloetapowego procesu, którego kolejnymi ważnymi odsłonami był rok 1998, w którym wprowadzono trójstopniowy system samorządowy i 2002, kiedy przyjęto konstrukcję wybieranego w wyborach bezpośrednich, jednoosobowego organu wykonawczego samorządu gminnego. Kolejnym ważnym etapem procesu była modyfikacja systemu wyborczego do rad gmin, wprowadzona uchwalonym w 2011 r. kodeksem wyborczym. Jednocześnie warto pamiętać, iż prawo samorządu terytorialnego od momentu jego wprowadzenia do systemu politycznego rozrosło się w sposób niepomiaralny i składa się z regulacji obejmujących wszelkie dziedziny władztwa publicznego, w których samorządy podejmują swoją aktywność. Czy oznacza to zakończenie procesu formowania się modelu samorządowego w Polsce? Choć stare porzekadło mówi o tym, iż trudno być prorokiem we własnym kraju, można się pokusić o przypuszczenie, iż politycy parlamentarni mogą sprokurować jeszcze wiele jego modyfikacji, tym bardziej, że wiele z obowiązujących rozwiązań jest przedmiotem bardzo intensywnej i negatywnie nacechowanej krytyki.

Dokonujące się w okresie ostatniego 25-lecia, przejście od monocentrycznego (upaństwowionego, scentralizowanego i zbiurokratyzowanego) ładu społecznego do ładu, który nazywamy policentrycznym (opartym na zdecentralizowanych rozwiązaniach samorządowych) oznaczało zupełnie nową konstrukcję

systemową polegającą na wyodrębnieniu polityczno-prawnym i organizacyjnym interesów terytorialnych (w tym lokalnych) pod postacią instytucji-struktur (gmin, powiatów i województw samorządowych) i uczynieniu z nich istotnych aktorów życia publicznego. Ich status w warstwie normatywnej oznaczał nadanie wspólnotom terytorialnym charakteru korporacji obywateli zamieszkujących wyróżnioną granicami podziału terytorialnego przestrzeń, wyposażonej w osobowość prawną prawa publicznego i związanej z nim zakresem wykonywanych samodzielnie i na własną odpowiedzialność zadań publicznych². Integralnym elementem konstytuującym samorząd terytorialny były zawsze inne jego nieodłączne właściwości, takie jak: prawo do zarządzania własnymi sprawami (sprawowania władzy publicznej) poprzez wybieralne organa lub w formie lokalnego referendum, prawo do posiadania własności i innych praw majątkowych stanowiących mienie komunalne, posiadanie własnych źródeł dochodów, zasilanych również środkami finansowymi przekazywanymi przez administrację państwową, czy sądowa ochrona samodzielności samorządu. Proces restytucji samorządu ujął syntetycznie w swoim opracowaniu jeden z „ojców założycieli”, prof. J. Regulski, wyjaśniając go jako likwidację pięciu monopolii: politycznego, władzy państwowej, finansowego, własnościowego i administracyjnego³.

O niedostatkach i niedoskonałościach polskiej samorządności terytorialnej

Analiza mechanizmów transformacyjnych była i jest przedmiotem trudnej do ustalenia liczby badań, studiów i opracowań. Są one, i to zasługuje na podkreślenie, dziełem badaczy o różnorodnej proweniencji naukowej. Ta wszechstronność jest dowodem rangi, jaką nadaje się w polskich warunkach problematyce samorządności terytorialnej, a także potwierdzeniem jej realnej wielowymiarowości. Upadł już dawno schemat myślowy rezerwujący tę materię wyłącznie dla nauk prawnych. Pojawiają się też nowe i oryginalne ujęcia sięgające do dorobku socjologii, ekonomii czy nauk teorii organizacji i zarządzania⁴. W ostatnim czasie w środowisku naukowym narasta przekonanie, iż samorząd znalazł się w trudnym

² Zob. J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 21–24.

³ J. Regulski, *Samorząd terytorialny: skąd i dokąd?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1/2, 1991, s. 104 i nast.

⁴ Por. bardzo bogaty i wielostronny dorobek Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG) podsumowany min. w publikacji G. Gorzelak (red. nauk.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 10–11 i 311–316.

momencie owej zmiany systemowej i został dotknięty kryzysem⁵. Wyrazem tego stanowiska jest chociażby cytowany raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Ujmuje on tę kwestię w postaci katalogu ośmiu negatywnych tendencji, jakie występują w działalności samorządu, które nazwano dysfunkcjami. Są to:

- „1. Dysfunkcja etatystyczna – postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego.
2. Dysfunkcja autokratyczna – stopniowe osłabianie demokracji samorządowej.
3. Dysfunkcja biurokratyczna – niesprawność administracyjna powiązana z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego [dalej: JST].
4. Dysfunkcja finansowa – stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej JST.
5. Dysfunkcja absorpcji środków unijnych – finansowanie ze środków unijnych przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, słabe wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych.
6. Dysfunkcja ułomnej wspólnotowości – rozwijanie się relacji patrymonialno-klientelistycznych i generowanie wiążącego, krępującego podmiotowość, kapitału społecznego.
7. Dysfunkcja przestrzenna – nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych.
8. Dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej – nikła zdolność większości JST do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co implikuje jego rozwój niezrównoważony”⁶.

Autor niniejszego opracowania nie poprzestaje na diagnozie, ale również proponuje rozwiązania dotyczące wskazanych dylematów.

Zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, przedstawię poniżej uwagi i spostrzeżenia, jakie nasuwa autorska analiza i obserwacja aktywności samorządowej, związana z realizacją różnorodnych przedsięwzięć badawczych, doradczych czy edukacyjnych, w których przyszło mi uczestniczyć. Celowo rezygnuję tutaj z konsekwentnej narracji polegającej na przywoływaniu rozlicznych wyników

⁵ Oprócz wyżej wspomnianego raportu wydanego przez MSAP warto przywołać tutaj inne opracowania, np.: A. Dąmbaska, S. Trzyna, *Samorząd 3.0*, Forum Od-nowa, Warszawa 2013 i raport *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013. Warte polecenia jest także wydawnictwo A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

⁶ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i in., *op. cit.*, s. 14.

badan empirycznych czy dostępnych statystyk, zastępując to refleksją bazującą na jakościowej analizie zjawisk społecznych, jaka może być udziałem wnikliwego obserwatora wydarzeń i osoby mającej dostęp do kulis, za którymi toczy się istotny aspekt spektaklu pn. teatr władzy samorządowej. W tym kontekście jest mi bliska idea traktowania procesu badawczego jako interakcji społecznej, w trakcie której możliwe są do uzyskania wartościowe, zwłaszcza w wymiarze jakościowym, efekty poznawcze⁷. Formułowane sądy będą z pewnością korespondowały z wyżej przywoływanymi diagnozami. Porządkując je, nawiązywać będę do konstrukcji, z której wielokrotnie korzystałem we wcześniejszych opracowaniach, zgodnie z którą analizę zjawisk zachodzących w lokalnych układach społecznych, w tym samorządowych, można strukturalizować według występujących w nich trzech typów relacji:

- a) między aktorami sceny politycznej a podmiotami działającymi na wyższych szczeblach zarządzania,
- b) między aktorami sceny politycznej,
- c) między aktorami sceny politycznej a jej społecznym otoczeniem⁸.

I. Atrofia społeczności lokalnych, więzi społecznych i związanych z nimi lokalnych wspólnot politycznych. Powodzenie reform samorządowych jest warunkowane m.in. właściwościami otoczenia społecznego, w jakim przeprowadzana jest samorządowa zmiana polityczna. W ideologicznych, doktrynalnych i praktyczystycznych podejściach do samorządności terytorialnej wiąże się ją w sposób jednoznaczny z niezbędnym dla niej poziomem aktywności obywatelskiej. Jest ona koniecznym warunkiem udanych mechanizmów demokracji lokalnej czy regionalnej od momentu uruchomienia procesów kreacji władz samorządowych, poprzez tworzenie, realizację i ocenę polityki publicznej. O ile w ocenie stanu tego zaangażowania badacze tej problematyki są dość zgodni, iż jest ona generalnie niezadawalająca, o tyle w poszukiwaniu jej przyczyn i generowaniu pomysłów na poprawę jej stanu różnice są już dość znaczące. Patrząc na kilka znaczących wskaźników związanych z gotowością do pełnienia obywatelskich

⁷ J. Lofland, D. A. Snow, L. Anderson, L. H. Lofland, *Analiza układów społecznych. Przewodnik metodologiczny po badaniach jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

⁸ Por. A. Ferens, *Transformacja systemu władzy lokalnej w Polsce. Próba identyfikacji zasadniczych tendencji*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s. 220 i nast. Nawiązuję tutaj do propozycji K. Janika, przedstawionej swego czasu w jego artykule pt. *Lokalne systemy polityczne. Konceptualizacja niektórych problemów badawczych*, [w:] P. Dobrowolski, J. P. Gieorgica (red.), *Mikrosystemy społeczno-polityczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1982, s. 43.

ról politycznych, takich jak: frekwencja wyborcza w wyborach i referendach samorządowych, liczba kandydatów na radnych czy burmistrzów, poziom zaangażowania w konsultacjach społecznych, udział w debatach publicznych i działalności partii politycznych oraz organizacji pozarządowych, udział w pracach okołosamorządowych gremiów społecznych, liczba inicjatyw lokalnych, można wysnuć wnioski, iż mamy w tej materii do czynienia ze stanem apatii politycznej, mającej szereg znaczących przyczyn⁹. Jedną z nich jest z pewnością zła kondycja społeczności samorządowych jako swoście rozumianej tkanki społecznej, w której mogą zakorzenić się instytucjonalne mechanizmy lokalnych wspólnot politycznych. Proces konsolidacji demokracji samorządowej rozumiany jako utrwalenie się wzorców zachowań wspierający samorządność terytorialną ma wówczas nikłe szanse na zaistnienie.

W tę przestrzeń, zwaną za S. Nowakiem „pustką socjologiczną”, wchodzi forma organizacji interesów społecznych, którym ewidentnie blisko do zjawisk kwalifikowanych jako patologie społeczne. To, co na początku transformacji wydawało się być zjawiskiem łatwym do przezwyciężenia, odrodziło się realiach społecznych jako „paternalistyczno-klientelistyczny” syndrom funkcjonowania instytucji samorządowych. Jest rzeczą oczywistą, iż nie jest to obraz powszechny i nie należy go w sposób „nieuprawniony uogólniać”, ale zagrożenie ewidentnie jest znaczące i bardzo łatwo zastąpić zdrowe mechanizmy działania władzy publicznej regułami charakterystycznymi dla poddańczej, folwarcznej czy zgoła mafijnej mentalności¹⁰. Obserwowane w ostatnim czasie zjawiska migracji społecznych, depopulacji wielu środowisk lokalnych, upowszechnienie indywidualistycznych i konsumpcyjnych strategii życiowych, pojawienie się znaczących nierówności społecznych i barier komunikacyjnych, niedostatki edukacji obywatelskiej przyczyniają się do tego, iż procesy dezintegracji społecznej wywierają bezpośredni wpływ na poziom i jakość zaangażowania obywatelskiego w życie publiczne, w tym te, które wydaje się najbardziej dostępne w jego fizycznym wymiarze. Są to, rzecz jasna, procesy charakterystyczne nie tylko dla polskiego społeczeństwa, ale w warunkach młodej demokracji w znaczący sposób wpływają na powodzenie reform samorządowych¹¹. Jak pisze A. Piekara, „Na tym poziomie lokalnym istnieją, z natury rzeczy, najbardziej sprzyjające warunki dla identyfikacji mieszkańców z ich miejscem zamieszkania, nadto – warunki dla integracji społecznej w imię wspólnych potrzeb,

⁹ Zob. na ten temat m.in. L. Szczegół, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

¹⁰ J. Sowa, *Inna Rzeczpospolita jest możliwa*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2015.

¹¹ L. Szczegół, *Bierność obywateli*, op. cit., s. 14 i nast.

interesów, wartości i celów, oraz dla tworzenia struktur organizacyjnych mających realizować i reprezentować owe potrzeby, interesy wartości i cele. Na tym poziomie dokonuje się najbardziej autentyczny proces dojrzewania obywatelskiego. Tutaj ludzkie zbiorowości przekształcają się w realne i kreatywne społeczności lokalne. [...] W ten sposób z kolei, powstają warunki dla rozwijania się kapitału społecznego, gdzie światło (oświata i wychowanie) społeczeństwo miejscowe, dostatecznie zintegrowane i upodmiotowione, jest przygotowane, aby na gruncie wielostronnego zaufania wybierać swoje organy przedstawicielskie, i stanowiące, i wykonawcze. [...] Tędy prowadzi droga do rzeczywistego samorządu gminnego”¹².

Realizacja tak zarysowanej, optymistycznej wizji wspólnoty politycznej wymaga, rzecz jasna, stworzenia odpowiednich warunków i długofalowego, konsekwentnie realizowanego działania. Wydaje się, iż tylko niewielka część liderów i elit samorządowych jest do takiej perspektywy przekonana. Dominujący stan to raczej polityka publiczna uprawiana w warunkach selektywnego i instrumentalnie traktowanego wsparcia dla działań wspierających rewitalizację zbiorowości terytorialnych. Takie mechanizmy i ich przykłady można dostrzec zarówno w dużych, jak i w małych jednostkach samorządowych. Losy komitetów obywatelskich, pełniących swego czasu funkcje zaplecza społecznego dla odradzających się samorządów, są tutaj znaczącym przykładem. Pewną nadzieją na przełamanie tych negatywnych zjawisk są oddolnie tworzone inicjatywy obywatelskie, chociażby w postaci ruchów miejskich czy stowarzyszeń odnowy wsi, dowodzące żywotności zbiorowości terytorialnych. Jeżeli nie okażą się tylko przejściową modą i nie ugrzęzną w biurokratycznych procedurach, to mogą stać się czynnikiem świadczącym o odbudowie tak ważnego potencjału społecznego.

II. Oligarchizacja władztwa lokalnego związana z funkcjonującym systemem wyborczym, kryzysem samorządowego przedstawicielstwa i dominacją struktur samorządowej władzy wykonawczej. Zarysowane zjawisko koresponduje z wyżej poruszoną kwestią dezintegracji zbiorowości terytorialnych. Jeżeli rozumieć je niemalże słownikowo jako stopniowe przejmowanie i utrwalanie dominacji w samorządowych strukturach władzy przez relatywnie niewielką grupę osób wywodzącą się z uprzywilejowanych grup i środowisk społecznych, które decydują o dystrybucji ważnych i cennych społecznie zasobów, to tendencja ta

¹² A. Piekara, *Spoleczne i prawne współczesne uwarunkowania aktywności społecznej na poziomie lokalnym w Polsce*, [w:] L. K. Gilejko, B. Błaszczuk (red. nauk.), *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym. Formy i uwarunkowania*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2011, s. 89–90.

nasiliła się w Polsce od chwili wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Nie oznacza to, iż nie istniała ona wcześniej, ale – jak się wydaje – była przynajmniej równoważona przez kolegialny zarząd i związaną z tym możliwość odwołania przez radę gminy. Eliminacja tych rozwiązań w imię instytucjonalizacji przywództwa lokalnego i podniesienia efektywności politycznej spowodowały, używając terminologii z teorii reżimów politycznych, ukształtowanie się mechanizmów niemalże absolutnej supremacji samorządowej władzy wykonawczej i ulokowanej na jej zapleczu maszyny urzędniczej. Jej źródła należy poszukiwać w mechanizmach funkcjonowania samorządowych scen politycznych z towarzyszącą im skłonnością do monopolizacji rynków politycznych przez głównych ich aktorów. Wieloletnie obserwacje wyborów samorządowych prowadzone przez zespół pracowników Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego wskazują na znaczący wpływ mechanizmów wyborczych, a zwłaszcza charakteryzujących je mechanizmów rekrutacji elit lokalnych, kreowania lokalnych komitetów wyborczych i przyjmowanych przez nie strategii politycznych, które stanowią znaczącą przesłankę dla oligarchizacji lokalnych procesów rządzenia¹³. Prowadzi to wprost do pojawienia się zjawiska pn. „partie władzy”, pod którymi kryją się lokalne kliki, koterie, złożone z urzędników, przedstawicieli lokalnego biznesu i organizacji pozarządowych, czasami księży. Tak uformowane mechanizmy powodują faktyczne przesunięcie centrum decyzyjnego poza instytucje samorządowe, czyniąc z nich polityczne decorum.

W ostatnim czasie zjawisko to w sposób znaczący dotknęło relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi. Wypracowany model współpracy podlega zwłaszcza w wymiarze lokalnym swoście rozumianej adaptacji polegającej bądź na kooptacji przedstawicieli organizacji do lokalnej elity politycznej, bądź zapewnianiu sobie ich lojalności poprzez finansowe i niefinansowe procedury zlecania zadań publicznych. Podobne w swej istocie zjawisko charakteryzuje dość często relacje samorządu z mediami lokalnymi czy regionalnymi. Praktyki polegające na ich uzależnianiu od woli lokalnych decydentów powodują, iż bardzo szybko przechodzą one z funkcji obserwatorów i kontrolerów władzy lokalnej na pozycję tzw. „tuby propagandowej burmistrza lub urzędu”. W zetknięciu z pasywnością obywateli, słabością mechanizmów

¹³ R. Alberski, A. Antoszewski, M. Cichosz i in., *Wybory samorządowe do rad gmin w 2002 roku w województwie dolnośląskim*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 2003; R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wydawnictwo Profil, Wrocław 2008; D. Skrzypiński (red.), *Rywalizacja o prezydenturę w miastach Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Marina, Wrocław 2012.

komunikacji społecznej prowadzi to do wyrażania się demokracji, osłabiając i tak już ograniczone możliwości kontroli społecznej i egzekwowania odpowiedzialności politycznej przez wyborców i ich przedstawicieli.

III. Słabość regulacji normatywnych określających sytuację samorządu terytorialnego. Wyraża się ona w kilku istotnych dla samorządności terytorialnej deficytach. Są nimi przykładowo:

- a) bardzo silna fragmentaryzacja prawa samorządowego, połączona z jego wewnętrzną niespójnością,
- b) niespójność modelowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania gminy, powiatu i województwa, dostrzegana szczególnie w konstrukcji organu wykonawczego z uwzględnieniem przysługujących mu zadań i kompetencji,
- c) tradycyjna konstrukcja samorządu oparta o koncepcję administracji świadczącej, a nie zorientowanej na działania prorozwojowe,
- d) nadmierne osłabienie pozycji i uprawnień organów przedstawicielskich wobec samorządowych organów wykonawczych,
- e) niedostatek prawnych i prawno-finansowych mechanizmów regulacyjnych zachęcających gminy, powiaty i województwa samorządowe do podejmowania różnorodnych form współpracy w celu rozwiązywania problemów zbiorowości terytorialnych i obniżania kosztów ich działania,
- f) niedostateczne uregulowanie pozycji obywateli i ich zrzeczeń w relacjach z samorządem¹⁴.

Prawo samorządowe w jego aktualnym stanie jest jednym z czynników, które nie tylko konserwują negatywne zjawiska, ale momentami generują wprost patologiczne sytuacje na poziomie samorządów różnych stopni. Dotyczy to szczególnie praktyki jego stosowania. Obserwując je, można mieć wrażenie, iż oddalamy się w tym względzie od reguł państwa prawa w kierunku dość swobodnych i uznaniowych rozwiązań charakteryzujących państwo prawników. Niska jakość legislacji kładzie się cieniem na działalności samorządu, bardzo często narażając go na fatalny odbiór społeczny jako wykonawcy fatalnej jakości prawa, za którego stanowienie w sposób oczywisty nie ponosi odpowiedzialności. W tej trwającej od lat grze między ustawodawcą, administracją rządową a samorządem ofiarą staje się obywatel, który przy towarzyszącej mu nieznajomości reguł działania administracji i niskiej kulturze prawnej swoje niezadowolenie skieruje

¹⁴ Por. L. Rajca, *Dysfunkcjonalne rozwiązania prawne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 131–148 i zawarte tam propozycje reform prawa samorządowego.

przeciwko samorządowi. Jedną z najpilniejszych potrzeb w tym względzie jest, jak się wydaje, integracja samorządowego prawa ustrojowego, być może w postaci kodeksu prawa samorządowego.

IV. Dominacja konfliktowego stylu uprawiania lokalnej polityki publicznej. Sytuacja ta jest pochodną określonej struktury podziałów społecznych o mniej lub bardziej znaczącej doniosłości politycznej. Silnie zakorzeniony paradygmat tradycyjnego podejścia do polityki jako sfery rywalizacji o władzę, wpływy i zasoby powoduje tendencje do brutalizacji mechanizmów politycznych, objawiającej się coraz powszechniejszym używaniem języka konfrontacji i agresji w relacjach między aktorami samorządowych aren politycznych. Dzieje się tak m.in. na skutek przenoszenia na nie konfliktów ze szczebla centralnego. Podejrzliwość i brak zaufania, manipulacje i intrygi polityczne, nielegalne naciski i szantaże stają się niestety standardem prowadzenia polityki. Rugowanie kultury opartej na współpracy na rzecz lokalnego dobra wspólnego jest jednym z czynników osłabiających kondycję demokracji lokalnej i zrażających do niej zwolenników pozytywistycznej, oddolnie organizowanej pracy organicznej. Budowanie nowoczesnego podejścia do polityki publicznej jako aktywności podejmowanej przez różne grupy obywateli we wzajemnej współpracy, dialogu i przy poszanowaniu odmienności w podejściu do wartości, celów i środków ich urzeczywistniania jawi się jako ważne wyzwanie dla polityków i działaczy samorządowych.

V. Brak profesjonalnej, neutralnej politycznie i dobrze wynagradzanej samorządowej służby cywilnej. Mimo postulatów wysuwanych przez środowiska naukowe i samych samorządowców (choć wśród nich opinie w tej materii bywają podzielone) nie udało się wypracować rozwiązań, które zbliżałyby się do rozwiązań wdrożonych w administracji rządowej. Jednym z poważnych następstw tej sytuacji jest relatywnie niska zdolność do adaptacji i korzystania z profesjonalnych rozwiązań w zarządzaniu samorządem. Ograniczenie pola rywalizacji politycznej o stanowiska (łupy polityczne), profesjonalizacja samorządu, wprowadzenie standardów dobrego rządzenia i zarządzania na poziomie jednostek organizacyjnych samorządu, a w konsekwencji, podniesienie jakości usług publicznych jest stawką, która jest ciągle do wygrania.

VI. Trwały deficyt finansów samorządowych. Jedną z poważnych konsekwencji reformy samorządowej, bardzo często niedostrzeganą, jest wzrost zróżnicowania sytuacji samorządu. Jego potencjały, w sensie zasobów naturalnych, atutów dotyczących samego położenia, możliwości finansowych, zasobów tech-

nicznych, ludzkich i intelektualnych są nierównomiernie rozłożone. Niewielkie zmiany w tym zakresie przyniosła akcesja do Unii Europejskiej i praktycznie odnotowano regres we wdrażaniu polityki spójności. Dotyczy to z pewnością polityk publicznych w wymiarze międzyregionalnym, ale ma także ewidentny wymiar wewnątrzregionalny. To kolejne poważne wyzwanie, jakie należy odnotować w agendzie problemów, przed jakimi stoi polski samorząd.

Podsumowanie

Proces transformacji samorządowej przyniósł wiele niekwestionowanych osiągnięć. Jej rezultatem jest radykalna zmiana obrazu Polski lokalnej. Jak to już zaznaczono na wstępie, nie zwalnia nas to od prowadzenia dyskusji, a także przejścia do fazy wdrożeniowej zmian, które są niezbędne dla doskonalenia mechanizmów działania samorządu terytorialnego. Wysoka dynamika systemów społecznych, w których instytucje te powinny odgrywać rolę kluczowych podmiotów kreujących i wdrażających polityki publiczne wymaga podjęcia decyzji politycznych zmierzających do przeprowadzenia kolejnej, kompleksowej fazy reform odpowiadających na zdiagnozowane już dawno wyzwania. Ich opóźnianie może przybliżyć nas do takiego momentu, w którym ziścić się może czarny scenariusz powrotu do starych, wydawałoby się już zapomnianych, praktyk społecznych upaństwowionej, antyobywatelskiej, bo zamkniętej w przysłowiowej obłożonej twierdzy, instytucji, która tylko z nazwy będzie nam się kojarzyć z samorządem.

Streszczenie

Czy Polacy mogą wybrać się na samorządność? Samorząd terytorialny w perspektywie 25 lat doświadczeń

W artykule autor prowadzi rozważania dotyczące syntetycznego ujęcia procesu transformacji lokalnej w Polsce w ostatnim 25-leciu. W analizie koncentruje się na niedostatkach zmiany systemowej, które w ostatnim czasie stały się zauważalne i zostały opisane w różnych raportach diagnostycznych. Za najistotniejsze uznaje: rozpad i zanik społeczności lokalnych i towarzyszących im samorządowych wspólnot politycznych, oligarchizację lokalnych mechanizmów władzy, słabość normatywnych regulacji funkcjonowania samorządu terytorialnego, konfliktowy styl uprawiania polityki lokalnej, brak profesjonalnej samorządowej służby cywilnej oraz głęboki deficyt finansów lokalnych. Autor wskazuje kierunki zmian w mechanizmach działania samorządu, które powinny sprzyjać usunięciu wskazanych w opracowaniu zjawisk kryzysowych.

Słowa kluczowe: lokalne społeczności, samorząd terytorialny, transformacja władzy lokalnej, lokalny system polityczny, aktorzy lokalni, aktywność społeczna mieszkańców, oligarchizacja władzy lokalnej, konflikty lokalne.

Summary

Can Poles be self-governing? Local government in perspective of 25 years of experience

In the article the author reviews issues regarding the synthetic approach towards the process of the local Poland transformation in the last 25 years. His analysis is focused on the shortcomings of the system changes, which have recently become noticeable and have been described in various diagnostic reports. As the most important issues he considers the following processes: disintegration and atrophy of local communities accompanied by their political units, oligarchisation of local power mechanisms, the weakness of normative regulation of the local government operating, confrontational style of local politics, lack of professional local civil service and a deep deficit of local finance. The author indicates a series of complex changes which should contribute to limit negative occurrences described in the article.

Keywords: Local communities, local government, transformation of local government, local political system, local actors, social activity of citizens, local authority oligarchisation, local conflicts.

Bibliografia

1. Alberski R. (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wydawnictwo Profil, Wrocław 2008.
2. Alberski R., Antoszewski A., Cichosz M. i in., *Wybory samorządowe do rad gmin w 2002 roku w województwie dolnośląskim*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 2003.
3. Bober J., Hausner J., Izdebski H. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
4. Dąmbska A., Trzyna S., *Samorząd 3.0*, Forum Od-nowa, Warszawa 2013.
5. Gilejko L. K., Błaszczuk B. (red. nauk.), *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym. Formy i uwarunkowania*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2011, s. 89–90.
6. Lofland J., Snow D. A., Anderson L., Lofland L. H., *Analiza układów społecznych. Przewodnik metodologiczny po badaniach jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
7. Lutrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
8. *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
9. Skrzypiński D. (red.), *Rywalizacja o prezydenturę w miastach Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Marina, Wrocław 2012.

Część 2

Edukacyjne aspekty praktyki samorządowej



Regionalne uwarunkowania obecnej reformy kształcenia zawodowego na przykładzie Dolnego Śląska

Obecna reforma kształcenia zawodowego różni się od poprzednich m.in. tym, że obejmuje wszystkie jego rodzaje i szczeble. Jest zarazem wdrażana w wielu państwach, w oparciu o przyjęte wspólnie ustalenia generalne. Złożyło się na to szereg przyczyn. Do ważniejszych spośród nich należy zaliczyć:

- szybki postęp techniczny, związany z wdrażaniem do sfer produkcji i usług licznych innowacji i wynalazków. Wymuszają one częściej bardziej gruntowne zmiany w organizacji pracy i różnych dziedzinach życia. Te zaś stawiają przed instytucjami i placówkami kształcenia nowe wyzwania, w tym w zakresie odpowiedniego przygotowania kadr pracowniczych;
- coraz liczniejsze międzynarodowe powiązania firm, korporacji, kapitału i gospodarek poszczególnych państw. Rośnie też liczba ich związków celowych, jak porozumienia celne, strefy wolnego handlu czy bliższe powiązania polityczne i gospodarcze. Skłaniają one ich członków do zacieśniania transgranicznej współpracy. Powodują też konieczność wzajemnego uznania dyplomów i innych dokumentów, poświadczających kwalifikacje i kompetencje pracowników;
- nasilające się przemieszczenia, zwłaszcza do krajów rozwiniętych, wielu uchodźców i emigrantów zarobkowych. Powoduje to konieczność ich przystosowania w nowych miejscach pobytu (w tym adaptacji szkolnej ich dzieci), a dość często również i przygotowania zawodowego.

Gdy chodzi o Polskę, to w grę weszły tu w pierwszym rzędzie: jej przyspieszony rozwój, zwłaszcza po 2004 r., funkcjonowanie naszej gospodarki w obszarze unijnym i wydatny wzrost w niej sektora prywatnego, a zwłaszcza małych firm.

Szybki postęp powoduje duże zmiany m.in. w zakresie wymagań stawianych kadrze pracowniczej. Dotyczy to nie tylko jej wiedzy i umiejętności zawodowych, ale również i innych umiejętności i kompetencji, jak:

- rozwijanie zainteresowań własnych i nastawienie na permanentne kształcenie,
- kreatywność (w tym pomysłowość, inicjatywność) i zaangażowanie,
- umiejętność pracy w zespole oraz adaptacji w nowych warunkach i środowiskach,
- umiejętność korzystania z IT,
- znajomość języków obcych, w tym ukierunkowanych zawodowo,
- znajomość rynku i jego mechanizmów.

W ich kształtowaniu winny uczestniczyć placówki kształcenia, doksztalcania i doskonalenia zawodowego oraz związane z nimi organizacje i zakłady pracy.

Obecnie kompetencje stają się coraz częściej ważniejsze niż konkretny zawód. Jak zauważa prof. E. Kryńska, zdecydowana większość zawodów zmienia się bowiem szybko. Ważniejsze w tej sytuacji staje się zatem gromadzenie kompetencji, bo dzięki nim można będzie poradzić sobie w różnych zawodach. Należy więc poszukiwać okazji do ich poszerzania i prezentować otwartość na nową wiedzę. Pracodawca będzie bowiem chętniej zatrudniał kogoś, kto potrafi ją przyswajać i jest otwarty na innowacje, niż kandydata biernego poznawczo, choć wyjściowo o wyższych kwalifikacjach. Przyswajanie nowej wiedzy ułatwia też ewentualną korektę kursu zawodowego.

Nad Zintegrowanym Systemem Kwalifikacji pracuje się obecnie w 140 państwach. Wprowadzane przezeń rozwiązania stanowią odpowiedź na zmiany zachodzące głównie w gospodarce i na rynku pracy.

Europejska Rama Kwalifikacji stanowi narzędzie, dzięki któremu będzie można porównywać, jakie wykształcenie i umiejętności wiążą się np. z dyplomami wydanymi w uczelniach wyższych danych państw. Pozwoli to na ich uznanie w innym państwie i zaszeregowanie do określonego poziomu wykształcenia. Będzie to sprzyjało m.in. ustalaniu wynagrodzenia pracowników napływowych, według stawek przyjętych w krajach ich nowego pobytu. Ułatwi również rozwój unijnego otwartego rynku pracy.

Podobnie jak europejska, również i Polska Rama Kwalifikacji porządkuje i określa postępy osiągane przez uczących się na danym poziomie kształcenia, w trzech zakresach, tj.: wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych.

Jednym z ważnych założeń reformy kształcenia zawodowego jest stworzenie ściślejszych powiązań między tym prowadzonym na szczeblach ponadgimnazjalnych a kształceniem ustawicznym dla dorosłych oraz wydatniejsze powiązanie szkolnictwa zawodowego z jego otoczeniem gospodarczym i społecznym.

Podjęta reforma kształcenia zawodowego wiąże się z szeregiem decyzji władz państwowych. Należą do nich m.in.:

- a) przyjęcie nowej klasyfikacji szkolnictwa zawodowego, obejmującej 199 zawodów. W zakresie działalności wyodrębniono natomiast osiem obszarów kształcenia, tj.:
 - administracyjno-usługowy,
 - budowlany,
 - elektryczno-elektroniczny,
 - mechaniczny i górniczo-hutniczy,
 - rolniczo-leśny, z ochroną środowiska,
 - turystyczno-gastronomiczny,
 - medyczno-społeczny,
 - artystyczny;
- b) wprowadzenie (w 2012 r.) pięciu obszarów kształcenia zawodowego. Celem ich większego zróżnicowania i uelastycznienia każdy zawód winien składać się z kilku kwalifikacji. Mogą one być zdobywane w różnych placówkach i w zróżnicowanym czasie;
- c) reorganizacja sieci istniejących szkół zawodowych, połączona z tworzeniem nowych placówek i zespołów oraz ich wydatna modernizacja;
- d) tworzenie centrów przygotowania zawodowego i ustawicznego;
- e) wprowadzenie w uczelniach wyższych bardziej wyrazistego podziału na szkoły akademickie i wyższe zawodowe, realizujące praktyczne warianty kształcenia;
- f) preferowanie przygotowania kadr w zawodach deficytowych na polskim i unijnym rynku pracy, np. informatyków, finansistów, inżynierów różnych branż czy logistyków;
- g) zwiększenie roli doradztwa szkolnego i zawodowego, zwłaszcza w gimnazjach, jako ważnego warunku racjonalnej selekcji zawodowej kandydatów;
- h) szersze włączenie do spraw związanych z kształceniem zawodowym pracodawców, przedstawicieli biznesu, organizacji społecznych, placówek naukowo-badawczych itp.

Zdolność placówek kształcenia i przygotowania zawodowego do reagowania na potrzeby zmieniającego się dość szybko rynku pracy, powinna natomiast przejawiać się głównie w:

- stworzeniu pracodawcom możliwości dofinansowywania oraz dostosowania warsztatów i pracowni szkolnych do ich szerszego włączenia w proces kształcenia praktycznego,

- stworzeniu uczniom możliwości zdobywania uprawnień zawodowych w trakcie trwania nauki,
- wprowadzeniu dla uczniów zasadniczych szkół zawodowych specjalnych możliwości uzyskiwania kwalifikacji pomocnika w zawodzie,
- doskonaleniu zawodowym uczniów i młodocianych pracowników u pracodawców, celem uaktualnienia wiedzy praktycznej z zawodu,
- tworzeniu bazy danych o pracodawcach spełniających zalecane wymogi, gdzie uczniowie i młodociani pracownicy będą mogli odbywać kształcenie praktyczne i praktyki zawodowe.

Od 1 września 2012 r. w naszych szkołach zawodowych obowiązuje nowa podstawa kształcenia w zawodach, a od 1 października tego roku na uczelniach wyższych Krajowe Ramy Kwalifikacji.

Ważną rolę w zreformowanym kształceniu i przygotowaniu zawodowym będą odgrywały wspomniane już centra kształcenia zawodowego i ustawicznego. Mają one różnić się wyraźniej od dotychczasowych centrów kształcenia ustawicznego zakresem zadań i organizacją.

W ich skład będą mogły wejść:

- szkoły dla dorosłych (podstawowa, gimnazjum, liceum ogólnokształcące i szkoła policealna),
- szkoły prowadzące kształcenie zawodowe (zasadnicza szkoła zawodowa, technikum, szkoła policealna),
- placówki kształcenia ustawicznego,
- ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Do głównych zadań centrów będą natomiast należały:

- prowadzenie kwalifikacyjnych kursów zawodowych,
- świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej,
- współpraca z pracodawcami i organizacjami pracodawców.

Odbywane w nich licznie kwalifikacyjne kursy zawodowe uczynią je czołowymi ośrodkami przygotowania zawodowego. Wskazują na to chociażby doświadczenia rozwinętych krajów Europy. Realizacja drugiego i trzeciego z podanych wyżej zadań powinna natomiast sprawić, że staną się one również ważnymi partnerami pracodawców i ich organizacji, a także szkół zawodowych,

zwłaszcza w sprawach związanych z praktykami zawodowymi i realizacją dualnego kształcenia zawodowego.

Podobną rolę w przykwalifikowywaniu i przekwalifikowywaniu zawodowym absolwentów wyższych uczelni będą odgrywały studia podyplomowe.

Na konkurencyjnym rynku usług, w tym edukacyjnych, centra takie, o zróżnicowanym przeznaczeniu i ofertach tematyczno-programowych, będą prowadziły różne podmioty, np. koncerny czy korporacje gospodarcze. Te najliczniejsze, czyli rejonowe, powiatowe i miejskie, głównie jednak samorządy terytorialne.

Ich liczba, rozmieszczenie i preferowane w nich zajęcia będą dość zróżnicowane na poszczególnych terenach, w zależności od ich położenia, zasobów naturalnych, potencjału ludzkiego, infrastruktury komunikacyjnej, atrakcyjności dla inwestorów, wiodących gałęzi gospodarki i perspektyw rozwojowych w obszarze unijnym. Są to złożone zagadnienia. Ich bliższe omówienie wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Dlatego z konieczności przedstawię je w formie skrótowej na przykładzie Dolnego Śląska.

Z treści diagnozy stanu tego województwa, opracowanej w 2011 r. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu wynika, że już obecnie należy ono do najbardziej zurbanizowanych i uprzemysłowionych w kraju. Zaliczane jest (dane z 2009 r.) do czterech najszybciej rozwijających się województw. Od 1995 r. dynamicznie rozwijają się m.in. jego specjalne strefy ekonomiczne (wałbrzyska, legnicka, bolesławiecka, kamiennogórska, wrocławska). Należy ono przy tym do najbardziej zasobnych w Polsce w surowce mineralne (złoża miedzi, srebra, węgla brunatnego, gazu ziemnego, różne surowce skalne, zasoby kamienia budowlanego, różnych wód mineralnych etc.). Dysponuje ponadto znacznym i dotąd tylko częściowo wykorzystanym potencjałem turystyczno-wczasowym (Sudety, rejon Stawów Milickich, duża liczba zabytków) i lecznictwa zdrojowego (11 uzdrowisk o zróżnicowanych profilach leczniczych).

Co się tyczy perspektyw rozwojowych, to według prognoz ESPON, szczególnie mocne powiązania gospodarcze z tzw. Pentagonem (obszar między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem, stanowiący ważne centrum europejskiej działalności gospodarczej) połączą Poznań, Łódź i Warszawę, położone przy głównej trasie transeuropejskiej (Lizbona–Madryt–Paryż–Berlin–Warszawa–Mińsk–Moskwa) oraz Wrocław, aglomerację górnośląską i Kraków, usytuowane wzdłuż południowej osi komunikacyjnej kraju, wiodącej z zachodu na Ukrainę. Do 2030 r. ośrodki te będą należały do głównych metropolitarnych obszarów wzrostu w Europie.

Gdy chodzi o Dolny Śląsk, to jego sąsiedztwo z Niemcami i Czechami oraz bliskość Pragi, Wiednia, Drezna i Berlina stanowią ważny atut rozwojowy. Na

jego terenie autostrady A4 i A18, magistrała kolejowa E 30, wiodąca z Berlina i Drezna na wschód, oraz droga wodna Odry będą się krzyżowały z planowanym (i częściowo już realizowanym) Środkowo-Europejskim Korytarzem Transportowym CETC, wiodącym z południowej Skandynawii przez Szczecin–LGOM–Wrocław, na południe Europy. Przy istnieniu autostrad i szybkiej kolei z Wrocławia do Poznania, Warszawy i Pragi, zadecyduje to o strategicznym położeniu regionu i jego stołecznego miasta, w tej części Europy.

Obok atutów, są też i zagrożenia rozwojowe. W 2010 r. liczba mieszkańców Dolnego Śląska wynosiła 2 878,8 tys. Według prognoz, na skutek niżu demograficznego i emigracji, do 2020 r. ma się ona zmniejszyć o 77,1 tys., a do 2035 r. o dalszych 185,7 tys. Zjawisko to występuje jednak na jego terenie ze zróżnicowanym stopniem natężenia. Bardziej korzystny wzrost liczebny ludności odnotowują aglomeracja wrocławska i LGOM, a umiarkowany rejony Zgorzelca i Bolesławca. Do dwu pierwszych z nich, a zwłaszcza do aglomeracji wrocławskiej, napływają przy tym również osoby spoza regionu. Warto podkreślić, że zjawisko to występuje tylko w pięciu spośród szesnastu województw w kraju.

Największy spadek liczby mieszkańców odnotowują natomiast gminy w południowej części regionu, w szerszym pasie ciągnącym się od Pieńska, Węglińca i Zawidowa na zachodzie, po Strzelin, Ząbkowice Śląskie i Kotlinę Kłodzką na wschodzie oraz na terenach północno-wschodnich.

Nie dysponując odpowiednimi zasobami ludzkimi, w tym kwalifikowaną kadrą pracowniczą, trudno tam będzie przyciągać inwestorów. Nie jest więc dziełem przypadku, że już obecnie odznaczają się one największymi wskaźnikami bezrobocia.

Inny poważny problem stanowi aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością (w 2011 r. było ich w regionie 435,8 tys., tj. 15% całej jego populacji). Spośród nich tylko 46% ukończyło szkołę podstawową, a wykształcenie wyższe miało jedynie 4,5%. W skali całego województwa aktywnych zawodowo było tylko 15,9% osób z niepełnosprawnością (w całym kraju 17%), podczas gdy w rozwiniętych państwach członkowskich UE wskaźnik ich zatrudnienia wynosi 40–50%.

Podobna sytuacja kształtuje się w grupie romskiej. W przyszłości, na lepiej rozwijający się Dolny Śląsk napływa też przypuszczalnie znaczna liczba imigrantów, w tym bez kwalifikacji, z niskimi bądź zdezaktualizowanymi kwalifikacjami zawodowymi. Przygotowanie do pracy i aktywizacja zawodowa tych niemałych przecież grup mieszkańców będą stanowiły duże wyzwanie dla tamtejszych władz, głównie samorządowych, przede wszystkim jednak dla szkół i innych placówek przygotowania zawodowego.

Z tego co powiedziano dotąd wynika, że mimo istniejących zagrożeń, głównie demograficznych, prognozy rozwojowe dla Dolnego Śląska są pomyślne. Będzie on też nadal terenem atrakcyjnym dla inwestorów. Już obecnie bowiem należy do przodujących pod tym względem w kraju. Przykładowo, w 2012 r. trafiło tam 18 inwestycji, gdy do drugiej w kolejności Małopolski tylko 6. W 2015 r. było ich 14 (drugie w rankingu województwo śląskie przyciągnęło ich 10). Wśród nich znajdowały się znane firmy z branż: elektronicznej, motoryzacyjnej, lotniczej i sektora badawczo-rozwojowego. Zainwestują one w regionie 760 mln zł, tworząc 2,2 tys. miejsc pracy.

Inwestycje te są i będą na Dolny Śląsku zlokalizowane nierównomiernie. Region ten jest bowiem zróżnicowany wewnętrznie, w tym geograficznie i gospodarczo. Wyróżnia się w nim 5 obszarów funkcjonalnych, tj.:

- Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy,
- Sudecki Okręg Przemysłowy,
- aglomerację wrocławską,
- pogranicze polsko-niemieckie,
- obszar północno-wschodni.

W dwu pierwszych wymienionych obszarach wiodącą rolę odgrywa przemysł. Trzeci ma charakter wielofunkcyjny. W czwartym przeważają usługi, zwłaszcza handlowe i rolnictwo, a w piątym rolnictwo i gospodarka rybna.

Z podanych wyżej pięciu obszarów funkcjonalnych, najszybciej będzie się rozwijała aglomeracja wrocławska, a znacznie wolniej tereny północno-wschodnie. Realne szanse na przyspieszony rozwój mają natomiast środkowe i wschodnie Sudety, pod warunkiem wydatnej modernizacji ich infrastruktury drogowo-komunikacyjnej, wczasowo-turystycznej, uzdrowiskowej i sportowej oraz powstrzymania odpływu z nich dużej liczby mieszkańców.

Przedstawione tu w dużym skrócie obecny stan i perspektywy rozwoju regionu dolnośląskiego, z jego wewnętrznym zróżnicowaniem, będą wywierały przemożny wpływ na sieć, sprofilowanie i kondycję placówek zreformowanego kształcenia zawodowego.

Bardziej korzystne warunki dla podejmowania kształcenia dualnego, odbywania praktyk w zakładach pracy oraz wspierania ich przez pracodawców i kręgi biznesu wystąpią w aglomeracji wrocławskiej, Lubińsko-Głogowskim i Sudeckim Ośrodku Przemysłowym oraz w bardziej znaczących miastach regionu, jak Wałbrzych, Jelenia Góra, Świdnica czy Bolesławiec.

Rekonstrukcję sieci zreformowanych placówek kształcenia zawodowego utrudni fakt, że na skutek przejściowego spadku zainteresowania przysto-

waniem zawodowym po 1989 r. zlikwidowano, przeważnie pochopnie, część szkół. Nie oszczędzano przy tym również placówek unikalnych, np. Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu. Przykładowo, gdy w roku 2005/2006 było w regionie 835 szkół zawodowych, to w 2010/2011 już tylko 573, czyli o 31% mniej. Największy ich spadek odnotowano wtedy w grupie techników uzupełniających (o 59%), szkół policealnych (o 33%) i techników (o 29%). Najmniej natomiast w grupie zasadniczych szkół zawodowych (o 3%).

Jednym z ważniejszych zadań stojących zwłaszcza przed władzami samorządów powiatowych jest utworzenie sieci wspomnianych już centrów kształcenia zawodowego i ustawicznego. Ponieważ zasięg przestrzenny ich działalności nie zawsze będzie się pokrywał z granicami powiatów, wymaga to zawarcia między ich władzami odpowiednich porozumień.

Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, część tamtejszych starostów już w 2010 r. przystąpiła do „Projektu partnerstwa”. Przewiduje on utworzenie na Dolnym Śląsku dziewięciu takich nowoczesnych centrów, tj. we Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy oraz w powiatach: głogowskim, bolesławieckim, wałbrzyskim, kłodzkim, świdnickim i oleśnickim. Mają one kształcić w branżach: informatycznej, budowlanej, elektro-energetycznej, mechanicznej, mechaniczno-elektronicznej, samochodowej i turystycznej. Nakłady na realizację „Projektu partnerstwa” wyceniono na 200 mln zł.

Jak na 28 powiatów (w tym 2 miejskie) zamieszkałych przez ok. 2,9 mln osób i stan rozwoju regionu, nie była to liczba duża, nie mówiąc już o rozmieszczeniu owych placówek w terenie. Sam „Projekt partnerstwa” miał jednak charakter rozwojowy, a jego realizacja znajdowała się wówczas dopiero w stadium początkowym. Uczestnictwo w nim nawet części starostów stanowiło przy tym znaczący krok w przełamywaniu niemałych wciąż separatyzmów naszych władz powiatowych.

Zwraca też uwagę fakt, że w podjętych ustaleniach tylko w trzech przypadkach wymieniono z nazwy miasta, w których miały powstać owe centra. W sześciu innych wymieniono tylko powiaty, w których powinny one być utworzone, bez podania dokładnej lokalizacji. W grę weszły tu, jak można sądzić, obawy, że może to zbyt wcześnie spowodować konflikty między społecznościami miejscowości ubiegających się o ich posiadanie lub też wątpliwości, gdzie dotychczasowa baza szkolna będzie mogła w większym stopniu być wykorzystana dla ich potrzeb.

Niemała liczna Dolnoślązaków podejmuje pracę w Niemczech i Czechach, w tym na terenach graniczących z ich regionem. Rodzi to potrzebę organizowania w ramach istniejących euroregionów wspólnych placówek, a zwłaszcza

centrów kształcenia zawodowego i ustawicznego, z ich dominującymi kursami przygotowania zawodowego.

Streszczenie

Regionalne uwarunkowania obecnej reformy kształcenia zawodowego na przykładzie Dolnego Śląska

Autor zwraca uwagę na potrzebę kształcenia zawodowego oraz dynamikę zmian w tej dziedzinie, ponieważ obecnie kompetencje stają się coraz częściej ważniejsze niż konkretny zawód. Zdecydowana większość zawodów zmienia się bowiem szybko. Ważniejsze w tej sytuacji staje się zatem gromadzenie kompetencji, bo dzięki nim można będzie poradzić sobie w różnych zawodach. Należy więc poszukiwać okazji do ich poszerzania i prezentować otwartość na nową wiedzę. Pracodawca bowiem chętniej zatrudni kogoś, kto potrafi ją przyswajać i jest otwarty na innowacje, niż kandydata biernego poznawczo, choć wyjściowo o wyższych kwalifikacjach. Przyswajanie nowej wiedzy ułatwia też ewentualną korektę kursu zawodowego.

Słowa kluczowe: reforma, kształcenie zawodowe, Dolny Śląsk, region, edukacja.

Summary

Regional conditioning of current vocational education reform on the example of Lower Silesia

The author indicates the need for vocational education and the dynamics of change in that area due to the fact that competences are becoming more and more important than specific professional qualifications. Vast majority of professions are undergoing a quick change. In such conditions collecting competence is becoming more important as it enables the holders to manage in different professions. Consequently one should look for the opportunity to broaden their competence and present their openness to new knowledge. The employer will be more willing to hire a person able to acquire knowledge and is open to innovation than a candidate who is cognitively passive although of higher qualifications. Besides, ability of new knowledge acquisition enables any corrections in the professional career course.

Keywords: reform, vocational education, Lower Silesia, region, education.

Bibliografia

1. Bednarczyk H. i in. (red.), *Kształcenie zawodowe w kontekście Europejskich Ram Kwalifikacji*, Radom 2008.
2. Białecki I. i in. (red.), *Potwierdzenie kwalifikacji: pytania o model egzaminu zawodowego*, Warszawa 2009.
3. Bociąg B., *Regiony i samorządy w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004.
4. Chmielecka E. (red.), *Autonomia programowa uczelni: ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Wyd. MSZWM, Warszawa 2010.
5. Działo J., *Zawody deficytowe i nadwyżkowe w regionie*, Łódź 2009.
6. Frontczak M. (red.), *Edukacja i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami*, Wałbrzych 2011.
7. Gajc L., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2011.
8. Grządział H., Szymela K., *Organizacyjno-kadrowe uwarunkowania modułowego kształcenia zawodowego*, Warszawa 2012.
9. Iwanowska-Maćkowiak M., *Programy edukacyjne i zawodowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
10. Kabaj M., *Wpływ systemów kształcenia zawodowego na zatrudnienie i bezrobocie młodzieży; projekt programu wdrożenia dualnego systemu kształcenia zawodowego w Polsce*, Warszawa 2012.
11. Karbowski M., *Dolnośląska siła przyciągania*, „Gazeta Wyborcza”, nr 6 z 9–10.01.2016, s. 5.
12. Kęsa M., *Kompetencje zawodowe młodych: możliwości szkolnictwa zawodowego a potrzeby pracodawców*, Wyd. UJ, Kraków 2008.
13. Knapieńska M., *Wspólny europejski rynek pracy: geneza, rozwój, funkcjonowanie*, Poznań 2012.
14. Kokoszkiwicz M., *Specjalne strefy specjalizacji. O inwestycjach*, dodatek do „Gazety Wyborczej”, nr 247, z 23.10.2014, s. 16.
15. Kożuch M., *Uznawanie kwalifikacji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
16. Kwiatkiewicz A., *Ustawiczne kształcenie zawodowe w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. SGH, Warszawa 2006.
17. Marszałek-Kawa J., Lustrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008.
18. Mazurek-Kucharska B., *Szkolnictwo zawodowe – kondycja – potencjał – potrzeby*, Warszawa 2011.
19. Mazurkiewicz G. (red.), *Jakość edukacji. Różnorodne perspektywy*, Wyd. UJ, Kraków 2012.

20. Mikulski K., *Rozważania o kształceniu zawodowym*, Toruń 2013.
21. Nowakowska-Siuta R., *Kształcenie zawodowe w krajach Unii Europejskiej*, http://www.cke.edu.pl/images/stories/EFS/kszt_zaw_ue.pdf.
22. Pobłocka M. i in. (red.), *Model Szkoła Drugiej Szansy – innowacyjny model kształcenia zawodowego i społecznego dla młodzieży w wieku 18–25 lat, która znajduje się poza systemem edukacji i pozostaje bez zatrudnienia*, Gdańsk 2012.
23. Róg J., *Regiony na pograniczu polsko-czeskim. W poszukiwaniu drogi do integracji*, [w:] K. Krzysztofek, A. Sadowski (red.), *Pogranicza etniczne w Europie. Harmonia i konflikty*, Białystok 2001.
24. Sendrowicz B., *Kompetencje ważniejsze niż konkretny zawód*, „Praca”, dodatek do „Gazety Wyborczej”, nr 53, z 4.01.2016, s. 2.
25. Sobierajski T., *Kształcenie zawodowe w postindustrialnej gospodarce: demografia, grupowanie, klasyfikacja, doradztwo*, Warszawa 2013.
26. Solarz P., *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego i niemiecko-polskiego w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
27. Solarz P., *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
28. Teleguj K., *Trendy zmian w strukturze zawodów i specjalności zanikających oraz przyszłościowych*, Opole 2007.
29. Urbanek M., *Transfer innowacyjnych narzędzi operacyjnych: uznawanie kompetencji pracowników*, Wyd. UŁ, Łódź 2012.
30. Waszkielewicz B., *Kwalifikacje dla każdego*, opr. IBE, dodatek informacyjno-promocyjny do „Gazety Wyborczej”, z 30.04.2015.
31. Znajmiecka-Sikora M. i in. (red.), *Kompetencje pracowników a współczesne potrzeby rynku pracy: podstawy kształcenia ustawicznego od A do Z*, Łódź 2011.

Materiały

1. *Diagnoza stanu województwa dolnośląskiego 2011*, opr. Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
2. Dziewulak D., *Kształcenie zawodowe w Polsce i w wybranych państwach Unii Europejskiej. Biuro Analiz Sejmowych, Analizy*, nr 6 z 22.04.2013, s. 1–12.
3. *Kształcenie zawodowe w Polsce w kontekście wyzwań europejskiego rynku pracy*, opr. Kuratorium Oświaty w Krakowie, http://biuletyn.kuratorium.krakow.pl/index.php?art_id=39&menu_item=2&nr=3.
4. *Opis projektu „Modernizacja kształcenia zawodowego na Dolnym Śląsku (2011–2015)”*, <http://mkz2.walbrzych.pl/index.php/opis-projektu/ogolny-opis-projektu>.
5. Płatos B., *Kształcenie zawodowe w wybranych krajach Europy*, http://eurydice.org/pl/wp-content/uploads/2014/10/ksztalcenie_zawodowe.pdf.

6. *Priorytety w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego w latach 2011–2020*, opr. Rada Europy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=cele-x:42010Y1201%2801%29>.
7. *Rozwijanie kompetencji kluczowych w szkołach w Europie: wyzwania i szanse dla polityki edukacyjnej*, opr. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.
8. *Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce. Raport*, opr. E. Golińska i A. Kruszewska, Wyd. KOWEŻiU, Warszawa 2013, s. 1–185.
9. *Podstawa programowa kształcenia zawodowego*, <https://men.gov.pl/ksztalcenie-zawodowe/c43-podstawa-programowa/podstawa-programowa.html>.
10. Rozporządzenia MEN związane ze zmianami w kształceniu zawodowym, <https://bip.men.gov.pl/pl/akty-prawne/akty-prawne-obowiazujace>.

Centrum informacji i planowania kariery zawodowej – analiza wsparcia lokalnego w perspektywie teoretyczno-praktycznej

Wstęp

Sytuacja zarówno na krajowym, jak i na lokalnych rynkach pracy – charakteryzująca się brakiem miejsc pracy (szczególnie dla grup zagrożonych, typu: osoby młode, bez doświadczenia zawodowego; osoby powyżej 50. roku życia), dużą konkurencyjnością, znacznymi oraz często zmiennymi oczekiwaniami ze strony bardzo wymagających dziś pracodawców – powoduje konieczność objęcia szczególnym wsparciem osoby znajdujące się w bardzo trudnej sytuacji zawodowej. Wychodząc naprzeciw pojawiającym się problemom, powołano szereg instytucji rynku pracy, których bezpośrednim bądź pośrednim celem jest świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego. Zgodnie z aktualnym ustawodawstwem do instytucji tych zaliczamy: publiczne służby zatrudnienia, ochotnicze hufce pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego¹. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że centra informacji i planowania kariery zawodowej (CliPKZ), które stanowią przedmiot zainteresowania niniejszego opracowania, funkcjonują w ramach wojewódzkich urzędów pracy, które z kolei wchodzi w skład publicznych służb zatrudnienia. W związku z tym, że poddawana analizie instytucja zajmuje się w szczególności poradnictwem zawodowym, a jej działania bazują głównie na Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, warto przybliżyć sposób definiowania i ujmowania obszarów poradnictwa przez przywołany dokument. Zgodnie z aktualnie obowiązującym ustawodawstwem poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu:

¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z dn. 28.01.2015 r. poz. 149), art. 6, pkt. 1 – załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z dn. 13.01.2015 r., *MPiPS*, <http://psz.praca.gov.pl/documents/10240/120290/Dz.U.15.149.pdf/acc99f90-b9bd-41e5-9a31-0e31b6228400?t=1422623154000>, stan z dn. 12.11.2015.

- 1) bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy oraz w planowaniu rozwoju kariery zawodowej, a także na przygotowywaniu ich do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy, a w szczególności na:
 - udzielaniu informacji o zawodach, rynku pracy, możliwościach szkolenia i kształcenia, umiejętnościach niezbędnych przy aktywnym poszukiwaniu pracy i samozatrudnieniu;
 - udzielaniu porad z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy, w tym badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych;
 - kierowaniu na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia;
 - inicjowaniu, organizowaniu i prowadzeniu grupowych porad zawodowych dla bezrobotnych i poszukujących pracy;
- 2) pracodawcom pomocy:
 - w doborze kandydatów do pracy spośród bezrobotnych i poszukujących zatrudnienia;
 - poprzez wspieranie rozwoju zawodowego pracodawcy i jego pracowników dzięki udzielaniu porad zawodowych.

Zgodnie z wytycznymi w ramach poradnictwa zawodowego są inicjowane, organizowane i prowadzone szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy poradnictwo zawodowe jest świadczone w formie porady indywidualnej lub grupowej, natomiast udzielanie pomocy pracodawcom może nastąpić wyłącznie na wniosek pracodawcy i wówczas porada przybiera charakter indywidualny².

Z punktu widzenia pracy doradców zawodowych niezwykle istotne jest przestrzeganie kluczowych zasad poradnictwa zawodowego, do których zalicza się zasady: dostępności; dobrowolności; równości bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową; swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia; bezpłatności; poufności i ochrony danych³. Doradcy zawodowi z analizowanego w dalszej części artykułu Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej w Gorzowie Wielkopolskim

² *Ibidem*, art. 38, pkt. 1; 3; 4a; 4b.

³ *Ibidem*, art. 38, pkt. 2.

zobowiązani są do przestrzegania Kodeksu etycznego lubuskiego doradcy zawodowego, natomiast doradcy-psycholodzy dodatkowo Kodeksu etyczno-zawodowego psychologa⁴.

Centra informacji i planowania kariery zawodowej – zagadnienia wprowadzające

Centra informacji i planowania kariery zawodowej powstały w wyniku porozumienia zawartego w 1994 r. pomiędzy Federalnym Urzędem Pracy Niemiec i Krajowym Urzędem Pracy w Polsce⁵. W 1996 r. powstało w Warszawie (przy ówczesnym Krajowym Urzędzie Pracy) pierwsze Mobilne Centrum Informacji Zawodowej, które funkcjonowało do 1999 r., natomiast w 1999 r. z istniejących dotąd centrów informacji zawodowej utworzono sieć CliPKZ⁶.

Zgodnie z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w ramach wojewódzkiego urzędu pracy funkcjonuje co najmniej jedno centrum informacji i planowania kariery zawodowej, będące wyspecjalizowaną komórką organizacyjną, która:

- wspomaga powiatowe urzędy pracy w prowadzeniu poradnictwa zawodowego przez świadczenie wyspecjalizowanych usług w zakresie planowania kariery zawodowej na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym świadczy usługę poradnictwa na odległość z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych;
- we współpracy z powiatowymi urzędami pracy opracowuje, aktualizuje i upowszechnia informacje zawodowe, w szczególności w powiatowych urzędach pracy na terenie województwa;
- świadczy poradnictwo zawodowe na rzecz pracodawców oraz ich pracowników, wspomagając powiatowe urzędy pracy w tym zakresie;
- udziela informacji o możliwościach i zakresie świadczonej pomocy przez urzędy pracy;
- w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy opracowuje i aktualizuje informacje zawodowe oraz inne zasoby informacji pomocne w aktywnym poszukiwaniu pracy o charakterze ogólnokrajowym;

⁴ Zob. więcej: *Kodeks Etyczny Lubuskiego Doradcy Zawodowego*, doradca zawodowy.zgora.pl/files/file_add/file_add-54.docx, stan z dn. 08.11.2015; *Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa*, <http://www.ptp.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=29>, stan z dn. 08.11.2015.

⁵ W rozdziale wykorzystano materiały z: A. Klementowska, *Poradnictwo zawodowe w gimnazjum wiejskim w wymiarze środowiskowym (studium przypadku)*, Zielona Góra 2014.

⁶ H. Łukowiak, *Poradnictwo zawodowe świadczone dla bezrobotnych i poszukujących pracy*, [w:] Wojewódzki Urząd Pracy, *Wyzwania lubuskiego rynku pracy. Rozwój z troską o człowieka*, Zielona Góra 2008, s. 169.

- realizuje działania o charakterze metodyczno-szkoleniowym w zakresie usług rynku pracy dla pracowników wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy⁷.

W myśl aktualnie obowiązujących przepisów, utworzenie lub likwidacja centrum wymaga pozytywnej opinii wojewódzkiej rady rynku pracy⁸.

Z punktu widzenia osoby poszukującej pracy, pracownicy tej instytucji powinni wspierać ją w zakresie: określenia własnych zainteresowań, uzdolnień oraz oczekiwań zawodowych; wyboru ścieżki edukacyjnej; analizy rynku pracy, głównie pod kątem własnych preferencji zawodowych; opracowania indywidualnego planu postępowania; zapoznania się z metodami i technikami poszukiwania pracy łącznie z przygotowaniem dokumentacji (np. życiorysu i listu motywacyjnego) oraz przygotowaniem do rozmowy kwalifikacyjnej. Natomiast z punktu widzenia pracodawcy, doradcy z centrum powinni wspierać go w doborze pracowników na stanowiska pracy, w których wymagane są szczególne predyspozycje psychofizyczne⁹. W związku z bogatą ofertą informacyjną, wspomniane centra pomocne są również dla doradców szkolnych, m.in. mogą stanowić źródło wiedzy o zawodach i informacji o zmianach na rynku pracy, które wymusza aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza. Ponadto mogą również umożliwić samej młodzieży stały dostęp do bogatej i aktualnej informacji zawodowej, prezentowanej w formie materiałów pisanych, filmów oraz programów komputerowych¹⁰.

Obecnie centra dysponują bogatymi zbiorami informacji zawodowej w postaci programów komputerowych, przewodników po zawodach, opisów i charakterystyk zawodowych wspomagających usługi poradnictwa zawodowego. Dodatkowo posiadają informacje o lokalnym, regionalnym i krajowym rynku pracy dotyczące działalności pozostałych instytucji rynku pracy (w tym informacje na temat kształcenia ustawicznego i szkolenia bezrobotnych). Klienci CiIPKZ mogą korzystać ze stanowisk komputerowych z dostępem do Internetu, z filmów zawodoznawczych, publikacji związanych z metodami rozwoju osobistego

⁷ Ustawa, *op. cit.*, art. 8, pkt. 8.

⁸ *Ibidem*, art. 8, pkt. 8a.

⁹ R. T. Kardowski, *Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej. Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze*, [w:] B. Pietrusewicz (red.), *Wybrane problemy przygotowania zawodowego pracowników i funkcjonowania zakładów pracy*, Zielona Góra 2003, s. 125.

¹⁰ S. Karolak, G. Sołtysińska, *Instytucje wspierające działania szkolnego doradcy zawodowego*, [w:] *Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej*, <http://www.koweziu.edu.pl/edukator/index.php?option=com.content&view=article&id=104&catid=1:artykuly&Itemid=2>, stan z dn. 10.02.2011.

oraz poszukiwaniem zatrudnienia. Oferowane są ponadto usługi psychologiczne (badania psychologiczne) i doradcze w zakresie zarówno predyspozycji i kompetencji zawodowych, jak i określania kierunku dalszego kształcenia i szkolenia. W celu zagwarantowania klientom odpowiedniego wsparcia pracownicy CliPKZ współpracują z wieloma instytucjami i organizacjami, które zajmują się rozwojem zasobów ludzkich oraz prowadzą wiele projektów dotyczących aktywizacji zawodowej zarówno osób bezrobotnych, jak i poszukujących pracy¹¹.

Sytuacja na lubuskim rynku pracy

Zgodnie z informacjami opublikowanymi przez Urząd Statystyczny w Zielonej Górze w grudniu 2014 r., w ramach województwa lubuskiego (o powierzchni wynoszącej 13 988 km²) istniało 12 powiatów, 2 miasta na prawach powiatu oraz 83 gminy, w których mieszkało łącznie 1,020 mln osób¹².

Stopa bezrobocia w analizowanym okresie wynosiła 12,8% – bezrobotni zarejestrowani stanowili zatem 47,1 tys. osób. Ogólnie rzecz ujmując, we wszystkich powiatach odnotowano spadek liczby zarejestrowanych bezrobotnych w skali roku. Jednakże poddając analizie poszczególne kategorie (takie jak: wiek, wykształcenie, staż pracy), należy stwierdzić, iż sytuacja bezrobotnych była dosyć niestabilna i nierównomiernie rozłożona. W strukturze wiekowej bezrobotnych dominowały osoby w wieku 25–34 lata, udział tej grupy w ogóle bezrobotnych wyniósł 27,2%. Kolejne grupy to bezrobotni w wieku 35–44 lata – 21,1% ogółu bezrobotnych, w wieku 45–54 lata – 18,9% oraz osoby powyżej 55 lat – 18,4%. W najmłodszej grupie wiekowej, do 25. roku życia, odnotowano spadek liczby bezrobotnych (w porównaniu do roku 2013) do 14,3%. Od lat zdecydowana większość bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy to osoby o stosunkowo niskim poziomie wykształcenia. W końcu grudnia 2014 r. najliczniejszą grupą zarejestrowanych bezrobotnych były osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (30,4% ogółu bezrobotnych) oraz gimnazjalnym i niższym (29,8%). Co piąty (20,9%) bezrobotny to osoba z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym. Kolejna w strukturze grupa to osoby z wykształceniem wyższym (9,8%) oraz średnim ogólnokształcącym (9,1%). Warto podkreślić, iż w skali roku zmniejszyła się liczba osób bezrobotnych we wszystkich grupach wykształcenia, najbardziej z policealnym i średnim zawodowym (o 22,9%) oraz zasadniczym zawodowym (o 22,2%). Osoby bezrobotne o stosunkowo krótkim stażu pracy (do 5 lat), które pracowały do momentu zarejestrowania stanowiły

¹¹ H. Łukowiak, *op. cit.*, s. 169–170.

¹² *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej woj. lubuskiego w 2014 roku*, s. 23, <http://zielonagora.stat.gov.pl/wyszukiwarka/szukaj.html>, stan z dn. 08.11.2015.

najliczniejszą grupę wśród bezrobotnych (35,7% ogółu). Bezrobotni posiadający staż pracy od 10 do 20 lat to 17,2% ogółu bezrobotnych. Liczną grupą wśród bezrobotnych stanowiły osoby nieposiadające żadnego stażu pracy (14,7%). Wśród bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy osoby długotrwale bezrobotne stanowiły 53,4% ogółu bezrobotnych. W porównaniu do roku poprzedniego, wzrósł także udział osób powyżej 50. roku życia (do 28,9%), niepełnosprawnych (do 9,1%), osób bez kwalifikacji zawodowych (do 31,2%), a także osób, które samotnie wychowują co najmniej 1 dziecko do 18. roku życia (do 14,2%). Zmniejszył się w skali roku udział osób do 25. roku życia (do 14,3%) oraz bez doświadczenia zawodowego (do 20,4%). W relacji do końca grudnia 2013 r. spośród wymienionych kategorii najbardziej zmniejszyła się liczba osób do 25. roku życia (o 33,5%) i bez doświadczenia zawodowego (o 23,5%)¹³.

Centra informacji i planowania kariery zawodowej w województwie lubuskim

W województwie lubuskim funkcjonują dwa centra informacji i planowania kariery zawodowej (dalej: CliPKZ) – w Zielonej Górze (obsługujące klientów z południowej część województwa) oraz w Gorzowie Wielkopolskim (obsługujące klientów z północnej część województwa). Funkcję centrum koordynującego pełni CliPKZ w Zielonej Górze. Podobnie jak w przypadku wszystkich funkcjonujących w kraju centrów, również w województwie lubuskim poradnictwo zawodowe jest świadczone w formie:

- 1) porady indywidualnej, polegającej na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu pracy z osobą zgłaszającą potrzebę pomocy w celu rozwiązania jej problemu zawodowego;
- 2) porady indywidualnej na odległość, polegającej na kontakcie pracownika urzędu pracy z osobą zgłaszającą potrzebę pomocy w celu rozwiązania problemu zawodowego przez telefon lub z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych;
- 3) porady grupowej, polegającej na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu pracy z osobami, które potrzebują pomocy w celu rozwiązania swoich problemów zawodowych lub nabycia umiejętności w zakresie poszukiwania pracy;
- 4) informacji indywidualnej, polegającej na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu pracy z osobą zgłaszającą potrzebę uzyskania informacji zawodowej;

¹³ *Ibidem*, s. 31–34.

- 5) informacji indywidualnej na odległość, polegającej na kontakcie pracownika urzędu pracy z osobą zgłaszającą przez telefon lub z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych potrzebę uzyskania informacji zawodowych;
- 6) informacji grupowej, polegającej na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu pracy z zainteresowanymi osobami w ramach spotkania informacyjnego, które ma na celu przedstawienie informacji zawodowych, zwanego dalej „spotkaniem informacyjnym”;
- 7) udostępniania zasobów informacji zawodowych w siedzibie wojewódzkiego urzędu pracy do samodzielnego wykorzystania przez osoby zarejestrowane lub niezarejestrowane;
- 8) pomocy pracodawcy krajowemu w rozwoju zawodowym jego lub jego pracowników poprzez poradę indywidualną, zwanym „indywidualnym rozwojem zawodowym”¹⁴.

Działania podejmowane w województwie lubuskim przez pracowników poszczególnych centrów w 2014 r. zaprezentowano w tabeli 1.

Tab. 1.

Formy udzielanego wsparcia oraz podejmowane działania przez centra informacji i planowania kariery zawodowej w 2014 r.

Wyszczególnienie	CLiPKZ w Gorzowie Wielkopolskim	CLiPKZ w Zielonej Górze
1	2	3
Osoby korzystające z poradnictwa zawodowego (ogółem)	1842 osoby	2012 osób
Porady indywidualne	68 osób (w trakcie 177 wizyt)	78 osób (w trakcie 171 wizyt)
Badania testowe	65 osób (84 testy)	52 osoby (82 testy)
Poradnictwo grupowe (zajęcia warsztatowe)	665 osób (73 grupy, zajęcia 2 lub 3-dniowe)	352 osoby
Informacja zawodowa indywidualna (w tym informacje na odległość)	512 osób	1048 osób

¹⁴ *Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze – CLiPKZ*, http://archiwum.wup.zgora.pl/PL/183/Centra_Informacji/, stan z dn. 22.10.2015.

1	2	3
Informacja zawodowa grupowa	511 osób (40 spotkań)	436 osób (41 grup)
Ogólnopolski Tydzień Kariery 2014, hasło: „Jak zaprzyjaźnić się z rynkiem pracy”	134 osoby	200 osób
Partnerstwo lokalne na rzecz poradnictwa zawodowego	Uczestnictwo doradców zawodowych z CliPKZ w pracach poszczególnych zespołów zadaniowych, współredagowanie strony internetowej lubuskie Forum Poradnictwa Zawodowego.	
Pomoc w rozwoju zawodowym pracodawcy lub jego pracownikom	Brak zapotrzebowania ze strony pracodawców na tego rodzaju usługi.	Brak zapotrzebowania ze strony pracodawców na tego rodzaju usługi. Dyżur doradcy zawodowego w siedzibie Organizacji Pracodawców Ziemi Lubuskiej (październik, listopad).
Szkolenia dla pracowników powiatowych urzędów pracy	Działanie wspólne z CliPKZ w Zielonej Górze – 37 pracowników PUP (3-dniowe szkolenie pn. „Wdrożenie kwestionariusza do profilowania osób bezrobotnych”).	Działanie wspólne z CliPKZ w Gorzowie Wlkp. – 37 pracowników PUP (3-dniowe szkolenie pn. „Wdrożenie kwestionariusza do profilowania osób bezrobotnych”); działanie wspólne z MPiPS – 12 doradców klienta (szkolenie ze stosowania „Kwestionariusza zainteresowań zawodowych”).
Udział w targach edukacji i pracy	XII Targi Pracy i Kariery Absolwent 2014; Wiosenne Targi Edukacji, Pracy i Turystyki; Targi Edukacji i Pracy; Targi Edukacji i Pracy „Edukacja – Praca – Kariera”; Mikołajkowe Targi Edukacji, Turystyki i Pracy.	Targi Pracy „Etat 2014” zorganizowane przez Uniwersytet Zielonogórski; Targi Pracy „Absolwent 2014” zorganizowane w Gimnazjum nr 2 w Zielonej Górze; Targi Pracy zorganizowane przez Centrum Integracji Społecznej w Zielonej Górze i Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze.
Współpraca przy projektach		„PI – PWP TRANSADAPT” z Sulęcina; PI – PWP Mentoring – innowacyjna metoda aktywizacji; „Zlecenie działań aktywizacyjnych”; zadania dodatkowe.

1	2	3
Publikacje		Opracowano informacje o usługach CliPKZ i partnerstwach lokalnych WUP w kalendarzach na 2014 r. w nakładzie 225 egzemplarzy; zamieszczano i aktualizowano informacje na stronach: www.wup.zgora.pl oraz www.doradcazawodowy.zgora.pl ; promowano działalność CliPKZ w lokalnych mediach.
Koordinacja w zakresie zapotrzebowania na testy		Złożono zbiorcze zapotrzebowanie na 230 egzemplarzy testów „Kwestionariusz zainteresowań zawodowych”.
Podnoszenie kwalifikacji przez doradców zawodowych		Uczestnictwo w szkoleniach z zakresu rozwoju umiejętności miękkich oraz wykorzystania nowych narzędzi w poradnictwie zawodowym.
Spotkania interwizyjne	Organizacja i prowadzenie spotkań doradców zawodowych oraz innych osób zajmujących się poradnictwem zawodowym w północnej części woj. lubuskiego.	
Współpraca z innymi instytucjami	Współpraca z instytucjami lokalnymi, w szczególności w ramach partnerstwa lokalnego na rzecz poradnictwa zawodowego.	
W zakresie działalności Centrum Metodycznego Doskonalenia Zawodowego (funkcjonującego w Zielonej Górze)	1) zapewnienie poprawnego prowadzenia Rejestru Instytucji Szkoleniowych; 2) organizacja szkoleń i spotkań dla pracowników PUP i WUP świadczących usługi rynku pracy – zorganizowano szkolenie dla 14 pracowników PUP pt. „Coaching – metoda aktywizacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy”.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletyn Informacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze 2015, nr 1, s. 9–13, <http://wupzielonagora.praca.gov.pl/-/1428899-biuletyn-informacyjny-wojewodzkiego-urzedu-pracy-2015>, stan z dn. 05.11.2015.

Z uwagi na to, iż w województwie lubuskim koordynatorem podejmowanych działań jest Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej w Zielonej Górze, można zauważyć nieco nierównomierne zaangażowanie w niektóre prace doradców zawodowych z Gorzowa Wlkp. oraz z Zielonej Góry. Dotyczy to

głównie zadań związanych ze współpracą w ramach projektów, opracowywania publikacji, koordynacji w zakresie zapotrzebowania na testy, bądź też podnoszenia kwalifikacji przez doradców zawodowych – większa aktywność w tej grupie zadań zauważalna była w CliPKZ z Zielonej Góry; z kolei doradcy zawodowi z Centrum w Gorzowie Wlkp. byli inicjatorami oraz prowadzącymi grupę interwizyjną. Interwizja doradców zawodowych to projekt odbywający się w formie cyklu comiesięcznych spotkań dla grupy chętnych, zaangażowanych w pracę poradniczą w północnej części województwa. Zasadniczym celem owych działań było podnoszenie zarówno kompetencji zawodowych, jak i osobistych, które są pomocne w pracy doradczej; nabycie umiejętności radzenia sobie w trudnych, konfliktowych sytuacjach w pracy z klientami; wymiana doświadczeń zawodowych; podejmowanie wspólnych przedsięwzięć; wsparcie merytoryczne¹⁵.

Jak już wcześniej wspomniano, w ramach udzielanej pomocy prowadzone są warsztaty z osobami bezrobotnymi lub poszukującymi zatrudnienia. W tabeli 2 przedstawiono propozycje zajęć grupowych, które oferowane są w województwie lubuskim.

Tab. 2.

Warsztaty oferowane przez centra informacji i planowania kariery zawodowej w województwie lubuskim

CliPKZ w Zielonej Górze	CliPKZ w Gorzowie Wielkopolskim
– „Szukam pracy” – „Jak radzić sobie ze stresem” – „Jak budować zdrowe poczucie własnej wartości” – „Motywacja do działania” – „Zarządzanie sobą w czasie” – „Komunikacja interpersonalna” – „ABC przedsiębiorczości” – „Asertywność w pracy” – „Sytuacje trudne i konfliktowe” – „Jak polubić komputer i Internet” – „Jak Cię widzą, tak Cię piszą – tajniki rozmowy kwalifikacyjnej” – „Dokumenty aplikacyjne moją wizytówką” – „Mój potencjał zawodowy”	– „Nadzieja na sukces” – „Droga do poczucia wartości” – „Predyspozycje zawodowe” – „Zostań Rockefellerem” – „Sposoby poszukiwania pracy” – „Poruszanie się po rynku pracy” – „Dokumenty aplikacyjne, czyli jak zareklamować siebie” – „Komunikacja interpersonalna w rozmowie z pracodawcą” – „Jak radzić sobie ze stresem” – „Arteterapia sposobem na stres” – „Zarządzanie czasem w poszukiwaniu zatrudnienia” – „Przyjazny komputer”

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informator – Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej, Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze*.

¹⁵ A. Sidorowicz, A. Murmyło, *Kolorowy Świat Talentów – dobra praktyka gorzowskiego Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej*, [w:] E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska, *Wyzwania i dylematy edukacyjno-zawodowe*, t. 1, Zielona Góra 2014, s. 106–107.

Analizując ofertę zajęć warsztatowych proponowanych przez lubuskie centra, można zauważyć niewielkie rozbieżności tematyczne. Z punktu widzenia jednak osób poszukujących zatrudnienia istotna jest ich różnorodność. Oferowane zajęcia dotyczą nie tylko kwestii zawodowych, mogą być także pomocne w rozwiązywaniu szeregu innych pojawiających się w życiu codziennym problemów, dzięki szkoleniom obejmującym np. sposoby radzenia sobie w sytuacjach stresowych, konfliktowych czy umiejętności z zakresu komunikacji interpersonalnej itp.

Jak już wskazano na wstępie niniejszego opracowania, omawiane instytucje wspierają nie tylko osoby bezrobotne czy też poszukujące zatrudnienia, swoją ofertę kierują również do pracodawców. Na wniosek pracodawcy udzielają bezpłatnej pomocy w indywidualnym rozwoju zawodowym pracodawcy, bądź też w formie porady indywidualnej jego pracownikom¹⁶. Nawiązując jednak do danych zawartych w tabeli 1, należy stwierdzić, iż zauważalny jest brak zainteresowania tego rodzaju działaniami ze strony pracodawców, co wynika niewątpliwie z obecnej sytuacji na rynku pracy. Aktualnie to właśnie pracodawca odgrywa dominującą rolę – to on narzuca swoje wymagania oraz oczekuje bezwzględного podporządkowania się pracownika. Dodatkowo nadmiar pracobiorców, czy też duża między nimi konkurencja, powoduje brak zaangażowania pracodawców w podejmowane przez centra działania o charakterze poradniczym.

Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej w Gorzowie Wielkopolskim

Uwzględniając wieloletnią współpracę autorów niniejszego opracowania z doradcami zawodowymi z CliPKZ w ramach partnerstwa lokalnego na rzecz poradnictwa zawodowego¹⁷ oraz odniesienie podjętych zagadnień tematycznych do społeczności lokalnej, w dalszych rozważaniach skoncentrowano się głównie na działaniach podejmowanych przez Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej w Gorzowie Wielkopolskim¹⁸.

¹⁶ *Wojewódzki Urząd Pracy...*, op. cit.

¹⁷ Zob. więcej: E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska, *Partnerstwo lokalne na rzecz poradnictwa zawodowego w województwie lubuskim – teoria i praktyka*, [w:] B. Pietrulewicz, E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska (red.), *Praca i rozwój zawodowy w warunkach współczesnych przemian*, Zielona Góra 2013, s. 105–115; E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska, *Lubuski Pakt na Rzecz Zatrudnienia stymulatorem rozwoju lokalnego rynku pracy*, [w:] M. Adamczyk, W. Olszewski, *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, Polkowice 2015, s. 221–223.

¹⁸ Zaprezentowane poniżej działania praktyczne, dotyczące CliPKZ w Gorzowie Wlkp., zaczerpnięto z: A. Murmyło, A. Sidorowicz, *Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej na przykładzie Centrum w Gorzowie Wielkopolskim*, [w:] *Poradnictwo zawodowe w województwie lubuskim – informator* (tekst w opracowaniu). Informacje zostały uzupełnione poprzez wywiad narracyjny z doradcami zawodowymi CliPKZ w Gorzowie Wlkp.

Omawiane centrum posiada obszerne zasoby dydaktyczne w postaci narzędzi testowych, literatury oraz innych materiałów multimedialnych udostępnianych klientowi w obszarze edukacyjnym i zawodowym – zasoby te są z roku na rok uaktualniane i wzbogacane. W celach diagnostycznych, w ramach procesu poradnictwa zawodowego, szeroko wykorzystywane są testy (są one oferowane dla każdego bezpłatnie). Badają one cechy osobowościowe, temperamentalne, inteligencję, zdolności poznawcze, odporność na stres, gotowość do zmian, zainteresowania i preferencje oraz wiele innych właściwości człowieka, które mogą być znaczące w pracy zawodowej. W uzasadnionych przypadkach można również skorzystać z diagnostyki testowej interpretowanej w kontekście zawodowym. Szczegółowy wykaz testów znajduje się na stronie lubuskiego Forum Poradnictwa Zawodowego¹⁹. Testy wykorzystywane w poradnictwie zawodowym w centrum możemy podzielić na:

- 1) inteligencji/poznawcze – sprawdzają m.in. zdolność kojarzenia faktów i logicznego myślenia, umiejętność posługiwania się liczbami, jak i inne specyficzne zdolności. Są one przydatne przy dopasowaniu predyspozycji potencjalnego pracownika do danego zawodu i stanowiska. Pozwalają również wskazać zasadność skierowania osoby na specjalistyczne badania kliniczne poza centrum, mające postawić diagnozę i przygotować dokumentację dla celów medycznych i/lub orzecznictwa o stopniu niepełnosprawności;
- 2) uzdolnień – mierzą różne zdolności np.: uzdolnienia biurowe, manualne, werbalne, artystyczne. Mają na celu określenie predyspozycji do wykonywania określonych zadań;
- 3) osobowości – diagnozują cechy osobowościowe i temperamentalne. Odnoszą się do relacji z otoczeniem, co może ułatwiać wybór wykonywanych zadań i osiągnięcie satysfakcji z wykonywanej pracy;
- 4) zainteresowań – określają skłonności klienta do wyboru określonych rodzajów ciekawych dla niego zajęć. Oceniają indywidualne preferencje, które wpływają na predyspozycje do podjęcia i wykonywania zawodu.

Jak już wspomniano, opisywane centrum posiada szeroki zasób literatury z obszaru psychologii, biznesu, wiedzy o stresie czy poczuciu własnej wartości, negocjacji, mediacji, asertywności, komunikacji międzyludzkiej, pracy z grupą, motywacji, coachingu, poradnictwa zawodowego, zagadnień niepełnospraw-

¹⁹ *Testy i narzędzia/dorośli*, <http://doradcazawodowy.zgora.pl/107-metody-pracy-doradcy.html>, stan z dn. 23.10.2015.

ności, bezrobocia i rynku pracy. Ponadto można skorzystać z aktualnej prasy, zapoznając się z tytułami, takimi jak: „Gazeta Lubuska”, „Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita”, a także z czasopism: „Praca za granicą”, „Perspektywy”, „Charaktery”, „Personel plus” – szczegółowy wykaz literatury znajduje się na stronie lubuskiego Forum Poradnictwa Zawodowego²⁰. Centrum oferuje ponadto materiały multimedialne w postaci filmów edukacyjnych dotyczących poszukiwania pracy, np.: „Autoprezentacja”, „Poczucie własnej wartości”, „Czy nadaję się na przedsiębiorcę?”, „Techniki negocjacji”, „Poczucie własnej wartości”, „Obsługa klienta przez telefon”, „Asertywność”, „Mowa ciała – komunikacja niewerbalna”. W formie elektronicznej można również wypełnić niektóre testy umożliwiające badanie predyspozycji zawodowych. Chętni mogą skorzystać bezpłatnie z komputera i Internetu, studiując zagadnienia w obszarze edukacyjnym i zawodowym.

Zgodnie z opinią doradców, korzyści płynące z udzielanych usług poradniczych należy podzielić na te, które uzyskane zostały podczas pomocy indywidualnej oraz te, które ujawniają się podczas pracy warsztatowej. Doradcy zawodowi uważają, że pomoc indywidualna niesie korzyści wynikające przede wszystkim z bezpośredniego, uważnego kontaktu zapewniającego indywidualne podejście do klienta. Zdaniem praktyków, efektami porad i informacji indywidualnych są m.in.:

- spotkania w atmosferze zaufania, bezpieczeństwa i poufności;
- możliwości szczerego przeanalizowania drażliwych i nurtujących problemów wpływających na sytuację zawodową;
- kształtowanie świadomości oraz porządkowanie zasobów osobowych;
- działania wspierające i niosące pomoc psychologiczną w obszarze rynku pracy;
- zabiegi pobudzające do pracy nad sobą, wzrostu i wsparcia motywacji do rozwoju i działania;
- czynności w zakresie podejmowania świadomej, odpowiedzialnej i realnej decyzji zawodowej;
- sprawność dokonywania samooceny predyspozycji, uzdolnień, zainteresowań zawodowych z wykorzystaniem standaryzowanych narzędzi diagnostycznych;
- umiejętności planowania aktywnego poszukiwania pracy;
- sprawności w obszarze przygotowania profesjonalnych dokumentów aplikacyjnych, przygotowania się do rozmowy kwalifikacyjnej z pracodawcą, uzyskania aktualnej informacji zawodowej pozwalającej odnaleźć się na rynku pracy.

²⁰ *Literatura*, <http://doradcazawodowy.zgora.pl/publikacje.html>, stan z dn. 23.10.2015.

W związku z tym, że w poradnictwie zawodowym szczególną rolę odgrywają metody warsztatowe, doradcy zawodowi wskazują na wiele pozytywnych następstw uczestnictwa w tego typu zajęciach.

Wśród licznych zalet wyróżniają:

- wzajemne inspirowanie się i motywowanie uczestników do działania na warsztatach i na rynku pracy;
- otwarcie się na nowe możliwości i rozwiązania problemów;
- nabywanie wiedzy i umiejętności z zakresu poruszania się po rynku pracy;
- możliwości samodzielnego doświadczenia i zdobywania wiedzy i umiejętności;
- rozwój podstawowych umiejętności społecznych;
- podwyższenie poziomu świadomości, możliwość dokonania samooceny, bilansu własnych umiejętności, cech osobowościowych i predyspozycji do pracy;
- wzrost poczucia własnej wartości i motywacji do szukania pracy.

Jak zaznaczają doradcy zawodowi z Gorzowa Wlkp., poradnictwo zawodowe jest usługą trudno mierzalną, dlatego też zadowolenie uczestników zajęć jest miarą skuteczności, wyróżnieniem i nagrodą dla organizatorów i prowadzących proces poradniczy. Świadczą o tym wypowiedzi uczestników zajęć – opinie udzielane w ankietach ewaluacyjnych.

Oto przykładowe oceny:

„Zajęcia pozwoliły mi spojrzeć na obecną sytuację z zupełnie innej perspektywy.”

„Uwag nie mam żadnych, było bardzo miło. Byłam zrozpaczona i zdołowana, a teraz się rozluźniłam i naprawdę lepiej się poczułam. Fajnie, że robicie to dla ludzi, cieszę się. Będę chciała utrzymać z Wami kontakt; fajnie, że poznałam tylu interesujących ludzi. Wiem, że nie jestem SAMA.”

„Mam bardzo pozytywne zdanie na temat zajęć. Bardzo miła i przyjemna atmosfera. Polecę swoim znajomym, może też skorzystają.”

„Jestem bardzo mile zaskoczona zajęciami. Prowadzące uświadomiły mi problem i sposoby walki z NIM. Jestem teraz pewniejsza siebie i bardziej dowartościowana. Wiem, że teraz będę umiała sobie poradzić w trudnych sytuacjach.”

„Oderwanie się od codzienności, na chwilę można zapomnieć o problemach, troskach, niepowodzeniach. Zajęcia powinny być prowadzone częściej, są bardzo dobrą drogą do relaksu, wyciszenia się.”

„Było miło, jestem mile zaskoczona, zajęcia na pewno nie były „za karę”. Dziękuję za zaangażowanie i kompetencje, a także za to, że naprawdę grupa była grupą i panowała w niej równość.”

„Zajęcia dały mi lepszą analizę własnej osoby, tego co dotyczy moich możliwości i co mogę robić – działać!”

„Pozytywna energia do poszukiwania pracy. Inny pogląd na otaczający nas świat.”

Zaprezentowane, satysfakcjonujące opinie uczestników zajęć świadczą niewątpliwie o sensowności i trafności podejmowanych działań, gdyż zdradzają skuteczność świadczonych usług poradniczych – a to jest dla doradców zawodowych kwestią priorytetową. Wyrażane w sądach wartościujących zadowolenie ze współpracy pobudza i motywuje do dalszych działań, podnoszenia własnych umiejętności, podejmowania innowacyjnych prac, których głównym celem jest spełnienie potrzeb i oczekiwań klientów.

Zakończenie

W literaturze przedmiotu akcentuje się, że poradnictwo świadczone przez doradcę stanowi formę pomocy lub działanie społeczne polegające na przekazywaniu rad, porad, informacji itp. osobie radzącej się, która znajduje się w sytuacji problemowej. Jest to interakcja międzysobowa o charakterze pomocowym, jak również działalność zorganizowana, prowadzona w instytucjach (poradniach)²¹. Przywołana definicja wskazuje wprost na kluczowe cele poradnictwa, jak również działania, które powinny być podejmowane zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym przez poszczególne instytucje rynku pracy (w tym centra informacji i planowania kariery zawodowej).

Nawiązując do opisanej praktyki i aktywności podejmowanej przez CliPKZ oraz definicji poradnictwa (zaproponowanej przez Alicję Kargulową²²), można stwierdzić, że (współ)praca występuje w zakresie:

- 1) form pomocy polegających na udzielaniu porad i informacji – bez wątpienia doradcy zawodowi z poddanych analizie centrów świadczą pomoc o charakterze zawodowym osobom znajdującym się w sytuacji problemowej, zarówno w formie porad i informacji indywidualnych, jak i grupowych (zob. informacje zawarte w tabeli 1);
- 2) interakcji międzysobowej o charakterze pomocowym – każde działanie pomocowe w poradnictwie (zarówno rady indywidualne, jak i grupowe), w tym cały proces diagnostyczny, opiera się na bezpośrednim kontakcie i komunikacji z klientem;

²¹ A. Kargulowa, *O teorii i praktyce poradnictwa. Odmiany poradoznawczego dyskursu*, Warszawa 2006, s. 206.

²² *Ibidem*.

- 3) działalności zorganizowanej, prowadzonej w instytucjach – CliPKZ zaliczane są do instytucji rynku pracy, zatem wszelkie podejmowane przez nie działania opierają się na odpowiednich regulacjach prawnych, na podstawie których przygotowane są odpowiednio wszelkie procedury pomocowe, zaś ich pracownicy muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje. W analizowanych centrach zatrudniona jest wykwalifikowana kadra doradców zawodowych oraz doradców-psychologów.

Reasumując, można zatem uznać, że zasadnicze cele poradnictwa zawodowego są należycie realizowane przez poddane analizie lubuskie centra informacji i planowania kariery zawodowej. Uwzględniając również sytuację na regionalnym i lokalnym rynku pracy, należy stwierdzić, iż zasadne jest funkcjonowanie owych instytucji, które wspierają nie tylko zarejestrowane osoby bezrobotne, ale również wszystkie osoby poszukujące zatrudnienia i pracodawców. Sensus i społecznego znaczenia istnienia CliPKZ można poszukiwać przede wszystkim w opinii tych osób, które skorzystały z szerokiej oferty proponowanych usług. Wyrażane w ankietach ewaluacyjnych poglądy uczestników zajęć warsztatowych w większości wskazują na pozytywną ich ocenę, pokazując, że osoby te widzą w nich współpracę skuteczną oraz spełniającą ich potrzeby i oczekiwania.

Streszczenie

Centrum informacji i planowania kariery zawodowej – analiza wsparcia lokalnego w perspektywie teoretyczno-praktycznej

Zasadniczym zadaniem centrów informacji i planowania kariery zawodowej, które funkcjonują w ramach wojewódzkich urzędów pracy, jest świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego (zarówno w formie porad indywidualnych, jak i grupowych). W opracowaniu poddano analizie, teoretycznej oraz praktycznej działania przewidziane do realizacji przez centra, na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Słowa kluczowe: poradnictwo zawodowe, centra informacji i planowania kariery zawodowej, społeczność lokalna.

Summary

Information and career planning centre – analysis of local support in theoretical and practical perspective

The main task of the Information or Career Planning Centres, which operate within the Voivodship Labour Offices, is providing services in the field of vocational guidance (either in the form of individual and group counselling). The study has

analysed, theoretical and practical activities which are implemented by the centres, at regional and local levels.

Keywords: vocational guidance, Information and Career Planning Centre, local community.

Bibliografia

1. Baron-Polańczyk E., Klementowska A., *Lubuski Pakt na Rzecz Zatrudnienia stymulatorem rozwoju lokalnego rynku pracy*, [w:] M. Adamczyk, W. Olszewski, *Spółeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, Polkowice 2015.
2. Baron-Polańczyk E., Klementowska A., *Partnerstwo lokalne na rzecz poradnictwa zawodowego w województwie lubuskim – teoria i praktyka*, [w:] B. Pietrulewicz, E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska (red.), *Praca i rozwój zawodowy w warunkach współczesnych przemian*, Zielona Góra 2013.
3. *Biuletyn Informacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze 2015*, nr 1, <http://wupzielonagora.praca.gov.pl/-/1428899-biuletyn-informacyjny-wojewodzkiego-urzedu-pracy-2015>, stan z dn. 05.11.2015.
4. *Informator – Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej*, Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze.
5. Kardowski R. T., *Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej. Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze*, [w:] B. Pietrulewicz (red.), *Wybrane problemy przygotowania zawodowego pracowników i funkcjonowania zakładów pracy*, Zielona Góra 2003.
6. Kargulowa A., *O teorii i praktyce poradnictwa. Odmiany poradoznawczego dyskursu*, Warszawa 2006.
7. Karolak S., Sołtyńska G., *Instytucje wspierające działania szkolnego doradcy zawodowego*, [w:] *Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej*, <http://www.koweziu.edu.pl/edukator/index.php?option=com.content&view=article&id=104&catid=1:artykuy&Itemid=2>, stan z dn. 10.02.2011.
8. Klementowska A., *Poradnictwo zawodowe w gimnazjum wiejskim w wymiarze środowiskowym (studium przypadku)*, Zielona Góra 2014.
9. *Kodeks Etyczny Lubuskiego Doradcy Zawodowego*, doradca zawodowy.zgora.pl/files/file_add/file_add-54.docx, stan z dn. 08.11.2015.
10. *Kodeks Etyczno-Zawodowy Psychologa*, <http://www.ptp.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=29>, stan z dn. 08.11.2015.
11. *Literatura*, <http://doradcazawodowy.zgora.pl/publikacje.html>, stan z dn. 23.10.2015.
12. Łukowiak H., *Poradnictwo zawodowe świadczone dla bezrobotnych i poszukujących pracy*, [w:] Wojewódzki Urząd Pracy, *Wyzwania lubuskiego rynku pracy. Rozwój z troską o człowieka*, Zielona Góra 2008.

13. Murmyło A., Sidorowicz A., *Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej na przykładzie Centrum w Gorzowie Wielkopolskim*, [w:] *Poradnictwo zawodowe w województwie lubuskim – informator* (tekst w opracowaniu).
14. *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej woj. lubuskiego w 2014 roku*, <http://zielonagora.stat.gov.pl/wyszukiwarka/szukaj.html>, stan z dn. 08.11.2015.
15. Sidorowicz A., Murmyło A., *Kolorowy Świat Talentów – dobra praktyka gorzowskiego Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej*, [w:] E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska, *Wyzwania i dylematy edukacyjno-zawodowe*, t. 1, Zielona Góra 2014.
16. *Testy i narzędzia/dorośli*, <http://doradcazawodowy.zgora.pl/107-metody-pracy-doradcy.html>, stan z dn. 23.10.2015.
17. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 28.01.2015 r. poz. 149) – załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z dnia 13.01.2015 r., MPiPS, <http://psz.praca.gov.pl/documents/10240/120290/Dz.U.15.149.pdf/acc99f90-b9bd-41e5-9a31-0e31b6228400?t=1422623154000>, stan z dn. 12.11.2015.
18. *Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze – CliPKZ*, http://archiwum.wup.zgora.pl/PL/183/Centra_Informacji/, stan z dn. 22.10.2015.

JADWIGA WIĘCKOWSKA, MIRANDA PTAK,
ARTUR RUTKOWSKI

UCZELNIA JANA WYŻYKOWSKIEGO

Walory geologiczne Pogórza Kaczawskiego na przykładzie proponowanej ścieżki dydaktyczno-turystycznej „Wielisławka”

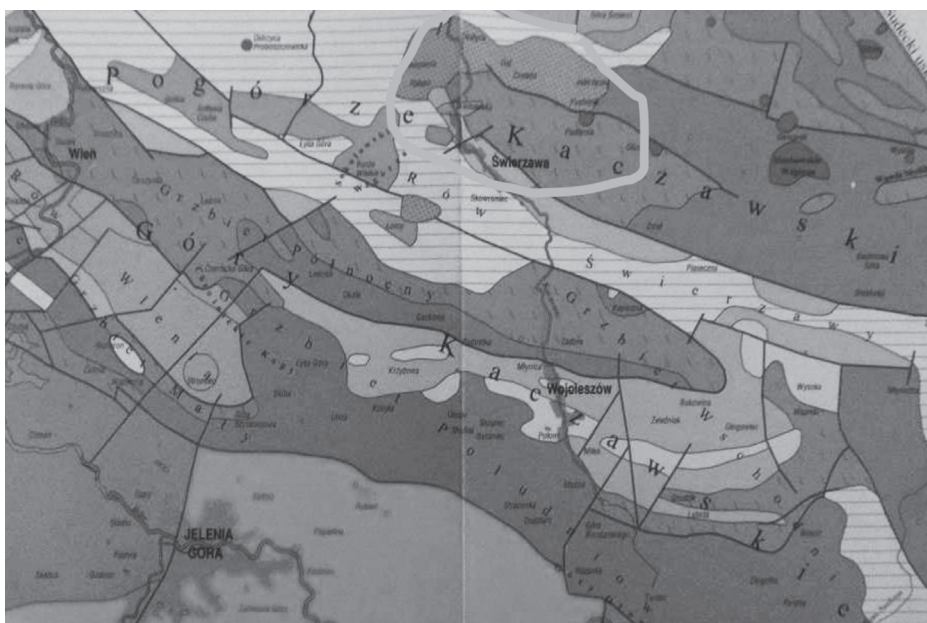
Uwagi ogólne

Powstanie ścieżki dydaktycznej w rejonie Pogórza Kaczawskiego, a dokładnie w okolicach góry Wielisławki, jest ważne dla rozwoju geoturystyki w Sudetach. Istniejące odsłonięcia skał, jaskinie i sztolnie są odwiedzane przez naukowców, badaczy i tych hobbystów, którzy wiedzą o ich istnieniu. Niestety wiedza o nich nie jest powszechna. Ścieżka dydaktyczno-turystyczna może być tą formą popularyzacji, która udostępni ciekawe pod względem geologicznym obiekty ogółowi miłośników turystyki i geologii. Proponowana trasa ścieżki dydaktyczno-turystycznej zaczyna się u podnóża góry Wielisławki, dalej kieruje się na północ, by za przystankiem autobusowym w miejscowości Różana odbić lekko na zachód, aż do podnóża góry Wygorzel. Długość ścieżki wynosi 4 km, zaś różnica wzniesień wzdłuż szlaku, którym ona prowadzi, wynosi ok. 50 m. Trasa, z uwagi na niewielkie odległości oraz niewymagający zbyt dużego wysiłku charakter, skierowana jest do szerokiego grona turystów, bez względu na wiek i kondycję fizyczną. Nieduża deniwelacja czyni tę trasę dostępną dla wszystkich. Do każdego geopunktu prowadzą drogi utwardzone bądź ścieżki leśne.

Pogórze Kaczawskie

Pogórze Kaczawskie to kraina nie mniej urokliwa niż bardziej znane pobliskie Góry Kaczawskie. W rejonie tym zachodziły wielkie wydarzenia w procesie tworzenia się skorupy ziemskiej. Tutejsze wzniesienia stanowią granicę najdalej na północ wysuniętych „strażników” Sudetów Zachodnich. Pogórze zajmuje obszar między dwiema rzekami – Bobrem i Nysą Szaloną. Środkową

jego część stanowi malownicza Dolina Kaczawy. Pogórze Kaczawskie ma zbliżoną do Gór Kaczawskich budowę geologiczną. Jest jednym z niewielu miejsc, gdzie można napotkać utwory wszystkich głównych fałdowań skorupy ziemskiej. I z tego choćby powodu, miejsce to jest niezwykle i wiedza o nim zasługuje na szerokie rozpowszechnienie. Pogórze budują głównie paleozoiczne granitognejsy, piaskowce i zieleńce, natomiast w dolinach występują osady czwartorzędowe. Charakterystyczne dla tego regionu jest występowanie stożków wulkanicznych. W skład law, przeważnie bogatych w krzemionkę (SiO_2), wchodzi różnorodny minerały, w tym metale i ich związki [1–4]. Z punktu widzenia działalności górniczej obszar Gór Kaczawskich i Pogórza Kaczawskiego to zagłębie surowców skalnych, gdzie po dziś dzień na dużą skalę eksploatuje się granit, sjenit, gabro, bazalt. Jest to też rejon związany z występowaniem rud miedzi. To tu na przestrzeni wieków eksploatowano złoża miedzi, arsenu, cyny, niklu, rud molibdenowo-wolframowo-miedziowych, sól kamienną, sole potasowe, baryt, fluoryt oraz surowce skalne, takie jak: skały magmowe (granit, sjenit, bazalt, gabro, diabaz), dolomit, gips, anhydryt, gliny ceramiczne, kredę, piaski i żwiry [1–4]. Różnorodność Gór i Pogórza Kaczawskiego oddaje uproszczona mapa ich budowy geologicznej (rysunek 1), która jak mozaika odzwierciedla cały wachlarz bogactw tego regionu.

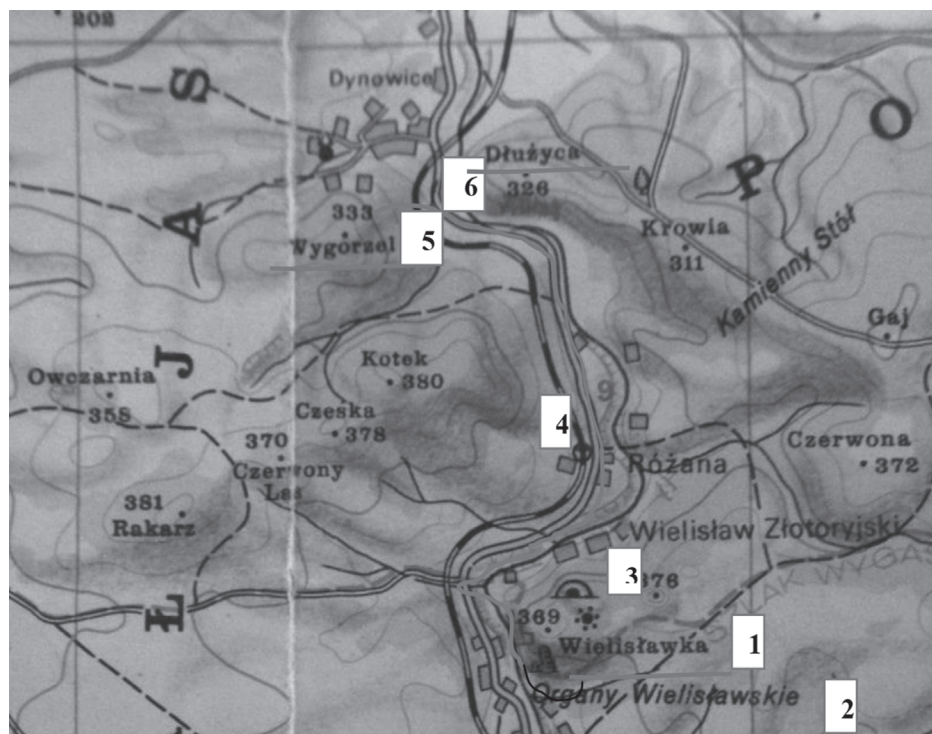


Rys. 1. Budowa geologiczna Gór i Pogórza Kaczawskiego – mapa poglądowa [10]

Na rysunku pętlą w jasnym kolorze zakreślono rejon góry Wielisławki. Wspomnianą mozaikę w rejonie stanowiącym przedmiot artykułu stanowią wulkanity (karbońskie i permskie), w tym ryolity i melafiry (zaznaczone szarością nieco jaśniejszą niż najciemniejszy kolor na mapie), metamorficzne fyllity i łupki (staropaleozoiczne) oraz piaskowce (w tym szarogłazy) wieku karbon–perm. Rejon ten, nazywany przez geologów metamorfikiem kaczawskim, w tym miejscu zbudowany jest z porfirów kwarcowych.

Przebieg proponowanej ścieżki dydaktyczno-turystycznej „Wielisławka”

Projektowana ścieżka dydaktyczno-turystyczna liczy ok. 4 km długości. Jeśli chodzi o czas, trasę tę można przejść w spokojnym tempie w ciągu 1–1,5 godziny. Ścieżka rozpoczyna się u podnóża góry Wielisławki, a kończy na górze Dłużycy.



Rys. 2. Proponowana ścieżka dydaktyczno-turystyczna z zaznaczonymi geopunktami [11] (Geopunkty: nr 1 – Góra Wielisławka, nr 2 – Organy Wielisławskie, nr 3 – Sztolnia Wielisławki, nr 4 – Łupki graptolitowe, nr 5 – Odsłonięcia poszukiwawcze w melafirach i tufach ryolitowych, nr 6 – Gołoborze ryolitowe na Dłużycy)

Opis geopunktów ścieżki dydaktyczno-turystycznej „Wielisławka”

Geopunkt nr 1 – Góra Wielisławka

Wzniesienie o wysokości 369 m n.p.m. na prawym brzegu Kaczawy, na północ od miejscowości Sędziszowa koło Świerzawy. Świadek historycznego górnictwa w dolinie Kaczawy, które sięga średniowiecza. Świadczą o nim pozostałości w postaci odkrywek, wyrobisk podziemnych, hałd i szkód górniczych. Do dziś przy drodze Złotoryja–Świerzawa, nad korytem Kaczawy, znajduje się wejście do jednej ze sztolni, gdzie prawdopodobnie w XVI w. była prowadzona eksploatacja złota. Złoto, któremu towarzyszyło też srebro, występowało tu w piritach, w ilości do 18 g na tonę, na kontakcie porfirów Wielisławki z łupkami krzemionkowymi. Pierwsze wzmianki o robotach górniczych w tym miejscu pochodzą z 1556 r. Na górze Wielisławce istniało też prawdopodobnie miejsce kultu prasłowiańskiego. Na początku IX w., na północno-wschodnim zboczu góry, blisko wierzchołka, wybudowano strażnicę. Przebywający tu rycerze ochraniali trakt biegnący doliną Kaczawy. Ze szczytu Wielisławki można było prowadzić obserwację doliny i kontrolować szlak komunikacyjny. W XIII lub XIV w. na tym miejscu powstał niewielki zamek, nazwany na cześć założyciela „Willenburg”. Nieco wcześniej, bo w XII i XIII w. – prawdopodobnie w rejonie dziś przylegającym do urwiska – istniało grodzisko na planie prostokąta o wielkości 60 × 80 m, ogrodzone wałami. Murowany zamek został zburzony w trakcie wojen husyckich w połowie XV w. Do dziś zachowały się jego ruiny, podobnie jak pozostałości gospody, która jeszcze do 1957 r. funkcjonowała jako schronisko. Góra Wielisławka ma dwa wierzchołki o wysokości nieco powyżej 360 m n.p.m. i jest dostępna dla pieszej wędrówki.

Geopunkt nr 2 – Organy Wielisławskie – cios termiczny w skałach ryolitowych

Najciekawszym dla geologa miejscem na Wielisławce jest urwisko skalne, powstałe w wyniku eksploatacji kamieniołomu, która odsłoniła piękno natury – Organy Wielisławskie.

Góra Wielisławka zbudowana jest z porfirów kwarcowych, czyli ryolitów. W odsłonięciu widoczna jest zwięzła skała wylewna o czerwonej barwie, z jasnymi ziarnami kwarcu, biotytu, skałeni potasowych i sodowych. Skały budujące wzgórze zawdzięczają swe powstanie wylewowi lawy w dolnym permie (środkowy czerwony spągowiec – ok. 275 mln lat temu). Największą atrakcją Wielisławki jest odsłonięcie ściany kamieniołomu (wielkość 70 × 30 m), działającego od drugiej połowy XIX w. do jego końca. Słupy porfirowej skały

układają się w regularne struktury przypominające wyglądem puszczalki organów, na ogół 4–5-kątne, rzadziej 3- i 6-kątne. Miejscami słupy rozchodzą się wachlarzowato lub tkwią pionowo. Tworzenie się oddzielności słupowej skał wylewnych jest skutkiem procesu stygnięcia lawy, różnic temperatur w strefie dolnej i górnej i towarzyszących temu naprężeń, które prowadzą do wykształcenia się ciosu termicznego. Na Wielisławce krzepnąca lava podlegała także deformacjom pod wpływem grawitacji nadległych, szybciej zastygających górnych warstw pokrywy. Spowodowały one przegięcia i sfaldowania skał w pierwotnie pionowych systemach ciosu słupowego.

fot. M. Ptak, 2015



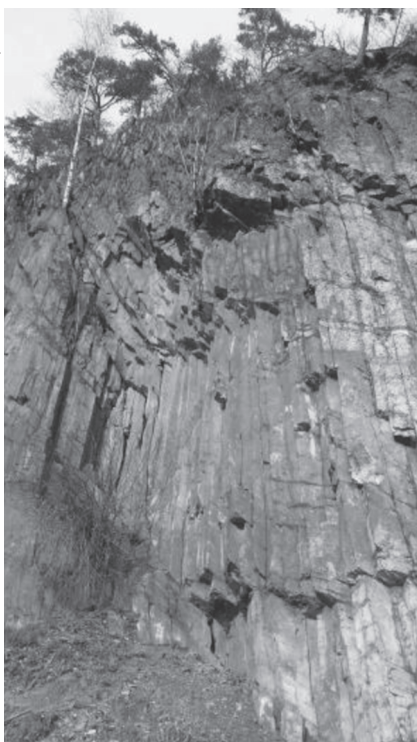
Fot. 1. Organy Wielisławskie

Produktami wulkanizmu ryolitowego są kopuły i potoki lawowe. Lava ryolitowa charakteryzuje się wysoką lepkością, co w znacznym stopniu ogranicza jej możliwość przemieszczania się. W stropowej części struktur lawowych tworzących się na powierzchni Ziemi (kopuły i potoków) powstają pęcherzyki wypełnione wydzielającymi się gazami, a także rozpoczyna się proces krystalizacji fenokryształów. Po erupcji lava gwałtownie stygnie, tworząc szkliwo zwane obsydianem (rzadki na Wielisławce).

W wewnętrznych partiach kopuły, gdzie dłużej utrzymuje się wysoka temperatura, kontynuowany jest proces krystalizacji minerałów i powstają tzw. masywne ryolity, do których zalicza się te znane z Wielisławki. Według opracowań Cas i Wright [6] oraz Allen [7], w obrębie ryolitów wyróżnia się dwie zasadnicze litofacje (odmiany skalne): wewnętrzne partie „core” (masywne ryolity) i zewnętrzne „cara”. Opisywany geopunkt nr 2 odznacza się specyficzną widowi-

skowością dzięki ceglano-żółtej barwie skał, intensywnie odbijających światło słoneczne. Duża twardość, wytrzymałość oraz odporność na wietrzenie i znaczna przewidywalność sposobu, w jaki skały dają się łupać w drobniejsze okruchy po prostych krawędziach – wszystkie te cechy były cenione przez dawnych budowniczych. Wiele starszych domów, stodół i ogrodzeń ma w swoich murach skały ryolitowe. U podnóża ściany kamieniołomu osypujące się do dziś okruchy skalne utworzyły rumowisko, przy którym wyznaczono zadaszone miejsce biwakowe z grillem i miejscem na ognisko. Raz w roku rozgrywa się tu także finał młodzieżowego „Rajdu Wielisławka”, imprezy turystyki pieszej organizowanej w Górach Kaczawskich od lat 70. ubiegłego wieku.

fot. M. Ptak, 2015



Fot. 2 i 3. Słupy ciosu termicznego podobne w kształcie do puszczalek organów

Geopunkt nr 3 – Sztolnia góry Wielisławki

Drugą największą atrakcją geoturystyczną Wielisławki są jej sztolnie – świadectwo historycznej działalności górniczej na tym terenie. Prawdopodobnie jedna z najdłuższych sztolni znajduje się u podnóża góry, nad rzeką Kaczawą przy starym młynie, zwanym „Górskim”. Otwór sztolni, wydrążony w ciemnoszarych sylurskich łupkach, jest dobrze widoczny z szosy.

fot. A. Rutkowski, 2014



Fot. 4. Wejście do sztolni

Opisywana sztolnia sięga ok. 80 m w głąb góry i rozgałęzia się na cztery chodniki, prowadzące w różnych kierunkach. Skała, w której wykuta jest sztolnia, to ordowickie łupki kwarcowo-serycytowo-chlorytowe, poprzecinane licznymi żyłami kwarcu. Łupki te są wcześniejsze niż permskie wulkanyty ryolitowe, a utworzyły się z osadów płytkiego morza. Na styku gorących w momencie erupcji skał wylewnych i starszych od nich łupków skupiły się poszukiwane tu w średniowieczu metale. Sztolnia nie posiada obudowy. Według danych zawartych w *Słowniku geografii turystycznej Sudetów*, prace górnicze prowadzono tu z przerwami od 1556 r. Chodniki mają w przybliżeniu szerokość od 60 do 250 cm, a wysokość przeważnie ok. 170 cm. Długość całkowita chodników to ok. 160 m. Chodnik wejściowy biegnie uskokami lekko w górę, aż do komory stanowiącej miejsce rozwidlenia na kilka innych chodników. Pierwszy z nich prowadzi w kierunku północnym, niegdyś prawdopodobnie łączył się z kolejną sztolnią, która ma swój wlot w odległości 100 m, licząc w dół rzeki Kaczawy. Przekrój wyrobiska po latach opuszczenia utrzymał się w kształcie zbliżonym do elipsy, z mniej lub bardziej wypchniętym spągkiem. Taki kształt jest optymalnie dostosowany do równomiernego rozłożenia ciśnienia górotworu. Dzięki temu, nawet mimo braku obudowy, niektóre chodniki wytrzymały do naszych czasów bez większych zniekształceń. Na całej długości sztolnie Wielisławki są suche,

generalnie wykute w łupku po wzniosie w głąb góry, aż do styku ze skałą ryolitową. Propozycja utworzenia tu geopunktu wiąże się z udostępnieniem sztolni, a więc odkopaniem zawałów, pogłębieniem spągów chodników, obudowaniem stropów i ociosów, wyposażeniem sztolni w oświetlenie oraz zabezpieczeniem wejścia.

fot. A. Rutkowski, 2014



Fot. 5. Komora sztolni z filarem w jej środku

Geopunkt nr 4 – Odsłonięcie łupków graptolitowych

Czwartym geopunktem na proponowanej trasie jest odsłonięcie łupków graptolitowych, stanowiących granicę sylur–dewon. Ruszając od młyna przez most na Kaczawie, dochodzimy do drogi wojewódzkiej numer 328 i idąc w kierunku Złotoryi (na północny wschód), docieramy po przejściu 100 m do drugiego mostu. Stąd idziemy na zachód w kierunku torów kolejowych. Po ich przekroczeniu widzimy wychodnię łupków. Są to łupki kwarcowo-serycytowe z domieszką chlorytu i dużą zawartością grafitu. Na powierzchniach oddzielności łupków występują odciski graptolitów *Monograptus priodon* i *Spirograptus Spiralis Zimmermani* [2], które to gatunki wyznaczają koniec epoki syluru. Odsłonięcie skał powstało podczas budowy linii kolejowej Legnica–Marciszów pod koniec XIX w. Od czasu odkrycia skamieniałości w tutejszych łupkach, miejsce to cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem wśród geologów i paleontologów. Służy jako poligon badawczy, doskonałe stanowisko poboru próbek i punkt lekcji geologii

w terenie. Tutaj bardziej niż gdzie indziej odczuwa się znaczenie badań paleontologicznych, które pomagają nam w określeniu wieku skał, w których tkwią skamieniałości. Te organizmy kopalne, które jednoznacznie pozwalają określić wiek skał, zwane są skamieniałościami przewodnimi [4]. Spotykane tutaj skamieniałości przewodnie to graptolity z rodzaju *Monograptus*, występujące w słabo zmetamorfizowanych łupkach ilastych, mułowcowych i krzemionkowych, które definiują wiek tych utworów na sylur (440–405 mln lat). Graptolity były organizmami morskimi, żyjącymi przy dnie morskim. Wytwarzały chitynową osłonę w kształcie rurki, tzw. tekę. Każdy taki organizm łączył się z następnymi, tworząc szkielet rozgałęzionych kolonii [8].

Kolejną osobiwością tego odsłonięcia jest występowanie w jego południowej części litej skały o czarnej barwie. Jest to lidyty zbudowany z krzemionki SiO_2 , mający postać skały zwięzłej, skryto- lub drobnokrystalicznej, zbudowanej z dwóch przewarstwiających się minerałów: czarno zabarwionego chalcodonu i białego drobnokrystalicznego kwarcu mlecznego, tworzącego żyły. Tekstura tej skały jest falista, a pod mikroskopem widoczne są szczątki organizmów, m.in. radiolari. Lidyty są skałami charakterystycznymi dla doliny rzeki Kaczawy. Powstały one w warunkach morskiego środowiska sedimentacyjnego, stanowiąc dziś najwyższe ogniwo najstarszej formacji łupków radzimowickich [2]. Lidyty występują w formie warstw pomiędzy ławicami łupków krzemionkowych. Powstają podobnie jak jaspisy (odmiana rogowców), z krzemionki. Odróżnia je od jaspisów stosunkowo duża zawartość węgla C w ich składzie, głównie w postaci minerału antracytu oraz substancji o wysokim stopniu grafityzacji. Temu właśnie pierwiastkowi zawdzięczają lidyty swą czarną barwę.

Lidyty mają dużą wartość praktyczną. Od dawnych wieków pełnią rolę kamienia probierczego w jubilerstwie. Dzięki swojej twardości i strukturze pozwalają, na podstawie rysy, stwierdzić jakość stopu złota, srebra, platyny. Wykorzystuje się w tym celu wypolerowane lidyty oraz odpowiednie ciecze probiercze [9].

Geopunkt nr 5 – Odsłonięcia poszukiwawcze w melafirach i tufach ryolitowych – góra Wołek i góra Wygorzel

Kierując się na północ wzdłuż linii kolejowej i jednocześnie drogi E368, po przejściu 700 m dochodzimy do znajdującego się na południowy zachód od góry Wołek (380 m n.p.m.) urwiska starego kamieniołomu. Odsłonięcie ma wielkość 60 × 20 m. Skała tutaj występująca to melafir, zwany inaczej trachybazaltem, pochodzący z permu dolnego, a dokładniej ze środkowego czerwonego spągowca.

fot. A. Rutkowski, 2014



Fot. 6. Wyróbisko melafiru na górze Wołek

Skała posiada szarą barwę i odznacza się wyraźną migdałowcową lub porowatą teksturą, z nieregularnie umieszczonymi migdałami i małymi geodami kwarcowymi (o średnicy do 2 cm). Migdały wypełniają minerały agatu, rzadziej barytu, chalcedonu, chlorytu i kalcytu. Permski wulkanizm odznaczał się naprzemienną aktywnością melafirowo-ryolitową, czyli naprzemiennymi wylewami law zasadowych i kwaśnych. Wulkanity permskie są charakterystyczne dla etapu posttektonicznego wulkanizmu, który nastąpił w czasie orogenezy warszawskiej [4]. W środku wyróbiska starego kamieniołomu melafiru widoczna jest kilkumetrowej długości żyła bazaltu oliwinowego. W cieście skalnym tkwią prakryształ oliwinów i piroksenów. Wylew lawy bazaltowej nastąpił w trzeciorzędzie, gdy na Pogórzu Kaczawskim ponownie ożyła aktywność wulkaniczna. Od Wołka aż po górę Wygorzel na zachodniej stronie rzeki Kaczawy występują najliczniej w Polsce agaty.

Geopunkt nr 6 – Gołoborze ryolitowe na południowym stoku Dłużycy

Między górami Wołek i Wygorzel na północnym wschodzie a górą Dłużycą na południowym zachodzie, rzeka Kaczawa utorowała sobie przełom. Jest to malownicza „brama Gór Kaczawskich”, która prowadzi do osobliwego miejsca, gdzie występuje gołoborze zbudowane ze skał ryolitowych, jedyne w tym rejo-

nie. Według definicji rumosz skalny tworzący gołoborze to typ pokrywy stokowej lub wierzchołkowej składający się z luźnych głazów i bloków skalnych, nie zawierający drobnej frakcji skalnej. Za powstanie rumoszu odpowiadają procesy mrozowe wywierane na skałę, głównie pękanie skały na skutek naprzemiennego zamarzania i odmarzania wody wnikałej w jej szczeliny i w spękania ciosowe. Procesy te zachodziły głównie w plejstocenie, podczas zlodowaceń. Do powstania rumoszu konieczna jest lita i twarda skała oraz odpowiednio duże nachylenie stoku. Występowanie charakterystycznych porostów o pochodzeniu skandynawskim mówi nam o wieku powstania rumoszu skalnego w czasie zlodowacenia. Porastające rumosz drzewa występują w formie karłowatej z uwagi na brak gleby i innych warunków normalnego rozwoju.

fot. A. Rutkowski, 2014



Fot. 7. Gołoborze na zboczu Dłużycy

Procesy prowadzące do rozpadu skał nie są tożsame z mechanizmami wietrzenia. Procesy rozpadu, dzięki którym powstało gołoborze ryolitowe, nazywane są dezintegracją blokową. Skały podatne na tego rodzaju zjawisko mają gęstą siatkę spękań i rozpadają się wzdłuż nich na ostro zakończone duże kawałki. Są to zazwyczaj monomineralne kwarcyty, plutoniczne granity oraz wulkaniczne bazalty i ryolity. O reliktowym, plejstoceńskim pochodzeniu rumowiska skalnego na Dłużycy świadczy porastająca je roślinność, szczególnie obecność porostów naskalnych charakterystycznych dla polodowcowych reliktyw lądolodu skandynawskiego. Głazy rumoszu są przeważnie podobnych rozmiarów, mają od 15 do 30 cm długości i kształt wielobocznych słupów ryolitowych. Występują tu także duże bloki, osiagające nawet 2 m długości.

Podsumowanie i wnioski

Proponowana ścieżka dydaktyczno-turystyczna „Wielisławka” dotyczy stosunkowo niewielkiej powierzchni i trasy o długości ok. 4 km, która nasycona jest osobliwościami geologicznymi i urokliwymi miejscami. Trudno jest znaleźć drugie takie miejsce, gdzie można zobaczyć: historyczny kamieniołom ciosów ryolitowych – Organy Wielisławskie, dobrze zachowane sztolnie poszukiwawcze, wychodnie łupków z odciskami graptolitów, wyrobiska poszukiwawcze agatów i kwarcu – rejon gór Wołek i Wygorzel – oraz ryolitowe gołoborze na górze Dłużycu. Dla tych właśnie powodów, proponowana ścieżka „Wielisławka” powinna znaleźć się na mapie turystyki pieszej, jako jedna z ciekawszych propozycji Pogórza Kaczawskiego. W tym celu należałoby na wyznaczonych i opisanych punktach ścieżki dydaktycznej umieścić tablice informacyjne z opisem geologicznym, wykonać i opisać fotografie oraz zadbać o przekazanie informacji do instytucji promujących gminę i region. Udostępnienie trasy w nieczynnej sztolni wiąże się natomiast z koniecznością odkopania zawalonych części chodnika oraz wykonania obudowy zabezpieczającej. Mimo że wiąże się to z nakładami finansowymi, stworzenie tego rodzaju miejsc popularyzacji geologii i nauk pokrewnych, ukazujących bogactwa i różnorodność geologiczną Pogórza Kaczawskiego, zasługuje na realizację dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń.

Streszczenie

Walory geologiczne Pogórza Kaczawskiego na przykładzie proponowanej ścieżki dydaktyczno-turystycznej „Wielisławka”

Artykuł przedstawia walory geologiczne Pogórza Kaczawskiego dla celów dydaktyki i turystyki pieszej. Zaproponowana ścieżka prowadzi przez ciekawe geopunkty, takie jak: góra Wielisławka, Organy Wielisławskie, sztolnia poszukiwawcza, odsłonięcie łupków z graptolitami, odsłonięcia poszukiwawcze w melaforach i tufach ryolitowych oraz gołoborze ryolitowe. Każdy z geopunktów został starannie opisany i zwaloryzowany pod kątem osobliwości geologicznych, historycznych i przyrodniczych.

Słowa kluczowe: Pogórze Kaczawskie, geopunkty, ścieżka dydaktyczno-turystyczna.

Summary

Kaczawa Plateau geological values on the example of Wielisławka educational-touristic path

The paper presents geological values of Kaczawa Plateau for the purposes of education and tourism. The proposed path embraces interesting geo-points such as: Mount Wielisławka, "Organy Wielisławskie", exploration adit, graptolites. Each geo-point has been carefully described and valorised in terms of geological, historical and natural peculiarities.

Keywords: Kaczawa Plateau, geo-point, educational-touristic path.

Bibliografia

1. Hofmann H., *Minerały*, wyd. KDC, Warszawa 2001.
2. Burda J., *Uczę się geologii w Górach Kaczawskich*, wyd. BixBit, Sosnowiec 2001.
3. Labus M., Krzeszowska E., *Praktyczne podstawy geologii ogólnej i paleontologii*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2006.
4. Liber-Madziarz E., Teisseyre B., *Mineralogia i petrografia*, oficyna wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2002.
5. Łaborewicz I. i in., *Góry i Pogórze Kaczawskie*, Wyd. Turystyczne Plan, Jelenia Góra 2007.
6. Cas R., Wright J. V., *Volcanic successions modern and ancient: A geological approach to processes, products and successions*, Allen & Unwin (Publishers) Ltd., Christopher 1987.
7. Allen R. L., *False pyroclastic textures in altered silicic lavas, with implications for volcanic – associated mineralization*, „Economic Geology”, nr 83, 1988 r., s. 1424–1446.
8. Migoń P., *Geomorfologia*, wyd. PWN, Warszawa 2009.
9. Manecki A., Muszyński M., *Przewodnik do petrografii*, wyd. AGH, Kraków 2008.
10. Góry i Pogórze Kaczawskie, Mapa turystyczna 1 : 50 000; wyd. Plan.
11. Góry i Pogórze Kaczawskie, Mapa turystyczna 1: 60 000; wyd. PPWK, Warszawa, Wrocław 1984.



Administracja państwowa a samorządy jako podmioty współorganizujące i zarządzające szkolnictwem II Rzeczypospolitej

Państwo a samorząd terytorialny

W przeszłości podmiotami zaangażowanymi w tworzenie, organizowanie czy współorganizowanie instytucji oświatowych, poza ich właścicielami będącymi osobami fizycznymi, były różne osoby prawne, jak Kościół, państwo, samorząd terytorialny, stowarzyszenia. Z czasem w systemie administrowania oświatą wyłoniły się cztery podmioty: państwo, jednostki samorządu terytorialnego, korporacje społeczne i wyznaniowe oraz obywatele (jako osoby fizyczne lub prawne). Istnienie tego układu można uznać za *constans* systemu administrowania oświatą. Jednakże zmiennymi pozostały relacje między poszczególnymi jej podmiotami, zbudowane hierarchicznie, przyznające poszczególnym podmiotom kompetencje stanowiące bądź wykonawcze. W tym miejscu należy postawić pytanie, czy można przeciwstawiać pojęciu państwa takie podmioty jak: samorząd terytorialny, Kościół, korporacje społeczne czy wreszcie poszczególni obywatele. W swoich rozważaniach traktuję państwo jako formację, której wymienione podmioty są elementami składowymi, a zatem używając w opozycji do nich pojęcia „państwo” czy „szkolnictwo państwowe”, mam na myśli działania stojącego na czele państwa rządu, będącego poprzez instytucje tego państwa wykonawcą oczekiwań społecznych; w większym lub mniejszym stopniu tożsamy z wolą obywateli.

Przedmiotem tej pracy jest analiza kompetencji w odniesieniu do ówczesnej oświaty, które w systemie dwuczłonowej administracji publicznej okresu międzywojennego, z jednej strony posiadała administracja państwowa na czele której stał rząd, a z drugiej – samorząd terytorialny. W odróżnieniu od wielu dotychczasowych prac związanych z tym zagadnieniem, w mniejszym stopniu interesuje mnie ewoluowanie myśli teoretycznej w tym zakresie, natomiast za bardziej istotne uważam przepisy wykonawcze, przyznające usankcjonowany

prawnie zakres kompetencji organom administracji oświatowej. Nie da się oczywiście pominąć wpływu rozwoju idei ustroju szkolnictwa na procesy kodyfikacyjne, dlatego na wstępie wspomnę o najważniejszych koncepcjach teoretycznych w interesującym mnie zakresie, które, jak się okazuje, stanowiły podglebie ideowe dla dokonanej w okresie międzywojennym organizacji oświaty.

Idee administrowania oświatą

Bogaty zestaw stanowisk na ten temat znajdujemy u A. Smołalskiego¹. Pytania, które stawiano sobie odnośnie do podmiotów mających tworzyć i prowadzić szkoły już w XVII w., dotyczyły zakresu, w jakim państwo powinno uczestniczyć w organizowaniu szkolnictwa i zasadniczo pozostały aktualne do dzisiaj. Implikowały one pytania następne, a mianowicie, jaki ma być zakres kompetencji w procesie administrowania oświatą (poza strukturami państwowymi) samorządnych inicjatyw społecznych i szkolnictwa prywatnego, a w mniejszym stopniu niż obecnie dotyczyły roli jednostek samorządu terytorialnego. Począwszy więc od Sebastiana Petrycego z Pilzna (XVI/XVII w.) a skończywszy na teoretykach okresu międzywojennego, można stwierdzić, że w poglądach na ten temat dominowała tendencja „propaństwowa”². Wspomniana tendencja przyznawała państwu rolę mecenatu, którego najważniejszą cechą było zapewnienie szkołom środków materialnych wystarczających na ich funkcjonowanie i nieskrępowany ekonomicznie rozwój. Ten postulat jako zadanie własne państwa występował we wszystkich zgoda koncepcjach teoretycznych, niezależnie od poglądów teoretyków na autonomię i niezależność edukacji od administracji państwowej i był najradzykalniej podkreślany, jako *coditio sine qua non*, zwłaszcza przez lewicową myśl pedagogiczną. Ze względu na temat mych rozważań świadomie ograniczam się do myśli zaprezentowanych przez Smołalskiego, gdyż po pierwsze jest to prezentacja stosunkowo bogata a zarazem reprezentatywna, a po drugie jej treść dla tematu mojej pracy ma charakter o tyle tylko istotny, o ile zaprezentowane postulaty miały jakiś wpływ na rządowe akty normatywne odnośnie do roli państwa, organizacji społecznych i samorządów terytorialnych w administrowaniu oświatą.

W rozważaniach o tym, ile władzy nad szkołą powinny mieć organy prowadzące, jako alternatywę dla szkół państwowych wysuwano przede wszystkim szkoły prywatne i wyznaniowe, i to głównie o podział kompetencji między państwem

¹ A. Smołalski, *Historyczne podstawy teorii organizacji szkolnictwa w Polsce*, t. 1: *Zagadnienia polityki edukacyjnej*, Kraków 1999.

² Pełne ukoronowanie znajdowała ona na ogół w oportunistycznej myśli i postawach teoretyków okresu PRL-u. Np. M. Pęcherski, M. Świątek, *Organizacja oświaty w Polsce w latach 1917–1977. Podstawowe akty prawne*, wyd. II, PWN, Warszawa 1978.

a tymi dwoma podmiotami chodziło autorom postulującym innowacyjne zasady prowadzenia szkół. Zasadnicze zagrożenie ze strony państwa dostrzegano w jego ewentualnie nadmiernej ingerencji w życie szkoły, przed czym przestrzegał już Hugo Kołłątaj, mając jednak na myśli przede wszystkim państwa despotyczne, w których jego zdaniem „dzieło doskonałej edukacji przedsięwzięte nawet być nie może”³. Ostra dyskusja na temat wpływu państwa na szkolnictwo rozgorzała w wieku XIX i kontynuowana była w okresie międzywojennym. Do, w większym lub mniejszym stopniu, zdeklarowanych zwolenników szkoły państwowej należeli m.in.: Jan Nepomucen Steczkowski, Iza Moszczeńska, Władysław M. Borowski, Lucjan Zarzecki, Sergiusz Hessen, Wojciech Gottlieb. Wpływ państwa na szkolnictwo rysował się w ich koncepcjach w sposób gradacyjny. Najbardziej radykalni spośród nich opowiadali się za całkowitym podporządkowaniem edukacji administracji państwowej, wyrażającym się nie tylko w decydowaniu, kto i jak ma być nauczany oraz kto i czego naucza, ale także w podporządkowaniu, polegającym na zakładaniu i nadzorowaniu szkół przez organy państwowe⁴. Widzieli potrzebę angażowania się państwa w działalność oświatową w celu wykształcenia „świadomych życia narodowego obywateli, jako fundamentu bytu państwowego”⁵, traktując szkołę jako emanację państwa⁶.

Poglądy bardziej liberalne, jednak przyznające państwu istotny wpływ na szkolnictwo, ograniczały rolę państwa do nadzoru, i to niekiedy do nadzoru, jakbyśmy go dziś nazwali, miękkiego, umożliwiającego zakładanie i prowadzenie szkół niekoniecznie przez państwo, ale także przez inne pozapaństwowe podmioty⁷. Postulat nadzoru bezpośredniego (poprzez m.in. prawo udzielania zgody na zakładanie szkół) i pośredniego (dzięki np. barierom egzaminów państwowych) jawił się w tych poglądach jako implikacja kompetencji stanowiących państwa⁸, jednak nie zawsze uznawał te kompetencje za zasadne, dostrzegając w nich zagrożenie monopolizacji ze strony państwa⁹. Poglądy kompromisowe natomiast zakładały harmonijne współdziałanie w zakresie wpływu na szkołę zarówno

³ Za: A. Smolański, *Mowa Hugona Kołłątaja do Prześwieconej Komisji Edukacji Narodowej imieniem młodzieży polskiej miana*, [w:] K. Opalek (oprac.), *Wybór Pism naukowych*, Warszawa 1953, s. 129.

⁴ J. N. Steczkowski, *Dydaktyka czyli umiejętność nauczania ułożenia do użytku nauczycieli i kandydatów stanu nauczycielskiego*, wyd. III, Jasło 1864, s. 9–11.

⁵ W. M. Borowski, *Ogólny zarys wychowania narodowego*, Warszawa 1918, s. 250.

⁶ Ibidem: I. Zarzecki, *Państwo, społeczeństwo i nauczyciel*, [w:] *Wychowanie narodowe. Rozprawy i szkice...*, Warszawa 1926, s. 182–185.

⁷ I. Moszczeńska, *Demokracja i szkoła*, Piotrków 1916, s. 25, 7.

⁸ Więcej o S. Hesse: *ibidem*, s. 18–19.

⁹ W. Gottlieb, *Organizacja szkolnictwa*, [w:] S. Łempicki i in. (red.), *Encyklopedia Wychowania*, t. III, Warszawa 1937/1939, s. 9, 7.

państwa, jak i rodziny – ich „ideałem jest pewna subtelnie proporcjonalna działalność pospołu rodziny i państwa, tak, żeby obie strony były zarówno zadowolone i nie rozmięły się z najwyższymi zagadnieniami sprawy wychowania”¹⁰. Koncepcje najbardziej liberalne postulowały szkolnictwo wielopodmiotowe, widząc możliwość realizacji obowiązku szkolnego nie tylko w szkole publicznej, ale także w upodobnionej do niej, jednak bez nacisku ze strony państwa – szkole prywatnej i domowej; swobodnych w zakresie struktury organizacyjnej¹¹. Najbardziej zbliżona do współczesnego stanu rzeczy koncepcja wielopodmiotowości pojawiła się w roku 1929 i dotyczyła czterech potencjalnych organów prowadzących szkoły: społeczeństwa, samorządu lokalnego, rządu i parlamentu, ale, jak podkreślał jej autor, praktycznie najbardziej realne w roli tych organów są rząd i parlament, pozostałe zaś mogą mieć jedynie rolę pomocniczą. Ważne miejsce w jego poglądach zajmował samorząd szkolny¹², którego idea – co należy podkreślić – jako struktury wobec szkoły zewnętrznej, a będącej ciałem kolegialnym, zrodzonym z inicjatywy obywateli, była w czasach zaborów, jak zauważa J. Mizgalski, „jedną z płaszczyzn walki o zachowanie narodowego charakteru szkoły”¹³. Nie zrezygnowano z niej jednak po odzyskaniu niepodległości, tworząc dla niej podstawy prawne. Samorząd szkolny, jak to niżej pokażę, uzyskał znaczące uprawnienia, w tym również zarządcze. Mniej liczne były koncepcje szkole państwowej przeciwne. Wynikały one z obaw instrumentalnego wykorzystywania szkoły przez państwo, jako „narzędzia rządowego urabiania osobowości dzieci i młodzieży”, w zamian za, by tak rzec, korzystne standardy sposobności: finansowanie, wzrost liczbowy, wykształconą kadrę, plany, programy nauczania, stypendia, ład organizacyjny¹⁴. Jako alternatywa dla szkoły państwowej pojawiła się także idea szkoły uspołecznionej – samorządnej, mająca wspólne dla przeciwników szkoły państwowej źródło, a mianowicie obawę przed indoktrynacją. Dlatego postulowano, aby społeczeństwo i nauczyciele współdecydowali o szkole¹⁵. Niekiedy uspołecznienie szkoły postulowano jako

¹⁰ A. Bądzkiewicz, *Stanowisko korepetytorów w dziejach szkolnictwa polskiego*, s. 655 [B.r. i m., prawdopodobnie „Muzeum”, 1888].

¹¹ W. Radwan, *Postulaty w sprawie ustroju szkolnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1925, s. 22, 25.

¹² S. Czerwiński, *Konstytucja a wychowanie publiczne*. Odczyt wygłoszony w Wilnie 28 XI 1929 r., [w:] S. Czerwiński, *O nowy ideał wychowawczy*, Warszawa 1934, s. 43–44.

¹³ J. Mizgalski, *Samorząd oświatowy II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych*, [w:] *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie*, Seria: *Pedagogika*, Częstochowa 1994, z. 5, s. 78.

¹⁴ Za: A. Smolański, *op. cit.*, J. Dietl, *O reformie szkół krajowych*, z. 1, Kraków 1865, s. 15–16.

¹⁵ S. Sempołowska, *Powszechna szkoła elementarna*, [w:] *Myśl Polska 1916*, z. 6, [w:] M. Falski (red.), *Pisma pedagogiczne i oświatowe*, Warszawa 1960, s. 236–238.

jej daleko posuniętą autonomię „szkoły wolnej z ducha” – ogólnoludzkiej, interakcjonalistycznej, poddanej jednak kontroli społecznej i naukowej¹⁶. W bardziej radykalnym ujęciu chciano szkołę wyzwolić od jednostronnego urabiania ucznia przez jakiekolwiek podmioty zewnętrzne na czele z państwem, którego rola powinna ograniczyć się wyłącznie do zadań administracyjnych i ogólnego nadzoru¹⁷, albo też szkole państwowej przeciwstawiano szkołę narodową, widząc w państwie, z jego policyjnymi skłonnościami, byt niższego rzędu niż naród¹⁸. Te „antypaństwowe” poglądy były odosobnione. Zdecydowana większość teoretyków, mimo nawet pewnych zastrzeżeń, dostrzegała na ogół harmonię między państwem a szkołą. Warto podkreślić, że niezależnie od postulowanego stopnia upaństwowienia czy uspołecznienia szkoły, jednomyślnie zgadzano się, że winna ona być finansowana z budżetu państwa, a co za tym idzie państwo powinno mieć nad nią nadzór. Jednak w tej ostatniej sprawie inne zdanie mieli zwolennicy szkoły samorządnej. Dopuszczali oni istnienie urzędów oświatowych (niekoniecznie nawet jako organów nadzoru), ale tylko i wyłącznie z woli i potrzeb szkół w „celu załatwienia spraw, których szkoły same nie są w stanie załatwić”¹⁹. W ówczesnych rozważaniach dominowało zatem pytanie o zakres wpływu państwa na szkołę i o stopień ograniczenia tego wpływu na rzecz podmiotów pozapaństwowych w celu zwiększenia autonomii. Tak rozumiano główny sposób na decentralizację zarządzania szkolnictwem. Jeśli proces ten uzależniano od rodzaju organów prowadzących szkoły, to miano na myśli głównie osoby fizyczne jako właścicieli szkół prywatnych lub korporacje nauczycieli czy rodziców. I tak jak na ogół dość jednomyślnie przyznawano państwu rolę nadzoru nad szkołami, tak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego jego rola polegać miała na dozorze oddanych im pod opiekę szkół.

Pisała o tym Iza Moszczeńska, przyznająca prawo do zakładania szkół podmiotom pozapaństwowym. Sławomir Czerwiński wprawdzie wyliczał cztery potencjalne organy prowadzące szkoły, wśród których wymienił samorząd terytorialny, ale, jak już zaznaczyłem wyżej, podkreślał, że praktycznie liczy się rząd i parlament, a samorządowi terytorialnemu przyznawał tylko rolę pomocniczą. Od tego samorządu, jak pamiętamy, ważniejszy był w jego poglądach samorząd szkolny. Warto jeszcze raz podkreślić, że niezależnie od idei decentralistycznych czy koncepcji szkoły uspołecznionej, dominująca była idea szkoły państwowej,

¹⁶ W. Spasowski, *Wyzwolenie człowieka w świetle filozofii, socjologii pracy i wychowania ludzkości*, Warszawa 1963, s. 510, 539–540, 509–510, 512, 540, 513–515.

¹⁷ J. Kretz-Mirski, *U progu nowej ery*, Lwów 1919, s. 21.

¹⁸ W. Lutosławski, *Ludzkość odrodzona. Wizje przyszłości*, Warszawa 1910, s. 65, 214.

¹⁹ A. Smolański, *op. cit.*, s. 21.

mającą jako swe podłoże pragnienie odbudowania własnego państwa. Dlatego zapewne, gdy tylko dla tej idei zaczęły rodzić się realne możliwości, powstawać zaczęły zręby centralnej władzy oświatowej: w Warszawie 5 sierpnia 1915 r. – Wydział Oświecenia, powołany przez Komitet Obywatelski Warszawy; w Krakowie 30 maja 1915 r. – Centralne Biuro Szkolne przy Naczelnym Komitecie Narodowym; w Krakowie 27 maja 1917 r., założone przez Towarzystwo Nauczycieli Szkół Wyższych – Krakowskie Biuro Szkolnictwa Polskiego, które zainicjowało zorganizowanie trzech słynnych zjazdów nauczycielskich; w Warszawie 23 stycznia 1917 r., przy generale gubernatorze – Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, przemianowany bez mała na rok przed odzyskaniem niepodległości (7 grudnia 1917 r.) na Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Bez większego ryzyka można stwierdzić, że ów „wybuch” administracji oświatowej był możliwy dzięki bujnemu rozkwitowi idei edukacyjnych i koncepcji organizacyjnych w okresie poprzedzającym odrodzenie państwa polskiego. Reminiscencje tego dorobku, jego wpływ na praktyczną realizację systemu oświatowego II RP, widoczne są m.in. w państwowym charakterze ówczesnej szkoły, jej uspołecznieniu, autonomii, roli samorządu terytorialnego, statusie nauczyciela.

Nadzór a dozór

Dla naszych rozważań kluczowe znaczenie będą miały dwa wymienione już pojęcia – nadzór i dozór.

Według *Słownika języka polskiego* treść semantyczna rzeczownika *nadzór*, to 1. *nadzorowanie, kontrolowanie, pilnowanie kogoś lub czegoś; opieka, kontrola* (np. *zostawione bez nadzoru, oddać kogoś pod nadzór policji*).

Natomiast *dozór*, to 1. *opieka wyznaczona nad czymś lub nad kimś, mająca na celu dopilnowanie wykonywania czegoś lub zapobieżenie czemuś; strzeżenie, pilnowanie, dogłądanie* (np. *zostawić chorego bez dozoru*), 2. *ludzie sprawujący tę opiekę, dozorujący kogoś, czegoś; często o personelu techniczno-inżynierskim sprawującymi nadzór nad robotami w jakimś zakładzie* (np. *dozór górniczy*)²⁰.

Jak więc widzimy, występuje pewna płynna granica semantyczna między znaczeniami wyrazów *kontrola* $\approx$ *opieka*, na tyle jednak niewielka, że właściwości kontrolne, jako cechę konstytutywną, przypisujemy przede wszystkim nadzorowi, a opiekuńcze – dozorowi.

Od lat podejmowano próby semantycznego miksowania tych pojęć, wyrażające się w dążeniu do tzw. nadzoru miękkiego, który miałaby być hybry-

²⁰ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. 2, s. 255; t. 1, s. 444.

dą funkcji kontrolnych, opiekuńczych i doradczych. W ustawodawstwie II Rzeczypospolitej rozróżnienie wspomnianych funkcji miało charakter jednoznaczny (m.in. jeden z kolegialnych organów społecznych nosił nazwę „dozoru szkolnego”). Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych w art. 1, obowiązkiem zakładania i utrzymywania takich szkół obarczała państwo i gminy, jednak gminie, jako współorganizatorowi, przysługiwały w tym zakresie kompetencje, by tak rzec, „podwykonawcze”, zobowiązujące ją do funkcji usługowo-opiekuńczych wobec szkół. Podobnie jak państwo, gmina miała tylko obowiązki w ponoszeniu kosztów zakładania i utrzymania publicznych szkół powszechnych i na tym podobieństwa z kompetencjami państwa się kończyły, bo już, poczynając od zakresu ponoszonych kosztów, rysowały się różnice uprawnień. Skarb Państwa odpowiadał za wydatki na pomoce naukowe, materiały do nauki, biblioteki, druki szkolne i część świadczeń osobowych. Gminy miały obowiązek zaspokojenia wszelkich innych rzeczowych potrzeb szkół, a w szczególności zapewnienia pomieszczeń szkolnych ich konserwacji, wewnętrznych urządzeń szkół, ubezpieczenia, oświetlenia, opału, materiałów piśmiennych, utrzymania służby, porządku, czystości²¹.

Jak bardzo pomocowa i usługowa była rola gmin wobec szkół, świadczą przepisy, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego nie miały statusu organów prowadzących szkoły. Ich rangę ograniczały postanowienia, odnoszące się do zakresu uprawnień samorządów szkolnych, rad powiatowych szkolnych oraz nadrzędności władzy państwowej, zawarte we wspomnianej ustawie, dzięki czemu została wykluczona możliwość dwuwładzy w kierowaniu oświatą. Tę podrzędność kompetencji wykonawczych samorządów terytorialnych widać wyraźnie w newralgicznej dla każdej instytucji sprawie, a mianowicie w kwestii ustalania budżetu. Jego projektowanie dla danej szkoły nie leżało w gestii gminy, lecz w zakresie uprawnień samorządu szkolnego.

Projekt taki jednak musiano jeszcze przedłożyć radzie szkolnej powiatowej i to ona dopiero, po ewentualnych poprawkach, przysyłała go władzom gminnym do uchwalenia²². Co więcej, gdyby tak przygotowany projekt budżetu szkolnego nie został w odpowiednim czasie przez gminę uchwalony lub nie odpowiadał potrzebom szkolnictwa, rada szkolna powiatowa miała prawo przesłać przedłożony gminie projekt władzy nadzorczej nad gminą, celem wstawienia przewi-

²¹ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 11.

²² *Ibidem*, art. 13.

dziających w projekcie kwot do budżetu gminy²³. Dalszy tryb tej, rzecz by można, restrykcyjnej procedury windykacyjnej, jednoznacznie ustalały dwa kolejne artykuły omawianej ustawy:

- „Art. 15. Gmina jest obowiązana dostarczyć w oznaczonych przez radę szkolną powiatową terminach do rozporządzenia organu samorządu szkolnego w gminie funduszków na założenie i utrzymanie szkół w granicach zatwierdzonego budżetu i w myśl obowiązków, wynikających z niniejszej ustawy.
- Art. 16. W razie gdyby gmina w określonym przez radę szkolną powiatową terminie nie dostarczyła wskazanych w art. 15 funduszków, kurator okręgu szkolnego asygnuje organom gminnego samorządu szkolnego odpowiednie sumy ze Skarbu Państwa; inspektor szkolny o każdej wyasygnowanej sumie zawiadamia radę nadzorczą gminy, która sumę tę ściąga od gminy na rzecz Skarbu Państwa”.

Z omówionych wyżej postanowień wyłaniają się cztery najważniejsze podmioty zaangażowane w organizowanie i funkcjonowanie ówczesnych szkół: organy reprezentujące władze państwowe (z bardzo silną pozycją kuratora i inspektora szkolnego), rada szkolna powiatowa, samorząd szkolny, samorząd terytorialny. Zastosowana kolejność wyliczenia nie jest przypadkowa, gdyż jest zgodna z porządkiem hierarchicznym wymienionych organów.

Samorządność społeczna na rzecz szkoły

Na mocy obowiązujących ustaw podstawowa decyzyjność w sprawach oświaty leżała po stronie władz państwowych, z silną pozycją w tym względzie kuratora okręgu szkolnego (był on zarazem instancją odwoławczą z ostateczną mocą rozstrzygnięć), a także Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, ale też z niemałym udziałem w tych decyzjach, jakbyśmy dzisiaj powiedzieli, czynnika społecznego, którym były, wspomniane już wyżej, samorządy szkolne i rady szkolne powiatowe, składające się z przedstawicieli gminy, szkoły, środowiska lokalnego i szkolnej administracji państwowej.

Organy te jako ciała kolegialne były strukturą odrębną zarówno w stosunku do szkoły, jak i samorządu terytorialnego. Ich podstawa prawna pojawiła się już na rok przed odzyskaniem niepodległości i zasadniczo z niewielkimi zmianami obowiązywała do 1939 r. Chodzi o Przepisy tymczasowe o szkołach elementarnych w Królestwie Polskim z 10 sierpnia 1917 r., wprowadzone

²³ *Ibidem*, art. 14.

przez Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego²⁴.

Były one w sporym stopniu urzeczywistnieniem idei uspołecznienia szkoły, o którą zabiegali przywołani przeze mnie wyżej ideolodzy oświatowi. Przepisy... ustalały m.in. zasady funkcjonowania obywatelskiej samorządności w systemie administrowania szkołami, wprowadzając trzystopniowy podział hierarchiczny:

- a) rady szkolne okręgowe przemianowane później na rady szkolne powiatowe²⁵,
- b) dozory szkolne albo samorząd szkolny²⁶, a w odniesieniu do województw poznańskiego i pomorskiego – rady szkolne miejscowe²⁷,
- c) opieki szkolne.

Zastosowany w tych nazwach przymiotnik może być mylący, gdyż obecnie cechuje on rady i samorządy działające wewnątrz szkoły, dlatego raz jeszcze należy podkreślić formalną odrębność tych obywatelskich organów samorządowych zarówno od szkoły, państwowej administracji oświatowej, jak i od samorządu terytorialnego, gdyż działały one w zewnętrznych, samodziśnych strukturach.

Tryb powoływania tych ciał był dość złożony, co było spowodowane, jak można sądzić, z jednej strony, chęcią uzyskania wysokiego stopnia lokalnej reprezentatywności społecznej, a z drugiej, możliwością kontroli i wpływu na te organy ze strony państwowej administracji oświatowej. Dlatego ów tryb opierał się na zasadzie wyborów, nominacji i uczestnictwa z urzędu. Warto przy tym zwrócić uwagę na stosunkowo wysoką reprezentację w tych gremiach przedstawicieli ciała pedagogicznego. Jeżeli bowiem spojrzymy na osoby wchodzące w skład tych gremiów pod kątem ich związku ze szkołą (nauczyciele, rodzice uczniów, nominaci administracji oświatowej, lekarz szkolny) oraz powiązań z samorządem terytorialnym (radni, nominaci samorządów terytorialnych), to

²⁴ Dziennik Urzędowy Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego 1917 nr 1 (I X), art. 47 – „Każda gmina wiejska i miejska, względnie większa miejscowość, chociażby nie stanowiła odrębnej gminy, tworzy terytorialną jednostkę szkolną z osobnym Dozorem Szkolnym”, mbc.cyfrowemazowsze.pl.

²⁵ „Art. 8. Istniejące w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy rady szkolne okręgowe otrzymują nazwę rad szkolnych powiatowych, względnie miejskich, zaś inspektorzy szkolni okręgowi – inspektorów szkolnych”. Por. Ustawa z dn. 4 czerwca 1920 r. o tymczasowym ustroju szkolnym (Dz. U. nr 50, poz. 304),

²⁶ Nazwa ta pojawia się m.in. w Ustawie z dn. 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, art. 8, czy Ustawie z dn. 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 15 i 16.

²⁷ Rozporządzenie MWRiOP z dn. 27 października 1926 r. o radach szkolnych miejscowych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego.

zauważymy, że proporcja udziału w tych gremiach dla grupy „okołoszkolnej” wynosiła od 1 : 3 do 1 : 1. Zasada ta była zatem bardzo korzystna dla szkoły, gdyż organy te poprzez swoje decyzje miały wpływ na wiele spraw związanych z funkcjonowaniem szkół jako obiektów, jak również sytuacją socjalną nauczycieli. Były także jednym z ważnych czynników zwiększających autonomię szkoły; m.in. dlatego, że np. zarówno przedstawiciel samorządu terytorialnego, jak i inspektor okręgowy na posiedzeniach dozoru szkolnego mieli jedynie głos doradczy, ale mogli zabierać głos poza ustaloną kolejnością.

W skład rady szkolnej okręgowej na sześciu członków pochodzących z wyboru czterech przypadało spośród przedstawicieli władz powiatowych (3) i rady miasta (1), a dwóch z grona pedagogicznego (jeden nauczyciel publicznej szkoły elementarnej oraz kierownik seminarium nauczycielskiego albo nauczyciel szkoły średniej lub kierownik publicznej szkoły elementarnej). Wśród nominowanych członków znajdowali się obywatele powoływani przez Dyrektora Departamentu WRiOP (2) i duchowni znaczącej liczby wyznawców w okręgu. Członkami z urzędu zostawali: naczelný, w danym okręgu, lekarz szkolny, inspektor okręgowy lub jego zastępcą oraz komisarz państwowy²⁸.

Na skład dozorów szkolnych miała wpływ liczba ludności określonego terytorium administracyjnego. Niemniej jednak i tutaj, np. w dozorach grupy pierwszej, najogólniej mówiąc, obejmującej gminy wiejskie i ich odpowiedniki, w skład osób z wyboru wchodził po jednym: członek rady gminnej, mieszkaniec gminy, nauczyciel. Nominatami byli, po jednym: reprezentant danego wyznania, mieszkaniec gminy, nauczyciel szkoły elementarnej. Nie było w tej grupie członka z urzędu. Członków dozorów szkolnych nominowała okręgowa rada szkolna.

W grupie drugiej i trzeciej zasady tworzenia składu dozoru były podobne. Z wyboru pochodzili: członek magistratu, dwóch przedstawicieli rady miejskiej (w grupie trzeciej – trzech), nauczyciel szkoły elementarnej, przedstawiciel szkoły średniej lub seminarium nauczycielskiego (kierownik szkoły średniej i kierownik seminarium nauczycielskiego – w grupie trzeciej). Nominatami byli: duchowný, obywatel miasta. Członkiem z urzędu był miejski lub szkolny lekarz²⁹.

W opiekach szkolnych funkcjonowali: opiekun główny mianowany przez dozór szkolny, w miarę możliwości spośród rodziców uczniów, jeden lub dwóch mieszkańców z wyboru zebrania gromadzkiego (z zaleceniem, by w miastach byli to rodzice uczniów). Członkami wchodzącymi w skład opiek szkolnych

²⁸ Dziennik Urzędowy Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego. 1917 nr 1 (I X), art. 30, mbc.cyfrowemazowsze.pl.

²⁹ *Ibidem*, art. 49–51.

z urzędu byli duchowny, wykładający religię w danej szkole oraz kierownik szkoły. Skład mógł być poszerzony ze względu na większą liczbę szkół. W posiedzeniach, z głosem doradczym, mogli uczestniczyć wszyscy nauczyciele szkół miejscowych³⁰.

Godny szczególnego podkreślenia jest fakt, że swoje zadania członkowie tych kolegialnych ciał wykonywali bezpłatnie, co musiało mieć pozytywny skutek dla budżetu państwa, ale przede wszystkim dla procesu kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, dla którego szkoła była wartością³¹. Należy też powiedzieć, iż w jakimś sensie te kolegialne ciała pełniły rolę organów prowadzących szkoły, tyle tylko, że dzięki stosunkowo wysokiej w nich reprezentacji „ludzi szkoły”, w praktyce szkoły „prowadziły się” w dużym stopniu same. Przedstawione składy osobowe ulegały pewnym zmianom wraz ze zmieniającym się prawem, ale sama zasada reprezentatywności w swych podstawowych założeniach pozostawała niezmienna³². Nie odstępiała od niej również Ustawa z dnia 23 lutego 1939 r. o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym. W wyniku jej postanowień wprowadzono komisje oświatowe, które wcielono do samorządów terytorialnych, ale należy podkreślić, że i ta ustawa respektowała zasadę reprezentatywności składu osobowego, tym razem komisji powiatowych i gminnych, które zastąpiły dotychczasowy samorząd szkolny i rady szkolne powiatowe³³. Jednak na skutek wybuchu wojny ustawa pozostała martwa.

³⁰ *Ibidem*, art. 67.

³¹ *Ibidem*: „Art. 35. Członkowie Rady Szkolnej Okręgowej pełnią swe obowiązki bezpłatnie z wyjątkiem sekretarza, który może pobierać wynagrodzenie. [...] Art. 55. Członkowie Dozoru Szkolnego pełnią swe obowiązki bezpłatnie z wyjątkiem sekretarza, który może pobierać wynagrodzenie. [...] Art. 74. Opieka pełni swe obowiązki bezpłatnie”.

³² Por.: Rozporządzenie MWRiOP z dn. 26 stycznia 1921 r. o tymczasowym ustroju władz szkolnych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej; Rozporządzenie MWRiOP z dn. 8 lutego 1921 r. dotyczące obszarów byłej Galicji (tutaj w skład rady szkolnej powiatowej wchodziło aż 11 osób spośród: nauczycieli, kierowników i dyrektorów placówek oświatowych lub obywateli wyznaczonych przez kuratora); Rozporządzenie MWRiOP z dn. 27 października 1926 r. o radach szkolnych miejscowych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego.

³³ Np. w skład komisji oświatowej gminnej wchodzić mieli: przełożony gminy; trzy osoby wybrane przez radę z jej grona lub spoza; dwóch nauczycieli publicznych szkół powszechnych, delegowanych przez inspektora; dyrektor lub kierownik szkoły średniej ogólnokształcącej, zawodowej lub dokształcającej, delegowani przez kuratora; nie więcej niż dwie osoby powołane przez komisję. W posiedzeniach komisji mogli brać udział: inspektor szkolny lub jego zastępca oraz delegat komisji oświatowej powiatowej „z prawem zabierania głosu poza koleją mówców”. Prócz tego, na zaproszenie przewodniczącego, w komisji uczestniczyć mogli z głosem doradczym: przedstawiciele prawnie uznanych wyznań, lekarze szkolni, kierownicy szkół, przewodniczący komitetów szkolnych. Por. Ustawa z dn. 23 lutego 1939 r. o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym, art. 3. (1).

Państwowa administracja oświatowa a samorządność szkolna

Kompetencje administracji państwowej były jednak najwyższe, do tego stopnia, że dotyczyły nawet takich rudymenarnych kwestii jak zakładanie publicznych szkół powszechnych. To nie samorząd terytorialny rozstrzygał o kolejności i czasie powoływania szkół, lecz kurator okręgu szkolnego, i, co ważne, nawet nie na podstawie wniosków gminy, ale wniosków „rad szkolnych powiatowych, powziętych po wysłuchaniu opinii zainteresowanych organów samorządu gminnego i szkolnego na obszarze gminy, a przedkładanych kuratorowi za pośrednictwem inspektora szkolnego”³⁴. Gminom pozostawało w tym zakresie jedynie spełnienie ściśle określonych obowiązków, wyznaczonych przez administrację państwową, i to pod okiem samorządów szkolnych oraz rad szkolnych powiatowych. Jednoznacznie kwestię tę regulowała kolejna ustawa z 1922 r.: „Publicznym szkołom powszechnym, założonym zgodnie z obowiązującymi przepisami, oraz nauczycielom tych szkół gmina jest obowiązana dostarczyć odpowiedniego pomieszczenia, w szczególności zaś winna dostarczyć gruntów pod zabudowania, na boiska i ogrody szkolne, wznosić nowe budynki szkolne, mieszkalne i gospodarcze, lub przebudować odpowiednio do potrzeb budynki już istniejące. Obowiązkiem gminy jest również zaopatrzenie szkół w całkowite urządzenia wewnętrzne”³⁵. Jednak plany i kosztorysy każdej takiej budowy lub przebudowy wymagały, obok zachowania ogólnych przepisów budowlanych, zatwierdzenia kuratora okręgu szkolnego³⁶, który orzekał również o czasie budowy szkół w ramach zatwierdzonego budżetu³⁷, a także udzielał zasiłków na budowę i przebudowę szkół lub domów mieszkalnych dla nauczycieli (w wysokości 50% kosztów budowy) i rozstrzygał o przyznaniu długoterminowych pożyczek na pokrycie pozostałych kosztów z tym związanych, w ramach zatwierdzonego budżetu szkolnego³⁸. W sytuacji gdy gmina nie posiadała odpowiedniego gruntu pod budowę i nie mogła go uzyskać drogą kupna lub zamiany, mogło nastąpić na wniosek kuratora okręgu szkolnego wywłaszczenie gruntu dla celów szkolnych w trybie prawnie przewidzianym³⁹. Kurator także mógł prawnie zezwolić, po wysłuchaniu rady szkolnej powiatowej, na zmniejszenie limitu gruntów usta-

³⁴ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 7.

³⁵ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, art. 1.

³⁶ *Op. cit.*, art. 6.

³⁷ *Ibidem*, art. 8.

³⁸ *Ibidem*, art. 10.

³⁹ *Ibidem*, art. 4.

wowo przyznanych pod budowę obiektów szkolnych i domów dla nauczycieli⁴⁰. Ta wysoka ranga urzędu kuratora, i wynikający z niej zakres kompetencji były m.in. skutkiem oddzielenia w Polsce międzywojennej administracji oświatowej od ogólnej, w wyniku, jak należy sądzić, uwzględnienia specyficznej roli i charakteru instytucji, jaką była szkoła, a co za tym idzie, nadaniu szczególnej rangi administracji oświatowej. Ten stan rzeczy sankcjonowała krótko i jednoznacznie ustawa z czerwca 1920 r. w art. 9: „Zależność władz i urzędów szkolnych od organów administracji politycznej wszelkich stopni znosi się”⁴¹.

Tym samym kuratoria stały się urzędami autonomicznymi, niezespołonymi z administracją ogólną, stanowiąc sól w oku ówczesnych wojewodów i starostów, którzy domagali się podporządkowania im kuratorów i inspektorów szkolnych. Dążenia te pomimo wsparcia ze strony ministerstwa spraw wewnętrznych, okazały się bezskuteczne. Natomiast niezłomnym obrońcą autonomii kuratoriów i inspektoratów był związek zawodowy nauczycieli⁴². Jednym z bardzo ważnych rezultatów oddzielenia administracji oświatowej od ogólnej było uniezależnienie się nauczycieli od władz terenowych – zarówno politycznych, jak i samorządowych. Co było sprawą wielkiej wagi, bo jak dotkliwa może być zależność od takiej władzy, zauważył już H. Sienkiewicz w *Szkicach węglem*, przedstawiając „wypadki miłosne” pisarza gminnego Zołzikiewicza. Nic więc dziwnego, że związki nauczycielskie niezłomie broniły tego rozdzielenia. Władzą zwierzchnią dla szkół stała się przede wszystkim administracja oświatowa. To kurator jako główny administrator w okręgu szkolnym odpowiadał m.in. za nadzór i opiekę nad placówkami szkolnymi, wychowawczymi i pozaszkolnymi (art. 4 pkt 1, 3, 7, 8), układał projekty budżetu okręgu szkolnego oraz asygnował fundusze na utrzymanie szkolnictwa w okręgu, mianował kierowników publicznych szkół powszechnych,

⁴⁰ *Ibidem*, art. 3, w artykule tym czytamy: „Obszar gruntu na szkołę wraz z boiskiem i ogrodem szkolnym winien wynosić dla szkół 1,2 i 3-klasowych conajmniej 0,56 ha. Dla szkół 4,5,6 i 7-klasowych conajmniej 0,85 ha. Obszar gruntu na budowę domów mieszkalnych dla nauczycieli wraz z podwórzem winien wynosić conajmniej 500 mtr. kw. na każde mieszkanie”.

⁴¹ Ustawa z dn. 4 czerwca 1920 r. o tymczasowym ustroju szkolnym (Dz. U. nr 50, poz. 304).

⁴² Dwukrotnie usiłowano ten stan rzeczy zmienić – po raz pierwszy, Rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 11 lutego 1924 r., dającym możliwość (art. 3 i 4) władzom administracji ogólnej kontrolowania polityki personalnej kuratorów i inspektorów szkolnych, a po raz drugi, Rozporządzeniem Prezydenta z dn. 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działalności władz administracji ogólnej, na mocy którego kuratorzy oraz inspektorzy szkolni zostali podporządkowani wojewodom i starostom. W pierwszym i drugim przypadku pod wpływem opinii społecznej, głównie związków nauczycielskich, rząd musiał wycofać się z owych zmian w zarządzaniu oświatą. W 1932 r. zniesiono rozporządzenie w sprawie podporządkowania nadzoru pedagogicznego powiatowym i wojewódzkim władzom administracyjnym. Za: J. Mizgalski, *op. cit.*, s. 86.

przedstawiał ministrowi wnioski w sprawie mianowania wizytatorów okręgowych, inspektorów szkolnych, dyrektorów i nauczycieli państwowych szkół średnich ogólnokształcących i seminariów nauczycielskich oraz urzędników od VI kategorii płac wżwyz⁴³.

Rangę stanowiska kuratora podnosiła także procedura jego powoływania, którą ustalał art. 3 wspomnianej wcześniej ustawy czerwcowej: „Na czele okręgu szkolnego stoi kurator okręgu szkolnego, mianowany przez Naczelnika Państwa, na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, uchwalony przez Radę Ministrów”.

Nie bez wpływu na tę rangę był także fakt istnienia tylko ośmiu okręgów szkolnych, na czele których stali kuratorzy⁴⁴.

Natomiast zgodnie z art. 1 ustawy czerwcowej: „Kierownictwo naczelne i nadzór zwierzchni nad wychowaniem publicznym w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Szkolnictwem wyższem zarządza Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego bezpośrednio”.

Dlatego to ministrowi, a nie gminie przysługiwało m.in. prawo założenia, względnie pozostawienia, szkoły tam, gdzie liczba dzieci nie wystarczała do stworzenia obwodu szkolnego (najmniejsza liczba dzieci w obwodzie to 40, największa – 650). Mógł on także podnieść stopień organizacyjny szkoły. W obu przypadkach wynikające stąd koszty pokrywał Skarb Państwa – sam lub łącznie z gminą na podstawie dobrowolnej umowy⁴⁵. Jak nietrudno zauważyć, przepis ten chronił szkoły przed pochopnymi wnioskami w sprawie likwidacji placówki, np. z powodu małej liczby uczniów. Minister także określał w drodze rozporządzenia warunki, jakim odpowiadać winny grunty szkolne, budynki szkolne i urządzenia wewnątrz szkoły⁴⁶. Jemu również, co wydaje się logiczne, przysługiwało prawo nadzoru nad budową gmachów szkolnych i domów mieszkalnych dla nauczy-

⁴³ Por. Ustawa z dn. 4 czerwca 1920 r. o tymczasowym ustroju szkolnym, art. 4 pkt 1, 3, 7, 8. (Dz. U. nr 50, poz. 304).

⁴⁴ Były to: okręg brzeski – województwa poleskie i białostockie, z siedzibą w Brześciu n. Bugiem; okręg krakowski – województwa krakowskie i kieleckie, z siedzibą w Krakowie; okręg lubelski – województwo lubelskie z siedzibą w Lublinie; okręg lwowski – województwa lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie, z siedzibą we Lwowie; okręg poznański – województwa poznańskie i pomorskie, z siedzibą w Poznaniu; okręg warszawski – m.st. Warszawa, województwa warszawskie i łódzkie, z siedzibą w Warszawie; okręg wileński – województwa wileńskie i nowogrodzkie z siedzibą w Wilnie; okręg łucki – województwo wołyńskie z siedzibą w Łucku. Por. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dn. 7 lipca 1932 r. o okręgach szkolnych, § 1 (Dz. U. z 1932 r. nr 63, poz. 589).

⁴⁵ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 8.

⁴⁶ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, art. 5.

cieli⁴⁷. Minister też dokonywał podziału okręgów szkolnych na obwody szkolne oraz oznaczał siedziby inspektora szkolnego w drodze rozporządzeń⁴⁸.

W odniesieniu do szkół prywatnych jedynym decydentem była władza państwowa, także w osobie ministra, który sprawował opiekę i nadzór nad tymi szkołami, z mocą przekazania swych uprawnień podległym sobie władzom szkolnym⁴⁹. Organy samorządu terytorialnego nie miały w tym zakresie żadnych kompetencji. Każdy polski obywatel mógł założyć szkołę po spełnieniu czterech warunków, a mianowicie przedłożeniu czterech dokumentów: statutu szkoły, gwarancji o środkach na jej utrzymanie, zapewnieniu o lokalu i wyposażeniu oraz potwierdzeniu władz państwowych o nienagannej moralności i stosunku do państwa założyciela szkoły⁵⁰. Dyrektora czy kierownika takiej placówki zatwierdzała władza szkolna⁵¹ i ona także decydowała w imieniu ministra o ewentualnemu zamknięciu tego typu szkół, które „nie będą czyniły zadość wymogom” rozporządzenia ministra⁵².

Ważnym podmiotem administracji szkolnej, prócz ministra i kuratora, był inspektor szkolny – „oko i ucho” kuratora w terenie. To zasadniczo on, a nie gmina, decydował w sprawie sieci szkolnej, opracowując jej plan przy współudziale organów samorządu szkolnego, który to zatwierdzał kurator okręgu szkolnego po zasięgnięciu opinii rady szkolnej powiatowej⁵³. Od roku 1933 okręgi szkolne były podzielone na obwody, obejmujące co najmniej jeden powiat. Na czele obwodu szkolnego stał inspektor, który w tym obwodzie był władzą szkolną pierwszej instancji „w zakresie organizacji, kierownictwa i nadzoru pedagogicznego i administracyjnego nad publicznym szkolnictwem powszechnym i wychowaniem przedszkolnym”. Pełnił ponadto nadzór nad prywatnymi szkołami powszechnymi i zakładami wychowania

⁴⁷ *Op. cit.*, art. 9. Logiczność tego przepisu zasadzała się m.in. na możliwości zapobiegania korupcji i „budownictwu efektownemu” – ponad praktyczne potrzeby procesu kształcenia.

⁴⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej dn. 4 lipca 1933 r. o organizacji obwodowych władz szkolnych, art. 2.

⁴⁹ Ustawa z dn. 11 marca 1932 r. o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych, art. 1.

⁵⁰ Ten ostatni wymóg był do tego stopnia ważny, że stanowił jedną z ewentualnych przyczyn zamknięcia szkoły „przez sprawującą nadzór władzę szkolną”, w przypadku stwierdzenia przez nią, że „nauczanie lub wychowanie młodzieży odbywa się w duchu niełojalnym dla Państwa”. *Ibidem*, art. 4 (1) d). W związku z tym wymogiem wspomniana władza szkolna miała także prawo zażądać „od kandydata(ki) na dyrektora(kę), kierownika(czkę) lub nauczyciela(kę) pisemnego stwierdzenia właściwych władz państwowych, że zachowywał(a) się nienagannie (...) w stosunku do Państwa”. *Ibidem*, art. 2, 4 (1) d), 6 (3).

⁵¹ *Ibidem*, art. 6 (2).

⁵² *Ibidem*, art. 12 (2).

⁵³ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 2.

przedszkolnego a także opiekę nad oświatą pozaszkolną, podlegając bezpośrednio kuratorowi okręgu szkolnego⁵⁴.

Ważną rolę doradczo-opiniującą, jak już wyżej zaznaczyłem, miały w ówczesnej strukturze oświatowej organy o charakterze społecznym, a mianowicie samorząd szkolny i rada szkolna powiatowa. Jednakże ich kompetencje nie ograniczały się jedynie do opiniowania czy doradztwa, bo np. wykonanie postanowień dotyczących zakładania i utrzymywania szkół należało właśnie do nich – do organów samorządu szkolnego w gminie, a nie do samej gminy⁵⁵. Tenże samorząd decydował też o przeznaczaniu dla szkół i nauczycieli gminnych gruntów szkolnych. Natomiast rada szkolna powiatowa, jako organ wyższej instancji, rozpatrywała ewentualne odwołania od tych decyzji przesyłane przez gminę lub nauczycieli, a rozstrzygnięcia rady w tej kwestii były ostateczne⁵⁶. Także rady szkolne powiatowe określały „normy, podług których gminy mają zaopatrywać szkoły w opał, oświetlenie i materiały piśmienne oraz zapewnić szkołom usługę i utrzymanie czystości”⁵⁷. Orzekały one również o przydatności istniejących budynków dla celów szkolnych i na mieszkania nauczycieli⁵⁸ oraz ustanawiały, po wysłuchaniu opinii samorządu terytorialnego i szkolnego, kolejność budowy poszczególnych szkół (od tych postanowień istniała także możliwość odwołania się przez inspektora szkolnego oraz gminę do kuratora okręgu szkolnego, który rozstrzygał ostatecznie)⁵⁹.

Jak zatem widzimy, w istniejącym podziale kompetencyjnym została spełniona niemała część postulatów uczonych i działaczy oświatowych sprzed i z początku okresu II RP. Zarówno tych, którzy postulowali pełnię władzy państwowej nad szkołą, jak i tych, dla których wartością była samorządność szkolna *vel* szkoła uspołeczniona. W efekcie została wykluczona możliwość zaistnienia dwuwładzy nad szkołami, gdyż istniejąca hierarchia stanowienia i zarządzania w oświacie plasowała samorząd terytorialny na szczeblu podrzędnym – organu sprawującego pieczę i wykonującego zlecenia organów państwowej administracji oświatowej i samorządu szkolnego, który z kolei był organem pomocniczym dla tej administracji i wobec niej podrzędnym.

⁵⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej dn. 4 lipca 1933 r. o organizacji obwodowych władz szkolnych, art. 1–3.

⁵⁵ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, art. 9.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 17.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 12.

⁵⁸ Ustawa z dn. 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, art. 7.

⁵⁹ *Op. cit.*, art. 8.

Podsumowanie

Jak należy sądzić, taka hierarchia w administrowaniu oświatą wiązała się ściśle z przekonaniem ówczesnego obozu władzy, ale także z poglądami większości uczonych i działaczy oświatowych, o prymacie potrzeb i wartości państwa nad wszystkimi innymi podmiotami życia społeczno-politycznego, w tym również szkoły, która, zgodnie z takim stanowiskiem, powinna służyć dobru państwa, wychowując świadomych swych obowiązków obywateli i oddanych ojczyźnie oraz narodowi patriotów. Przekonanie to było zgodne z polską praktyką oświatową datującą się już od czasów odrodzenia, a prawnie usankcjonowaną przez Komisję Edukacji Narodowej. Po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości to przekonanie poważnie wzmacniała z jednej strony duma i radość z państwa odzyskanego po latach rozbiorowego niebytu, z drugiej zaś – świadomość poważnych deficytów mentalnych dotyczących stosunku Polaków do idei państwowości. Ten priorytet państwa jako wartości samej w sobie podszyty był też niepokojem dotyczącym nietrwałości bytów politycznych, trafnie wyrażonym przez J. S. Bystronia w ostrzeżeniu, że państwo nie jest dane raz na zawsze. Przez cały okres międzywojenny trwały zażarte spory o to, jakie powinny być relacje między państwem a wychowaniem. Dwie najważniejsze propozycje dotyczyły przeciwnych, w intencji autorów, projektów: wychowania państwowego oraz wychowania narodowego. Warto jednak podkreślić, że jako podmiot odpowiedzialny za realizację tak jednej, jak i drugiej koncepcji, wskazywano państwo (narzędzie ich „samo-ureczywistnienia”), a jako instytucję, która będzie je realizować – szkołę, przede wszystkim państwową, odnosząc się z pewną rezerwą do placówek prywatnych⁶⁰.

Tak więc relacje państwo-edukacja, widziane z perspektywy prawno-administracyjnej, wyznaczały państwu zadanie głównego organizatora i nadzorcy oświatowego, odpowiedzialnego za edukację. Miało to konsekwencje w szczególnym sposobie potraktowania zawodu nauczyciela. Jego przedstawiciele zostali zakwalifikowani w poczet funkcjonariuszy państwowych⁶¹, co podnosiło

⁶⁰ Por. Władysław Szulakiewicz, *Państwo a wychowanie. Perspektywy interpretacji problemu w świetle wybranej literatury*; K. Bartnicka, *Państwo i edukacja w polskich reformach szkolnych XVIII–XX w.*; K. Jakubiak, W. Jamrozak, *Państwo w ideologiach wychowawczych Drugiej Rzeczypospolitej*; D. Koźmian, *Wychowanie państwowe w działalności publicystycznej i myśli społeczno-pedagogicznej Janusza Jędrzejewicza (1885–1951)*; R. Tomaszewski, *w krainie wychowania państwowego*, [w:] J. Kochanowicz i in. (red.), *Państwo a edukacja*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2008, s. 13–77.

⁶¹ Ustawa z dn. 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska, art. 1: „Funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu niniejszej ustawy są: urzędnicy, państwowi funkcjonariusze niżsi, funkcjonariusze policji państwowej, etatowi pracownicy państwowi kolei żelaznych, pracownicy poczt, telegrafów i telefonów, oraz nauczyciele wszystkich szkół publicznych”.

ich rangę w hierarchii społeczno-zawodowej, widoczną m.in. w zaliczeniu ich do 16 grup uposażenia funkcjonariuszy państwowych i wojska⁶², gwarantujących całkiem godziwe wynagrodzenia⁶³, ale także, w ramach autonomii państwowej administracji oświatowej, dawało dyrektorom i nauczycielom niezależność od terenowych władz politycznych, dla których jako funkcjonariusze państwowi byli bardziej partnerami niż podwładnymi.

Zrealizowana z kolei idea uspołecznienia szkoły, poprzez powołanie do życia społecznych organów kolegialnych, prowadziła w rezultacie także do zwiększenia autonomii szkoły i jej kierownictwa. Rozwiązania te wyraźnie pokazują, że może istnieć szkolnictwo mniej ubezwłasnowolnione, którego społeczność potrafi decydować o jego wewnętrznych sprawach i potrzebach, mając za zewnętrzny drogowskaz prawo ogólne i nadzór sprawdzający respektowanie tego prawa.

Streszczenie

Administracja państwowa a samorządy jako podmioty współorganizujące i zarządzające szkolnictwem II Rzeczypospolitej

Artykuł jest próbą pokazania jakie znacznie – dla podmiotowości szkół, ich kierownictwa i nauczycieli – miało w okresie II RP wzięcie przez państwo pełnej odpowiedzialności za oświatę, a co za tym idzie, ograniczenie roli samorządu terytorialnego do zadań dozoru szkół oraz delegowanie kompetencji organizacyjnych i zarządczych kolegialnym organom społecznym. Autor zwraca także uwagę, że było to możliwe m.in. dzięki fenomenowi edukacyjnego ożywienia intelektualnego, poprzedzającego ukształtowanie się systemu szkolnego II RP.

⁶² *Op. cit.*, art. 2. Najniższą dla zawodu nauczyciela była grupa XI, a najwyższą V.

⁶³ W rezultacie zarobki nauczycieli tego okresu przeszły do historii jako rekord płacowy, którego ani wcześniej, ani później nie udało się pobić żadnej władzy:

- wychowawczyni przedszkolna o najniższych kwalifikacjach, rozpoczynając pracę otrzymywała 130 zł (XI grupa), a po 27 latach 335 zł (VII grupa),
- wychowawczyni przedszkolna o dodatkowych kwalifikacjach rozpoczynała od wynagrodzenia w wysokości 160 zł (X grupa), a po 27 latach otrzymywała 450 zł (VI grupa),
- nauczyciel publicznej szkoły powszechnej ze średnim wykształceniem zaczynał od pensji w wysokości 160 zł (X grupa), a kończył z wynagrodzeniem 450 zł (VI grupa),
- nauczyciel z pełnymi studiami wyższymi w powszechnej szkole publicznej, w liceach oraz zakładach kształcenia nauczycieli zaczynał pracę w pensję w wysokości 260 zł (VIII grupa), a kończył na wynagrodzeniu w wysokości 700 zł (V grupa).
- wizytator – automatyczny awans do V grupy.

Proporcja wzrostu wynagrodzenia – 2,5-krotna.

Po 35 latach pracy emerytura wynosiła 100 proc. ostatniego wynagrodzenia i dalej już nie rosła.

Około 1937 r. koszt budowy domu na wsi o pow. 100 m², z materiałów ogniotrwałych wynosił od 1500 do 2000 zł. Wystarczyła więc roczna pensja nauczyciela najmniej zarabiającego albo 3 pensje pobierającego najwięcej. Za: A. Smolański, *Uposażenie nauczycieli w Polsce. Zarys historyczny do 1939 r.*, Opole 1990.

Słowa kluczowe: administracja państwowa, samorządy, szkolnictwo, II RP, dwudziestolecie międzywojenne

Summary

State administration and self-governments as organisational and managing bodies of education in Second Polish Republic

The article is an attempt to present the significance - for school subjectivity, school heads and teachers - which resulted from the fact that in the Second Polish Republic period, the state took over full responsibility for education and following that it limited territorial self-government tasks to the role of school supervision and delegating organizational competences to collective public organs. The author points out that it was possible, among others, thanks to the intellectual revival phenomenon which preceded the Second Polish Republic school system formation.

Keywords: state administration, self-governments, school system, Second Polish Republic, the interwar period.

Bibliografia

1. Bartnicka K. *Państwo i edukacja w polskich reformach szkolnych XVIII–XX w.*, [w:] J. Kochanowicz i in. (red.), *Państwo a edukacja*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2008.
2. Dziennik Urzędowy Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego 1917 nr 1 (1 X).
3. Jakubiak K, Jamrożek W., *Państwo w ideologiach wychowawczych Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] J. Kochanowicz i in. (red.), *Państwo a edukacja*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2008.
4. Koźmian D., *Wychowanie państwowe w działalności publicystycznej i myśli społeczno-pedagogicznej Janusza Jędrzejewicza (1885–1951)*, [w:] *Ibidem*.
5. Mizgalski J., *Samorząd oświatowy II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych*, [w:] *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie*, Seria: *Pedagogika*, Częstochowa 1994 r., z. 5, s. 78.
6. Pęcherski M., Świątek M., *Organizacja oświaty w Polsce w latach 1917–1977. Podstawowe akty prawne*, wyd. II, PWN, Warszawa 1978.
7. Smolański A., *Historyczne podstawy teorii organizacji szkolnictwa w Polsce*, t. 1: *Zagadnienia polityki edukacyjnej*, Kraków 1999.
8. Smolański A., *Uposażenie nauczycieli w Polsce. Zarys historyczny do 1939 r.*, Opole 1990.
9. Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. 2, s. 255; t. 1, s. 444.

10. Szulakiewicz W., *Państwo a wychowanie. Perspektywy interpretacji problemu w świetle wybranej literatury*, [w:] J. Kochanowicz i in. (red.), *Państwo a edukacja*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2008.
11. Tomaszewski R., *W krainie wychowania państwowego*, [w:] *Ibidem*.
12. Rozporządzenie MWRiOP z dnia 7 lipca 1932 r. o okręgach szkolnych.
13. Rozporządzenie MWRiOP z dnia 8 lutego 1921 r. dotyczące obszarów byłej Galicji.
14. Rozporządzenie MWRiOP z dnia 27 października 1926 r. o radach szkolnych miejscowych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego.
15. Rozporządzenie MWRiOP z dnia 26 stycznia 1921 r. o tymczasowym ustroju władz szkolnych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej,
16. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej dnia 4 lipca 1933 r. o organizacji obwodowych władz szkolnych.
17. Ustawa z dnia 4 czerwca 1920 r. o tymczasowym ustroju szkolnym.
18. Ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych.
19. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych.
20. Ustawa z dnia 23 lutego 1939 r. o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym.
21. Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych.
22. Ustawa z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska.

Część 3

Prawno-ustrojowe aspekty praktyki samorządowej



Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym w dobie Internetu

Uwagi wstępne

Rewolucja informacyjno-informatyczna prowadzi do pojawienia się i rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy, które są zupełnie innymi od dotychczasowych strukturami społeczno-gospodarczymi. Ich charakter wpływa na wszystkie formy aktywności człowieka realizowane na różnych płaszczyznach. Oznacza to nowe zakresy i sposoby działania człowieka oraz grup ludzi, także w zakresie samorządu terytorialnego.

Spółeczeństwo informacyjne i gospodarka oparta na wiedzy szczególnie szybko rozwijają się w Europie, zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej. Te same państwa i społeczeństwa posiadają najbogatsze i najstarsze doświadczenia w zakresie samorządności terytorialnej. Sytuacja taka oznacza, że społeczeństwa Unii Europejskiej będą jako pierwsze sprawdzać wpływ Internetu oraz społeczeństwa informacyjnego na funkcjonowanie samorządności terytorialnej (lokalnej).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest modelowo-teoretyczna analiza funkcjonowania samorządności terytorialnej w warunkach społeczeństwa informacyjnego, Internetu oraz gospodarki opartej na wiedzy. W analizie wykorzystano autorski model społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, a także model funkcjonowania europejskiej samorządności terytorialnej. Ponieważ zachodzące przemiany nie są zaawansowane, część rozważanych konsekwencji ma charakter zjawisk-procesów potencjalnych, które będą w najbliższej przyszłości weryfikowane w praktyce. Niektóre elementy tej weryfikacji pojawiły się już w zrealizowanych badaniach empirycznych, przeprowadzonych przez autorów poniższego opracowania na Dolnym Śląsku, Opolszczyźnie i Ziemi Lubuskiej.

Pojęcie, atrybuty i charakterystyka społeczeństwa informacyjnego

Spółeczeństwo informacyjne jest złożoną strukturą, kształtującą się w krajach o wysokim poziomie rozwoju technologicznego, gdzie zarządzanie informacją, jej jakość oraz szybkość przepływu są ważnymi czynnikami konkurencyjności. Spółeczeństwo informacyjne opiera swoje funkcjonowanie na sprawnym realizowaniu procesów informacyjnych, co decyduje o poziomie zaawansowania tych nowych struktur. Sprawność, w prakseologicznym sensie, oznacza skuteczność oraz efektywność, a także w pewnym sensie celowość przedsięwzięć. Dotyczy ona wszystkich etapów, od pozyskiwania informacji, przez jej gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, transmisję, aż po przetwarzanie, interpretację oraz wykorzystanie. Ten ostatni etap może być traktowany jako najważniejszy w społeczeństwie informacyjnym i gospodarce opartej na wiedzy. Umiejętność wykorzystania informacji jest bowiem istotą funkcjonowania nowych struktur.

Najbardziej wyrazistymi cechami społeczeństwa informacyjnego są: 1) powszechny dostęp ludzi do informacji oraz jej użytkowanie, 2) wykorzystanie Internetu jako środka informacji publicznej i komunikacji międzyludzkiej, 3) powszechna, permanentna edukacja. Łączą się one z nowymi zjawiskami i procesami, do tej pory nieznanymi w relacjach społeczno-gospodarczych. Należą do nich np. niezwykła kompresja czasu i przestrzeni, przyspieszająca większość działań realizowanych przez ludzi. Przejawia się to m.in. niezwykle szybkim obiegiem informacji czy całodobową aktywnością społeczeństwa non-stop¹.

Spółeczeństwo informacyjne cechują również zasadnicze zmiany w sposobach komunikowania się ludzi oraz tworzenie się zupełnie nowych struktur społecznych i nowych podziałów. W przypadku komunikacji interpersonalnej rośnie niewspółmiernie rola środków technicznych, co inaczej lokuje emocje i redukuje umiejętności ich odbioru niż w przypadku bezpośredniej komunikacji *face to face*. Społeczności nabierają charakteru wirtualnego. Wzrost znaczenia urządzeń technicznych oraz oprogramowania prowadzi również do zmiany przetwarzania informacji – następuje to już nie w umyśle, lecz w komputerze.

Członkowie społeczeństwa informacyjnego spotykają się z nadmiarem informacji i nieumiejętnością korzystania z niej. Pojawia się brak monopolu na więk-

¹ Szerzej por.: A. Becla, *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego (prolegomena do zagadnień gospodarowania informacją)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016 (w druku).

szą część informacji i możliwość korzystania z wielu alternatywnych jej źródeł, przy jednoczesnej obecności zniekształconych informacji oraz braku zdolności weryfikowania ich prawdziwości.

Spółeczeństwo informacyjne przyjmuje nową postać socjologiczno-strukturalną. Pojawia się elita informacyjna, wąska grupa dysponująca dostępem do najbardziej wartościowych zbiorów informacji oraz umiejętnościami korzystania z nich. Większość społeczeństwa tworzą użytkownicy sieci komputerowych w sytuacji przenikania technologii informacyjno-komunikacyjnych do wszystkich sfer życia i wzrostu uzależnienia od komputera. Największym wyzwaniem dla społeczeństwa informacyjnego jest grupa wykluczonych informacyjnie, którzy również są wskaźnikiem poziomu jego zaawansowania.

Spółeczeństwu informacyjnemu towarzyszy rozwój gospodarki opartej na wiedzy, którą charakteryzuje wiodąca rola informacji i wiedzy oraz technologii jako podstawowych czynników wytwórczych. W gospodarce tej istnieje silnie rozwinięty sektor informacyjny, który wytwarza znaczącą część produktu narodowego brutto i zatrudnia dużą część pracowników. Gospodarka oparta na wiedzy koncentruje się na badaniach naukowych i wdrożeniach, kreując dodatkowe zbiory wiedzy.

Znaczenie Internetu we współczesnym społeczeństwie

Internet jest globalną siecią komputerową, której pierwsze elementy powstały w latach 60. XX w., w ramach prac RAND Corporation nad zarządzaniem w warunkach wojny nuklearnej. Internet opiera się na pakietowym systemie przesyłania informacji i decentralizacji. Jest interaktywnym medium. Jego podstawowymi cechami są: 1) powszechność, 2) dostępność, 3) elastyczność działania, 4) zasobność, czyli duża pojemność informacyjna, 5) aktualność, 6) otwartość oraz 7) uniwersalność, czyli globalność.

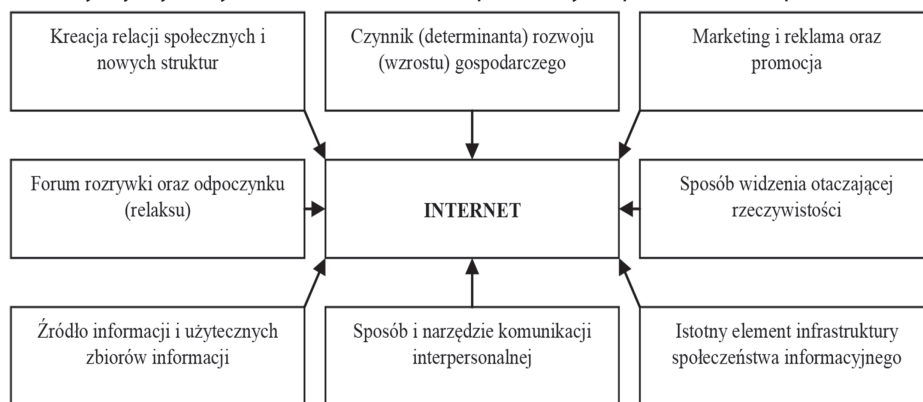
Dzięki tym cechom Internet odgrywa ważną rolę we współczesnym społeczeństwie polskim (schemat 1). Przede wszystkim Internet można traktować jako czynnik rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza jako determinantę kreującą tzw. nową gospodarkę, będącą częścią gospodarki opartej na wiedzy. Z tym łączy się rosnąca w społeczeństwie non-stop rola Internetu jako narzędzia marketingu, reklamy oraz promocji, a także Public Relations.

Internet posiada coraz większą rolę w każdej rozwiniętej gospodarce. W przypadku gospodarki polskiej przy pomocy Internetu wytwarzano w 2009 r. ok. 2,7% produktu krajowego brutto, na które składają się w 1,6% transakcje konsumpcyjne, w 1,0% transakcje inwestycyjne, a w 0,4% wydatki rządowe.

Całość pomniejszała w 0,3% eksport netto. Znaczenie gospodarki internetowej w Polsce było większe niż w Hiszpanii (2,2% produktu krajowego brutto) czy we Włoszech (1,9% produktu krajowego brutto), ale znacząco mniejsze niż w Czechach (3,6% produktu krajowego brutto), Holandii (4,3% produktu krajowego brutto), Danii (5,8% produktu krajowego brutto), Szwecji (6,6% produktu krajowego brutto) czy Wielkiej Brytanii (7,2% produktu krajowego brutto). W ujęciu wartościowym polska gospodarka internetowa zbliżała się do 50 mld zł.

Schem. 1.

Płaszczyzny wykorzystania Internetu we współczesnym społeczeństwie polskim



Źródło: opracowanie własne.

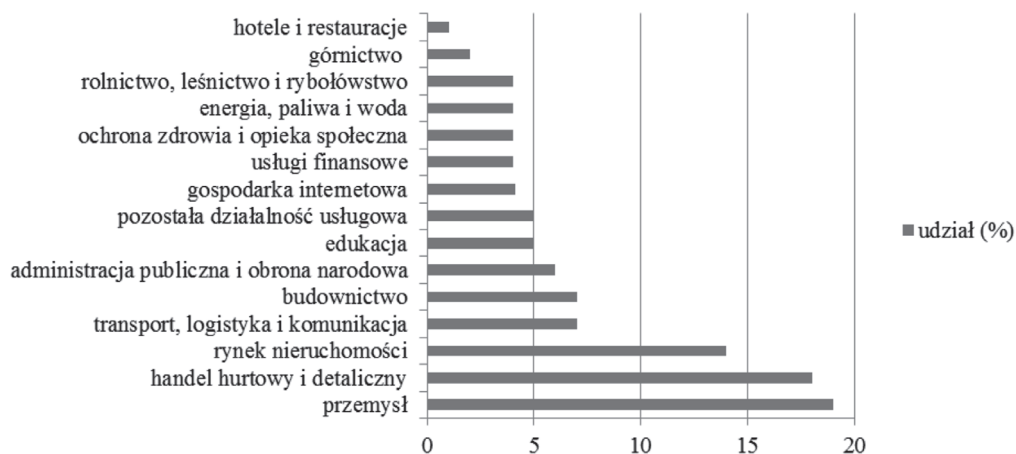
W latach 2009–2015 Internet odpowiadał za $\frac{1}{10}$ wzrostu polskiego produktu krajowego brutto. Oznacza to, że w połowie drugiej dekady XXI w. wartość gospodarki internetowej w Polsce przekroczyła 90 mld zł, czyli 4,1% krajowego produktu brutto. W ten sposób gospodarka internetowa stała się jednym z najważniejszych sektorów tworzących produkt krajowy brutto w Polsce (schemat 2).

Internet wpłynął na rozwój innowacyjnych form prowadzenia działalności gospodarczej. Rozszerza się zakres wykorzystania bankowości internetowej, zwłaszcza w postaci aktywnych rachunków bankowych ($\frac{1}{4}$ ogółu rachunków) oraz elektronicznych transakcji bankowych ($\frac{4}{10}$ ogółu takich transakcji), a także handlu internetowego ($\frac{1}{10}$ ogółu detalicznych transakcji handlowych). Według prognoz „dynamiczny wzrost gospodarki internetowej oraz inwestycje w kapitał ludzki mają kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce w dłuższej perspektywie”².

² Polska internetowa. Wpływ Internetu na polską gospodarkę, www.polskainternetowa.pl, s. 2.

Schem. 2.

Udział poszczególnych sektorów działalności gospodarczej w kreacji produktu krajowego brutto w latach 2009–2015 (średniorocznie, %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

Cechy Internetu, zwłaszcza jego interaktywność, pozwalają mu bardzo dobrze wypełniać funkcje narzędzia marketingu, reklamy i promocji, a także Public Relations. Multimedialna reaktywność Internetu oraz jego dostępność na temporalnych warunkach użytkownika daje mu przewagę nad innymi mass mediami w tym zakresie. Materiały reklamowo-promocyjne są dostępne w każdym czasie, na życzenie użytkownika; są bogatsze informacyjnie niż spoty i informacje zamieszczone w innych mediach. Mogą być również systematycznie i natychmiastowo aktualizowane oraz połączone z procedurą realizacji zamówień na bieżąco. Od początku istnienia Internetu dostrzec można jego szybko rosnącą rolę jako narzędzia marketingu i reklamy oraz wykładniczy wzrost wartości zamieszczanych materiałów.

Internet jako sieć komputerowa uznawany jest za bardzo istotny element strukturalno-funkcjonalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Jego brak utrudnia, a w wielu przypadkach wręcz uniemożliwia, zainicjowanie takich struktur społecznych, które prowadzą do społeczeństwa informacyjnego. W sensie infrastrukturalnym Internet stanowi również podstawę powiązań ekonomicznych w „nowej gospodarce”.

Internet zmienił w zasadniczym zakresie sposoby komunikacji interpersonalnej. Polega to na zastąpieniu bezpośrednich kontaktów fizycznych relacjami opartymi na urządzeniach technicznych (kamery, komputery, telefony mobilne itp.) przy wykorzystaniu mowy oraz zmysłów. To z jednej strony, z drugiej – rozszerzył się zakres relacji komunikacyjnych w sensie przestrzennym (cały świat)

oraz czasowym (społeczeństwo non-stop). Modyfikacji ulega w ten sposób rola emocji w komunikacji interpersonalnej.

Zmiana sposobów komunikacji interpersonalnej powoduje także metamorfozę relacji społecznych i prowadzi do kształtowania nowych struktur społecznych. W miejsce dotychczas dominujących relacji grupowych opartych na wspólnocie interesów pojawiają się zmienne subgrupy, których podstawą jest zbieżność poglądów w bardzo wąskim zakresie, podobieństwo form spędzania czasu wolnego czy zainteresowań. Tworzy to znacznie bardziej zatomizowane społeczeństwo, w ramach którego poszczególne jednostki nie zbierają się w grupy na bazie trwałych relacji. Oznacza to większą zmienność pojawiających się i zanikających wspólnot, a także technicyzację i instrumentalizację relacji międzyludzkich.

Trwalsza polaryzacja społeczna wiąże się natomiast z odniesieniami do zbiorów informacji. Ponieważ w społeczeństwie informacyjnym znacznie łatwiej jest umieszczać nowe informacje w przestrzeni informacyjnej, mieszają się w niej zbiory o bardzo różnej wiarygodności. Mamy tu zatem informacje naukowe, powstałe na bazie ścisłej weryfikacji (falsyfikacji), zbiory wiedzy potocznej, oparte na doświadczeniu praktycznym, informacje nieprawdziwe, których twórcy nie mieli intencji wprowadzenia odbiorcy w błąd, a których niedoskonałość wynika z zawodności zmysłów i ludzkiego mózgu oraz informacje fałszywe, przygotowane umyślnie po to, aby oszukać ich odbiorcę. Taka złożoność zbiorów informacji wzmacnia rolę metod i technik ich filtrowania, a to prowadzi do nowej, trwalszej polaryzacji społecznej opartej na tego typu umiejętnościach. Mowa o elitach informacyjnych, użytkownikach i wykluczonych informacyjnych.

Internet traktowany jest w swojej początkowej fazie rozwoju również jako forum rozrywki oraz relaksu (odpoczynku). Generuje w ten sposób duże zapotrzebowanie na usługi zaspokajające takie potrzeby. Tworzy się nie tylko określone forum, ale również rynek. Internetowe propozycje są traktowane jako znacznie bardziej atrakcyjne niż te oferowane poza tym systemem. Towarzyszy temu przechodzenie na pozycję o bardziej ogólnym, światopoglądowym charakterze. Obraz przedstawiany w Internecie traktowany jest jako rzeczywisty obraz świata.

Problemy informacyjne, ekonomiczne i społeczne współczesnego samorządu terytorialnego w dobie Internetu

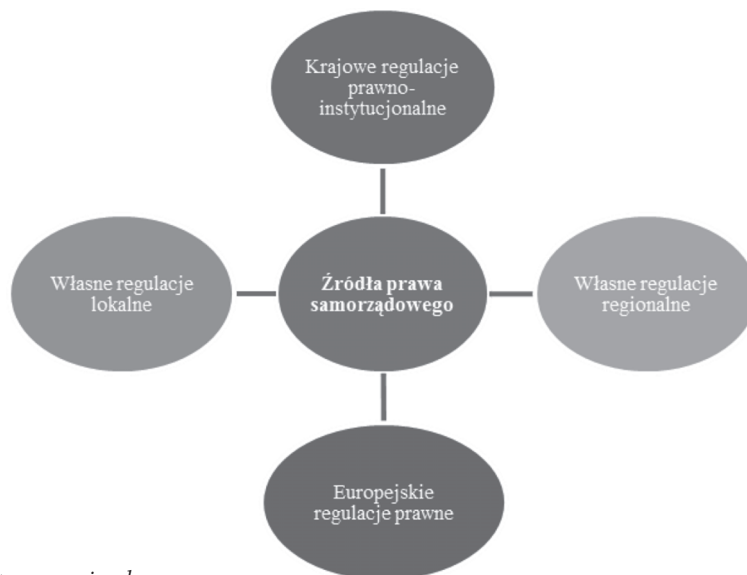
Samorząd terytorialny w Polsce ma określoną strukturę, obowiązki i kompetencje, które wynikają zarówno z regulacji prawnych, jak i ról, jakie instytucje samorządowe powinny pełnić w ramach społeczności lokalnych. Trójszczeblowa struktura organizacyjna polskiej samorządności terytorialnej wywołuje dyskusje,

które powracają z reguły przy okazji kolejnych wyborów. Najwięcej kontrowersji w tym zakresie wzbudza zasadność istnienia samorządowych powiatów oraz podział kompetencji i środków finansowych pomiędzy wszystkie szczeble instytucji samorządowych. Nie ma jednak dostatecznie silnej woli politycznej, aby dokonać zmian w tym zakresie. W takich warunkach najtrudniejsza jest pozycja starostw, posiadających dość trudne zadania do realizacji i ograniczone możliwości majątkowo-finansowe. Często szczebel powiatowy nie posiada również dostatecznie silnego oparcia w społecznościach lokalnych. Dodatkowo nakładają się na taką sytuację różnorodne animozje wynikające z nadmiernego upolitycznienia instytucji samorządowych, z jakim mamy do czynienia w Polsce.

Co prawda, pierwsza grupa tych obowiązków jest precyzyjnie ustanowiona przez obowiązujące krajowe regulacje prawne, które określają zakres kompetencji gminy, powiatu i samorządowego województwa, ale realizacja części zadań przekracza granice gmin i powiatów oraz ich indywidualne możliwości realizacyjne. W takiej sytuacji współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego podniosłaby sprawność realizacji zadań. Praktyka funkcjonowania samorządności dostarcza jednak zbyt wielu przykładów braku takiej współpracy³.

Schem. 3.

Źródła prawa określające funkcjonowanie samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne.

³ Wskazać można kończące się na granicy gmin inwestycje drogowe, brak wspólnych instalacji ekologicznych czy wieloletnią niemożność wznoszenia mostów, wiaduktów, budowy portów, stacji przeładunkowych i innych tego typu obiektów, niezbędnych dla lokalnych społeczności.

W ramach tych obowiązków i towarzyszących im kompetencji są zadania własne oraz zadania zlecone. W znaczącej mierze mają one charakter administracyjny i łączą się z wypełnianiem funkcji kontrolnych czy ewidencyjnych oraz podejmowania decyzji (np. wydawania pozwoleń). Dotyczy to także realizacji zadań organów państwowych, np. w sprawie wyborów, referendum itp. Z takimi obowiązkami gminy czy powiaty radzą sobie dość dobrze.

Większe problemy wiążą się z własnymi regulacjami regionalnymi i lokalnymi. Samorządy mają bardzo poważne trudności w zakresie określania potrzeb mieszkańców oraz poznawania ich preferencji. Wiele podstawowych dla lokalnych społeczności dokumentów i programów powstaje w oderwaniu od ich członków. Problem ma dwa źródła: 1) niski poziom aktywności (partycypacji) obywatelskiej i brak tradycji w tym zakresie oraz 2) niedostateczny poziom przejrzystości czy rozumienia wizji i misji, jakie stoją przez samorządnością. Mieszkańcy przejawiają zatem niskie zainteresowanie tym, co dzieje się lub mogłoby dzieć się w gminie czy powiecie. Urzędy i samorządowi urzędnicy nie potrafią tego zainteresowania rozszerzać, skutecznie komunikując się z mieszkańcami. Nierzadkie jest również zjawisko alienacji samorządowej władzy, co stawia pod znakiem zapytania ideę samorządności typu „małych ojczyzn”.

Europejskie – unijne – regulacje prawne mają znacznie bardziej ogólny charakter i dotyczą ram oraz zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Nie narzucają zatem żadnych szczegółowych rozwiązań, pozostawiając szeroki zakres swobody co do sposobów rozwiązywania problemów funkcjonowania samorządności terytorialnej w przestrzeni poszczególnych państw. W krajach posiadających długie tradycje w tym zakresie ścierają się dwa wyraźne podejścia – akcentujące prakseologiczną sprawność koncepcje urynkowienia usług samorządowych (teoria wyboru publicznego) oraz eksponujące społeczno-kulturowy kontekst ujęcie „małych ojczyzn”⁴.

W regulacjach samorządowych Unii Europejskiej widać jednak jedną ważną cechę – zasadę przejrzystości informacyjnej działalności samorządowej w warunkach demokratycznych procedur decyzyjnych. Łączy się ona bezpośrednio z problemami przedstawianymi w niniejszym opracowaniu. Oznacza bowiem m.in.: 1) wykorzystanie nowych sposobów komunikacji interpersonalnej, 2) włączenie w ramy polityki informacyjnej samorządów Internet i inne media, 3) większą aktywność instytucji samorządowych w zakresie informowania

⁴ Szerzej o tych podejściach piszemy w drugim opracowaniu: *Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego*.

członków lokalnej społeczności, 4) pozyskiwanie opinii mieszkańców przy pomocy nowych mediów czy 5) szersze kontaktowanie się z mieszkańcami.

Reasumując, można dostrzec nowe wyzwania dla instytucji samorządowych, a szerzej dla samej samorządności lokalnej, związane z powstaniem i rozwojem społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, a szczególnie z powodu pojawienia się Internetu. Ta sieć sieci prowadzi m.in. do (schemat 4):

- nowej sytuacji w komunikacji interpersonalnej oraz międzygrupowej;
- tworzenia się elit informacyjnych oraz do równoległego zjawiska wykluczenia informacyjnego;
- atomizacji społeczeństwa, jego kosmopolityzacji oraz zmniejszenia ograniczeń kulturowych;
- nowych form więzi społeczno-przestrzennych, opartych na dominacji regulacji prawnych i mechanizmów rynkowych;
- przyspieszenia procesów globalizacyjnych i nowych stratyfikacji społecznych;
- rosnącego wpływu wiedzy oraz mechanizmów rynkowych na zachowania ludzi.

Schem. 4.

Nowe wyzwania informacyjne dla samorządu terytorialnego w Polsce w kontekście społeczeństwa informacyjnego i Internetu



Źródło: opracowanie własne.

Pojawienie się oraz upowszechnianie Internetu stworzyło nową sytuację w zakresie komunikacji interpersonalnej oraz roli mediów w komunikacji w relacji do grup społecznych. Instytucje samorządowe w różnicowany sposób radzą sobie z nową sytuacją. Wszystkie posiadają swoje strony internetowe, chociaż zamieszczane tam informacje nie zawsze są odpowiednio aktualizowane i mają dostatecznie atrakcyjną postać. Internet wykorzystywany jest również do realizacji wybranych zadań, np. płatności za usługi świadczone przez gminę.

Kolejne wyzwanie informacyjne dotyczy tworzenia się elit informacyjnych, których oczekiwania i wymagania są znacznie bardziej wysublimowane niż typowego użytkownika Internetu. Dla takich elitarnych użytkowników przedstawiane przez urzędy gminne informacje są dalece niewystarczające. To z jednej strony, z drugiej – pojawia się i rozszerza zjawisko wykluczenia informacyjnego polegające m.in. na braku dostatecznych umiejętności korzystania zarówno z usług komputerowych (komunikacyjnych), jak i informacji, co wynika nie tylko z bardzo szybkiego rozwoju nowych sposobów komunikowania się i użytkowania Internetu, ale również postępującego zjawiska analfabetyzmu funkcjonalnego⁵. Obejmuje on coraz silniej język prawniczy, ekologiczny czy dotyczący nowego widzenia rzeczywistości (np. pojęcia używane przez informatyków czy socjologów). Staje się on niezrozumiały dla szerokich grup społecznych i wielu pojedynczych odbiorców. Zjawisko to przyjęło tak poważne formy, że w Unii Europejskiej wprowadza się obowiązek dołączania do oficjalnych dokumentów urzędowych krótkiego objaśnienia w potocznym, zrozumiałym języku. Urzędniczy „slang” jest dużym wyzwaniem dla pracowników jednostek samorządowych, którzy komunikują się z mieszkańcami gminy. Analiza wielu komunikatów przygotowanych przez urzędy gminne wykazuje ich niedoskonałości semantyczno-informacyjne. Pracownicy tych instytucji nie przechodzą szkoleń, które podnosiłyby ich umiejętności w zakresie komunikacji interpersonalnej, w tym z użyciem środków elektronicznych oraz Internetu.

Wyzwaniem dla idei samorządności terytorialnej oraz instytucji i osób zaangażowanych w jej realizację są zjawiska atomizacji społeczeństwa, kosmopolityzacji czy ograniczenia kulturowe. Atomizacja społeczeństwa oznacza w tym przypadku zmianę relacji międzyludzkich (rodzinnych, sąsiedzkich, środowiskowych) z bezpośrednich na wykorzystujące nowe środki elektroniczne. Jest to jednoznaczne ze spadkiem znaczenia komunikacji bezpośredniej (rozmów, zebrani środowiskowych itp.). Urzędy gminne, chcąc zwiększyć oddziaływanie, powinny mieć możliwość kontaktowania się z poszczególnymi mieszkańcami drogą internetową (szerzej: elektroniczną).

Kosmopolityzacja oznacza natomiast wzrost znaczenia związków z innymi społecznościami i poczucia wspólnoty na poziomie człowieczeństwa, nie nacjonalizmów. Kosmopolityzm prowadzi do spadku znaczenia lokalnych czy narodowych związków kulturowych. Poszczególne osoby przywiązują mniej-

⁵ A. Becla, S. Czaja, *Zjawisko „bezzradności wobec źródła informacji” i wykluczenia informacyjnego jako zagrożenie społeczeństwa informacyjnego*, [w:] P. Setlak, P. Szumlich (red.), *Spółeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Wyd. PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2010, s. 293–308.

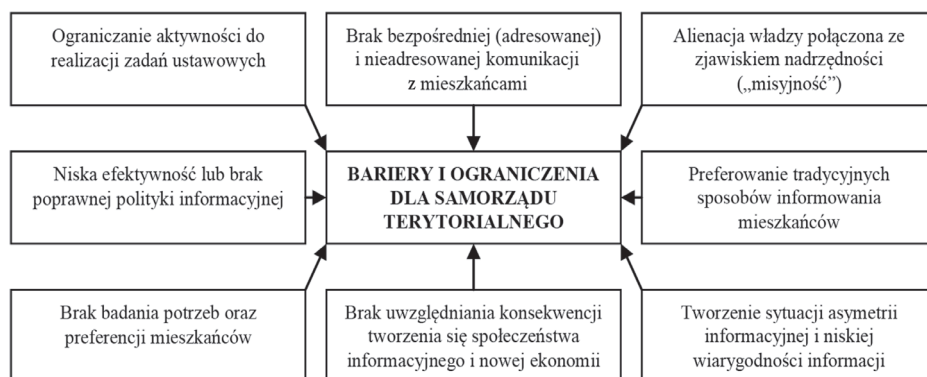
szą wagę do różnorodnych charakterystyk kulturowych, które posiadają lokalny wymiar. Pozostają wówczas wartości bardziej uniwersalnej aksjologii. Zjawisko to prowadzi do spadku zainteresowania kulturą lokalną, zwyczajami i tradycjami, a także innymi formami dziedzictwa materialnego oraz niematerialnego. To znacznie utrudnia budowanie lokalnej społeczności typu „małych ojczyzn”. Przestrzeń gminy jest traktowana jedynie jako miejsce zamieszkania („sypialnia”), fizycznego przebywania, znacznie rzadziej aktywności gospodarczej czy zawodowej. W relacjach międzyludzkich dominują nowe formy więzi społeczno-przestrzennych, opartych przede wszystkim na regulacjach prawnych oraz rynkowych. Prowadzi to do instrumentalizacji (w szczególnych przypadkach reifikacji) stosunków społecznych i wzrostu znaczenia transakcji międzyludzkich o charakterze rynkowym. Obserwujemy szybki rozwój regulacji prawno-instytucjonalnych, które, aby zaspokoić rosnące potrzeby regulacyjne, wypierają pozaprawne formy regulacji, eksponowane przez E. Ostrom i nową ekonomię instytucjonalną.

Nowe struktury społeczne i tworzący je ludzie w większym zakresie wykorzystują dorobek nauki, a zwłaszcza konsekwencje działania mechanizmu rynkowego, dla kształtowania postaw ludzkich. Dotyczy to zachowań konsumentów czy grupowych. Więzy internetowe są silniejsze niż bezpośrednie relacje osobowe.

Wzrost znaczenia Internetu i tworzenie społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy wywołuje nowe błędy polityki informacyjnej lokalnego samorządu w Polsce (schemat 3).

Schem. 5.

Błędy polityki informacyjnej samorządu terytorialnego w Polsce w kontekście społeczeństwa informacyjnego i Internetu



Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym, bardzo istotnym błędem ograniczającym budowanie idei samorządności terytorialnej jest często spotykany brak bezpośredniej (imiennie adresowanej) i nieadresowanej komunikacji z mieszkańcami. Urzędy gminne, mimo że dysponują z reguły dokładnymi adresami, rzadko kierują swoje informacje do poszczególnych osób. Ta adresowana forma przekazywania informacji jest z reguły skuteczniejsza niż inne sposoby. Tworzy bowiem bardziej osobiste relacje i lepiej włącza mieszkańców w problemy lokalnej społeczności.

Zauważalnym zjawiskiem jest także alienacja władzy połączona ze poczuciem nadrzędności czy wręcz „misyjności”. Prowadzi to do braku związków pomiędzy instytucjami samorządowymi a mieszkańcami, a urzędy i urzędnicy traktowani są jako „obce” elementy w lokalnej strukturze. Nie sprzyja to budowaniu odpowiedniego poziomu obywatelskiej partycypacji oraz zainteresowania przedsięwzięciami wpływającymi na warunki życia mieszkańców. Dowodem alienacji może być np. niska znajomość czołowych urzędników gminnych (wójtów, burmistrzów czy prezydentów), a także własnych przedstawicieli w radach gminnych. Dowodem niskiej partycypacji są wskaźniki udziału w wyborach lokalnych, a także zanikająca rola lokalnych programów politycznych (wyborczych).

W większości badanych gmin na Dolnym Śląsku, Opolszczyźnie i Ziemi Lubuskiej zdecydowanie preferuje się tradycyjne sposoby informowania mieszkańców, do których należą:

- tablice ogłoszeniowe,
- pisma urzędowe,
- ulotki i materiały informacyjne,
- przekaz ustny wiadomości, a nawet
- wykorzystanie lokalnych instytucji (szkoły, parafie, biblioteki, gminne ośrodki pomocy społecznej czy ośrodki kultury).

Niestety, przeprowadzone przez autorów badania potwierdzają niedostatecznie wysoki poziom zainteresowania tymi przekazami. Tablice ogłoszeniowe są sprawdzane praktycznie jedynie przez osoby starsze i petentów urzędów. Pisma urzędowe docierające do wybranych mieszkańców są rejestrowane jedynie, gdy działania dotyczą ich interesów. Ulotki i materiały informacyjne „znikają” wśród wielu tego typu wydawnictw tworzonych przez firmy komercyjne i organizacje pozarządowe.

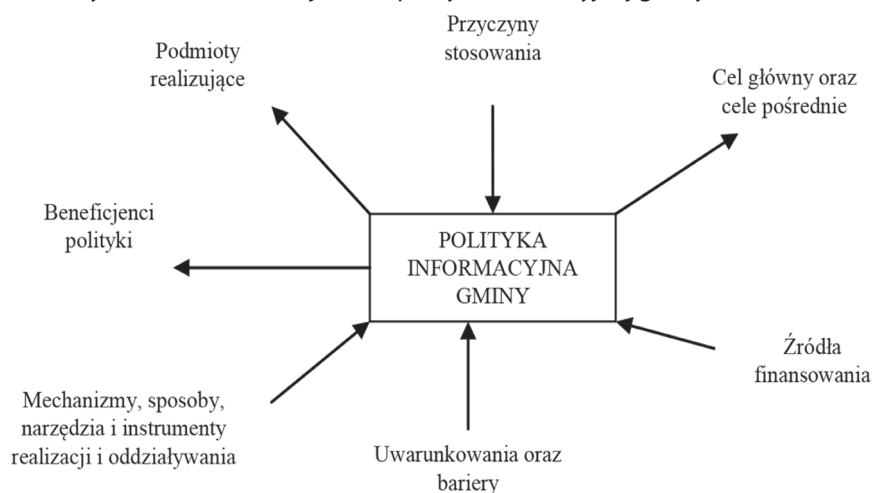
Urzędy i poszczególni urzędnicy nie unikają również tworzenia sytuacji asymetrii informacyjnej, uznając ją za sposób wzmocnienia swojej władzy (w postaci monopolu informacyjnego). Posługują się również wykorzystaniem

informacji o niskim poziomie wiarygodności, nieopartych na procedurach naukowych i eksperckich. Gminy rzadko zlecają badania odpowiednim instytucjom, np. w zakresie analiz gospodarczych czy studiów jakości środowiska przyrodniczego.

Powszechnie popełnianym błędem jest brak badania potrzeb oraz preferencji mieszkańców. W całej Polsce jest niewiele gmin, które prowadzą monitoring potrzeb i preferencji mieszkańców, nawet w postaci wyrywkowych czy epizodycznych badań. Najczęściej te potrzeby oraz preferencje są formułowane na podstawie bardzo fragmentarycznych informacji oraz często życzeniowego myślenia samych urzędników.

Schem. 6.

Elementy strukturalno-funkcjonalne polityki informacyjnej gminy



Mankamentem funkcjonowania instytucji samorządowych jest również dość często ograniczanie ich aktywności do realizacji zadań ustawowych, z wyłączeniem wielu bardzo istotnych lokalnych problemów, np. bezrobocia, poziomu zaможności mieszkańców, jakości infrastruktury itp. Lokalne władze nie wspierają dostatecznie rozwoju lokalnego sportu, aktywności fizycznej ludności, przedsięwzięć kulturalnych czy inicjatyw podnoszących poziom edukacji, koncentrując się znacznie silniej na działaniach propagandowych czy tzw. fasadowej estetyce.

Pojęcie polityki informacyjnej gminy jest mało znane lub pojmowane niepoprawnie. Każda polityka powinna mieć zidentyfikowane istotne elementy strukturalne i funkcjonalne (schemat 4). Należą do nich:

- przyczyny stosowania,
- cele główne i pośrednie,

- podmioty realizujące,
- beneficjenci bezpośredni i pośredni,
- mechanizmy, sposoby, narzędzia i instrumenty realizacji oraz oddziaływania,
- uwarunkowania i bariery,
- źródła finansowania.

W żadnej z dwustu badanych gmin Dolnego Śląska, Opolszczyzny i Ziemi Lubuskiej nie spotkano się z tak identyfikowaną polityką informacyjną. Co więcej, pytanie o model gminnej polityki informacyjnej spotykało się z lapidarnymi odpowiedziami na temat sposobów informowania mieszkańców lub brakiem odpowiedzi. Może to oznaczać, że za właściwą gminną politykę informacyjną uważa się aktualne sposoby przekazywania wiadomości mieszkańcom. Nie prowadzi się dodatkowych analiz nad skutecznością gmin w tym zakresie.

Zakończenie

Z powyższych rozważań wynika kilka wniosków dotyczących funkcjonowania i rozwoju samorządności terytorialnej w warunkach społeczeństwa informacyjnego, gospodarki opartej na wiedzy w dobie Internetu. Po pierwsze, powstanie i rozwój społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy zmieniły zasadniczo warunki funkcjonowania społeczności lokalnych, a tym samym samorządności terytorialnej. Po drugie, metamorfozie uległy uwarunkowania informacyjno-komunikacyjne poszczególnych jednostek i grup społecznych. Po trzecie, bardzo istotnym elementem zachodzących zmian jest istnienie „sieci sieci” – Internetu. Zachodzące zmiany i nowe uwarunkowania (elementy) zmuszają instytucje samorządowe i poszczególnych urzędników do zupełnie nowego podejścia do samorządności terytorialnej i funkcjonowania lokalnych społeczności oraz jej poszczególnych członków. Można sformułować kilka rekomendacji w tym zakresie:

1. Poszczególne samorządy terytorialne powinny wypracować nowe koncepcje polityki informacyjnej zgodnie z wymaganiami wskazanymi na schemacie 6.
2. Na poziomie poszczególnych samorządów niezbędne jest prowadzenie audytów polityki informacyjnej i jej systematyczne monitorowanie, co pozwoli ograniczyć popełniane błędy w tym zakresie.
3. Gminy powinny dokonać wnikliwej analizy nowych uwarunkowań związanych ze społeczeństwem informacyjnym i gospodarką opartą na wiedzy w zakresie procesów informowania i komunikacji interpersonalnej oraz międzygrupowej.
4. Gminy powinny wypracować nowe sposoby komunikowania się i informowania mieszkańców z wykorzystaniem Internetu.

5. Gminy muszą mieć opracowane przyszłe wizje funkcjonowania lokalnej samorządności oparte na koncepcji „małych ojczyzn”, w warunkach narastającej konfrontacji z podejściem rynkowym.

Streszczenie

Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym w dobie Internetu

Autorzy podjęli problem funkcjonowania samorządu terytorialnego w warunkach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Przedstawili pojęcie i cechy społeczeństwa informacyjnego, zidentyfikowali główne problemy informacyjne, ekonomiczne i społeczne współczesnego samorządu terytorialnego w dobie Internetu, jak również określili elementy poprawnej polityki informacyjnej gminy.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, społeczeństwo informacyjne, Internet.

Summary

The territorial self-governance in informative society and the Internet era

The authors have undertaken the issue of territorial government functioning in conditions of informative society and knowledge-based economy. They have introduced the notion and the feature of informative society. There have been identified main informative, economic and social problems the territorial government faces in the Internet era. The authors have qualified the elements of correct commune informative policy.

Keywords: territorial government, informative society, the Internet.

Bibliografia

1. Becla A., *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego (prolegomena do zagadnień gospodarowania informacją)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016 (w druku).
2. Becla A., Czaja S., *Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego*, Polkowice 2016 (w druku).
3. Becla A., Czaja S., *Polityka gospodarcza Polski i Unii Europejskiej*, PWSZ Głogów, Głogów 2015, wersja elektroniczna.
4. Becla A., Czaja S., *Zjawisko „bezradności wobec źródła informacji” i wykluczenia informacyjnego jako zagrożenie społeczeństwa informacyjnego*, [w:] P. Setlak, P. Szumlich (red.), *Społeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Wydawca PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2010, s. 293–308.
5. *Polska internetowa. Wpływ Internetu na polską gospodarkę*, www.polskainternetowa.pl.



Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Podstawowym ogniwem we współczesnym systemie samorządu terytorialnego jest gmina. Jest ona najmniejszą jednostką, jaką społeczności lokalne mogą utworzyć. Gmina to jednostka administracyjna kraju wyposażona w odpowiednie struktury władzy i jednocześnie wspólnota, czyli struktura utworzona przez ludzi osiadłych na określonym terenie, utrzymujących ze sobą różnorodne stosunki społeczno-ekonomiczne i utożsamiających się z daną społecznością, np. z jej tradycjami, wartościami i elementami kultury¹. Można postawić tezę, iż bez gminy nie można byłoby mówić o rzeczywistym samorządzie terytorialnym. Funkcjonowanie mechanizmów samorządu terytorialnego musi zaistnieć najpierw w gminie, a dopiero potem w strukturach organizacyjnych wyższego szczebla, jak powiat lub region. Gmina jest gwarantem (bądź nie) efektywności całego systemu samorządowego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kilku krótkich refleksji, w tym historycznych, dotyczących kształtowania się roli gminy oraz zwrócenie uwagi na jej wyjątkowość i zróżnicowanie, jakim odznacza się w systemach współczesnych samorządów terytorialnych funkcjonujących na obszarze Europy.

Rozważania o istocie gminy

Gmina, dzięki lokalnym więziom i miejscowej kulturze, ukształtowała taką wspólnotową organizację społeczną, która posiada znacznie dłuższą historię niż sama samorządność terytorialna². Takie pojmowanie istoty gminy wpisuje się

¹ M. Bsoul, *Samorządność i demokracja w lokalnych społecznościach*, [w:] M. Barański (red.), *Samorząd – rozwój – integracja*, Katowice 2003, s. 77.

² M. Granat, *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2000, s. 158.

w historyczny dyskurs związany z nurtem doktryny prawa natury. Teorie o naturalnym prawie gminy do swobodnego bytu – prawie tylko uznanym, a nie stworzonym przez państwo, żywe były w wieku XIX oraz na początku wieku XX. We Francji na przykład, gminę uznawano za tę strukturę, która istniała pierwotnie względem państwa i to właśnie ona (a nie państwo) była podstawową formą organizowania się ludzi. Państwo, ukształtowane później i wtórne wobec gmin, powstało w wyniku łączenia się małych gmin w większe związki terytorialno-polityczne. Według zwolenników teorii naturalistycznej samorządu, gmina nie jest wytworem prawa pozytywnego, czyli państwowego, lecz wytworem „naturalnego biegu rzeczy”, czyli kategorią prawa naturalnego. Ponadto w koncepcjach tych sprowadzano zadania gminy do zadań własnych, a zadania poruczone traktowano jako powstałe w wyniku „zniewolenia” gminy do „bezpłatnego” załatwiania pod kontrolą władz rządowych spraw administracji państwowej. W związku z tym, „naturaliści” postulowali rezygnację państwa z określonego zakresu jego uprawnień w dziedzinie administracji na rzecz związków samorządowych (korporacji), które miały posiadać własne organy administracyjne³.

W klimat ten wpisuje się rozumienie istoty gminy przez Alexis’a de Tocqueville’a, który podczas pobytu w Stanach Zjednoczonych dostrzegł w gminie zasadniczą siłę wolności i demokracji systemu politycznego: „W gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że nauka i wolność stają się dostępne dla wszystkich (...). Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności”. Gmina tworzy dla społeczności takie ramy, w których optymalnie zapewniona zostaje dostępność jej członków do wolności obywatelskich. W związku z tym, gmina nie może być zbyt duża – niewielka gmina to warunek dla rzeczywistego połączenia się wspólnych interesów i zaistnienia procesu samorządzenia. Dla A. de Tocqueville’a gmina była związkiem, który powstaje w drodze naturalnej, samoistnej – zawsze tam, gdzie pojawia się wspólnota ludzka. To w gminie może już dochodzić do naturalnego występowania społeczności przeciwko istniejącej władzy, nie dlatego, że jest ona z definicja zła, lecz dlatego, że takie są właśnie naturalne prawa istniejące w gminie. Tocqueville kieruje swoją uwagę z oczywistych względów na gminy u wschodnich wybrzeży nowo powstałego państwa – Stanów Zjednoczonych. W amerykańskich gminach – w przeciwieństwie do Starego Kontynentu – materializuje się podmiotowość obywatel-

³ Cyt. za: Z. Niewiadomski, *Ustrój gminy. Gminne i ponadgminne instytucje samorządu terytorialnego*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 158.

li. Zbiorowość ludzka jest tu źródłem władzy, która wykonywana jest w formie bezpośredniej, a nie pośredniej. W związku z tym, urzędnicy nie stanowią tu władz administracyjnych. Obrani przez wyborców urzędnicy wykonują tylko prawodawstwo stanowe, a ich działaniami i decyzjami kieruje sam lud. Społeczności gminne przywiązują się do swoich gmin, gdyż są one samodzielne, interesują się ich sprawami, ponieważ biorą udział w rządzeniu, kochają je, gdyż nie mają większych powodów, by uskarżać się na swój los. Lud gminny wiąże ze swoją gminą ambicje i nadzieje na przyszłość, gdyż uczestniczy w każdym wydarzeniu z jej życia⁴.

Doktryna naturalistyczna bez wątpienia wywarła również wpływ na pojmowanie istoty gminy w Polsce w okresie międzywojennym, tj. okresie, kiedy państwo próbowało ostatecznie zdefiniować gminę i wkomponować ją w złożoną rzeczywistość samorządową II RP. Profesor Tadeusz Bigo (bardzo często niesłusznie kojarzony ze zwolennikami teorii o naturalnym prawie gminy do autonomicznego bytu względem państwa⁵), definiował gminę jako korporację publicznoprawną – związek o przymusowej formie, posiadający możliwość stosowania przymusu bezpośredniego, działający w warunkach decentralizacji, posiadający odrębną od państwa osobowość prawną oraz samodzielność i demokratyzm, rozumiany tu jako upodmiotowienie społeczności samorządowej. „Państwo nie jest podmiotem praw i obowiązków, tworzących w sumie zakres działania gminy, lecz sama gmina” – dodawał Bigo – „gdy gmina wykonuje te prawa, nie jest organem państwa, gdyż wykonuje wówczas prawa własne”⁶.

Z krytyki teorii naturalistycznej o pierwotnych prawach gminy, w drugiej połowie XIX w. narodziła się teoria państwowa samorządu (tzw. nurt państwowy), która kwestionowała możliwość uniezależnienia się gminy od prawa stanowionego przez państwo i jednocześnie odrzucała postulat o szczególnym charakterze spraw będących w gestii gminnego samorządu terytorialnego. Według koncepcji państwowych, państwo powinno wykonywać władzę bezpośrednio przez własne organy, ale może (nie musi) część swego władztwa przekazać miejscowemu społeczeństwu, jako odrębnemu podmiotowi prawnemu wchodzącemu w stosunki prawne z państwem⁷. Na takie postrzeganie gminy

⁴ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134–135.

⁵ T. Bigo raczej próbował łączyć samorządowe koncepcje naturalistyczne z koncepcjami prawnopaństwowymi.

⁶ Szerzej: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 125 i nast.

⁷ R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, praca zbiorowa pod red. nauk. S. Wykretowicza, Poznań 2004, s. 343.

i jej samorządności bez wątpienia wpływ miały teorie samorządowe Rudolfa von Gneista, w których m.in. opowiadał się za autonomiczną administracją powiatów i gmin. Nie można też wykluczyć, że w jeszcze większym stopniu nurt państwowy determinowany był praktyką funkcjonowania gmin w Prusach, zapoczątkowaną reformami Karla von Steina. Ordynacje Steinowskie nadawały gminom tyle niezbędnej samodzielności, ile było niezbędne, aby wykorzystać wszelką aktywność mieszkańców na rzecz współpracy z centralną administracją państwową. W konsekwencji, reforma von Steina, jak i późniejsze jej modyfikacje podejmowane były jako integralna część administracji państwowej⁸. W myśl teorii państwowej, gmina stawiała się tylko jedną z form wykonywania administracji państwowej⁹.

Poglądy nurtu państwowego w okresie międzywojennym podzielał prof. Jerzy Panejko, który, podobnie jak wspomniany wcześniej Tadeusz Bigo, miał znaczący wkład w zdefiniowanie samorządu gminnego w II RP. „Między administracją rządową i samorządową nie zachodzi istotna różnica co do jakości załatwianych spraw” – pisał Panejko. Dodawał: „Działalność obu administracji jest pod względem materialnej treści jednorodząją i nosi państwowy charakter. Administrację samorządową można uważać za uzupełnienie administracji rządowej. (...) Samorząd to oparta na przepisach ustawy zdecentralizowana administracja państwowa, wykonywana przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego (...) Innymi słowy, samorząd to organ państwa powołany do wykonywania określonej części administracji państwowej”¹⁰. Przyjmując takie stanowisko, w rzeczywistości Panejko negował niektóre atrybuty gminy. Gmina była tu wtórna i stanowiła jedynie dopełnienie działań organizmu państwowego.

Nowoczesna supergmina

Współcześnie zerwano z poglądem, że gmina powstała tylko po to, aby realizować wyłącznie własne zadania (pierwotne, tj. wywodzące się z praw naturalnych) – przeciwstawne zadaniom i interesom państwa. Aksjomat dotyczący realizacji przez gminę zadań państwa nie budzi już dzisiaj żadnych zastrzeżeń. W zasadzie już w początkach XX w. ustawodawstwa o samorządzie terytorialnym większości

⁸ A. von Saldern, *Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, [w:] H. Wollmann, R. Roth (red.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn 1998, s. 23–24.

⁹ A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd terytorialny”, nr 11, 1999, s. 4.

¹⁰ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 81 i nast.

państw zachodnich odstąpiły od przeciwstawiania zadań państwowych zadaniom własnym gminy¹¹. Nie kwestionuje się też państwowego charakteru zadań samorządu terytorialnego (konceptje państwowe), jak i nie neguje się korporacyjnego charakteru społeczności lokalnych czy podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego (konceptje naturalistyczne).

Jako przykłady przyjęcia takich koncepcji w rozwiązaniach normatywnych mogą tu służyć ustawodawstwa o samorządzie gminnym krajów UE, w tym także polskie ustawodawstwo o samorządzie terytorialnym po 1989 r., a w sferze prawa międzynarodowego np. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r.¹². Ponadto doniosłość roli i znaczenia gminy została zaakcentowana w wielu konstytucjach europejskich państw, które bezpośrednio wzięły gminę pod szczególną ochronę prawną (np. w Konstytucji RP z 1997 r. w art. 164 gmina została wymieniona jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego).

To znamienne, iż wiele z historycznych spostrzeżeń nadal z powodzeniem można odnosić do dzisiejszych gmin. Gmina, tak jak to było w przeszłości, nadal stanowi najmniejszą jednostkę podziału terytorialnego państwa, najlepiej zna relacje zachodzące w zbiorowości, która ją tworzy. W gminie istnieją bez wątpienia bardzo silne więzi społeczne, których mianownikiem jest wspólne miejsce zamieszkania. Dzięki wzajemnym więzom oraz tej ciągłej i nieustającej „bliskości” wobec swoich mieszkańców gmina w sposób naturalny nabyła zdolność kształtowania konkretnych postaw i zachowań. Analizując gminę np. z punktu widzenia określonej, niewielkiej lokalnej wspólnoty ludzkiej, można wskazać na jej istotne funkcje społeczno-polityczne:

- Samorządność mieszkańców w gminie może się realizować w większym stopniu niż w bardziej licznej społeczności;
- W gminie dokonuje się proces socjalizacji jej mieszkańców polegający na tym, że w niewielkich społecznościach istnieje większa szansa na zapoznanie się ze złożonymi problemami życia społecznego i nauczania się zachowań w życiu publicznym, które są obowiązujące w demokratycznych społeczeństwach.
- Mała liczebność społeczności i stosunkowo prosta struktura władzy, jaka w nich panuje oraz osobisty kontakt z ludźmi sprawującymi władzę – to elementy, dzięki którym funkcjonowanie gminy, a tym samym polityka przez nią realizowana, przyjmuje dużą przejrzystość. Umożliwia to tym samym

¹¹ Z. Niewiadomski, *Ustrój gminy...*, op. cit., s. 158–159.

¹² Por. E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 75.

mieszkańcom gmin wdrażanie się w mechanizmy rządzące polityką danych społeczności lokalnych i śledzenie kształtowania się procesów decyzyjnych w obrębie struktury władzy, co także stwarza lepsze możliwości kontroli społecznej nad tym, co dzieje się w gminie¹³.

Współczesne gminy stały się podstawowymi komórkami życia politycznego, w których udaje się najpełniej urzeczywistniać idee demokracji. Są one do tego predysponowane, gdyż jak zauważa prof. Jerzy Regulski, gmina będąca podstawowym terytorialnym związkiem mieszkańców w całościowej strukturze państwa ma prawo i jednocześnie obowiązek wykonywania funkcji władzy publicznej w ich imieniu i na ich odpowiedzialność¹⁴. I tak np. w Szwajcarii gmina definiowana jest przez doktrynę jako związek (korporacja) prawa publicznego, wyposażony w osobowość prawną, ludność, terytorium i dysponujący określonym zakresem uprawnień¹⁵. Współczesne szwajcarskie gminy podejmują i realizują szeroką i zarazem zróżnicowaną gamę zadań. W Szwajcarii zakres działania gmin stale się zwiększa, co zresztą jest charakterystyczne dla wszystkich europejskich gmin. Jeszcze kilka, kilkadziesiąt lat temu, gminy koncentrowały swoją działalność na wykonywaniu uprawnień policji i zarządzaniu majątkiem gminnym. Obecnie gminy otrzymują wiele nowych, dotąd niespotykanych zadań. Dotyczy to zwłaszcza budowy i utrzymywania miejscowej infrastruktury technicznej oraz planowania przestrzennego. Fakt, że gmina realizuje zadania państwa nie budzi już dzisiaj w Szwajcarii żadnych zastrzeżeń. Zerwano, aczkolwiek później niż w innych krajach zachodnioeuropejskich, z poglądem, że gmina powstała w celu realizacji wyłącznie własnych zadań, wywodzących się z praw naturalnych, a zadania państwa są im przeciwstawne. Powszechnie akceptuje się pogląd, że gmina podejmuje zadania w takim zakresie, w jakim otrzymuje je od państwa.

Jednocześnie, należy zwrócić uwagę, że gminy, obok wykonywania dotychczasowych i tradycyjnych powinności własnych, otrzymują od państwa wiele nowych, dotąd niespotykanych zadań. Dotyczy to zwłaszcza budowy i utrzymania miejscowej infrastruktury technicznej oraz planowania przestrzennego. Mimo iż gmina posiada zawężony zakres działania w kwestii działalności gospodarczej, odgrywa ona ważną rolę, i – jak zauważa Marian

¹³ M. Bsoul, *op. cit.*, s. 78.

¹⁴ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 113.

¹⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 192.

Zdyb – istotne znaczenie w tej materii ma działalność doradcza, informacyjna i promocyjna, która może wspierać tworzenie odpowiedniej atmosfery sprzyjającej działalności gospodarczej¹⁶. Polski ustawodawca dopuszcza prowadzenie przez gminę działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, ale tylko w takim wymiarze, na jaki pozwala Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁷. Na jej podstawie gmina ma prawo tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego, gdy na rynku lokalnym istnieje niezaspokojona potrzeba wspólnoty oraz gdy występuje bezrobocie, które wpływa ujemnie na poziom życia mieszkańców, a zastosowane w celu przeciwdziałania mu środki prawne nie przyniosły pozytywnego skutku. Ustawodawca zezwala na prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę także w przypadku, gdy występuje groźba straty majątkowej. W rezultacie dynamicznie zmienia się ogólna formuła kompetencyjno-zadaniowa współczesnej gminy. Można postawić tezę, że gmina podejmuje obecnie wszystkie zadania, które bezpośrednio kształtują sytuację obywatela, przy czym następuje wyraźne przesunięcie akcentu z zadań o charakterze polityczno-porządkowym na zadania polegające na rozbudowie i utrzymaniu infrastruktury technicznej i społecznej. Tak ukształtowana formuła zadaniowa pozostaje korzystna zarówno dla państwa, jak i lokalnej społeczności. Dla państwa, bowiem może ono, przekazawszy szereg drobnych spraw lokalnym społecznościom, skoncentrować się na najważniejszych zadaniach. Dla społeczności lokalnych, gdyż mogą one samodzielnie, z dużą znajomością rzeczy rozstrzygać o sprawach, które wprost je dotyczą. W rezultacie rozwiązanie takie jest źródłem zarówno siły państwa, jak i demokratyzacji stosunków społecznych. Możemy zatem przyjąć, że do zadań własnych gminy zaliczyć należy te, które ustawodawca pozostawia gminom do względnie samodzielnego (w ramach obowiązującego porządku prawnego) podejmowania i rozwiązywania, zaś do zadań poruczonych te zadania państwowe, które ustawodawca zleca gminom do realizacji, zostawiając sobie możliwość daleko idącej ingerencji w fazie ich wykonywania¹⁸. Jaka jest zatem lista zadań własnych gminy i zadań przekazanych gminie przez państwo? Sporządzenie zestawu tych zadań wydaje się być niezmiernie trudne. Współczesne państwo realizuje bowiem cały szereg wszechstronnych zadań, z których większość przekazuje

¹⁶ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Kraków 2000, s. 707.

¹⁷ Ustawa z dn. 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43.

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Szwajcarii*, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 9, 1994, s. 52.

związkom gminnym. W rezultacie enumeratywne wyliczenie zadań przeciętnej gminy pozostaje problematyczne. W tej sytuacji powinno się określać zadania współczesnej gminy na dwa sposoby. Pierwszy sposób polega na próbie dokonania ogólnej klasyfikacji tych zadań. Drugi to po prostu sporządzenie wyczerpującej listy poszczególnych zadań gminy¹⁹.

Gmina w europejskich systemach samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny odgrywa ważną rolę we współczesnych systemach demokratycznych. Jego harmonijne funkcjonowanie w zasadzie stało się nieodzownym czynnikiem mierzącym sprawność działania współczesnego państwa. Od chwili gdy kraje Zachodniej Europy zainicjowały proces integracji europejskiej ranga samorządu terytorialnego zaczęła stopniowo, ale systematycznie zyskiwać na znaczeniu. Sama gmina stała się kluczem do efektywnego samorządu terytorialnego.

We wszystkich państwach Wspólnoty Europejskiej, jak również w Szwajcarii samorząd terytorialny zyskał wyjątkową pozycję ustrojową, zagwarantowaną poprzez zapisy ustawowe i konstytucyjne. Należy podkreślić, że sama UE – mimo świadomości szczególnej roli samorządu terytorialnego – nie podjęła działań zmierzających do unifikacji jego struktur. Unia Europejska co do zasady nie ingeruje bowiem w zakres struktury organizacji samorządu terytorialnego poszczególnych państw członkowskich, pozostawiając to wyłącznie w gestii ich władz.

Przyczyną tego są względy natury tradycyjnej i historycznej. Nie bez znaczenia pozostają także różnice wielkości terytoriów poszczególnych krajów UE. Ponadto każde państwo kształtowało struktury swoich samorządów terytorialnych zgodnie z własną specyfiką administracyjną, prawną i historyczną. W zupełnie innych przecież warunkach funkcjonowała gmina we Francji, Austrii czy w Prusach (a potem w różnych częściach Niemiec), a zupełnie odmienne doświadczenia i tradycje posiada samorząd gminny np. w Polsce czy na Węgrzech. W UE przyjęto zasadę, że państwa europejskie, każde z osobna, określają stopień rozbudowania hierarchii, stanowiącej podstawę funkcjonowania samorządu, jego kompetencje, sposób kreowania organów samorządowych, konstrukcję instytucji nadzoru samorządowego, formy finansowania etc. Zróżnicowania te przedstawia tabela na następnej stronie.

¹⁹ *Ibidem*, s. 52.

Tab. 1.

Szczeble podziału administracyjnego wybranych państw europejskich

Państwo	Pow. w km ²	Liczba mieszkańców	Liczba jednostek najniższego szczebla	Liczba jednostek średniego szczebla	Liczba jednostek najwyższego szczebla
1	2	3	4	5	6
Republika Austrii	83 800	8 443 018	2368 gmin	85 powiatów	9 krajów – w tym miasto wydzielone Wiedeń
Królestwo Belgii	30 000	11 151 495	589 gmin	10 prowincji	3 regiony, w tym region stołeczny Bruksela
Republika Francuska	550 000	65 586 000	36 763 gmin	96 departa- menty, w tym 4 departamen- ty zamorskie	22 regiony w Europie + 4 regiony zamorskie będące jednocześnie departamentami
Królestwo Hiszpanii	504 782	47 737 941	8089 gmin	50 prowincji	17 autonomicznych regionów- wspólnot, łącznie z obszarami w Afryce Płn. + 2 miasta: Ceuta i Melilla
Królestwo Niderlandów	41 864	16 838 413	430 gmin	12 prowincji	-----
Republika Federalna Niemiec	356 854	80 767 000	11 250 gmin	402 powiaty oraz dodatkowo 7 okręgów (Bezirk) w Bawarii	16 krajów, w tym 3 miasta wydzielone
Konfederacja Szwajcarii	41 290	8 112 200	2890 gmin	-----	26 kantonów
Wielka Brytania (dane dotyczą podziału admi- nistracyjnego samej Anglii)	130 395	63 182 000	319 gmin (civil parish) *tylko Anglia	83 hrabstwa (metropolitan counties, non- metropolitan counties oraz unitary authorities) *tylko Anglia	8 regionów + Wielki Londyn

1	2	3	4	5	6
Królestwo Szwecji	449 964	9 658 301	289 gmin	-----	21 regionów
Republika Włoska	301 300	61 680 122	8092 gmin	109 prowincji	20 regionów
Republika Portugalska	92 389	10 813 834	308 gmin (freguesia) oraz 4241 parafii (autarquias locais)	-----	18 dystryktów oraz 2 regiony autonomiczne: Azory i Madera
Republika Grecka	131 940	10 775 557	900 okręgów oraz 133 gmin	51 departamenty-prefektury	13 regionów
Republika Cyprijska	9250	840 407	385 gmin	-----	6 dystryktów
Republika Czeska	78 866	10 512 419	6 249 gmin	-----	14 regionów łącznie z miastem Praga
Republika Estonii	45 226	1 311 870	227 gmin	-----	15 prowincji
Republika Litewska	65 200	2 919 306	60 gmin (rajonas)	-----	10 obwodów
Republika Łotewska	64 589	1 986 700	535 gminy	-----	26 rejonów oraz 7 miast wydzielonych
Republika Malty	316	446 547	68 gmin (Malta + Gozo)	-----	-----
Rzeczpospolita Polska	312 679	38 483 957	2479 gmin	380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu)	16 województw
Republika Słowacji	49 035	5 397 036	2821	79 okresów (powiatów)	8 krajów
Republika Słowenii	20 273	2 061 623	210 gminy	-----	58 jednostek administracji państwowej
Republika Węgier	93 030	9 877 365	3112 gminy	168 powiatów	19 komitatów
Rumunia	238 391	19 599 506	2951 gmin	41 okręgów oraz miasto Bukareszt	8 regionów rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011; oraz: *Leksykon systemów politycznych*, oprac. T. Goduń, M. Cygnarowski, S. Dudek, P. Iwaniszczuk, Warszawa 2003.

W większości państw europejskich mamy zatem do czynienia z dwu- lub trój-szczeblową strukturą samorządu terytorialnego. Pozostaje ona w znacznej mierze uzależniona od wielkości terytorium danego kraju. Z pewnymi wyjątkami dwustopniowa hierarchia charakterystyczna jest dla państw małych i średnich, a trójszczeblowa – dla państw dużych. W szczególnych uwarunkowaniach zdarza się także czteroszczeblowa budowa administracji terenowej²⁰.

Obok różnic w wielkościach poszczególnych jednostek (w tym gmin), duże odmienności występują przy kreowaniu gminnych organów władz samorządowych – w szczególności w przypadku organu wykonawczego. Na przykład w Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Irlandii oraz w niektórych landach niemieckich, organ wykonawczy wybierany jest przez organy stanowiące, a w Polsce do 2002 r. – poprzez powszechne głosowanie wszystkich uprawnionych mieszkańców gminy. W Portugalii, Szwecji, Belgii, Holandii oraz w Luksemburgu organ władzy wykonawczej stanowi ukonstytuowana przez kilku wybranych członków rada. Występują również rozwiązania polegające na tym, iż funkcje organu wykonawczego powierza się jednej wybranej osobie, która do pomocy otrzymuje komisję wykonawczą²¹. Również nadzór nad samorządem terytorialnym wykonywany jest według niejednorodnych rozwiązań. Organ nadzorujący może zostać powołany na szczeblu centralnym i być podporządkowywany rządowi lub pozostawać od niego niezależny. W krajach o strukturze federalnej organ nadzorujący może wywodzić się ze struktur jednostki – członka federacji, a ponadto może on posiadać mieszany charakter rządowo-samorządowy, jak również może być umiejscowiony wewnątrz jednostki samorządowej jako np. audytor²².

Zróżnicowany pozostaje także zakres kompetencji poszczególnych jednostek samorządowych. Większość z nich jest kompetentna w zakresie infrastruktury komunalnej, tj. drogi, wodociągi, składowanie odpadów, transport. Zróżnicowanie natomiast występuje już w zakresie takich sfer, jak szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna. W Hiszpanii kompetencje gmin są uzależnione np. od ich potencjału demograficznego. Bardzo szeroki zakres zadań posiada samorząd skandynawski. Z zakresem wykonywanych zadań zazwyczaj związany jest poziom dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządowe. Im bardziej rosną dochody gminy, tym szersze stają się jej kompetencje²³.

²⁰ Z. Bukowski, *Ustrój samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej i kandydujących do Unii Europejskiej*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 167.

²¹ J. Babiak, *Samorząd terytorialny na Zachodzie Europy*, [w:] J. P. Tarno (red. nauk.), *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, Zielona Góra 2003, s. 217.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

O różnicach w strukturalnych i funkcjonalnych rozwiązaniach w sferze samorządności terytorialnej można mówić również w kategoriach geograficznych, tj. pomiędzy północą oraz południem Europy. E. C. Page oraz M. Goldsmith przedstawiają na przykładzie krajów unitarnych odmienności pomiędzy Europą Północną a Południową. Do krajów północnych zaliczyli Finlandię, Norwegię, Szwecję, Danię oraz Wielką Brytanię, natomiast do kategorii krajów południa – Francję, Hiszpanię i Włochy. W sferze funkcjonalnego wymiaru decentralizacji ustalono wyraźne różnice. Na północy zakres zadań samorządów jest znacznie szerszy niż w krajach śródziemnomorskich – zwłaszcza że w tych ostatnich do częstych zjawisk należy dzielenie się odpowiedzialnością za wykonywane zadania z innymi szczeblami administracji. Ilustracją tego zjawiska jest np. zróżnicowanie udziału samorządów w finansowaniu zadań publicznych. Udział ten jest zdecydowanie najwyższy w krajach skandynawskich, a dużo mniejszy na południu Europy. Zależność od transferów jest zazwyczaj większa w Europie Południowej, chociaż subwencje i dotacje wszelkiego rodzaju stanowią także bardzo znaczny odsetek dochodów samorządów holenderskich i brytyjskich (zaliczanych do modelu północnoeuropejskiego). W Europie Północnej najczęstszą formą kontroli są regulacje prawne, „w ramach których samorzady mogą swobodnie podejmować decyzje, byleby tylko nie wykroczyć poza ustalone reguły”. W Europie Południowej większą rolę odgrywają indywidualne decyzje o charakterze administracyjnym podejmowane przez urzędników administracji państwowej²⁴. Dostęp do wpływania samorządów terytorialnych na politykę państwa również jest zróżnicowany. Generalnie w Skandynawii oraz w Wielkiej Brytanii dominuje dostęp poprzez negocjacje. W Skandynawii większość parlamentarzystów ma za sobą karierę we władzach lokalnych, co niejednokrotnie łączy się z sympatią wobec postulatów samorządowców, ale nie występuje zjawisko łączenia stanowisk w samorządzie z mandatem posła. W Europie Południowej większe znaczenie mają kontakty bezpośrednie i wpływanie na poszczególne decyzje samorządowe. We Włoszech tradycyjnie istotne są oddziaływania poprzez partie polityczne, we Francji zaś poprzez łączenie stanowisk na różnych szczeblach administracji²⁵. W tym kontekście interesującą klasyfikację europejskich samorządów terytorialnych przedstawili J. J. Hesse oraz L. J. Sharpe. Pierwsza grupa samorządów terytorialnych nosi tu nazwę „frankofońska”. W tym modelu „po-

²⁴ E. C. Page, M. Goldsmith (red.), *Central – Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London 1997, s. 159. Cyt. za: P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4, 2002, s. 51.

²⁵ *Ibidem*, s. 52.

zycja samorządów ma umocowanie w konstytucji, ale w wykonywaniu poszczególnych zadań samorząd jest często zależny od pomocy i wskazówek otrzymywanych od terenowych agencji administracji rządowej²⁶. Rola samorządu jest tu istotniejsza dla legitymizacji systemu politycznego niż dla wykonywania zadań publicznych – reprezentowanie społeczności lokalnej pozostaje ważniejszym zadaniem niż dostarczanie usług. W modelu tym widoczna jest także wyraźna tendencja do tzw. „kolonizowania” władz centralnych, bądź to poprzez kanały partyjne, bądź dzięki francuskiej tradycji wyrażającej się w słowach *cumul des mandats*. Samorządy tego typu posiadają Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania, Portugalia i Grecja. Druga grupa samorządów terytorialnych charakterystyczna pozostaje dla Wielkiej Brytanii oraz Irlandii. Model ten posiada większy zakres swobody w podejmowaniu decyzji w codziennym zarządzaniu usługami. Jednak występuje tu widoczny brak klauzuli kompetencji oraz w ogóle brak konstytucyjnych gwarancji samorządności. Trzecia grupa samorządów typowa jest dla krajów Europy Środkowej i Północnej. Relacje pomiędzy centrum a samorządami przypominają tu model brytyjski, ale większą wagę przywiązuje się do demokracji lokalnej. Samorządy posiadają tutaj tzw. „kompetencje ogólne”. Ponadto istnieją ścisłe normy prawne regulujące wykonywanie najważniejszych zadań. Do krajów zaliczonych to trzeciej grupy samorządów należą Finlandia, Dania, Szwecja, Norwegia, Holandia, Niemcy oraz Szwajcaria²⁷.

Duże zróżnicowanie i odmienności europejskiego samorządu terytorialnego w kontekście procesów integracyjnych zapoczątkowanych w latach 50. XX w. stały się kluczowym bodźcem do poszukiwania takich rozwiązań w kwestii funkcjonowania samorządów, które nie hamowałyby tychże procesów, a wręcz przeciwnie – wspierałyby je, przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki zasad wypracowanych przez poszczególne kraje i rozwijanych w wieloletniej tradycji normatywnej. Do takich rozwiązań wypracowanych przez Radę Europy zalicza się przede wszystkim Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi oraz znajdującą się na etapie ratyfikacji Europejską Kartę Samorządu Regionalnego. Celem, który przyświecał opracowaniu niniejszych konwencji nie było dążenie do unifikacji samorządności w państwach Unii Europejskiej – poszanowanie odrębności każdego kraju w tej sferze pozostawało priorytetem. Cały pakiet powyższych dokumentów stworzył

²⁶ J. J. Hesse, L. J. Sharpe, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] J. J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden 1991, s. 606. Cyt. za: P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 52–53.

²⁷ *Ibidem*, s. 53.

w konsekwencji określone standardy dla funkcjonowania samorządności terytorialnej w Europie jako całości oraz umożliwił harmonijną i bezkolizyjną (w sensie normatywnym) wzajemną współpracę bez względu na bariery związane z granicami państwowymi.

Zakończenie

Znaczące różnice pomiędzy europejskimi samorządami (w tym samorządami gmin), wynikające głównie z przynależności do konkretnego systemu państwowego, będą w najbliższej, przewidywalnej przyszłości się utrzymywać. Jednak sama istota funkcjonowania terytorialnego samorządu gmin, powiatów czy regionów będzie pozostawać zbliżona. Podstawowa reguła to pozwolenie mieszkańcom na swobodne kształtowanie lokalnych organów władzy. W ten sposób możliwe staje się zaangażowanie lokalnych społeczności w sprawowanie władzy a jednocześnie stworzone zostają warunki dla efektywniejszego zarządzania sprawami lokalnymi²⁸.

Gminy ukształtowane w Europie stały się fundamentem do stworzenia sprawnie działającego systemu samorządu terytorialnego, który w sprzężeniu z systemem administracji państwowej stał się z kolei doskonałym instrumentem do zarządzania coraz bardziej złożonym państwem. Samorządowe jednostki terytorialne w nowoczesnych państwach są rzeczywistymi i naturalnymi wspólnotami mieszkańców i jednocześnie organizacjami władzy. Państwa niejako już „przyzwyczaiły” swoich obywateli do obecności w ich codziennym życiu instytucji samorządowych jednostek wszystkich szczebli – w tym przede wszystkim gmin. W większości krajów europejskich funkcjonuje system władzy zdecentralizowanej, w której samorząd terytorialny stał się gwarantem praw i swobód obywateli. Zapobiega on omnipotencji państwa i zapewnia szerszy dostęp obywateli do władzy. Jest wreszcie istotnym elementem w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, dla którego ważne jest, by mogło się organizować w taki sposób i na takich zasadach, aby zapewnić sobie najkorzystniejsze warunki dla funkcjonowania i osiągania zamierzonych celów.

Streszczenie

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

Tematyka artykułu odnosi się do gminy będącej podstawową jednostką we współczesnych systemach europejskiego samorządu terytorialnego. Zaprezentowano kilka

²⁸ Por.: A. Lipska, *Analiza porównawcza europejskich samorządów terytorialnych na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, [w:] R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Od starej do nowej Europy?*, Toruń 2005, s. 146.

krótkich refleksji, w tym historycznych, dotyczących kształtowania się nowoczesnej gminy oraz zwrócono uwagę na jej wyjątkowość, która stała się przesłanką do powstania sprawnie działającego i wieloszczeblowego systemu samorządu terytorialnego. Wskazano także na istotne różnice strukturalne i funkcjonalne pomiędzy europejskimi gminami, np. wielkość terytorium, metody kreowania organów władz i zakres ich kompetencji. W artykule nadmieniono również o standardach wypracowanych przez Radę Europy w zakresie samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: Europa, gmina, samorząd terytorialny, władza lokalna.

Summary

Borough as a local self-government basic unit

The article deals with the issue of borough which is a fundamental unit in the contemporary European self-government systems. It presents some short reflections, including the historical ones, on the formation of modern borough. The author also indicates borough uniqueness which has become the basis for well-functioning and multi-level territorial self-government system. There have been shown significant structural and functional differences among European boroughs, for example, in their territory, method of government formation and range of competence. Apart from that, there have been mentioned the standards elaborated by the Council of Europe in the range of territorial self-government.

Keywords: Europe, borough, territorial self-government, local authority.



ANDRZEJ PIASECKI

UNIwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Administracja lokalna wobec demokracji bezpośredniej. Oceny, komentarze, rekomendacje

Wprowadzenie

Ćwierć wieku funkcjonowania samorządu terytorialnego przyniosło szereg wydarzeń i procesów, które niemal w każdej dziedzinie życia zmieniały lokalną rzeczywistość. Skupiając się tylko w obszarze nauk społecznych, można wyodrębnić wiele interdyscyplinarnych zagadnień. Ich zdefiniowanie, zbadanie i zdiagnozowanie rozwija nie tylko nauki podstawowe, ale także przyczynia się do zrozumienia, a niekiedy i rozwiązywania, wielu systemowych oraz przyczynkowych problemów. W ten sposób teoria łączy się z praktyką, a empiryczne badania wzbogacają naukę i wzmacniają wymierne zastosowanie poczynionych ustaleń.

W takie oczekiwania doskonale wpisują się badania nad demokracją bezpośrednią, które w ciągu ostatnich 25 lat rozwinęły się szczególnie dynamicznie, również na płaszczyźnie lokalnej. Ma to oczywiście związek z rozwojem (ilościowym i jakościowym) demokracji bezpośredniej, jako metody uczestnictwa w procesie decydowania z zakresu zarządzania publicznego. Właśnie na styku tych dwóch, jakże szerokich, pojęć (demokracja bezpośrednia i administracja publiczna), mamy bogaty materiał do badań, który nawet ograniczony tylko do lokalnego wymiaru (czyli gminnego i powiatowego)¹, doczekał się już szerokiej literatury naukowej².

¹ Dwie ustawy samorządowe (gminna i powiatowa) mówią o „lokalnej wspólnotcie samorządowej”. Dla województwa zarezerwowano termin „regionalna społeczność samorządowa”. Stąd też wynika normatywny zakres problemowy tego artykułu.

² W ostatnich latach ukazały się m.in. dwie obszerne prace zbiorowe, które dalej będą często przywoływane. Ich pełne wykorzystanie przekracza ramy objętościowe tego artykułu, tym niemniej obydwie prace pokazują ogromny zakres badań nad lokalną demokracją bezpośrednią, prowadzonych w środowisku prawników i politologów: M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012; B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

Eksperckie analizy obejmują więc procedury przewidziane normatywnie: referenda, konsultacje społeczne, zebrania mieszkańców, inicjatywy obywatelskie oraz inne formy lokalnej demokracji bezpośredniej. Niektóre z nich posiadają umocowanie ustawowe, inne zapisane są w statutach samorządowych jednostek. Jest ich coraz więcej i przybierają bardzo zróżnicowany charakter. Wśród opracowań na ten temat zbyt dużo jest jednak opisu, a za mało wyjaśnień i przewartościowania badanego zjawiska. Stąd też niniejszy artykuł jest próbą wypełnienia tej niszy. Autor wychodzi z założenia, że w najbliższych latach będziemy mieli do czynienia z dalszym rozwojem demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym i w związku z tym zasadne jest pytanie o przygotowanie administracji gmin i powiatów do konfrontacji z tym zjawiskiem. Stosując metodę historyczną, a także wykorzystując analizę SWOT, autor postara się dokonać oceny tytułowego zagadnienia, jak również skomentować je i sformułować rekomendacje, które mogą być zastosowane w praktyce administracyjnej. W tej metodzie źródłami będą materiały empiryczne zgromadzone w trakcie własnych³ badań nad demokracją bezpośrednią oraz szereg aktów normatywnych, danych statystycznych, opracowań naukowych i publicystycznych. Pozostaje mieć nadzieję, że obszerna i zróżnicowana literatura przedmiotu (szczegóły w bibliografii) z jednej strony uzasadni syntetyczne (z racji objętości artykułu) spojrzenie autorskie, a z drugiej – zachęci do dalszych przyczynkowych analiz.

Referenda odwoławcze

Administracja lokalna w III RP musiała najwcześniej zmierzyć się właśnie z tą formą demokracji bezpośredniej. Wymienione w konstytucji, wprowadzone do ustawy samorządowej już w 1990 r., implementowane dwiema ustawami⁴,

³ W ocenach, komentarzach i rekomendacjach autor oparł się na materiale badawczym zaprezentowanym w kilkunastu publikacjach na temat lokalnego wymiaru demokracji bezpośredniej. Są to m.in. książki *Referenda lokalne w III RP*, Warszawa 2005, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009 oraz artykuły: *Referenda lokalne w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2004; *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (21), 2005; *Referenda lokalne w Polsce jako przejaw populizmu czy społeczeństwa obywatelskiego?*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Populizm na przełomie XX i XXI wieku. Panaceum czy pułapka dla współczesnych społeczeństw?*, Toruń 2006; *Direct democracy in Poland after 1989*, „The Sejm Review” – Third Special Edition, Warszawa 2007; *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Samorządowe prawo wyborcze – wyzwania i dylematy*, Kraków 2010; *Twenty years of Polish direct democracy at the local level*, T. Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, Germany 2011.

⁴ Ustawa o referendum gminnym z dn. 11 października 1991 r., Dz. U. z 1991 r. nr 110, poz. 473, oraz Ustawa o referendum lokalnym z dn. 15 września 2000 r., Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985.

referenda lokalne wymusiły na pracownikach samorządowych szereg doraźnych działań oraz zachowań uwzględniających potężną siłę polityczną, która stała za takim powszechnym głosowaniem. Jego obligatoryjny charakter (jak zaznacza ustawa) wskazywał, że tylko w ten sposób mieszkańcy mogą dokonać odwołania organu gminy. Wprawdzie w pierwszych trzech kadencjach samorządu możliwości odwołania dotyczyły tylko rady, ale gdy od 2002 r. ta zasada objęła również wójta, referenda te stały się najskuteczniejszym instrumentem oddziaływania mieszkańców na administrację lokalną. Początkowo znaczna ich część miała podłoże populistyczne i polityczne. Wskazywały na to ogólnikowo formułowane zarzuty wobec władz administracyjnych („niespełnienie obietnic wyborczych”). Bezskuteczność kiepsko przygotowanych referendum obnażała niska frekwencja wyborcza (w ok. 10% przypadków głosowało mniej wyborców niż było podpisów pod inicjatywą referendalną). Jednak, po uelastycznieniu progów frekwencji (2006 r.) coraz więcej było referendum, które można uznać za przejaw obywatelskiej troski o jakość zarządzania publicznego. Tak było w miastach, gdzie na prezydentach ciążyły zarzuty prokuratorskie (Gorzów Wielkopolski i Piotrków Trybunalski oraz Olsztyn). Podobnie należy ocenić skuteczne referenda w Łodzi i w Częstochowie, gdzie odwołanie prezydentów miast połączyło siły kilku środowisk i partii.

Wójtowie widzieli w tych referendach oczywiste zagrożenie dla swojej władzy. Niemal zawsze (bardziej lub mniej jawnie) zachęcali do bojkotu głosowania. W 2013 r. sam premier zasugerował to, broniąc prezydenta stolicy⁵. Brakowało postaw otwartości i odwagi politycznej, które wymagałyby odwołania się do swoich zwolenników. Tylko w jednym przypadku (wybór prezydenta Sopotu w 2009 r.) takie referendum zakończyło się wystarczającą frekwencją połączoną z akceptacją dla urzędującego lidera⁶. Pokazało to jednak innym samorządowcom, że tzw. referenda odwoławcze mogą być nie tyle zagrożeniem, co szansą. Dotyczy to również pozostałych form demokracji bezpośredniej.

Emocje związane z referendum odwoławczymi są największe, a próby ich ograniczenia ze strony przedstawicieli administracji samorządowej można uznać za systemowy przykład lobbingu elit. Wójtowie będą zapewne nadal odwoływali się do dyskretnej (lub jawnej) obstrukcji przy takich głosowaniach, ale wszelkie próby normatywnego ograniczenia możliwości ich odwoływania powinny być neutralizowane przez ekspertów i publicystów. W warunkach utrzymującej się dominacji monokratycznych organów wykonawczych

⁵ E. Zieliński, *Demokracja lokalna w Polsce*, [w:] I. Bokszczanin, A. Mirska, *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014, s. 226.

⁶ *Oficjalne wyniki sopockiego referendum*, gazeta.pl, 18.05.2009.

w całym systemie administracji gminnej, referendum w sprawie odwołania pozostaje jedynym skutecznym instrumentem nacisku i egzekucji ze strony lokalnego suwerena, jakim są mieszkańcy samorządowej wspólnoty. Biorąc więc pod uwagę wszystkie plusy i minusy tych referendów, należy je uznać za fundament lokalnej demokracji oraz skuteczny środek prakseologicznego nadzoru nad pracą administracji gminy.

Referenda w „ważnej sprawie”

Ta forma demokracji bezpośredniej doczekała się szerokiego orzecznictwa oraz rozmaitych interpretacji zakresu przedmiotowego „ważnej sprawy”. Niefortunne sformułowanie ustawowe pozostawia wciąż do doprecyzowania, co może, a czego nie może lub co nie powinno być przedmiotem powszechnego głosowania w samorządowej wspólnocie. Pod dyskusję poddawany jest próg ważności takiego referendum, a wybitni eksperci (w tym prof. Jerzy Regulski) opowiadali się nawet za całkowitym zniesieniem progów frekwencyjnych. To właśnie ta bariera, podobnie jak przy innych referendach, najczęściej uniemożliwiała rozstrzygnięcie przedmiotowej kwestii w głosowaniu.

Referenda w ważnej sprawie podejmowane były często z inicjatywy mieszkańców, także w warunkach konfrontacji lokalnej administracji z polityką. Najbardziej efektowne było referendum z 2014 r. w sprawie odrzucenia inicjatywy władz Krakowa, zmierzającej do organizacji w tym mieście igrzysk zimowych. Mobilizacji ruchów miejskich sprzyjały przeprowadzone w dniu referendum wybory do Parlamentu Europejskiego. Do skuteczności głosowania przyczyniła się też skala błędów popełniona przez administrację samorządową Krakowa przy wstępnym planowaniu tych igrzysk oraz wyjaśnianiu ich znaczenia mieszkańcom⁷.

Administracja lokalna niekiedy wywiera nacisk na grupę inicjatywną, a częściej na radnych, aby w ten właśnie sposób rozstrzygnąć problemy (w świetle ustawy, referendum to może zostać zainicjowane przez 10% wyborców lub uchwałą rady). Taka sytuacja występuje, gdy trzeba zrealizować kontrowersyjną inwestycję (np. spalarnię śmieci) albo zlikwidować szkołę. Metoda *vox populi* może świadczyć o próbie pozyskania poparcia dla trudnych decyzji, ale może też być przejawem asekuracji ze strony urzędników, szukających argumentów w niewygodnej sytuacji. Należy jednak pamiętać, że decyzja wyrażona w referendum nie może zostać zmieniona uchwałą rady. Taką interpretację ustawy

⁷ *Kraków przeciwko igrzyskom*, www.krowdoerska.pl, stan z dn. 2.11.2015.

już w 1997 r. zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny⁸, co wzmacnia całą lokalną demokrację bezpośrednią w relacjach z administracją.

Przykład referendum krakowskiego oraz nowe formy inicjatyw lokalnych (np. ruchy miejskie) wskazują, że możemy się spodziewać częstszych referendów w ważnej sprawie. Do tej pory odbyło się około stu takich głosowań. Wzrosła też ich skuteczność. Gdyby więc jeszcze uelastycznić frekwencję dla ważności takiego głosowania, to można oczekiwać, iż te fakultatywne (w świetle ustawy) referenda staną się ważnym elementem w pracy administracji lokalnej. Zwłaszcza przy podejmowaniu strategicznych i trudnych decyzji.

Referendum w sprawie samoopodatkowania

To najrzadziej stosowane referendum, ale najczęściej inicjowane przez radę gminy. Zaangażowanie administracji lokalnej powoduje, że referenda te są najskuteczniejsze, jeśli już władze zdecydują się na ich przeprowadzenie. Okazuje się, że w tej pozornie trudnej kwestii (nałożenie dodatkowej opłaty na mieszkańców), wszechstronne wyjaśnienie przedmiotu sprawy, rzeczowa argumentacja, użyteczny cel – wszystko to pomaga pokonać próg wysokiej frekwencji (30%) i akceptacji (2/3 głosów na „tak”).

Nieliczne przykłady referendów w sprawie samoopodatkowania (w ciągu 25 lat przeprowadzono ich ok. 50) mogą w większości stanowić model rozwiązywania wielu problemów z zakresu zarządzania publicznego. Barię jest tu jednak ryzyko polityczne co do wyniku takiego głosowania. Jego efekty oprócz korzyści mogą przynieść też starty, a tego urzędnicy (zwłaszcza wójtowie) pragną uniknąć. Wiadomo, że realia administracyjne (nie tylko lokalne) częściej premią kunktatorstwo, asekuranctwo, proceduralność, niż innowacje, otwartość, dynamikę. Dlatego trudno liczyć, aby referenda w sprawie samoopodatkowania stały się powszechnym sposobem na dopełnianie budżetu gmin.

Referenda w sprawie samoopodatkowania realizowane były najczęściej przez administrację lokalną jako przejaw polityki ekologicznej. Niekiedy były to referenda fakultatywne („w ważnej sprawie”) dotyczące budowy spalarni śmieci. Tym niemniej potoczna nazwa „referendum śmieciowe” częściej pojawia się w przypadku obligatoryjnego referendum w sprawie samoopodatkowania.

⁸ Sąd uznał, że referendum gminne jest jedną z władz jednostki samorządowej, i to władzą najwyższą. W ten sposób instytucja referendum przejmowała w określonej sprawie kompetencje zarządu i rady. A ustawowe zastrzeżenie określonych materii do „wyłącznej właściwości rady nie skutkuje w stosunku do mieszkańców wyrażających swą wolę w drodze referendum”. Fragment orzeczenia za: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny, Podstaw ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 138.

Pierwsze takie referendum przeprowadzono w 1991 r. z inicjatywy mieszkańców w podpoznańskiej gminie Pobiedziska. Frekwencja wyniosła 56%, a 76% głosów ważnych było za opodatkowaniem⁹.

Na zmniejszenie znaczenia tej formy demokracji bezpośredniej wpłynęła też nieprecyzyjność zapisu ustawy oraz jeszcze mniej spójne orzecznictwo sądowe. Już w samej nazwie tego referendum mamy delikt normatywny. Podatki bowiem to domena ustawodawcy, gminny organ stanowiący, nakładając je musi się poruszać w określonych granicach. Żaden inny podmiot nie ma prawa nakładać nowych podatków, chyba że chodzi o „dobrowolne świadczenie”. Ale wtedy nie można mówić o obligatoryjności takiej opłaty, co osłabia jej ściągalskość itd.¹⁰. Dla administracji lokalnej takie bariery najbardziej determinują tryb wstrzeżności wobec odwoływania się do tych referendów.

Konsultacje społeczne

O ile teoria i praktyka referendów zakłada ich wiążący charakter (tzn. podjęta w głosowaniu decyzja ma charakter obligatoryjny dla organów administracji), o tyle w przypadku konsultacji mamy do czynienia niejako z definicji z fakultatywnością. Czyli wynik konsultacji nigdy nie może być traktowany jako prawne zobowiązanie dla władz. To z jednej strony, z drugiej – obligatoryjne jest przeprowadzanie konsultacji, a pakiet spraw, których one dotyczą, ulega sukcesywnemu poszerzeniu. W praktyce administracji lokalnej konsultacje społeczne są obecnie najbardziej dynamicznie rozwijającą się formą demokracji bezpośredniej. Wynika to m.in. z konieczności zapewnienia partycypacji obywatelskiej (choćby poprzez konsultacje) przy aplikacji o środki unijne, a także z lokalnej aktywizacji społecznej.

W momencie restytucji samorządu terytorialnego przeprowadzenie konsultacji było obligatoryjne przy tworzeniu, łączeniu lub znoszeniu gminy (jej nazwy i siedziby władz) oraz przed utworzeniem jednostki pomocniczej gminy. Po nowelizacji z 1996 r. dodano także „inne ważne dla gminy sprawy”¹¹. Zasady i tryb ich przeprowadzania mogły zostać określone w statucie gminy lub w uchwałach rady. Kolejne nowelizacje ustaw samorządowych z dnia 11 kwietnia 2001 r. oraz z dnia 26 maja 2011 r. poszerzały zakres przedmiotowy

⁹ A. Janus, *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004, s. 181.

¹⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 117.

¹¹ Ustawa z dn. 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1996 r. nr 58, poz. 261.

konsultacji (o kwestie granic jednostek pomocniczych gminy). W tej ostatniej nowelizacji wcześniejsze konsultacje „w sprawie granic” zostały w praktyce podniesione do rangi nowego rodzaju referendum, w którym podmiotem inicjującym mogą być mieszkańcy gminy.

Konsultacje społeczne przeprowadzone są również w powiatowej wspólnocie samorządowej. Dotyczy to m.in. kwestii połączenia miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę w tym mieście lub utworzenia powiatu, w którego skład wejdzie miasto na prawach powiatu¹². Jednak praktyka administracyjna, podobnie jak w przypadku referendum, najmocniej wiąże konsultacje z działalnością urzędów gmin. Tak zwane „ważne sprawy”, będące przedmiotem konsultacji, są często dookreślane w statutach albo w uchwałach rad. Standardowo dotyczy to kwestii planowania przestrzennego, zmiany nazwy ulic, kontrowersyjnych inwestycji, likwidacji palcówek, uchwalania statutów jednostek pomocniczych gminy. Z badań przeprowadzonych w latach 2010–2011 wynika, że konsultacje społeczne przeprowadzano w 87% gmin wiejskich¹³. W przypadku miast było to ponad 90%. To efekt większej liczby inwestycji, które takich konsultacji wymagają częściej. Z kolei wyniki badań sugerują, że administracja samorządowa odwołuje się do konsultacji społecznych wtedy, gdy jest to niezbędne lub wymuszone normatywnie.

Najwięcej kontrowersji wywołują formy konsultacji, czego przejawem jest orzecznictwo sądów administracyjnych¹⁴. Administracja lokalna próbuje niekiedy sprowadzić je do kwestii informacyjnych, uznając za wystarczające np. rozesłanie projektu danej uchwały do rad osiedla. Nie ma to wówczas charakteru powszechnego. Tymczasem istotą konsultacji jest umożliwienie przez administrację wyrażenia opinii bezpośrednio wszystkim mieszkańcom, ich omówienie i w ten sposób właśnie skonsultowanie. Konsultacje społeczne nie mogą też przybierać charakteru referendum, nawet jeśli ich formą jest głosowanie powszechne, którego wynik nigdy nie będzie obligatoryjną normą. O tej oczywistej zasadzie warto przypomnieć w kontekście podejmowanych przez inicjatorów konsultacji prób wywarcia presji na administrację poprzez np. jednomyślną opinię uczestników konsultacji w danej sprawie. Zarazem organy władzy lokalnej (rady, wójtowie) mogą być oskarżane o ignorancję i arogancję, postępując wbrew jednolitemu stanowisku konsultowanych mieszkańców. Ale konsekwencje takiej postawy mają już tylko polityczne, a nie prawne, znaczenie.

¹² *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Dla każdego*, cz. 1: *Ustrój*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010, s. 87–88.

¹³ B. Węglarz, *Ewolucja demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 r.*, Kraków 2013, s. 139.

¹⁴ Wyroki WSA w Łodzi z dn. 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, Lex nr 528480 oraz z dn. 29 marca 2010 r., I IISA/Łd 104/10, LEX nr 577295.

Inne formy demokracji bezpośredniej w gminie

W ramach jednostek pomocniczych gminy (dalej: JPG) podstawową formą demokracji bezpośredniej jest zebranie mieszkańców. Większość regulacji normatywnych dotyczących JPG powinna znajdować się w statutach gminy, dlatego trudno określić jednoznacznie, w jakim stopniu zebranie mieszkańców sołectwa, osiedla itp. może korespondować z bieżącą pracą administracji lokalnej. Na pewno dotyczy to najmniejszych gmin, jest też związane z konsultacjami. Ustawowo nadzór nad JPG pełnią organy gminne (rada, wójt). Ich partnerem ze strony JPG jest najczęściej sołtys wybierany przez uczestników zebrania wiejskiego. W tym miejscu warto zaznaczyć, że sołtys jako funkcjonariusz publiczny w ostatnich latach zmienił swoje oblicze, w sensie normatywnym i empirycznym. Jego rolę w relacjach z administracją lokalną wzmacniają wszystkie formy lokalnej demokracji bezpośredniej oparte na JPG (co wyrażają już ustawy i akty prawa miejscowego). Nie bez znaczenia jest też fakt wizerunkowego odejścia od schematu kabaretowego „sołtysa Kierdziółka”, w kierunku profesjonalnego lidera, często z wysokimi kwalifikacjami, zawsze posiadającego silną legitymację wyborców. Liczy się też wzrost liczby kobiet, jak również ludzi młodych, pełniących tę funkcję. Potencjał sołtysów już dawno został dostrzeżony naukowców¹⁵ i polityków, o czym świadczy m.in. działalność Ireneusza Niewiarowskiego, który w 1994 r. założył w Koninie Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów.

Tworząc miejscowe prawo dla JPG oraz decydując o finansowych możliwościach jednostki pomocniczej, władze gminy mają pozycję dominującą w stosunkach z JPG. Choć w tym przypadku podstawy demokracji bezpośredniej chronią mieszkańców JPG przed nadmierną ingerencją administracji lokalnej. Przekonał się o tym m.in. wójt gminy Czermin (woj. wielkopolskie), który zorganizował zebranie wiejskie, aby wybrać nowego sołtysa. Nie powiadomił jednak dotychczas urzędującego sołtysa o celu zwołania takiego zebrania, co przewidywał statut. Stało się to podstawą do podważenia legalności podjętych wtedy decyzji¹⁶.

Zebrania mieszkańców są niekiedy traktowane jako okazja do konsultacji. Ustawa daje tutaj dużą swobodę organom gminy. Jednak w ostatnich latach wi-

¹⁵ Np.: A. Ptak, *Wybory sołtysów i rad sołeckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3, 2012; K. Bondyra, M. Wojtkowiak, *Demokracja bezpośrednia w Polsce. Sołectwa wobec zmiany społecznej*, [w:] B. Wiśniewskiej-Paź (red.), *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, Kraków 2013.

¹⁶ A. W. Kaczorowski, *Jak wójt usuwał sołtysa*, „Gazeta Sołecka”, 25.02.2012.

doczna jest ewolucja tej formy demokracji bezpośredniej w kierunku powiązania uczestnictwa z finansami. Sygnałem tego są efekty Ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim oraz procedury związane z budżetem partycypacyjnym¹⁷. Wspomniany fundusz powstaje poprzez wydzielenie z budżetu uchwałą rady gminy. Następuje to w wyniku inicjatywy zebrania wiejskiego, które wskazuje wójtowi cele do realizacji. Jednak organ wykonawczy gminy może odmówić takiego wniosku – wtedy o jego losie decyduje rada gminy. Oceniając postawę administracji lokalnej wobec tej formy demokracji bezpośredniej, warto przywołać ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2012 r. Wynika z niej, że głównym powodem uchybień w funkcjonowaniu funduszu jest nieudolność wójtów¹⁸.

Z kolei budżet partycypacyjny w praktyce pojawił się w Polsce w 2011 r. (po raz pierwszy w Sopocie) i jest związany z nowymi formami aktywności lokalnej, które reprezentują struktury Lokalnych Grup Działania¹⁹ oraz inne mniej formalne ruchy miejskie, które można traktować jako inkubatory kapitału społecznego. Administracja lokalna poprzez wydzielenie nieznacznej części budżetu (zazwyczaj ok. 1%) przeprowadza różnego rodzaju konsultacje wokół przeznaczenia tych środków. Mieszkańcy opowiadają się za jakimś projektem lub zgłaszają go sami, a nawet deklarują współudział w jego realizacji, poprzez świadczenia pieniężne lub rzeczowe. Podstawą normatywną jest tu statut gminy, a ustawowe ramy wyznaczone zostały m.in. nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰.

Administracja w większym stopniu angażuje się w fundusz sołecki, jak i budżet partycypacyjny w roku wyborczym (2010 i 2014 r.). W oficjalnych wypowiedziach pracowników samorządowych widoczny jest typowy „urzędowy optymizm”, pojawiały się też wypowiedzi bardziej krytyczne (prezydenci Krakowa, Lublina, Rzeszowa). Entuzjazm dla budżetów partycypacyjnych wykazują działacze ruchów miejskich²¹ oraz eksperci²². Ale i wśród naukowców oraz publicystów zdarzają się opinie negatywne²³.

¹⁷ Ustawa została nowelizowana dn. 21 lutego 2014 r., Dz. U. z 2014 r., poz. 301.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie funduszy sołeckich, Gdańsk 2012, s. 6.

¹⁹ Na temat LGD szereg badań przeprowadziła dr Monika Turek, zamieszczając je w swej dysertacji pt. *Obszary wiejskie i instrumenty ich rozwoju w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce od 2004 r.*, Kraków 2014.

²⁰ Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536.

²¹ www.kongresruchowmiejских.pl, stan z dn. 3.11.2015.

²² E. T. Szuber-Bednarz, *Budżet partycypacyjny a zasada jawności działania samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 736.

²³ J. Majcherek, *Odcienie populizmu*, „Gazeta Wyborcza”, 22.05.2015.

Wspomniana nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wzmocniła kolejną formę demokracji bezpośredniej, z którą musi zmierzyć się administracja lokalna. To obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, coraz częściej uwzględniana w statutach gmin²⁴. Określają one zwykle liczbę wyborców, których podpisy uruchamiają taką inicjatywę. We Wrocławiu i Płocku taki projekt wymaga 3 tys. podpisów, a w Warszawie już 15 tys. W innych miastach ten próg jest bardzo zróżnicowany. W Przemyśle wymaganych jest 1000 podpisów, w Ostrołęce 500, w Szczecinie 400, 300 w Radlinie, 200 w Głuszyca, 150 w Toruniu, w Chełmży 100, w Puszczykowie, Tomaszowie Mazowieckim i w Dzierżoniowie – 50. W gminach wiejskich progi te są również zróżnicowane: w gminie Babice wymagano 250 podpisów, w Tyszwcu 50, w Głuszyca 5%. W innych gminach (Tolkmicko, Ropa) statuty nie określają takich progów, ale wymieniają np. obok instytucji, organizacji społecznych, politycznych, zawodowych, samorządowych, stowarzyszeń, inne „zorganizowane grupy”. W 2010 r. według szacunkowych obliczeń obywatelska inicjatywa uchwałodawcza funkcjonowała w ponad stu gminach i w kilku powiatach²⁵.

Podsumowanie

Omówione przykłady demokracji bezpośredniej nie wyczerpują form tej instytucji, z którymi muszą zmierzyć się pracownicy samorządowi. Demokracja deliberatywna, e-demokracja, demokracja komunikacyjna²⁶, a także demokracja hybrydowa (łącząca elementy demokracji przedstawicielskiej, partycypacyjnej, bezpośredniej)²⁷ w wydaniu lokalnym mają szereg przejawów trudnych do usystematyzowania. Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne stwarzają możliwość permanentnej debaty²⁸, w efekcie czego w wielu krajach europejskich administracja lokalna odwołuje się do innowacyjnych metod zarządzania, z pogranicza demokracji bezpośredniej, jak *consensus conference* (konferencje konsensusowe), *planning cell* (komórki planowania), *technological panels* (panele technologiczne).

²⁴ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, 2010, s. 33.

²⁵ A. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*; S. Kilian (red.), „Państwo i Społeczeństwo”, nr 2, 2010, s. 87–108.

²⁶ B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Wrocław 2001, s. 25.

²⁷ L. Rajca, *Local governance a partycypacja obywateli*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014, s. 142.

²⁸ L. Porębski, *Debata lokalna jako środek idei demokracji bezpośredniej*, [w:] M. Marczevska-Rytko i S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012.

Polacy są zainteresowani rozwojem lokalnej demokracji bezpośredniej. Badania przeprowadzone w 2011 r. wskazują, że tylko 17% uczestniczyło w jakichkolwiek konsultacjach społecznych, ale aż 57% deklaruje chęć uczestniczenia w nich, a 81% chce zostać wysłuchana, nawet jeśli miałyby to oznaczać wydłużenie czasu realizacji inwestycji lub podjęcia decyzji. Taki sam odsetek ankietowanych był zdania, że potrzebne są zmiany form przeprowadzania konsultacji; 82% opowiadało się za wprowadzeniem „interpelacji obywatelskiej”, oznaczającej konieczność wyjaśnienia przez administrację konkretnej sprawy będącej przedmiotem dyskusji na forum samorządowego organu stanowiącego²⁹. Ekspertcy proponują wprowadzenie do statutów, a nawet do ustaw, instytucji „samorządowego wysłuchania publicznego”³⁰.

To właśnie takie oczekiwania i ekspertyzy spowodowały podjęcie przez Kancelarię Prezydenta RP prac nad nową ustawą wzmacniającą partycypację obywatelską w pracy lokalnej administracji. Projekty te nie doczekały się jednak finału legislacyjnego, a wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 r. zmieniły realia polityczne dla tych inicjatyw³¹.

Streszczenie

Administracja lokalna wobec demokracji bezpośredniej. Oceny, komentarze, rekomendacje

Artykuł zawiera przegląd dotychczasowych doświadczeń administracji jednostek samorządu lokalnego w zakresie funkcjonowania demokracji bezpośredniej. Uwzględnia ewolucję tego zjawiska na przestrzeni 25 lat oraz jego systematykę. Obejmuje referenda obligatoryjne i fakultatywne, konsultacje społeczne, zebrania mieszkańców, inicjatywy obywatelskie oraz inne formy lokalnej demokracji bezpośredniej. Autor poddaje tytułowe zagadnienie naukowemu wartościowaniu, przedstawiając również możliwe rozwiązania ustrojowo-polityczne.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, demokracja bezpośrednia, referendum, konsultacje, zebrania.

²⁹ E. Kloc, *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 94.

³⁰ R. Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

³¹ W 2011 r. Kancelaria Prezydenta RP zakończyła prace nad projektem ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, który po konsultacjach przygotowany został w wersji ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (skierowana do Sejmu 30 sierpnia 2013 r.).

Summary

Local administration in the context of direct democracy. Assessment, comments, recommendations

The following article includes an overview of the past experiences of the local governments' administration units in regard to direct democracy. It takes into account the evolution of this phenomenon in the past 25 years and its systematics. It considers mandatory and optional referendums, public consultations, meetings of residents, civic initiatives and other forms of local participatory democracy. The author examines the issues presented in the title of this article while also evaluating possible systemic and political solutions to those issues.

Keywords: Local self-government, direct democracy, referendum, consultations, meetings.

Bibliografia

1. Bondyra K., Wojtkowiak M., *Demokracja bezpośrednia w Polsce. Sołectwa wobec zmiany społecznej*, [w:] B. Wiśniewskiej-Paź (red.), *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, Kraków 2013.
2. Dobek-Ostrowska B., Wiszniewski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Wrocław 2001.
3. Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
4. *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Dla każdego*, cz. 1: *Ustrój*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010.
5. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
6. Janus A., *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004, s. 181.
7. Kloc E., *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
8. Majcherek J., *Odcienie populizmu*, „Gazeta Wyborcza”, 22.05.2015.
9. Marchaj R., *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
10. Marczevska-Rytko M., Michałowski S. (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012.

11. Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, 2010.
12. Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
13. Piasecki A., *Referenda lokalne w III RP*, Warszawa 2005.
14. Piasecki A., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
15. Piasecki A., *Referenda lokalne w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2004.
16. Piasecki A., *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (21), 2005.
17. Piasecki A., *Referenda lokalne w Polsce jako przejaw populizmu czy społeczeństwa obywatelskiego?*, [w:] M. Marczevska-Rytka (red.), *Populizm na przełomie XX i XXI wieku. Panaceum czy pułapka dla współczesnych społeczeństw?*, Toruń 2006.
18. Piasecki A., *Direct democracy in Poland after 1989*, „The Sejm Review” – Third Special Edition, Warszawa 2007.
19. Piasecki A., *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Samorządowe prawo wyborcze – wyzwania i dylematy*, Kraków 2010.
20. Piasecki A., *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 2, 2010.
21. Piasecki A., *Twenty years of Polish direct democracy at the local level*, Theo Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, Germany 2011.
22. Porębski L., *Debata lokalna jako środek idei demokracji bezpośredniej*, [w:] M. Marczevska-Rytka, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012.
23. Ptak A., *Wybory sołtysów i rad sołeckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3, 2012.
24. Rajca L., *Local governance a partycypacja obywateli*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014.
25. Szuber-Bednarz E. T., *Budżet partycypacyjny a zasada jawności działania samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015.

26. Węglarz B., *Ewolucja demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 r.*, Kraków 2013.
27. Zieliński E., *Demokracja lokalna w Polsce*, [w:] I. Bokszczanin, A. Mirska, *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014.

MIŁOSZ CZOPEK
UCZELNIA JANA WYŻYKOWSKIEGO
EWA ŻOŁNIERCZYK
UNIwersytet Zielonogórski

Prawno-ekonomiczne aspekty renty planistycznej

Regulacja prawna dotycząca jednorazowej opłaty, powszechnie nazywanej rentą planistyczną, została zamieszczona w art. 36 i art. 37 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Zgodnie z normą art. 36 ust. 4 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz lub prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Ustawodawca zastrzegł, iż wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości², jednocześnie niemożliwe jest ustalenie stawki opłaty na zerowym poziomie procentowym³. Ustalenie procentowe stawki opłaty planistycznej leży w wyłącznej kompetencji rady gminy⁴. Jak wskazuje M. J. Nowak, rada gminy może względem terenów o różnym przeznaczeniu stosować różne stawki procentowe renty planistycznej⁵.

¹ Ustawa z dn. 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2015 r. poz. 199), dalej jako u.p.z.p.

² Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dn. 10 lutego 2015 r. wskazał, że prawidłowa wykładnia art. 36 ust. 4 prowadzi do wniosku, że stawka renty planistycznej musi mieścić się w przedziale $> 0\%$ i $\leq 30\%$, przy czym można ewentualnie dopuścić brak orzekania w przedmiocie takiej stawki, w sytuacji gdy z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością można stwierdzić, iż zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem [...], II SA/OI 1205/14, LEX nr 1654439, a także patrz wyrok NSA z dn. 11 lutego 2011 r., II OSK 1208/13, LEX nr 1497.

³ Patrz wyrok NSA we Wrocławiu z dn. 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, OSS 2003, nr 1, poz. 15.

⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Zakamycze 2004, s. 141.

⁵ M. J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 133.

Zdaniem R. Kosior i M. Wepy, zamysłem ustawodawcy był pobór renty planistycznej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w sytuacji, gdy spełnione są dwie przesłanki: wprowadzono lub zmieniono plan miejscowy, co wpłynęło na wzrost wartości nieruchomości oraz zbyt nieruchomości przed upływem 5 lat od chwili wejścia w życie miejscowego planu albo jego zmiany. Zakres swobody orzekania organu administracji publicznej w przedmiocie poboru opłaty z jednej strony ograniczony jest maksymalną wysokością stawki (nie może ona przekroczyć 30% stawki określonej w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a z drugiej – faktem, iż wykluczono możliwość zastosowania stawki zerowej⁶. Jak podnoszą obie autorki, ustalenie wysokości opłaty na poziomie jedno- i kilkuprocentowym mija się z sensem samej opłaty, która w zamiarze ustawodawcy miała rekompensować koszty, jakie gmina ponosi w związku z wprowadzeniem lub zmianą planu miejscowego⁷. Gmina pokrywa koszt sporządzenia operatu szacunkowego stanowiącego kluczowy dowód w sprawie naliczenia jednorazowej opłaty. Zatem przy ustaleniu stawek procentowych renty planistycznej na niskich poziomach może się w praktyce okazać, że koszt sporządzenia operatu przewyższa kwotę renty planistycznej.

Jak wskazuje A. Lorek, renta planistyczna jest niczym innym jak opłatą z tytułu wzrostu wartości nieruchomości zaistniałą wprowadzeniem planu miejscowego lub jego zmiany, który tak wypłynął na przeznaczenie nieruchomości, że w konsekwencji spowodował podwyższenie wartości rynkowej nieruchomości⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 września 2014 r. stwierdził, że „przy ustalaniu renty planistycznej niezbędnym do stwierdzenia jest, że w związku z uchwaleniem planu miejscowego doszło do wzrostu wartości nieruchomości. Nie można wymagać ani od rzeczoznawcy majątkowego, ani tym bardziej od organów, aby poszukiwały innych dodatkowych czynników mogących mieć wpływ na wzrost wartości przedmiotowej działki, np. popyt–podaż, inflację, wzrost zamożności społeczeństwa, dynamiczny w ostatnich latach rozwój budownictwa i znaczenie innych czynników makroekonomicznych, wysokość uzyskanej ceny za sprzedaż sąsiedniej działki”⁹. Obowiązek zapłaty renty planistycznej powstaje wówczas, gdy zaistnieją łącznie dwie przesłanki:

- a) wartość nieruchomości wzrosła w związku z wprowadzeniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

⁶ Szerzej: R. Kosior, M. Wepa, *Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. II)*, „Rejent”, nr 11, listopad 2005 r., s. 53.

⁷ *Ibidem*, s. 54.

⁸ A. Lorek, *Oplata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010, s. 109.

⁹ II SA/Gd 451/14.

- b) nieruchomość została zbyta przed upływem 5 lat od chwili wejścia w życie planu miejscowego albo jego zmiany.

Oплата jednorazowa stanowi daninę publicznoprawną pobieraną przez gminy obligatoryjnie, zatem nie istnieją obecnie regulacje prawne stwarzające możliwość zwolnienia zobowiązanego od zapłaty. J. M. Nowak trafnie wskazuje, że w praktyce mogą pojawiać się różne naciski na organy gminy, w szczególności ze strony inwestorów, którzy chcąc ulokować swoje interesy na danym terenie, dążą do odstąpienia od wymierzenia lub poboru opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wskutek wejścia w życie planu lub jego zmiany¹⁰. W praktyce zawieranie jakichkolwiek porozumień czy umów w tej kwestii jest całkowicie pozbawione umocowania w prawie.

Z treści art. 36 ust. 4 u.p.z.p. zd. pierwsze wynika, iż jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Z regulacji ustawowej wynika zatem jednoznacznie, że po spełnieniu przesłanek organ ma obowiązek wszczęcia postępowania, które zakończy się wydaniem decyzji administracyjnej naliczającej opłatę planistyczną. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r., „ustalenie opłaty planistycznej [...] jest obligatoryjne i nie zależy od uznania organu i od sytuacji zobowiązanego”¹¹. Wydaje się więc, że w świetle aktualnie obowiązujących przepisów brak jest podstaw do umorzenia opłaty w całości¹² czy rozłożenia płatności na raty w sytuacji, gdy zobowiązany nie jest w stanie wcale zapłacić renty planistycznej albo nie jest w stanie zapłacić jej jednorazowo.

Kategoryczne zakwalifikowanie renty planistycznej jako daniny publicznoprawnej wyklucza drogę postępowania przed sądem powszechnym w razie ewentualnego sporu co do jej wysokości, jak i zasadności wymierzenia. O opłacie jednorazowej decyduje organ administracji publicznej w drodze kwalifikowanego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna. Zatem organ w sposób władczy po stwierdzeniu występowania przesłanek wydaje decyzję, stosując przy

¹⁰ M. J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 139.

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dn. 18 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1246/13, LEX 1493084.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dn. 15 października 2007 r.: „organ administracji nie posiada uprawnień do rezygnacji z pobierania renty planistycznej, a tym samym brak było podstaw do umorzenia należności z tego tytułu”, IV SA/Wa 1506/07, LEX nr 386423.

tym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹³, a nie Ordynacji podatkowej. Żądanie zapłaty nie stanowi roszczenia cywilnoprawnego. Wpływ z renty planistycznej stanowi dochód własny gminy¹⁴. Gmina, podejmując się wyzwania uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wydając na ten cel środki finansowe, powinna mieć zagwarantowany zysk, jako że zysk przynosi ustalenie lub zmiana przeznaczenia nieruchomości ich właścicielom¹⁵.

Dla ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu konieczne jest wystąpienie łącznie następujących przesłanek pozytywnych przy jednoczesnym braku wystąpienia przesłanki negatywnej: a) nieruchomość jest usytuowana na terenie, dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianę, b) wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego oraz c) nastąpiło zbycie tejże nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego. W pierwszej kolejności należy zatem ustalić, czy nieruchomość objęta została planem zagospodarowania bądź jego zmianą. W kwestii wprowadzania planów miejscowych lub ich zmian władna jest rada gminy podejmująca uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany. Uchwała stanowi akt prawa lokalnego, powszechnie obowiązujący, skierowany do abstrakcyjnie określonego adresata i reguluje status prawny nieruchomości posadowionych na terenie objętym planem¹⁶. Obowiązkiem zapłaty jednorazowej opłaty może być obciążony tylko podmiot będący właścicielem lub użytkownikiem wieczystym w chwili wejścia w życie planu lub jego zmiany.

Dla celów renty planistycznej konieczne jest stwierdzenie, czy w wyniku wprowadzenia bądź zmiany planu miejscowego nastąpił wzrost wartości nieruchomości. Z normy art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną z uwzględnieniem przeznaczenia terenu po uchwaleniu planu lub jego zmiany a jej wartością przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed uchwaleniem lub zmianą planu albo faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem planu. Ustalenie wzrostu wartości nieruchomości następuje w oparciu o operat

¹³ Patrz wyrok WSA w Warszawie z dn. 5 września 2011 r.: „do opłaty planistycznej nie mają zastosowania przepisy o.p. Sprawa opłaty planistycznej jako daniny nieuregulowanej przepisami o.p. nie podlega zatem wyłączeniu spod zakresu przedmiotowego k.p.a. na podstawie art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.”, IV SA/Wa 692/11, LEX nr 1110762.

¹⁴ M.in. wyrok NSA w Warszawie z dn. 24 października 2004 r., II OSK 1247/05, LEX nr 289297.

¹⁵ A. Lorek, *op. cit.*, s. 10.

¹⁶ A. Lorek, *op. cit.*, s. 123.

szacunkowy stanowiący podstawowy i zarazem jedyny merytoryczny dowód w sprawie naliczenia jednorazowej opłaty¹⁷. Kwestia zasad wyceny nieruchomości nie została uregulowana przepisami u.p.z.p., lecz przepisami działu IV Ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁸. I tak, rzeczoznawca majątkowy powinien sporządzić operat szacunkowy, w którym dokona wyceny wartości nieruchomości dla potrzeb naliczenia jednorazowej opłaty. Warto zaznaczyć, iż jeżeli przed uchwaleniem obowiązującego planu nie obowiązywał plan miejscowy lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wówczas przy określaniu wartości nieruchomości bierze się pod uwagę faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem tegoż planu. Dla postępowania w przedmiocie ustalenia jednorazowej opłaty kardynalnym dowodem jest zatem operat szacunkowy, podlegający jednak swobodnej ocenie organu administracji publicznej. W orzecznictwie podkreśla się, że rola organu nie powinna ograniczać się wyłącznie do powołania się na konkluzję biegłego zawartą we wnioskach końcowych opinii¹⁹. Operat szacunkowy posiada moc prawną opinii biegłego w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. i w związku z tym podlega ocenie organu jako element materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie²⁰, jednak z zastrzeżeniem, że organ nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, bowiem nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły²¹. Do obowiązków organu należy zatem ocena, czy operat spełnia przesłanki formalne: zgodność z przepisami zawierającymi standardy zawodowe dla rzeczoznawców majątkowych, a także zgodność z punktu widzenia kryterium legalności.

Ustawodawca przewidział także sytuację odmienną od tej, gdy wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 37 ust. 3 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości ulegnie obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może on od gminy żądać odszkodowania równego kwocie różnicy wartości nieruchomości. Należy zauważyć, że odszkodowanie takie dochodzone jest na drodze postępowania cywilnego, a nie administracyjnego²².

¹⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dn. 6 października 2014 r., II SA/GI 1859/13.

¹⁸ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2015 r. poz 1774, dalej jako u.g.n.

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu dn. z 20 listopada 2006 r., II SA/Wr 241/06, niepubl.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dn. 28 marca 2012 r., VIII SA/Wa 1134/11, LEX nr 1139892.

²¹ Wyrok WSA w Łodzi z dn. 2 grudnia 2010 r. II SA/Łd 697/10, LEX nr 755891.

²² Szerzej na temat regulacji art. 36 ust. 1 u.p.z.p.: E. Janeczko, *Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Rejent”, nr 1, styczeń 2001 r., s. 59–65.

Dla ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu istotne jest zbycie tej nieruchomości. Ustawodawca w aspekcie interpretacji pojęcia „zbycie” odsyła do regulacji zawartej w Ustawie o gospodarce nieruchomościami. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 3b u.g.n., zbywanie i nabywanie nieruchomości oznacza dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Przez stosunkowo długi czas w orzecznictwie sądów administracyjnych zaobserwować można było rozbieżność poglądów dotyczących zakwalifikowania jako „zbycie” dokonania czynności prawnej darowizny²³. Rozbieżności te ostatecznie rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 grudnia 2009 r., uznając, że „pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej”²⁴. Sąd uznał, że przepis dotyczący pobierania renty planistycznej, jako że dotyczy obciążenia o charakterze publicznoprawnym, ma być interpretowany w sposób ścisły. Zbycie musi być powiązane z przysporzeniem majątkowym. Renta planistyczna związana jest ze zbyciem nieruchomości o charakterze ekwiwalentnym. Z jednej strony następuje przysporzenie po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego, z drugiej – powstaje obowiązek zapłaty jednorazowej opłaty, która ma faktycznie łagodzić koszty sporządzenia planu miejscowego, obciążające budżet gminy.

Na tle powyższych uwag powstaje kolejne pytanie o obowiązek (lub jego brak) zapłaty jednorazowej opłaty w sytuacji zamiany nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z wprowadzeniem lub zmianą miejscowego planu. Należy podzielić stanowisko wyrażone przez M. J. Nowaka, który trafnie stwierdza, że zwolnienie z obowiązku zapłaty istnieje tylko i wyłącznie w sytuacji zbycia nieruchomości drogą darowizny, co wielokrotnie zostało potwierdzone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym²⁵. Zamiana stanowi czynność prawną o charakterze ekwiwalentnym, a w kontekście użycia przez ustawodawcę dość szerokiego pojęcia „zbycie” nie ma uzasadnienia, aby zawęzić je jedynie do czynności prawnej sprzedaży. Zatem zamiana nieruchomości powinna podlegać obowiązkowi zapłaty renty planistycznej.

²³ Szerzej A. Lorek, *op. cit.*, s. 131–136.

²⁴ I OSP 3/09, LEX nr 531130.

²⁵ M. J. Nowak, *op. cit.*, s. 133.

Organ administracji publicznej niezwłocznie po powzięciu informacji o zbyciu nieruchomości, przy stwierdzeniu spełnienia przesłanek z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., wszczyna postępowanie administracyjne celem wydania decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej. Informację taką organ otrzymuje od notariusza, który, będąc zobligowany przepisami ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie²⁶, przesyła wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wypis z aktu notarialnego²⁷. Notariusz zwolniony jest z obowiązku przysyłania aktu zbycia nieruchomości, w sytuacji gdy zbywcą była gmina. Obowiązek przesłania wypisu z aktu notarialnego nie obciąża notariusza także wówczas, gdy upłynął już okres 5 lat od daty wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Organ administracji publicznej jest ograniczony terminem, w którym może dochodzić uiszczenia renty planistycznej. Okres ten wynosi 5 lat od dnia, w którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące (uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu lub jego zmiany obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, ale nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Należy zwrócić uwagę, że termin z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. jest terminem zawitym, co w praktyce oznacza, że po jego upływie organ nie może wszcząć postępowania, a w razie jego wszczęcia, postępowanie podlega umorzeniu.

Warte zaznaczenia jest rozwiązanie przewidziane treścią art. 37 ust. 7 u.p.z.p., w myśl którego właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, przed jej zbyciem może żądać od wójta, burmistrza albo prezydenta miasta ustalenia, w drodze decyzji, podania wysokości opłaty planistycznej. Z konstrukcji przepisu wynika, że uprawnienie to ma charakter fakultatywny i skorzystanie z niego zależy od wyłącznej woli właściciela albo użytkownika wieczystego. Można zadać pytanie, w jakim celu właściciel lub użytkownik wieczysty mieliby żądać takiej informacji. Renta planistyczna niekiedy kształtuje się na wysokim poziomie i przed dokonaniem zbycia nieruchomości właściciel albo użytkownik wieczysty mogą chcieć wiedzieć, jaką kwotę będą zobowiązani uiścić do gminnej kasy. Kwota ta stanowi część zysku wymienionych podmiotów, jaki osiągnęliby w wyniku zbycia nieruchomości i jej zapłata stanowi wyraz partycypacji w kosztach, jakie gmina poniosła w związku z działaniami planistycznymi.

²⁶ Dz. U. z 1991 r. nr 22, poz. 92 ze zm.

²⁷ Notariusz ma krótki czas na przesłanie wypisu z aktu notarialnego. Termin ten wynosi 7 dni i biegnie od dnia sporządzenia umowy. Tak wąskie ramy czasowe mają sprzyjać usprawnieniu postępowania, patrz P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Lexis Nexis 2011 r., wyd. 3, s. 231.

Skorzystanie z uprawnienia z art. 37 ust. 7 u.p.z.p. przez właściciela lub użytkownika wieczystego nie rodzi jednoczesnego obowiązku po ich stronie zbycia nieruchomości i zapłaty renty planistycznej²⁸. Strona po powzięciu informacji o wysokości jednorazowej opłaty z tytułu zbycia nieruchomości może odstąpić od zamiaru zbycia i z tego tytułu nie powstaną dla niej żadne ujemne konsekwencje. Zatem właściciel lub użytkownik wieczysty są jedynymi decydentami w zakresie zbycia nieruchomości. Jeżeli więc ustalona opłata planistyczna wyda im się zbyt wysoka, mogą zbyć nieruchomość po upływie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana weszły w życie i wówczas organ nie ma podstaw prawnych do naliczenia opłaty²⁹.

Po wydaniu decyzji o naliczeniu opłaty jednorazowej w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek wprowadzenia lub zmiany planu miejscowego i jej uprawomocnienia, właściciel lub użytkownik wieczysty zobowiązani są do zapłaty opłaty na rzecz gminy. Brak zapłaty w wyznaczonym przez organ terminie oznacza możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Gmina jako wierzyciel wystawia wówczas tytuł egzekucyjny. Tytuł zawiera m.in. oznaczenie wierzyciela, zobowiązanego, podstawę prawną podlegającego egzekucji obowiązku, stwierdzenie wymagalności obowiązku, jak również wysokość należności i termin, od którego naliczane będą odsetki za niezapłacenie należności w terminie (w tym rodzaj odsetek)³⁰.

W kontekście powyższych uwag zasadne wydaje się stwierdzenie, że wprowadzenie przez ustawodawcę jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego jest w pełni zasadne. Gmina w ramach realizacji zadań w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego wydatkuje olbrzymie koszty. Partycypacja właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy zbyli nieruchomość, w nakładach gminy na planowanie przestrzenne wydaje się być oczywista. Gmina powinna dążyć przy tym do rozsądnego ustalania stawki procentowej opłaty, jak również jej egzekwowania. Pod kątem zasadności należy oceniać obciążenie obowiązkiem zapłaty właścicieli i użytkowników wieczystych. Skoro podmioty te zyskały na wprowadzeniu lub zmianie planu miejscowego, to powinny też

²⁸ Patrz postanowienie NSA z dn. 30 września 2009 r. II OZ 805/09, niepubl.

²⁹ Jak wskazuje M. Gdesz, wielu właścicieli, mając na uwadze regulację ustawową, celowo wycekuje upływu 5 lat od chwili wejścia w życie planu lub jego zmiany, a potem zbywa nieruchomość, M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki rozwoju prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 177.

³⁰ Szerzej o egzekucji w Ustawie z dn. 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.

choć częściowo zrekompensować gminie koszty wprowadzenia lub zmiany planu. Należy pamiętać, że polityka gminy powinna zmierzać do właściwej realizacji zapisów art. 36 ust. 4 u.p.z.p. – wpływ z renty planistycznej może bowiem pokrywać wydatki jednostki samorządowej związane z koniecznością wypłaty odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości spowodowanej uchwalaniem lub zmianą planu miejscowego.

Streszczenie

Prawno-ekonomiczne aspekty renty planistycznej

Jednorazowa opłata zwana rentą planistyczną naliczana jest w sytuacji wzroście wartości nieruchomości w związku z wprowadzeniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opłatę uiszcza właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, który zbędzie ją w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie planu lub jego zmiany. Stawkę procentową renty planistycznej ustala rada gminy w ramach władztwa administracyjnego, z zastrzeżeniem że stawka ta nie może przekraczać 30%. Opłatę jednorazową organ ustala w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wydając decyzję administracyjną, egzekwowaną w dalszej kolejności w trybie postępowania egzekucyjnego. Wprowadzenie obowiązku zapłaty renty planistycznej należy ocenić dobrze, zwłaszcza w kontekście kosztów, jakie gmina ponosi w obszarze planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: renta planistyczna, uchwalenie lub zmiana planu miejscowego, operat szacunkowy, organ administracji publicznej.

Summary

Legal-economic aspect of a planning application fee

A one-off charge called planning application fee is counted in case of estate value growth in the result of change in the local development plan. The fee is paid by owner or perpetual usufructuary of estate who sells it within 5 years since the date of plan introduction or change. Interest rate of planning application fee is established by borough council with reservation that it cannot exceed 30%. The organ of administration establishes one-off fee in accordance with administrative regulations Code and issues administrative decision executed in the mode of executive procedure. Obligation of planning application fee introduction should be assessed as a good move, especially in context of cost the borough has to cover in the area of local development plan.

Keywords: planning application fee, voting or change of local plan, appraisal report, public administration organ.

Bibliografia

1. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Zakamycze 2004.
2. Gdesz M., Rozkładanie kosztów urbanizacji, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki rozwoju prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.
3. Janeczko E., *Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Rejent”, nr 1, styczeń 2001 r.
4. Kosior R., Wepa M., *Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. II)*, „Rejent”, nr 11, listopad 2005 r.
5. Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Lexis Nexis 2011 r., wyd. 3.
6. Lorek A., *Oplata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010.
7. Nowak M. J. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012.

Orzecznictwo i akty prawne

1. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1246/13, LEX 1493084.
2. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 października 2004 r., II OSK 1247/05, LEX nr 28929.
3. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2011 r., IV SA/Wa 692/11, LEX nr 1110762.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 lutego 2015 r., II SA/OI 1205,14, LEX nr 1654439.
5. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2011 r., II OSK 1208/13, LEX nr 1497.
6. Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, OSS 2003, nr 1, poz. 15.
7. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2006 r., II SA/Wr 241/06, niepubl.
8. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r., II SA/Gl 1859/13.
9. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 grudnia 2010 r., II SA/Łd 697/10, LEX nr 755891.
10. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2012 r., VIII SA/Wa 1134/11, LEX nr 1139892.
11. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r., IV SA/Wa 1506/07, LEX nr 386423.
12. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 września 2014 r., II SA/Gd 451/14.
13. Uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OSP 3/09, LEX nr 531130.
14. Postanowienie NSA z dnia 30 września 2009 r., II OZ 805/09, niepubl.
15. Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2015 r. poz. 199.
16. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2015 r. poz. 1774.
17. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.

Część 4

Samorządność w perspektywie regionalnej – polskiej i międzynarodowej



Ewolucja ustroju federalnego Rosji w ujęciu neoinstytucjonalnym

Współczesna Rosja jest, zgodnie z konstytucją, państwem federalnym. W praktyce jej ustrój ma charakter wybitnie scentralizowany, zaś autonomia poszczególnych podmiotów federacji w ciągu 25 lat istnienia niepodległej Rosji została ograniczona. Wykształcony na początku lat 90. XX w. model asymetrii horyzontalnej, w której poszczególne podmioty miały różny zakres autonomii, zastąpiony został modelem w praktyce likwidującym autonomię części składowych federacji. Celem artykułu jest charakterystyka procesu ewolucji modelu federacji w Rosji, wskazanie jego etapów i związku z mającym miejsce ograniczaniem pluralizmu i demokracji. Nie omawia on szczegółowo zmian prawnych oraz relacji podmiotów federacji z władzami centralnymi, bowiem kwestia ta jest przedmiotem badań¹, skupiając się na kwestiach funkcjonalnych i wyłonieniu zależności pomiędzy zjawiskami autorytarnymi a ewolucją modelu federacji w Rosji.

Paradygmat neoinstytucjonalny, będący metodologiczną podstawą niniejszego artykułu, instytucje polityczne postrzega z perspektywy formalnych i nieformalnych zasad gry, które tworzone są w skomplikowanych stosunkach współpracy i rywalizacji. Neoinstytucjonalizm rozpatruje system polityczny jako całość i jego instytucje w kontekście współistnienia i współdziałania formalnych i nieformalnych „zasad gry”². W niniejszym artykule uwaga poświęcona zostanie charakterowi relacji pomiędzy władzami centralnymi Rosji a władzami jej

¹ Z polskiej literatury przedmiotu zwłaszcza: J. Potulski, *Idea i praktyka federalizmu w Rosji*, Toruń 2004.

² Z obszernej literatury zob. np.: G. Peters, *Institutional Theory in Political Science: The „New Institutionalism”*, London-New York 1999; R. A. W. Rhodes, S. A. Burder, B. A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006; V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 93–100.

podmiotów jako zasadniczemu elementowi decydującemu o ich autonomii. Oznacza to, że analiza ewolucji ustroju federalnego Rosji przeprowadzona zostanie z uwzględnieniem faktu, że relacje pomiędzy państwowym centrum a podmiotami federacji są grą toczoną o wypracowanie równowagi pozwalającej na maksymalizację zysków poszczególnych aktorów politycznych. Artykuł składa się z kilku części: uwag wstępnych dotyczących samorządności i decentralizacji, uwarunkowań federalizmu w Rosji oraz analizy kolejnych etapów ewolucji modelu relacji centrum–peryferie (tu rozumianych jako stosunki pomiędzy władzą centralną a podmiotami federacji) w Rosji.

Problem samorządności i decentralizacji współczesnych państw

Zagadnienie samorządności i decentralizacji, choć będące przedmiotem licznych studiów naukowych i praktyką życia publicznego wielu społeczeństw, wciąż pozostaje trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Po części problem ten związany jest z próbami wyjaśnienia tej idei poprzez nawiązanie do platońskiej koncepcji państwa-miasta. Wynika to z faktu, że mimo oczywistych ograniczeń w partycypacji politycznej w ówczesnej *polis*, ze względu na niewielki zajmowany obszar oraz niewielką liczbę ludności, była ona przykładem powszechnego udziału wolnych obywateli w procesie decydowania politycznego³. Na mocy tego samorząd sprowadzany jest do rządzenia samym sobą, w wymiarze wyodrębnionej, bądź nie, wspólnoty (o charakterze terytorialnym, zawodowym itp.). Samorządność oznacza niezależność danej wspólnoty od scentralizowanych struktur państwowych oraz partycypację w rozwiązywaniu problemów jej dotyczących⁴. W ślad za Bogusławem Banaszakiem można powtórzyć, że w pryzmacie prawa samorząd terytorialny to „forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej”⁵. Mająca dla państw europejskich uniwersalny charakter Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która została przyjęta przez Radę Europy w 1985 r.⁶,

³ M. Barański, *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego*, [w:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 8.

⁴ B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 60.

⁵ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 493.

⁶ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. nr 124, poz. 607. Dokument ten przez Federację Rosyjską został ratyfikowany 11 kwietnia 1998 r.

definiuje samorząd lokalny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”⁷.

W tym kontekście idea samorządu terytorialnego materializuje się jako: a) jedna z podstaw ustroju państwa demokratycznego, gdzie część kompetencji suwerena jest realizowana poprzez organy wyłączone ze struktury państwowej władzy centralnej; b) specyficzna forma realizacji władzy suwerena w drodze samostanowienia danej wspólnoty lokalnej w ramach określonych ustawami; c) system stosunków społecznych, związanych z realizacją posiadanego prawa do decydowania w kwestiach dotyczących danej wspólnoty, mechanizm politycznej organizacji społeczności lokalnej.

Swoiste ścieranie się dwóch przeciwstawnych trendów – centralizacji i decentralizacji władzy – pozwala wyróżnić podstawowe cechy właściwe samorządowi terytorialnemu i odróżniające go od władzy państwowej. O ile władza centralna ma charakter władzy najwyższej i suwerennej, to samorząd terytorialny ma niższy status: funkcjonuje w ramach wyznaczanych przez władzę centralną i jest przez nią kontrolowany w zakresie realizacji posiadanych kompetencji. Z natury rzeczy samorząd terytorialny ma jasno wytyczone granice w przestrzeni. Sprowadza się do zarządzania sprawami wspólnoty, czyli społeczności powiązanej ze sobą więzami historycznymi, kulturowymi czy etnicznymi. Jednocześnie może mieć charakter wieloszczeblowy (np. gmina, powiat, obwód, republika autonomiczna), co oznacza, że na różnym szczeblu decyduje się o różnych zagadnieniach dotyczących danej wspólnoty. Znaczącym elementem wpływającym na charakter samorządności oraz jej zakres jest fakt funkcjonowania w państwie o systemie unitarnym bądź federalnym. W państwie unitarnym wszystkie organy władzy swoje funkcjonowanie wywodzą z postanowień prawa określonego przez władze centralne. Samorząd w takim państwie podlega centralizacji, czyli zasadniczo podział władz może mieć wyłącznie charakter poziomy, a samorząd, jako podstawowa instytucja pionowego podziału, może dotyczyć wyłącznie władzy wykonawczej⁸. Państwo federalne opiera się na pionowym podziale władz (ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza), a suwerenność jest podzielona na dwa szczeble: federacyjny i części składowych tworzących dane państwo.

Federalny ustrój państwa wskazuje zatem na istnienie pewnego „metapoziomu” samorządności, aczkolwiek nie należy tego utożsamiać z faktem, iż

⁷ *Ibidem*.

⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 17.

takie państwo jest „bardziej samorządne” (a także bardziej demokratyczne) niż państwo unitarne. Charakter organizacji struktury administracyjnej nie jest bowiem czynnikiem decydującym o stopniu samorządności.

Współcześnie wskazuje się, że samorząd odgrywa kluczową rolę w procesie decentralizacji państwa⁹. Istotnie, teoria suwerenności państwa i monopolu na pełnienie władzy publicznej skutkowałą ograniczonym rozwojem form samorządności. Silne państwo rządzone przez monarchę nie mogło dopuścić do rozbudowy samorządności, gdyż proces ten mógłby zagrozić autorytetowi i skuteczności władzy monarszej. Dopiero postęp względnej demokratyzacji życia społecznego nowoczesnych państw przyniósł rozwój idei cedowania części kompetencji i zagadnień związanych z życiem wspólnot lokalnych na nie same. Decentralizacja i dekoncentracja władzy odbywa się poprzez rozłożenie kompetencji na różne podmioty w pionowym układzie struktury terytorialnej państwa, a władzę publiczną sprawują ogniwa różnych szczebli¹⁰. Proces tegoż „rozkładu” przebiegał w różnych państwach odmiennie, aczkolwiek to państwa europejskie wykształciły różne modele samorządu, na których w znakomitej większości bazują państwa całego świata. W literaturze naukowej istnieje kilka typologii państwowych tradycji samorządności, które odwołują się do europejskiej tradycji stosunków społeczeństwa z organami władzy¹¹.

W świetle powyższego współczesna idea samorządności zakorzeniona jest w cywilizacji europejskiej¹². Jej realizacja bez uznania zasady zwierzchności prawa, równości wobec niego, poszanowania własności prowadzi do wykształcenia form ułomnych samorządu. Jego funkcjonowanie w państwach o ustroju niedemokratycznym bądź demokracji wadliwej jest albo prawnie wykluczone, albo sprowadza się do fasady maskującej prawdziwy obraz mechanizmów politycznych. Przykład Rosji, państwa o wielowiekowym dziedzictwie samodzierżawia carów oraz siedmiu dekadach komunistycznego totalitaryzmu, wydaje się w tym kontekście szczególnie interesującym przypadkiem. Z jednej strony już

⁹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 27; S. S. Dębski, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Grudziądz 2014, s. 27.

¹⁰ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Political Science”, nr 14–15, 2006.

¹¹ Fundamentalną pracą przedstawiającą typologię samorządów jest: E. C. Page, M. J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary Studies*, London 1987. Omówienie zagadnienia zob. L. Rajca, *Modele samorządu terytorialnego*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 15–17.

¹² Uwagi o cywilizacyjnym charakterze modeli samorządności zob. J. Stępień, *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, 2015.

u zarania dziejów Rusi istniał prężny ośrodek władzy opartej na autonomii i demokracji wiecowej – Nowogród Wielki, z drugiej – całe wieki despocja carska wymierzała ostrze swych represji w uprzywilejowane warstwy arystokratyczne, to ograniczając jej prawa, to zaś okresowo dopuszczając do „odwilży”¹³. W świetle powyższego kształtujący się w Rosji model samorządu terytorialnego nie wpisuje się ściśle we wspomniane ujęcia teoretyczne. O ile z pewnością jest mu bliżej do modelu silnego uzależnienia od administracji rządowej, to w istocie rzeczy jego nieprzystawalność do wymienionych klasyfikacji jest pochodną samej natury systemu politycznego tego państwa. Jednocześnie należy zaznaczyć, że Federacja Rosyjska w 1998 r. ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, a jej prawodawstwo wytycza zgodne z nią formalnoprawne ramy rozwoju instytucji samorządności terytorialnej. Mimo to samorządność w Rosji wciąż jest przedmiotem dyskusji i brak jednoznacznego jej modelu. Równie problematyczna pozostaje kwestia decentralizacji i zakresu kompetencji jej poszczególnych jednostek składowych.

Uwarunkowania federalizmu w Rosji

Ustrój państwowy, w tym kwestie decentralizacji, w każdym państwie uwarunkowane są wieloma czynnikami natury historyczno-społecznej, geograficznej i ekonomicznej. Organizacja administracyjno-terytorialna współczesnej Rosji czerpie bezpośrednio z rozwiązań obowiązujących w okresie istnienia ZSRR – po jego rozpadzie i powstaniu niepodległej Rosji doszło do kilku nieznacznych modyfikacji polegających na powołaniu 4 republik na bazie dotychczasowych obwodów autonomicznych oraz połączeniu mniejszych jednostek terytorialnych (dotyczy to najwyższego szczebla podziału administracyjnego). Obecnie w skład federacji wchodzi 22 republiki, 9 krajów, 46 obwodów, 3 miasta federalne, 1 obwód autonomiczny i 4 okręgi autonomiczne (uwzględniając faktyczne, choć nieuznane przez społeczność międzynarodową zmiany po aneksji Krymu). Podmioty te są znacznie zróżnicowane etnicznie, ludnościowo (np. obwód moskiewski – 7,2 mln mieszkańców, Nieniecki Obwód Autonomiczny – 43 tys. mieszkańców), przestrzennie (np. Jakucja – 3 mln km kw., Inguszetia – 3,6 tys. km kw.) czy gospodarczo (Nieniecki Obwód Autonomiczny – 4 mln rubli PKB per capita, Czeczenia – 88 tys. rubli PKB per capita). Oprócz powyższych kwestii szczególnie duży wpływ na federalizm w Rosji mają kwestie polityczne.

¹³ Omówienie najdawniejszych form samorządności lokalnej w Rosji zob. R. Czachor, *Historyczne źródła instytucji samorządu lokalnego w Rosji*, „Rocznik Instytutu Polsko-Rosyjskiego”, nr 1 (8), 2015.

W poszczególnych republikach postradzieckich, w tym także w Federacji Rosyjskiej, po chaosie pierwszych lat niepodległości fundamentalnym celem rządzących było wprowadzenie bezalternatywnych rządów prezydenckich¹⁴. Zachodzące w nich przekształcenia deklarowane były jako demokratyzacja, jednakże w istocie, zgodnie z intencjami nomenklaturowych elit, ukierunkowane zostały na petryfikację, zmienionych względem ZSRR w formie i treści, reżimów niedemokratycznych. W efekcie nowe postradzieckie systemy polityczne w wielu kwestiach stanowią jedną kategorię, charakteryzując się zachowaniem „demokratycznej i konstytucyjnej fasady” przy jednoczesnym oparciu się o bezalternatywne i słabo limitowane rządy prezydenckie¹⁵.

W przypadku Rosji proces transformacji systemowej doprowadził do wykształcenia się ustroju z dominującą instytucją głowy państwa, która łączy prerogatywy władzy wykonawczej i ustawodawczej. Jego pozycja ustrojowa sprawia, że dominuje on zarówno nad parlamentem, jak i rządem. Skład gabinetu ministrów w praktyce nie zależy od parlamentarnej większości, lecz prezydenta. Co więcej, w przypadku napięć na linii rząd–parlament, głowa państwa może doprowadzić do rozwiązania tego ostatniego i ogłoszenia przedterminowych wyborów. W takich warunkach bardzo wątpliwe wydaje się sprawne funkcjonowanie samorządu lokalnego, a więc oddanie w ręce określonej społeczności części kompetencji organów władzy państwowej. Niebagatelne znaczenie ma fakt, że Rosja jest państwem bardzo rozległym terytorialnie i różnorodnym pod względem etnicznym. Istnienie struktury federalnej *per se* zakłada określony zakres autonomii i kompetencji poszczególnych jej części. W praktyce jednak federalizm rosyjski sprowadza się do form organizacji terytorialnej państwa, a nie możliwości artykulacji i realizacji żądań mieszkańców danego podmiotu. Zarówno obecnie, jak i w perspektywie diachronicznej ze względu na szereg czynników etnokulturowych i ekonomicznych zwiększenie zakresu samodzielności poszczególnych elementów składowych państwa rosyjskiego, poluźnienie więzów federacyjnych i zasady centralizmu groziło dezintegracją całej Rosji. Zatem ograniczony charakter samorządu terytorialnego podyktowany był i jest nie tylko interesem rządzących i dążeniem do budowy określonego systemu

¹⁴ Tezę tę rozwija Dmitrij Furman w swojej ostatniej pracy: Д. Фурман, *Движение по спирали. Российская политическая система в ряду других систем*, Москва 2010.

¹⁵ Jak stwierdza Siergiej Mirzoev, „polityczne procesy w państwach postkomunistycznych demonstrują tę samą prawidłowość – legitymacja dotychczasowego władcy lub prezydenta jest związana z jego osobą tak mocno, że nie może być przeniesiona na nowego prezydenta”. С. Мирзоев, *Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях»*, Москва 2006, s. 23; Д. Фурман, *Движение по спирали, op. cit.*, s. 12.

politycznego, ale także dążeniem do zachowania integralności terytorialnej państwa. Rosja, jak i inne państwa znajdujące się w fazie transformacji, ponad dwie ostatnie dekady znajdowała się w fazie poszukiwania form i metod zarządzania państwowego, w tym określenia modelu realizacji interesów władzy państwowej i wspólnot lokalnych. Obecny okres rozwoju rosyjskiego samorządu terytorialnego jak w soczewce skupia w sobie problemy i sprzeczności okresu transformacji, zagadnienia polityczne i społeczno-ekonomiczne.

Kształtowanie się modelu samorządu terytorialnego we współczesnej Rosji nie jest wciąż zakończone. Należy wskazać, że ze względu na szereg czynników natury geograficznej, etniczno-kulturowej czy ekonomicznej, proces ten napotyka wiele obiektywnych przeszkód. Petryfikacja instytucji i wartości demokratycznych uwarunkowana jest zarówno tradycją i praktyką silnej władzy państwowej o cechach wybitnie autokratycznych, jak i różnorodnością form życia społecznego narodów Federacji Rosyjskiej. Zagadnienie kształtowania się samorządu terytorialnego Rosji można rozpatrywać w szerszym kontekście demokratyzacji tego kraju, jego modernizacji i westernizacji. Problem zakresu swobód obywatelskich czy samorządności został tym samym w pewien sposób wpleciony w dyskusję o naturze ustroju politycznego Rosji, politycznej roli narodu oraz relacji Rosji z Zachodem. Jak piszą rosyjscy badacze, piętno na rosyjskiej polityce, organizacji politycznej i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego odcisnęło peryferyjne położenie państwa i pozostawanie na uboczu, choć jednak pod wpływem procesów zachodzących na kontynencie europejskim. Położona na peryferiach Europy Rosja znajdowała się na styku wielu stref socjokulturowych, historycznych i ekonomicznych. Cywilizacyjna niedookreśloność – ani Zachód, ani Wschód, *samobytność* – wpływała na wytworzenie się syndromu zacofanego, doganiającego inne kraje, państwa. To z kolei warunkowało zapożyczanie rozwiązań prawnych i administracyjnych stosowanych w innych państwach¹⁶. Historycznie w Rosji wykształciły się dwie formy władzy terenowej: miejscowe zarządzanie państwowe oraz miejski i ziemski samorząd. W okresie transformacji pokomunistycznej dołączyła do nich (zastępując dawne formy samorządu) współczesna forma samorządności, określana mianem municypalnej. Formy te łącznie stanowiły i stanowią system terenowego zarządzania państwowego. Tak więc miejscowe zarządzanie (państwowe) to działalność państwowych organów władzy centralnej w terenie, m.in. poprzez podlegające jej organy egzekutywy. Samorząd lokalny to aktywność danej społeczności oraz wybieranych przez nią organów władzy miejscowej. Rozróżnienie to jest ważne, gdyż unaocznia istnie-

¹⁶ Е. Г. Анимича, А. Т. Тертышный, *Основы местного самоуправления*, Москва 2000, s. 16.

nie dualnego systemu rozwiązywania zagadnień o znaczeniu lokalnym. Z jednej strony kwestie te są przedmiotem decydowania samej wspólnoty, poprzez organy samorządowe, z drugiej zaś pozostają pod bezpośrednią kontrolą organów władzy centralnej, zachowującej prawo do regulowania również sfer życia lokalnego.

Ewolucja relacji pomiędzy władzą centralną a podmiotami federacji w latach 1991–2015

Rozpad ZSRR związany był z falą separatyzmów republik związkowych (głównie republik bałtyckich, Ukrainy, Gruzji). Jego dezintegracja przyniosła także dążenia innych podmiotów o randze niższej niż republika związkowa do podwyższenia swojego statusu czy wręcz uzyskania niepodległości. Dotyczyło to głównie podmiotów wchodzących w skład nowo powstającej Federacji Rosyjskiej o nierosyjskim składzie etnicznym, głównie Czeczenii, Tatarstanu czy Jakucji. Dążenia te znacznie wpłynęły na model federacji, który istniał w latach 1991–1995. Kształtował się on w okolicznościach słabości władz centralnych – zarówno w kwestii kontroli przez centrum podmiotów składowych państwa, jak i konfliktu pomiędzy obozem prezydenta Borysa Jelcyna i parlamentem – które generalnie dążyły do ograniczenia niezależności podmiotów i podpisania przez nie nowych umów związkowych. Podkreślić należy, że w skali całego państwa brakowało trwałych przesłanek ku demokratyzacji kraju, w tym kulturowych i ekonomicznych. Społeczeństwo rosyjskie *en masse* znajdowało się w stanie Durkheimowskiej anomii, pozbawione było funkcjonalnych więzi, wzajemnego zaufania oraz innych elementów warunkujących istnienie wspólnoty i kapitału społecznego¹⁷.

Ówczesny model federacji cechował dualizm i asymetria statusu części składowych federacji. Wynikała ona z ustroju ZSRR, jednak przed jego rozpadem autonomia poszczególnych podmiotów miała charakter wyłącznie deklaratoryjny. Pierwszą grupę podmiotów stanowiły republiki autonomiczne, które jeszcze w 1978 r. przyjęły własne konstytucje. Posiadały one wybieralne organy legislacyjne, zaś w latach 1991–1994 wprowadziły wybieralne egzekutywy (prezydentów). W republikach, w których większość ludności była nierosyjska, sytuacja ta służyła postępującej emancypacji lokalnych elit politycznych, dążących do ograniczenia wpływów władz centralnych, m.in. w kwestii alokacji zasobów (kwestia ta była istotna w Tatarstanie i Baszkirii, gdzie wydobywa się ropę naft-

¹⁷ Por. uwagi: И. К. Панти́н, *Проблемы и противоречия становления демократии в России*, [w:] А. А. Гусейнов (red.), *Демократия и суверенитет: Многообразие исторического опыта*, Москва 2010, s. 27.

ową oraz Jakucji, bogatej w wiele surowców, m.in. diamenty)¹⁸. Drugą grupę podmiotów stanowiły pozostałe jednostki administracyjno-terytorialne. Ich organy legislatywy były wybieralne, ale egzekutywa, w postaci gubernatora, wyznaczana była przez prezydenta Rosji. W omawianym czasie zarysowywał się trend ku wybieralności gubernatorów przez ludność danej jednostki, nie był on jednak powszechny. Brak możliwości wyboru gubernatora przez lokalną społeczność częściowo rekompensowało ich wyznaczanie spośród lokalnych elit oraz podwójna odpowiedzialność gubernatora – przed władzą centralną oraz lokalną radą deputowanych.

Wprowadzenie przez Borysa Jelcyna jeszcze w czasie istnienia ZSRR stanowisk gubernatorów nie zawsze odgrywało dla niego pozytywną rolę – w czasie tzw. puczu Janajewa w sierpniu 1991 r. część z nich poparła przewrót, a więc wystąpiła przeciwko Jelcynowi. Wzrost autonomii regionów wynikał również z deklaracji i zachęt samego rosyjskiego prezydenta, głoszącego, by „brać tyle suwerenności, ile dane podmioty są w stanie udźwignąć”. W procesie tym władze centralne zmuszone były umożliwić peryferiom dalece samodzielne postępowanie w kwestiach administracyjnych i gospodarczych. Służyło to wykształceniu się w poszczególnych republikach federalnych i obwodach sytuacji odzwierciedlającej w skali regionalnej wydarzenia mające miejsce na arenie ogólnokrajowej¹⁹. Powstawały lokalne sieci klientelistyczne, grupy o charakterze biznesowo-administracyjnym dążące do monopolizacji procesów prywatyzacji, eliminacji konkurencji (w sposób legalny i nielegalny) oraz kontrolowania władz lokalnego szczebla. W epoce Jelcyna Rosja stanowiła reżim, który można zaklasyfikować jako Dahlowską rywalizacyjną oligarchię²⁰. Początkowo obóz prezydenta starał się nie wiązać z żadną siłą polityczną, wykorzystując zbudowany na przełomie lat 80. i 90. XX w. społeczny wizerunek radykalnego reformatora-demokraty oraz tworzyć własne zaplecze w poszczególnych częściach składowych państwa²¹. W tym samym okresie, niezależnie od prezydenta, zaczęły powstawać silne regionalne grupy aktorów biznesowo-politycznych. W określonym stopniu dominację władzy centralnej nad tymi grupami zapewniało wprowadzenie jesz-

¹⁸ Г. В. Голосов, *Российская партийная система и региональная политика 1993–2003*, Санкт-Петербург 2006, s. 157–162.

¹⁹ S. Gardocki, *Rosyjski federalizm: powstanie, problemy i perspektywa*, [w:] S. Gardocki (red.), *Obszar byłego ZSRR. Klęska demokracji czy transformacja?*, Toruń 2013, s. 148–152.

²⁰ В. Елизаров, *Элитистская теория демократии и современный российский процесс*, „Полис. Политические исследования”, nr 1, 1999, s. 72.

²¹ T. F. Remington, *Democratization and the new political order in Russia*, [w:] K. Dawisha, B. Parrott (red.), *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge 1997, s. 73.

cze w 1991 r. pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w podmiotach federacji, o kompetencjach kontrolnych wobec władz miejscowych. Początkowo mieli oni zapewnić wierność lokalnych elit prezydentowi Jelcynowi, w praktyce służąc jako instytucja wypracowująca kompromis pomiędzy władzami centralnymi a peryferiami. Zasadniczo badacze okres ten oceniają jako sprzyjający rozwojowi demokracji i pluralistycznej polityki w podmiotach federacji²².

Istotnym wydarzeniem osłabiającym pozycję republik i zbliżającym ich status do statusu pozostałych podmiotów było przyjęcie konstytucji Rosji w końcu 1993 r. Potwierdziła ono prawo republik do posiadania własnych konstytucji, innych podmiotów do posiadania statutów, zaś między statusem dokumentów obu typów nie wprowadzono większych różnic prawnych. Co istotne z perspektywy wzajemnych relacji centrum i peryferii, ustawa zasadnicza nie nadała władzy centralnej szerokich kompetencji w zakresie ingerencji w politykę podmiotów, np. prezydent posiadał jedynie prawo kontroli aktów prawnych lokalnych egzekutyw. Kolejny krok ku wzmocnieniu podmiotów federacji w ich relacjach z centrum miał miejsce w 1996 r., wraz z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów gubernatorów. Gubernatorzy oraz prezydenci republik wchodzących w skład Rosji, z racji zajmowanego urzędu, otrzymali prawo zasiadania w Radzie Federacji, wyższej izbie parlamentu. Model ten zbliżał się ku rozwiązaniu „silne centrum – silne peryferie”²³. Druga kadencja B. Jelcyna przyniosła intensywny rozwój potężnych klanów polityczno-biznesowych, które posiadały duże zaplecze w poszczególnych podmiotach federacji. Wspólnota interesów tych grup oraz znacznej części prowincjonalnych elit służyła petryfikacji modelu, w którym obie strony osiągały określone korzyści mające charakter zawłaszczania państwa w duchu neopatrymonialnego wykorzystywania dóbr publicznych w prywatnych celach²⁴. Jelcyn, tolerując i wzmacniając władze regionalne, „spłacał dług” za poparcie udzielone mu w wyborach prezydenckich.

W okresie premierostwa Jewgienija Primakowa wpływy administracji prezydenta Jelcyna oraz jego otoczenia, tak zwanej „rodziny”, na sieci klientelistyczne istotnie zmniejszyły się, głównie w wyniku kryzysu gospodarczego w 1998 r., który ograniczył zaufanie społeczeństwa i części elit do Jelcyna. Już jednak w 1997 r. władze centralne podjęły próbę zwiększenia swoich wpływów

²² J. W. Hahn, *Democratization and political participation in Russia*, [w:] K. Dawisha, B. Parrott (red.), *Democratic changes...*, op. cit., s. 132–141.

²³ Р. Ф. Туровский, *Центр и регионы: проблемы политических отношений*, Москва 2007, s. 58–74.

²⁴ Szerzej: R. Czachor, *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań*, Wrocław 2015.

w podmiotach państwa, precyzując na mocy ukazu prezydenta zakres kompetencji pełnomocnych przedstawicieli prezydenta i wyprowadzając ich spod nieformalnej zależności od gubernatorów²⁵. Nie zostali oni wprowadzeni w Tatarstanie, Baszkirii i Jakucji, co świadczy, że władze centralne nie były w stanie złamać oporu najsilniejszych elit regionalnych. W czasie rządów gabinetu Primakowa, w latach 1998–1999, nastąpiło odrodzenie idei ograniczenia samodzielności podmiotów federacji poprzez przywrócenie mechanizmu wyznaczania gubernatorów przez prezydenta. Jej realizacja nastąpiła po objęciu władzy przez Władimira Putina.

Zaraz po przejściu stanowiska głowy państwa w 2000 r. Putin zagwarantował *status quo* najwyższemu ogniowom sieci klientelistycznej wytworzonej wokół B. Jelcyna, ale jednocześnie rozpoczął demontaż systemu oligarchicznego. Proces ten zakończył się w roku 2003 wprowadzeniem reżimu biurokratycznego, oficjalnie nazwanego „sterowaną” („suwerenną”) demokracją, który koncentruje się na zapewnieniu utrzymania władzy przez aparat biurokratyczny²⁶. W pierwszych latach rządów W. Putina nastąpiło odejście od poszukiwania równowagi w relacjach centrum z podmiotami federacji metodami nieformalnymi, co było charakterystyczne dla panowania B. Jelcyna, wprowadzenie ścisłej kontroli części składowych państwa poprzez aparat biurokratyczny i odwołanie do retoryki państwowej i patriotycznej. Szczególna rola przypadła pełnomocnym przedstawicielom prezydenta w powołanych w maju 2000 r. okręgach federalnych – „nadbudowach nad podmiotami federacji”, których zadania koncentrują się wokół kwestii kontrolnych i koordynacyjnych²⁷. Powstanie okręgów federalnych, choć niebędących jednostkami administracyjno-terytorialnymi ani niemających oparcia w konstytucji, istotnie wpłynęło na rozwój rosyjskiego modelu federacji. Lokalne władze podmiotów państwa zostały podporządkowane prezydenckiej superstrukturze, która, stanowiąc element „pionu władzy prezydenckiej” (okręgi federalne i będący na ich czele pełnomocni przedstawiciele nie stanowią odrębnej instytucji władzy) istotnie rzutowała na samodzielność części składowych federacji. Prezydent Rosji zyskał prawo dymisji gubernatorów oraz rozwiązywania lokalnych ciał legislatywy. Gubernatorzy w 2002 r. utracili prawo zasiadania w Radzie Federacji, co ograniczyło nie tylko ich wpływ na politykę ogólnopaństwową jako grupy interesów, ale również możliwość skutecznego reprezentowania własnego

²⁵ P. Ф. Туrowsкий, *op. cit.*, s. 240.

²⁶ M. Słowikowski, *Rozważania nad naturą reżimu politycznego Rosji*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010, s. 33–60.

²⁷ S. Gardocki, *op. cit.*, s. 158.

regionu. Oznaczało to, że lokalne elity zostały ściśle uzależnione od woli centrum, utraciły dotychczasową autonomię i możliwość prowadzenia gry o realizację własnych celów. W ujęciu neopatrymonialnym proces ten polegał na przejściu od systemu wielu konkurujących sieci klientelistycznych do systemu jednej sieci, ściśle uzależnionej od głowy państwa. Z oligarchicznych, w których aktorzy poszukiwali możliwości zwiększenia indywidualnych korzyści biznesowych, sieci te przekształciły się w biurokratyczne, zdominowane przez urzędników budujących pozycję wyłącznie na bazie pełnionego urzędu, a więc z zasady propaństwowych.

Ukoronowaniem procesu ograniczenia autonomii podmiotów federacji stały się zmiany prawne obowiązujące od 2005 r. Porzucono wówczas zasadę wybieralności gubernatorów na rzecz ich powoływania przez prezydenta za zgodą lokalnej legislatury. W praktyce oznacza to wyznaczanie gubernatora przez władze centralne²⁸. Zależność podmiotów od państwowego centrum pogłębiło prawo gubernatora do rozwiązywania lokalnego organu prawodawczego. Ciała te posiadają prawo zainicjowania odwołania gubernatora, jednak decyzja w tej sprawie należy do prezydenta. Po 2005 r. ujawniła się nieobecna wcześniej tendencja do obsadzania urzędów gubernatorów przez osoby niezwiązane z danym regionem, które mają odgrywać rolę swoistych menedżerów przysyłanych ze stolicy (za kuriozalny można uznać przykład obsadzenia stanowiska gubernatora Czukockiego Okręgu Autonomicznego przez oligarchę Romana Abramowicza).

W ostatniej dekadzie lokalne władze stały się *de facto* częścią władz centralnych, odpowiedzialną, przede wszystkim poprzez instytucje pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych, przed głową państwa, a nie lokalną wspólnotą. Pion prezydencki wchłonął instytucje mające być reprezentacją interesów ludności, a tym samym model federacji zbliżył się do rozwiązań funkcjonujących w ZSRR. Ludność pozbawiona została możliwości artykulacji i narzędzi agregacji potrzeb i żądań w ramach instytucji politycznych własnych jednostek administracyjno-terytorialnych. Autonomia podmiotów federacji, w okresie po 1991 r. i tak niezbyt rozwinięta, została ograniczona, zastąpiona ścisłą hierarchizacją i centralizacją²⁹. Wśród uzasadnień tego trendu wskazuje się, że społeczeństwo rosyjskie wciąż nie jest gotowe na demokratyzację, skłonne do odtwarzania scentralizowanego,

²⁸ Szerzej: E. Denkiewicz, *Ewolucja rosyjskiego federalizmu w epoce Władimira Putina*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 111–124; P. Ф. Туровский, *op. cit.*, s. 245–261.

²⁹ Е. Г. Ясин, *Приживется ли демократия в России*, Москва 2012, s. 185.

autorytarnego i skorumpowanego systemu władzy³⁰. Wydaje się to potwierdzać tezę o żywotności i potencjale reprodukcji dysfunkcyjnych systemów politycznych prześlągniętych zjawiskami nieformalnymi.

Obecny ustrój federalny Rosji, stosunki władzy w poszczególnych podmiotach, odzwierciedlają obecną na szczeblu centralnym tendencję do dominacji władzy wykonawczej – szerokie prerogatywy prezydenta Rosji i jego pozycję ustrojową w podmiotach w pewnym stopniu ucieleśniają gubernatorzy. Ograniczenie autonomii podmiotów postrzegane jest jako element centralizacji państwa, degradacja osiągnięć demokratycznych reform i pluralizmu³¹. Wydaje się potwierdzać to ogólnorosyjski trend do dominacji w systemie partyjnym partii władzy „Jedna Rosja”. Zarówno na poziomie rozwiązań ustrojowych, jak i nieformalnych mechanizmów władzy obecny model federacji ma w dużej mierze charakter fasadowy, proces ograniczenia autonomii podmiotów państwa i pluralizmu w ich polityce jest ściśle powiązany z niedemokratycznymi zjawiskami, które mają miejsce w Rosji w okresie rządów W. Putina.

Streszczenie

Ewolucja ustroju federalnego Rosji w ujęciu neoinstytucjonalnym

Federalny ustrój państwa z zasady służy utrzymaniu autonomii, artykulacji i realizacji interesów podmiotów federacji. W przypadku Rosji federalny ustrój jest fasadą, za którą skrywa się scentralizowany i zhierarchizowany model rządów. Celem artykułu jest charakterystyka procesu ewolucji rosyjskiego modelu federacji, wskazanie etapów tego procesu i jego związku z występującym na poziomie ogólnopaństwowym ograniczaniem pluralizmu. Skupia się on na kwestiach funkcjonalnych i określeniu zależności pomiędzy zjawiskami autorytarnymi a ewolucją modelu federacji w Rosji.

Słowa kluczowe: decentralizacja władzy, samorząd terytorialny, federalizm, Rosja.

Summary

Evolution of the federal system in Russia in a neo-patrimonial approach

Principally, federal type state is seen as favourable for articulation and realization of the federation subjects' interests. In case of contemporary Russia, its federal organization is a facade hiding strictly hierarchical and centralized type of power. The aim of the paper is to describe the process of federation evolution and presenting

³⁰ С. А. Никольский, *Вниз по лестнице, ведущей вверх, или пути развития демократии в России в конце XX-начале XXI века*, [w:] А. А. Гусейнов (red.), *Демократия и суверенитет*, *op. cit.*, s. 63.

³¹ Е. Г. Ясин, *op. cit.*, s. 258.

its main stages in context of state level pluralism limitation. The author focuses on functional issues and defines relation between authoritarian tendencies and federal state model evolution in Russia.

Keywords: decentralization of power, local self-government, federalism, Russia.

Bibliografia

1. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
2. Barański M., *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego*, [w:] M. Barański, S. Kantyka, Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.
3. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
4. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. nr 124, poz. 607.
5. Czachor R., *Historyczne źródła instytucji samorządu lokalnego w Rosji*, „Rocznik Instytutu Polsko-Rosyjskiego”, nr 1 (8), 2015.
6. Czachor R., *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań*, Wrocław 2015.
7. Denkiewicz E., *Ewolucja rosyjskiego federalizmu w epoce Władimira Putina*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
8. Dębski S. S., *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Grudziądz 2014.
9. Gardocki S., *Rosyjski federalizm: powstanie, problemy i perspektywa*, [w:] S. Gardocki (red.), *Obszar byłego ZSRR. Klęska demokracji czy transformacja?*, Toruń 2013.
10. Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.
11. Hahn J. W., *Democratization and political participation in Russia*, [w:] K. Dawisha, B. Parrott (red.), *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge 1997.
12. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.
13. Lowndes V., *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.
14. Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Political Science”, nr 14–15, 2006.
15. Page E. C., Goldsmith M. J., *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary Studies*, London 1987.

16. Peters G., *Institutional Theory in Political Science: The „New Institutionalism”*, London-New York 1999.
17. Potulski J., *Idea i praktyka federalizmu w Rosji*, Toruń 2004.
18. Rajca L., *Modele samorządu terytorialnego*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
19. Remington T. F., *Democratization and the new political order in Russia*, [w:] K. Dawisha, B. Parrott (red.), *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge 1997.
20. Rhodes R. A. W., Burder S.A., Rockman B.A. (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006.
21. Słowikowski M., *Rozważania nad naturą reżimu politycznego Rosji*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010.
22. Stępień J., *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd terytorialny”, nr 3, 2015.
23. Анимица Е. Г., Тертышный А. Т., *Основы местного самоуправления*, Москва 2000.
24. Голосов Г. В., *Российская партийная система и региональная политика 1993–2003*, Санкт-Петербург 2006.
25. Елизаров В., *Элитистская теория демократии и современный российский процесс*, „Полис. Политические исследования”, nr 1, 1999.
26. Мирзоев С., *Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях»*, Москва 2006.
27. Никольский С. А., *Вниз по лестнице, ведущей вверх, или пути развития демократии в России в конце XX-начале XXI века*, [w:] А. А. Гусейнов (red.), *Демократия и суверенитет: Многообразие исторического опыта*, Москва 2010.
28. Пантин И. К., *Проблемы и противоречия становления демократии в России*, [w:] А. А. Гусейнов (red.), *Демократия и суверенитет: Многообразие исторического опыта*, Москва 2010.
29. Туровский Р. Ф., *Центр и регионы: проблемы политических отношений*, Москва 2007.
30. Фурман Д., *Движение по спирали. Российская политическая система в ряду других систем*, Москва 2010.
31. Ясин Е. Г., *Приживется ли демократия в России*, Москва 2012.



Problemy i sukcesy edukacji w zakresie regionalnego języka i kultury na przykładzie Katalonii Północnej

Przemiany edukacji języka katalońskiego na terenie Katalonii Północnej są procesem zachodzącym w stosunkowo mało licznej społeczności lokalnej pod wpływem zarówno czynników wewnętrznych, takich jak mobilizacja etniczna mieszkańców tego obszaru, jak i zewnętrznych, jak polityka francuska na poziomie państwa oraz regionu. Choć uwarunkowania historyczne różnią się od polskich, warto podkreślić, że również dla francuskich Katalończyków ostatnie lata przyniosły istotne zmiany w zakresie edukacji regionalnej.

Katalonia Północna

Położona we Francji Katalonia Północna należy do krajów katalońskich (*Paisos Catalans*). Termin „kraje katalońskie” odnosi się do tradycji kultury i języka, są to ziemie dawnej korony Aragonii, obecnie znajdujące się na terenie czterech państw: Andorry, Francji, Hiszpanii i Włoch. Mieszkańcy tego obszaru tradycyjnie posługiwali się językiem katalońskim, ale obecnie nie jest on znany całej populacji z różnych przyczyn. Sytuacja katalońskiego jest odmienna w różnych częściach obszaru, w zależności od prowadzonej przez dane państwo i region polityki. W tym artykule zajmę się wyłącznie edukacją regionalną Katalonii Północnej, nazywaną też Roussillon, od nazwy największego z pięciu historycznych comarek (czyli odpowiedników powiatów) regionu. W dużej mierze pokrywa się on z obszarem francuskiego administracyjnego Departamentu Pireneje Wschodnie. Po francusku termin Katalonia Północna (*Catalogne Nord*) nie jest neutralny politycznie, bo odnosi się do związków historycznych i kulturowych z południem Katalonii, dlatego częściej używa się określenia Roussillon lub administracyjnej nazwy departamentu. Na potrzeby niniejszego artykułu posługuję się tymi terminami zamiennie. Północna Katalonia tworzy trójkąt

po między Pirenejami na południu, górami Corbières na północnym zachodzie i Morzem Śródziemnym na wschodzie. Masyw Canigou o wysokości 2785 m n.p.m. dominuje nad terytorium, będąc jednocześnie symbolem ważnym dla Katalończyków z obu stron granicy.

Traktat pirenejski i jego konsekwencje

Przynależność Katalonii Północnej do Francji jest efektem podpisanego na wyspie Faisanes, leżącej na rzece rozgraniczającej Francję i Hiszpanię, 7 listopada 1659 r. traktatu pirenejskiego, który zakończył konflikt zbrojny będący częścią wojny trzydziestoletniej. Francja w tym konflikcie kontrolowała terytorium Katalonii od 1641 r., czyli od wybuchu rewolty katalońskiej, kiedy to połączone siły francuskie i lokalne pokonały hiszpańską armię na wzgórzu Montjuic, do roku 1652. Traktat ze strony władcy hiszpańskiego Filipa IV był złamaniem obietnicy danej Katalończykom o niepodzielności ich ziem. Źródłom katalońskim zdarza się określać go bardzo mocno negatywnie: *mutilació* – okaleczenie, gdyż w oderwanej części znajdują się miejsca o tak doniosłym znaczeniu historycznym, jak siedziba dawnych królów Majorki, symboliczna góra Canigou oraz miejsce, w którym zgodnie z legendą powstała flaga żółto-czerwona flaga katalońska. Według Anthony’ego Smitha krajobrazy pełnią bardzo ważną rolę w kreowaniu mitów etnicznych. „Społeczności nie da się oddzielić od określonych miejsc zamieszkania.”¹ Katalończycy zinternalizowali pewne cechy i określone style życia związane z terenem Katalonii, niezależnie od omawianego traktatu, którego bezpośrednią konsekwencją było wprowadzenie cel i ograniczenie swobody przepływu ludzi i dóbr, co budziło duży opór ludności. Pośrednie konsekwencje stopniowego przekazywania terytorium to inny rozwój sytuacji językowej i kultury w zależności od przynależności do Francji lub Hiszpanii. W 1700 r. rząd Ludwika XIV zabronił używania języka katalońskiego w oficjalnych dokumentach, choć edykt ten był egzekwowany dość wybiórczo przez cały wiek XVIII. Francja nie uznawała języków mniejszościowych aż do 1956 r. Wtedy pozwolono na godzinę katalońskiego tygodniowo w szkołach średnich. Aż do lat 70. XX w. nie można było nie tylko kształcić się po katalońsku, ale i oficjalnie uczyć się samego języka w większym wymiarze godzin. Nawet w 1972 r. prezydent Georges Pompidou zadeklarował, że nie ma miejsca na języki mniejszości we Francji, która chce znaczyć coś w Europie. Doprowadziło to do sytuacji, iż w 2004 r. większość posługujących się językiem w tym regionie miała 60 lat lub więcej.

¹ A. Smith *Etniczne źródła narodów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 276.

Relacjami między kulturami w ramach jednego państwa zajmują się m.in. Janusz Mucha oraz Małgorzata Głowacka-Grajper, przez pryzmat wypowiedzi których autorka przyglądała się Roussillon. Kulturą dominującą Katalonii Północnej po traktacie pirenejskim stała się stopniowo kultura francuska, co było szczególnie widoczne w XX w., wraz z upowszechnieniem edukacji i mediów. Kultura katalońska została kulturą podporządkowaną, choć, tak jak zawsze, wpływ międzykulturowy zachodził częściowo w obie strony. „Wpływy międzykulturowe są na ogół dwukierunkowe, ale bardzo rzadko zrównoważone.”² Francuzi z innych regionów, którzy przybywali do Katalonii Północnej np. ze względu na klimat, także poznawali regionalne zwyczaje lub nawet język, co potwierdziły moje obserwacje uczestniczące, np. udział w treningu grupy *castellers*, gdzie wśród rdzennych Katalończyków przebywał zamieszkały po sąsiedzku Francuz z północy kraju, który posługiwał się także katalońskim.

Moja rozmówczyni, fizjoterapeutka i aktywistka, tłumaczy: „W Katalonii Północnej mówi się po francusku i katalońsku. Wraca się do mówienia po katalońsku dlatego, że w Perpignan jest francuski od 354 lat, kataloński był zabroniony. Był zabroniony, ale w inny sposób niż w Hiszpanii, tutaj nie zabroniono go dosłownie, tutaj mówiło się, że ci, którzy go używają, są biedni albo ze wsi”. Wskazuje ona na istotną rolę propagandy francuskiej, nadawania prestiżu francuskiemu kosztem języka regionalnego. „Więc tutaj nie zabroniono mówić po katalońsku, ale powiedziano, że mówienie po katalońsku to cecha ludzi ze wsi, tak więc ludzie przestali uczyć katalońskiego dzieci. Ludzie w wieku 80, 90 lat mówią w tym języku, ale później nie znają go osoby, aż do tych, które mają obecnie 30 lat, oni teraz zaczynają mówić. Szkoły katalońskiego tutaj mają właśnie po 30 lat. Jest więc margines osób między 30 a 70 lat, którzy nie mówią po katalońsku, mówią po francusku albo jest bardzo mało tych, co mówią.” Inny badany, animator w parku narodowym, potwierdza: „Mamy jedno stracone pokolenie. Rząd francuski bardzo chronił swój język. Ludzie, którzy teraz mają między 30 a 80, 60 lat, ludzie starsi niż 60 lat, wszyscy mówią po katalońsku, bo kiedyś dużo się tutaj używało katalońskiego. Później mamy to stracone pokolenie między 30 a 60 lat, gdzie bardzo mało osób mówi po katalońsku, ale w dzisiejszych czasach jest on odzyskiwany”. „Obowiązek szkolny we Francji wprowadzono już w 1882 r., ale wyraźny wpływ polityki asymilacji przypada na XX w., kiedy rozpowszechniły się także mass media. Najstarsze pokolenie Katalończyków z Roussillon posługiwało się katalońskim w życiu codziennym i w rodzinach, ale ich dzieci zatraciły język.” Nauczyciel katalońskiego wyjaśnia to, podając

² J. Mucha (red.), *Kultura dominująca jako kultura obca*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999 s. 26.

konkretny okres: „Tutaj w czasie asymilacji francuskiego w czasie V Republiki de Gaulle’a, po II wojnie światowej, miał miejsce najsilniejszy proces asymilacji. To wtedy dziadkowie przestali mówić po katalońsku do swoich dzieci i mówili do nich po francusku. Była taka dziura, dziadkowie rozmawiali po katalońsku między sobą, ale przestali mówić po katalońsku do dzieci. Albo w najgorszym przypadku, dzieci już nie mówiły po katalońsku do swoich rodziców, tylko mówiły do nich po francusku. Od tego momentu te dzieci również nie mówiły po katalońsku do swoich dzieci i jeśli te dzieci miały dzieci, też tego nie robiły”.

Dopiero w 2007 r. Rada Departamentu Pireneje Wschodnie uznała kataloński za oficjalny język regionu, a w 2008 r. weszła w życie nowa interpretacja konstytucji, dająca oficjalne uznanie dla języków regionalnych. Te zmiany polityczne wpływają na odnowę zainteresowania językiem i kulturą Roussillon, która wpisuje się w trend mobilizacji etnicznej zarówno na poziomie regionów, jak i narodów. Pod koniec XX w., przy jednoczesnej globalizacji, wzrosło zainteresowanie etnicznością zarówno na poziom państwowym, jak i regionalnym. O ile w Katalonii hiszpańskiej często, zwłaszcza ostatnio, pojawiają się dążenia niepodległościowe, nacjonalistyczne, o tyle w Katalonii Północnej zainteresowanie odrębnością jest zdecydowanie regionalistyczne, kulturowe, bez większych aspiracji politycznych. „Regionalizmem będzie ideologia skupiająca wokół siebie działających ludzi, która to ujmuje region i wspólnotę go zamieszkującą jako swoistą i odrębną od większej całości narodowej, której jest częścią.”³

Edukacja językowa

Ważnym elementem tożsamości etnicznej jest język. Według Katarzyny Lindy to właśnie język jest najważniejszym atrybutem katalońskości. W regionie Roussillon z racji dominacji francuskiego, rola i znaczenie języka katalońskiego nie są aż tak oczywiste. Nauczyciel katalońskiego tak wypowiada się o nim: „Kataloński jako język ma swoje początki w wieku VII/VIII, ma ponad tysiąc lat. Jest to język, który się zachował pomimo tysięcy prób jego likwidacji. Przetrwał wszystkie przeciwności i jest żywy, w wieku XXI, w czasie epoki całkowitej globalizacji, kiedy wydaje się, że wszystko ma tendencję to skupiania się wokół, w tym wypadku, ważniejszych języków, kataloński przetrwał. To jest całkowite zwycięstwo”. Ten rozmówca już samo przetrwanie języka uznaje za zwycięstwo, ale zdaniem badaczki, warto przyjrzeć się temu, co obecnie się na wygraną składa.

³ J. Poniedziałek (red.), *Wokół regionalizmu. Formy i odmiany kwestii regionalnej*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2015, s. 8.

Jedną z ważniejszych instytucji reprodukcji kultury według Basila Bernsteina jest szkoła. W Roussillon obecnie kataloński jest nauczany jako przedmiot fakultatywny w szkołach państwowych oraz język wykładowy w prywatnej sieci siedmiu szkół La Bressola. Animator w parku w narodowym zauważa większe zainteresowanie uczniów i rodziców tym językiem. „W publicznej możesz uczyć się katalońskiego. ale jako przedmiotu dodatkowego. Nie masz obowiązku uczyć się katalońskiego. Ale prawdą jest, że jest to coraz bardziej popularne i coraz więcej ludzi uczy się katalońskiego w szkole.” „W szkołach publicznych teraz też można uczyć się katalońskiego. To znaczy, że nadchodzące pokolenie będzie mówiło po katalońsku, bo jest on odzyskiwany jako dziedzictwo tego regionu, to jest ważne, nie odrzucamy francuskiego. Jesteśmy we Francji czy w Katalonii.” Coraz więcej osób decyduje się także na kształcenie prywatne. *La Bressola* oznacza po katalońsku kołyskę, gdyż ideą jej twórców było odrodzenie języka. Pierwsze powstało przedszkole o tej nazwie w roku 1976, potem szkoły podstawowe a w 2003 r. szkoła średnia. Wtedy uczyło się w tych placówkach w sumie 500 uczniów. Pierwszym celem sieci Bressola było wprowadzenie systemu edukacji, który używałby katalońskiego codziennie, tak samo jak innych języków, w których ludzie myślą, wyrażają uczucia i komunikują się z innymi. Jest to system *immersió*, czyli zanurzenia językowego, to sposób nauki, który zakłada nieustający kontakt z językiem także w rozmowach z nauczycielami i w ramach wszystkich lekcji. Wspomniany już animator wyjaśnia: „wszystkie przedmioty są nauczane po katalońsku, ale dzieci uczą się też francuskiego. Ale francuski to oddzielny przedmiot. Matematyka, przedmioty ścisłe, historia – wszystko to jest po katalońsku”.

W 1982 r. szkoła uzyskała dofinansowanie ministra kultury Jacka Lang w wysokości 100 tys. FRF. Rok później La Bressola podpisała umowę z Ministerstwem Edukacji Narodowej, w ramach której przyznano jej coroczny grant. Szczególnie korzystny okazał się rok 1993, kiedy minister edukacji narodowej, François Bayrou, zaproponował podpisanie kontraktów z Bressolą, aby uznać katalońskie szkoły zgodnie z francuskim prawem o szkołach prywatnych. Podpisano go w maju 1995 r. Animator uważa, że szkoły skupione w tej sieci „są dosyć małe. Tutaj w Prades jest może 30, mniej więcej 30 osób na każdy rocznik w szkole podstawowej. Jest bardzo ograniczona liczba, bo są to małe szkoły, ale jest ich wiele rozmieszczonych na całym terytorium”. Warto przy tym pamiętać, że miejscowość Prades liczy ok. 6 tys. mieszkańców i znajdują się tam cztery szkoły podstawowe.

Poza nauczaniem języka w ramach typowej edukacji szkolnej, istnieją w Katalonii Północnej instytucje oferujące naukę dla dorosłych – np. *Omnium Cultural*, z którym współpracuje jeden z moich rozmówców. „I jeszcze jedno miejsce,

w którym ja pracuję, jest to stowarzyszenie, które nazywa się APLEC (Asociación de Profesores en Lengua Catalana), które prowadzi coś, co nazywa się »interwencje języka katalońskiego«. »Interwencje« są to zajęcia 45-minutowe w szkołach, zazwyczaj podstawówkach i są to zajęcia 45-minutowe, które nie są lekcjami. Jest to »interwencja«, ma inny przebieg, ponieważ bazują na umowie podpisanej między szkołą a stowarzyszeniem z woli nauczycieli.” W czasie interwencji nie tyle uczy się języka w sposób systematyczny, bo te zajęcia mają zbyt mały wymiar czasowy, ile pokazuje dziedzictwo regionu.

Sukcesy

Największym sukcesem zwolenników regionalizmu katalońskiego w Rousillon jest fakt, że obecnie 30% uczniów szkół podstawowych i 15% średnich uczy się katalońskiego w szkole. Wobec faktu, że przed 50 laty w ramach edukacji szkolnej nie uczył się go nikt, wzrost wydaje się być bardzo znaczący, zwłaszcza że poznawanie tego języka to nie tylko edukacja szkolna – są też dorośli zainteresowani nauką katalońskiego. Nauczyciel języka mówi: „są ludzie, którzy się uczą. Jest ich coraz więcej. Trzeba przyznać, że jest to język mniejszościowy, ale pomimo tego że jest mniejszościowy, coraz bardziej niezaprzeczalny staje się jego prestiż”, zwracając też uwagę na inny ważny aspekt zmiany. Nie tylko liczba uczniów wzrosła, ale również język zyskał poważanie, status użytecznego. „Coraz częściej w szkołach jest obecne to przekonanie, że kataloński jest językiem prestiżowym, że rodzice chcą zapisać dzieci do szkoły, w której mówi się po katalońsku, chociaż sami nie rozmawiają po katalońsku ze swoimi dziećmi.” Zarówno prestiż samego języka, jak i wysoki poziom nauczania zauważa inny badany – wspomniany już animator w parku narodowym: „I co ciekawe, jako że szkoła Bressola ma bardzo dobrą reklamę i system nauczania, tak jak ci mówiłem, jest bardzo dużo ludzi, którzy przyjechali z północy, jest dużo ludzi z Belgii, z Bretanii z Normandii, którzy nie mówią po katalońsku. A ich dzieci, jako że chodzą do Bressola, będą mówić po katalońsku. To jest dosyć ciekawe i przede wszystkim ma miejsce w Prades, bo jest tu dużo osób, które są z północy Francji”. Według nauczyciela: „Jest to szkoła, która ma autorytet. Jest to szkoła z inną ofertą dydaktyczną. Chcą, żeby wszyscy mówili po katalońsku, żeby dzieci znały kataloński, myślę, że Bressola działa całkiem dobrze”. Konsekwencją takiej pozycji La Bressoli jest wzrost znaczenia języka dla Katalończyków z Północy: „teraz widać, że używanie twojego własnego języka jest ważną częścią kultury”. Niewątpliwym sukcesem edukacji jest wprowadzenie systemu zanurzenia językowego (*immersió*), znanego we wspólnocie autonomicznej Katalonia w Hiszpanii. Jest to element współpracy z południową częścią krainy,

w ramach której pozyskuje się też fundusze, co samo w sobie również można uznać za osiągnięcie. Sieć La Bressola, aby działać, utworzyła w 1986 r. wspierając ją Stowarzyszenie Przyjaciół Bressoli, do którego należy ok. 500 osób z obu stron granicy. O współpracy animator opowiada: „W Perpignan jest *Casa de la Generalitat* (siedziba lokalnych władz katalońskich) i organizacje, przede wszystkim organizacje kulturalne, które zajmują się językiem, nie tworzą granic. Czasem ciężiej jest gdzieś dotrzeć, we Francji jesteśmy już w innym kraju, ale jako że jest wiele stowarzyszeń, które chronią język, nie widzą granic, ale widzą język”. Organizacje ponad granicami docierają do Roussillon, ale też interesuje je „część Aragonii. Kataloński Instytut Języka, Instytut Ramona Lull. Tutaj też jest Uniwersytet kataloński, który jest uniwersytetem wakacyjnym, w czerwcu jest po katalońsku. Jest wiele organizacji zajmujących się ochroną języka, które nie zwracają uwagi na granice. Generalitat jest też tutaj obecny, w mniejszym stopniu, ale jest” – podkreśla wymieniony już wielokrotnie rozmówca. O szkole letniej w Prades opowiadała też badana z rodziny mieszanej angielsko-katalońskiej, chwalać coroczną aktywność, choć nie bezkrytycznie.

Problemy

Początkowo sytuacja La Bressoli i edukacji katalońskiej w ogóle w Katalonii Północnej była bardzo trudna. Siedziba pierwszego otwartego obiektu – przedszkola była ciasna, a finansowanie niepewne. Było pewnym ryzykiem ze strony rodziców umieszczać dziecko w takiej placówce, o której nie wiadomo było, na ile będzie w stanie zdobywać fundusze i pozwolenia. Niepewna była także polityka władz francuskich nie tylko co do finansowania, ale także zgody na działalność i jej zakres. Do lat 90. nie było gwarancji finansowych ze strony władz, choć same dotacje przyznawano co roku. Na rodziców, którzy chcieli dzieci uczyć po katalońsku, patrzono z niechęcią. Obecnie prestiż katalońskiego i kultury regionalnej wzrasta, a po uznaniu języków innych niż francuski także sytuacja polityczna wydaje się stabilniejsza. Te problemy zostały rozwiązane, przynajmniej na stan dzisiejszy.

Problemem nieco innej kategorii jest swoista izolacja dzieci katalońskojęzycznych od innych. Mimo przeciwstawiania się dominacji francuskiego języka i kultury, sama La Bressola zachowuje się dominująco w ramach szkoły, a czasem i poza nią. Jedna z moich rozmówczyń zastanawiała się nad posłaniem córki do tej szkoły, bo interesuje się swoimi korzeniami i wielu jej znajomych właśnie tam wysyła swoje dzieci, ale nie chciała takiego zamykania się w swoim gronie, jakie w jej mniemaniu ta szkoła wymusza. Decyzja o edukacji córki była podyktowana informacjami o tym, że dzieciom nawet na przerwach zakazuje

się mówić po francusku oraz że nie uczestniczą one w międzyszkolnych inicjatywach regionu, nawet jeśli zapewniony byłby tłumacz na kataloński. Wtóruje jej nauczyciel katalońskiego, który pracował w La Bressoli: „Prawdą jest też, że Bressola przyczynia się do podziałów, to czasem nie jest wcale dobre. W każdej rzeczywistości, która jest dominująca, narzekamy na getta cyganów, Arabów między innymi, a Bressola częściowo też się tym zajmuje. Dzieli, chcąc uczyć tylko katalońskiego”. Sytuacja Katalończyków z Roussillon przypomina dylematy, których doświadczają wszyscy przedstawiciele mniejszości etnicznych, którzy zmuszeni są wybierać między kulturą dominującą, która ogranicza ich rozwój jako społeczności oraz zawłaszcza tożsamość, a kulturą podporządkowaną, która nie zawsze łatwo pozwala na podwójną autoidentyfikację lub utrudnia funkcjonowanie w świecie kultury większości. „Nie jest to bycie pesymistą, ale podkreślenie rzeczywistości, jest to działanie mniejszościowe” – mówi o działalności różnych stowarzyszeń na rzecz języka katalońskiego i katalońskiej kultury nauczyciel.

Sama szkoła La Bressola ma też inny, niekoniecznie korzystny aspekt: jest to instytucja, która musi się utrzymać, na co dotacje nie wystarczają, więc pobiera opłaty od uczniów, ale i podchodzi do pracowników tak jak każdy inny komercyjny podmiot. „Mam pewne doświadczenia ze szkołą Bressola, o których mogę mówić, ale nie jest to szkoła, która nie jest taka sama jak szkoła publiczna, chcę powiedzieć, że działa jak firma. Nie jest to działanie programowe, ma strukturę bardziej firmy prywatnej i przez to nie ma stałych pracowników, nie rekrutuje pracowników... Podsumowując, nie jest to szkoła publiczna i to widać. Tutaj łatwo można zauważyć, że szkoła nie jest publiczna” – opowiada o swojej przeszłości nauczyciel.

Uwagi końcowe

Mimo wielu trudności, zarówno politycznych, jak i finansowych, udało się mieszkańcom Roussillon częściowo zachować swoją odrębność kulturowo-językową. Po pokoleniu, które nie miało okazji nauczyć się katalońskiego, następuje kolejne, które może i często chce mówić choć trochę w języku regionu. Pomaga w tym zarówno niewielka, ale jednak obecność komponentów regionalnych w edukacji publicznej, jak i sieć szkół prywatnych La Bressola. Nastąpił renesans zainteresowania językiem i katalońskością, który wpisuje się w ogólnoswiatowy trend poszukiwania korzeni i tożsamości. Słowami nauczyciela opiszę to następująco: „Katalonia Północna nie jest ośrodkiem przemysłowym, nie jest silna ekonomicznie ani kulturowo i przez to wpływ był bardzo silny, asymilacja była bardzo duża. Pomimo to ciągłe (kataloński) jest żywy w domach, jest żywy

w sposób, można powiedzieć, w ukryciu, nie w sposób zewnętrzny, ale bardziej wewnętrzny, ale to nie znaczy, że kataloński tutaj zanikł. Żyje się inaczej. Są pewne rodzaje manifestacji katalońskiego, jest coraz więcej uczniów. Oczywiście francuski jest narzucany na każdym polu w Katalonii Północnej, kataloński jest językiem prestiżowym. Jest to język prestiżowy, ponieważ kultura katalońska przetrwała, ciągle żyje”.

Streszczenie

Problemy i sukcesy edukacji regionalnego języka i kultury na przykładzie Katalonii Północnej

Artykuł opisuje formalną edukację językową i kulturową w Katalonii Północnej, która należy do Francji, choć ma silne więzi ze wspólnotą autonomiczną Katalonia w Hiszpanii. Obszar ten był kiedyś częścią wspólnego księstwa i utrzymuje wspólny język – kataloński, który jednak przeżywał trudności ze względu na francuską politykę i dominację francuskiej kultury. Niemniej jednak, Katalończykom z Północy udało się utworzyć sieć prywatnych szkół La Bressola, która zapewnia dzieciom edukację po katalońsku, a także wprowadzić elementy kształcenia w języku katalońskim i nauki o kulturze do szkół publicznych. Język odzyskuje prestiż, choć nie bez pewnych, nie zawsze oczywistych, kosztów.

Słowa kluczowe: regionalizm, edukacja, kultura dominująca.

Summary

Difficulties and achievements of regional language and culture education in The North Catalonia

The article describes formal education in the region of Roussillon, which belongs to France, but has strong cultural bonds with the Autonomous Community of Catalonia in Spain. The area used to be a part of common Principality and maintains common language – Catalan which, however, has difficulties due to French politics and the domination of French culture. Nevertheless, the Northern Catalans have managed to establish regional network of private schools La Bressola which provides education in Catalan as well as introduce elements of language and culture in public schools. The language is regaining power, but not without non-obvious costs.

Keywords: regionalism, education, dominant culture.

Bibliografia

1. Bernstein B., *Odtwarzanie kultury*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1990.
2. Billig M., *Banalny nacjonalizm*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008.
3. Głowacka-Grajper M., *Dobry gość. Stosunek nauczycieli szkół podstawowych do dzieci romskich i wietnamskich*, Wydawnictwo Prolog, Warszawa 2006.
4. Głowacka-Grajper M., *Mniejszościowe grupy etniczne w systemie szkolnictwa w Polsce. Przekaz kulturowy a wieź etniczna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
5. Halik T., Nowicka E., Połec W., *Dziecko wietnamskie w polskiej szkole*, Wydawnictwo Prolog, Warszawa 2006.
6. Linda K., *Język jako główny wyznacznik tożsamości Katalończyków*, [w:] *Wybrane zagadnienia etnolingwistyki*, t. 1, Poznań, grudzień 2006.
7. Mucha J. (red.), *Kultura dominująca jako kultura obca*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.
8. Poniedziałek J. (red.), *Wokół regionalizmu. Formy i odmiany kwestii regionalnej*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2015.
9. Smith A., *Etniczne źródła narodów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
10. Urlińska M. (red.), *Edukacja a tożsamość etniczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995.

Prof. Joseph Wittig – poeta, teolog, kronikarz. Łącznik między współczesną społecznością lokalną ziemi kłodzkiej a niemiecką przeszłością regionu

*O ukochana ziemio kłodzka!
Pomiędzy Twoimi górami i dolinami
jest wolność wędrowania, wszędzie drogi i ścieżki.
prof. Joseph Wittig¹*

Wprowadzenie

Od ponad 20 lat w Nowej Rudzie realizowane są inicjatywy lokalne o charakterze transgranicznym, które mają na celu budowanie współpracy polsko-czeskiej oraz polsko-niemieckiej. Wielokrotnie napotykały one trudności i przeszkody ze względu na niegasnące stereotypy narodowe oraz niełatwe wspomnienia wydarzeń minionego, XX stulecia, utrwalane w świadomości mieszkańców pogranicza. W Nowej Rudzie przez ostatnie dekady podjęto wiele działań, aby społeczność lokalna i mieszkańcy regionu zmienili postrzeganie sąsiadów zza granicy i poszerzyli zakres pozytywnych relacji, które rzeczywiście nawiązały się między Polakami, Czechami i Niemcami. W te inicjatywy zaangażowane są organizacje pozarządowe, takie jak działający po dziś dzień Komitet Obywatelski Ziemi Kłodzkiej, Fundacja Odnowy Ziemi Noworudzkiej oraz oddział Stowarzyszenia Solidarność Polsko-Czesko-Słowacka, mające swoje siedziby w Nowej Rudzie. Jak wspomina Julian Golaś, tamtejszy działacz społeczny i pierwszy przewodniczący Rady Miejskiej Nowej Rudy po 1990 r., kiedy proponował samorządowcom podjęcie współpracy miasta Nowa Ruda z niemieckim miastem Castrop-Rauxel, pojawiły się głosy obaw i wyraźnej niechęci wobec tego przedsięwzięcia². Ostatecznie taka współpraca została nawiązana.

¹ Motto zamieszczone na karcie tytułowej *Strategii Powiatu Kłodzkiego na lata 2008–2015*. Zob. dokument: <http://www.powiat.klodzko.pl/plik/id,800.pdf?otworz=1%20TARGET=>, stan z dn. 10.11.2015.

² J. Golaś, *Od nienawiści do współpracy i przyjaźni*, „Ziemia Kłodzka...”, nr 210, grudzień 2011, s. 12.

To wydarzenie dało motywację do działania noworudzkim działaczom społecznym z Julianem Golakiem i Teresą Bazałą na czele, aby w kolejnych latach zmienić stosunek wobec byłych niemieckich mieszkańców ziemi kłodzkiej, ich dziedzictwa historycznego i kulturowego. Od listopada 1989 r. w Nowej Rudzie z inicjatywy Golaka rozpoczęto regularne wydawanie czasopisma, które wkrótce zyskało trójjęzyczny tytuł „Ziemia Kłodzka – Od Kladského pomezí – Glatzer Bergland”. Znalazły się w nim teksty w języku polskim, niemieckim, jak również czeskim, zaś czasopismo kolportowane jest również za granicą. Na jego łamach przez lata popularyzowano interesujące postaci żyjące przed II wojną światową na terenie ziemi kłodzkiej, zamieszczano wspomnienia byłych mieszkańców tutejszych ziem. Szczególnie wiele miejsca poświęcano m.in. księdzu profesorowi Josephowi Wittigowi, który stał się swoistym symbolicznym łącznikiem między dawnymi a obecnymi mieszkańcami Nowej Rudy. Drugą postacią, o której wiele pisano, był błogosławiony ks. Gerhard Hirschfelder³. Wspieranie jego procesu beatyfikacyjnego było wspólną polsko-czesko-niemiecką inicjatywą pogranicza przez kilkanaście lat, również w ramach organizowanych na tym terenie Polsko-Czeskich Dni Kultury Chrześcijańskiej⁴. Beatyfikacja ks. Hirschfeldera doszła do skutku 19 września 2010 r.⁵. W ramach budowania polsko-niemieckich relacji w Nowej Rudzie w roku 1998 powstał również oddział Maltańskiej Służby Medycznej – Pomoc Maltańska. Była to inicjatywa Malteser Hilfsdienst w Münster. Dziś oddział Nowa Ruda współpracuje także z Malteser Hilfsdienst w Lippstadt i Telgte⁶.

Do nawiązania pierwszych relacji po 1945 r. między przedwojennymi i obecnymi mieszkańcami ziemi kłodzkiej i zasiania ziarna inspiracji do wspólnego działania, dojrzewającego przez kolejne lata, doszło w już 1986 r. w Łądku

³ J. Golak, *XX-lecie Fundacji Odnowy Ziemi Noworudzkiej*, „Ziemia Kłodzka...”, nr 222, grudzień 2012, s. 38.

⁴ Zob. J. Walczak, *Inicjatywy społeczno-kulturalne na pograniczu polsko-czeskim po 1989 r. a dziedzictwo Solidarności Polsko-Czechosłowackiej*, [w:] M. S. Wolański (red.), „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki. Studia z Nauk Społecznych”, Polkowice 2011, s. 125–127.

⁵ Ks. G. Hirschfelder, ur. 17 lutego 1907 r. w Kłodzku. Jako wikariusz pracował w Kudowie Zdroju-Czermnej. Organizował pielgrzymki, m.in. do Wambierzyc, w których uczestniczyło kilka tysięcy osób, duszpasterz młodzieży, szykanowany przez nazistów. Bezpośrednim powodem jego aresztowania przez Gestapo stały się słowa: „Kto z serc młodzieży wyrywa wiarę w Chrystusa, jest przestępcą”. Był więziony w Kłodzku, przewieziony do niemieckiego obozu koncentracyjnego w Dachau. Zmarł w wieku 36 lat w obozowym lazarecie 1 sierpnia 1942 r. z powodu skrajnego wyczerpania. Jego prochy zostały złożone przy kościele w Czermnej w 1942 r. Źródło: materiały J. Golaka.

⁶ J. Golak, *Od nienawiści do współpracy...*, *op. cit.*, s. 12.

Zdroju podczas prywatnego spotkania byłych i obecnym mieszkańców ziemi kłodzkiej: Agnes Groger, Guntera Grogera, Georga Hoffmanna oraz Warcisława Martynowskiego, Juliana Golaka i Marka Żmijewskiego. To wtedy po raz pierwszy przywołano, po latach zapomnienia, postać prof. Josepha Wittiga – pisarza, teologa i myśliciela, mieszkańca Nowej Rudy, autora kroniki tego miasta. Skutki tej rozmowy były kluczowe, ponieważ już cztery lata później rozpoczęto starania o otwarcie muzeum J. Wittiga w tym mieście. Rok 1989 przyniósł utworzenie Stowarzyszenia Komitet Obywatelski Ziemi Kłodzkiej i Wydawnictwa „Ziemia Kłodzka” w Nowej Rudzie. Rozpoczęło się też wydawanie wspomnianego czasopisma „Ziemia Kłodzka...”. W 1990 r. władze Nowej Rudy przekazały dom Wittiga do zagospodarowania jako muzeum. W tym czasie w „Gazecie Noworudzkiej” ukazywały się fragmenty książek Wittiga. W roku 1991 z inicjatywy noworudzkiego Klubu Inteligencji Katolickiej powstała Fundacja Odnowy Ziemi Noworudzkiej. Pierwszym działaniem podjętym przez tę fundację było zorganizowanie upamiętnienia miejsca, którym żył i pracował prof. J. Wittig. W latach 1994–1997 przeprowadzony został remont generalny domu prof. Wittiga przy ul. Słupieckiej. Zainstalowano nową kotłownię na olej opałowy oraz małą oczyszczalnię ścieków. Jednocześnie zdobywano ocalałe książki i pamiątki po profesorze. 8 maja 1997 r. otwarto muzeum w domu Wittiga⁷. Ten ciąg wydarzeń spowodował, że w świadomości mieszkańców ziemi kłodzkiej przedwojenna historia regionu zaczęła się jawić w zupełnie innym świetle. Bliższa prezentacja osoby Wittiga i jego twórczości za sprawą działaczy lokalnych sprawiła, że został on przyjęty przez tutejszą społeczność jako postać szczególnie dla historii regionu, piewca piękna przyrody ziemi kłodzkiej, twórca i filozof, wywodzący się „stąd”. Niemieckie dziedzictwo zaczęło z czasem nabierać innego wymiaru, doceniono historię ziemi kłodzkiej, również jej byli mieszkańcy stali się ważni dla tych, którym przyszło tu żyć obecnie. Diametralnie zmieniły się relacje my–oni. Już nie były przegrodzone murem stereotypu, a raczej połączone chęcią poznania i zrozumienia tych, którzy zamieszkivali ziemię kłodzką przez wieki i tworzyli jej bogactwo kulturowe. Wpływ na zmiany świadomościowe, jakie zaszły w ostatnich latach, miała działalność popularyzatorska i wydawnicza. W 1999 r. Fundacja Odnowy Ziemi Noworudzkiej opublikowała *Wybór opowiadań* autorstwa J. Wittiga (*Ausgewählte Erzählungen*)⁸ oraz pierwszą turystyczną mapę pogranicza polsko-czeskiego w języku niemieckim z podaniem nazw przedwojennych. W efekcie zorganizowanych Sympozjów Wittigowskich wydano trzy

⁷ J. Golak, *Od nienawiści do współpracy...*, op. cit., s. 12.

⁸ J. Wittig, *Wybór opowiadań/Ausgewählte Erzählungen*, Nowa Ruda 1999 (publikacja dwujęzyczna).

publikacje⁹ poświęcone Wittigowi, natomiast w latach 90. XX w. na temat jego teologicznych rozważań ukazała się praca¹⁰ ks. Alojzego Marcola¹¹.

Kim był Joseph Wittig?

Joseph Wittig¹² przyszedł na świat 22 stycznia 1879 r. w Neusorge (Słupiec Dolina k. Nowej Rudy) w hrabstwie Glatz (hrabstwo kłodzkie). Jego rodzicami byli stolarz Edward Wittig oraz Hanna z domu Strangfeld. Życie J. Wittiga przez wiele lat było związane z Wrocławiem. W roku 1893 rozpoczął naukę w gimnazjum św. Macieja i zdał egzamin dojrzałości wiosną 1899 r., po czym rozpoczął studia teologiczne na Uniwersytecie we Wrocławiu. Trwały one do roku 1902. Na kapłana został wyświęcony 20 czerwca 1903 r. w kościele św. Krzyża, natomiast pierwszą mszę odprawił w kaplicy sióstr Jadwizek. Wkrótce skierowany został na nowo utworzonego wikariatu w Lubaniu Śląskim. Po 14 miesiącach przerwał swoją działalność duszpasterską i udał się na studia do Rzymu.

W latach 1904–1905 zdobywał wiedzę w rzymskim kolegium Camposanto, był stypendystą Instytutu Archeologicznego w Berlinie. Poświęcił się m.in. badaniom na temat sztuki wczesnochrześcijańskiej. Po powrocie podjął pracę duszpasterską w Paczkowie, następnie we Wrocławiu w kościele Najświętszej Marii Panny na Piasku. Po przerwaniu działalności duszpasterskiej, od 1909 r. rozwijał karierę uniwersytecką. W 1911 r. mianowany został profesorem nadzwyczajnym historii Kościoła. W 1902 r. został doktorem filozofii. Bronił pracy na temat papieża Damazego I. W 1915 r. został mianowany profesorem historii Kościoła, patrystyki i sztuki kościelnej na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Wrocławskiego.

Ceniono jego dorobek popularno-teologiczny i pedagogiczny. Działalność pisarską prowadził w latach 1922–1924 i 1928–1932. Powszechną popularność przyniosła mu twórczość o tematyce religijnej, określana mianem „teologii ziemi rodzinnej”. Opowiadania Wittiga poświęcone są wątkom autobiograficznym,

⁹ *II Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie/II. Deutsch-Polnisches Wittig-Symposium (...)*, Nowa Ruda 1999; L. Koćwin (red.), *Joseph Wittig i nasze czasy*, Nowa Ruda 2003; L. Koćwin (red.), *Joseph Wittig. Człowiek – Religia – Kultura*, Zielona Góra 2005.

¹⁰ A. Marcol, *Joseph Wittig teologia narratywna. Studium historyczno-krytyczne*, Opole 1997.

¹¹ S. Łodziński, *Ojczyzna jest daleko nade mną. O twórczości Josepha Wittiga*, „Podkowiński Magazyn Kulturalny”, nr 40, <http://podkowińskimagazyn.pl/nr40/wittig.htm>, stan z dn. 12.05.2016.

¹² Życiorysu w wersji radiowej przygotowanego przez Radio Watykańskie 1 marca 2009 r. z okazji 130. rocznicy urodzin J. Wittiga można wysłuchać na stronie: http://www.joseph-wittig.de/Download/Joseph_Wittig_-_Beweger_seiner_Zeit.mp3, stan z dn. 11.11.15. Zob. M. Adamska-Poszwa, *Wielkanocne misterium Josepha Wittiga*, „Ziemia Kłodzka”, nr 214, s. 19–22.

zwykle związanym z ziemią kłodzką. Zawierają tezy moralne i pouczenia religijne na tematy dotyczące życia i postępowania. Jak pisze S. Łodziński: „nie znajdziemy w nich ani zmysłowości, ani fascynujących opisów przyrody i krajobrazów, a tym bardziej bogatych życiorysów ludzi. Są czyste i proste, co nie znaczy, że łatwe i zrozumiałe. Stanowią rodzaj przypowieści edukacyjnych, tak ważnych i popularnych w literaturze niemieckiej. Pomimo wyrafinowanej i głębokiej teologii, podejście do życia i obowiązków, jakie z nich wynika, jest bardzo tradycyjne. Jest to próba przystosowania ludowej religijności, znanej z dzieciństwa, do zmian nowoczesnego społeczeństwa”¹³.

W 1922 r. kontrowersję wzbudził esej J. Wittiga pt. *Odkupieni* (*Die Erlösten*), w którym krytykował oficjalną wykładnię kościelnych pojęć grzechu i spowiedzi. Książki religijne Wittiga były entuzjastycznie przyjmowane przez czytelników zarówno katolickich, jak i protestanckich. Jednak jego ciągłe starcia z władzami kościelnymi doprowadziły w końcu do ekskomuniki w 1926 r. i wpisania na indeks wielu jego pism. Pomimo wykluczenia ze wspólnoty religijnej pozostał wierny Kościołowi katolickiemu.

Po tym falcie Wittig powrócił do powiatu rodzinnego Glatz, gdzie rozpoczął budowę domu. W 1927 r. ożenił się z Bianką Geisler, córką burmistrza Habelschwerdt, i zamieszkał w Słupcu Dolinie nieopodal Nowej Rudy. Mieli troje dzieci: Jana Raphaela, Biankę Marię i Christopha Michaela.

Dom Wittigów był przez wiele lat miejscem spotkań przyjaciół i gości z różnych środowisk i wyznań, a w czasie wojny, przystanią dla uchodźców i ofiar prześladowań politycznych.

W 1946 r. Wittig doczekał się zwolnienia z ekskomuniki i powtórnego przyjęcia do wspólnoty kościelnej. Odbyło się to przy znacznym współudziale polskiej administracji kościelnej, a decydującą rolę w tym zakresie odegrał kard. August Hlond¹⁴. Koniec wojny przyniósł napady i grabieże. 3 kwietnia 1946 r. rodzina Wittigów wyjechała do Kłodzka, stamtąd pociągiem przewieziono ich wraz z innymi niemieckimi przesiedleńcami do Siegen. Wittigowie zamieszkali w Görhde w rejonie Lüneburga. Profesor proces wysiedlenia i utraty dorobku życia interpretował jako karę bożą. Pisał: „Oto podnoszę ten niezwykle kielich ofiarny ku niebu: na jego obrzeżach błękitne góry, na ich szczytach i w dolinach pomiędzy nimi zdobne diamenty i rubiny sanktuariów maryjnych: Barda, Marii Śnieżnej, Kralików i Wambierzyc; przy drogach niezliczone krzyże i statuetki... W samym środku, jak perła w muszli, mój dom

¹³ Zob. S. Łodziński, *Ojczyzna jest daleko...*, op. cit.

¹⁴ *Ibidem*.

rodzinny w dolinie łąk i olch... Tę czarę wrywam sobie z serca i drżącymi rękoma podnoszę ku niebu – tę najcięższą ofiarę mojego życia. Składałam ją Bogu, chyląc czoła przed jego świętą wolą”¹⁵. Joseph Wittig zmarł 22 sierpnia 1949 r. w Meschede na atak serca.

Działalność teologiczna Wittiga została wyrażona również w inny sposób niż w twórczości literackiej – w obszernej korespondencji oraz wielu wykładach. Profesor Joseph Wittig napisał blisko 20 tys. listów. Korespondował m.in. z prawnikiem i socjologiem Eugenem Rosenstock-Huessy, neurologiem Wiktoorem von Weizsäckerem czy żydowskim filozofem religijnym Martinem Buberem¹⁶. O Wittigu tak pisał ks. prof. A. Marcol: „Jako pisarz wszedł ze swoją teologiczno-poetycką twórczością do historii niemieckiej literatury. Jako teolog wyprzedził w swych poglądach epokę. Jako człowiek zaliczany bywa do wielkich postaci religijnych XX wieku”¹⁷. Należy jednak jasno powiedzieć, że Wittig nie jest znanym niemieckim pisarzem, nie jest również popularny w Polsce. Stał się natomiast wyjątkowo ważny dla społeczności lokalnej ziemi kłodzkiej¹⁸.

Dom-muzeum J. Wittiga

Przez okres powojenny dom Wittigów popadał w ruinę. Po wojnie był plądrowany i dewastowany, potem został zamieszkały przez kilka rodzin. Stał się własnością Skarbu Państwa. Pierwsza powojenna podróż Wittigów do rodzinnej miejscowości odbyła się w latach 80. XX w. W roku 1991 dom odwiedził syn profesora Christopher Wittig ze swoimi dziećmi. W tym czasie budynek położony przy ul. Słupeckiej 42 w Nowej Rudzie był w fatalnym stanie i wymagał remontu. Uroczystość wmurowania tablicy pamiątkowej poświęconej Profesorowi, która została umieszczona na elewacji domu, odbyła się 24 lipca 1992 r. Znalazły się tam napisy w języku polskim i niemieckim: „Joseph Wittig, 1879–1949. Ksiądz – Profesor – Poeta. Zbudował ten dom i mieszkał tu w latach 1927–1946. Chrześcijaninem być, znaczy żyć z Bogiem”. W uroczystości wziął udział konsul generalny Republiki Federalnej Niemiec we Wrocławiu. W 1994 r. obiekt nabyła Fundacja Odnowy Ziemi Noworudzkiej i podjęła się remontu, zaś

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Życiorys J. Wittiga na podstawie opracowania Siegfrieda Kleymanna, zamieszczonego na oficjalnej niemieckiej stronie internetowej poświęconej Profesorowi: http://www.joseph-wittig.de/wittig/joseph_wittig.htm, stan z dn. 11.11.15, oraz strona internetowa Szkoły Podstawowej nr 3 im. J. Wittiga w Nowej Rudzie, <http://sp3.xn.pl/>, stan z dn. 10.11.15.

¹⁷ *Dom Muzeum prof. Josepha Wittiga*, „Ziemia Kłodzka...”, nr 239, czerwiec 2014, s. 2.

¹⁸ Zob. S. Łodziński, *Ojczyzna jest daleko nade mną. O twórczości Josepha Wittiga*, „Podkowiński Magazyn Kulturalny”, nr 40, <http://podkowianskimagazyn.pl/nr40/wittig.htm>, stan z dn. 12.05.2016.

rodzinna Wittigów wsparła to przedsięwzięcie. Dom został oddany do użytku 8 maja 1997 r., z okazji I Polsko-Niemieckiego Sympozjum Wittigowskiego. Obiekt poświęcił kard. Henryk Gulbinowicz. Środki na remont i urządzenie muzeum pozyskiwano m.in. z Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Od tego czasu muzeum prowadzone jest przez Fundację Odnowy Ziemi Noworudzkiej. W budynku znajduje się 7 miejsc noclegowych¹⁹. Obecnie nosi on oficjalną nazwę Dom Pracy Twórczej. Międzynarodowy Ośrodek Edukacji Ekologicznej im. prof. Josepha Wittiga²⁰.

Muzeum w wyremontowanym domu Wittiga zostało otwarte również w maju 1997 r., na parterze budynku. Znajdują się tam dwie sale ekspozycyjne. W pierwszej przygotowano wystawę biograficzną, w drugiej z kolei zrekonstruowano na podstawie zdjęć archiwalnych wnętrze, w jakim mieszkał J. Wittig. Wystawa biograficzna omawia kolejne etapy życia autora kroniki Nowej Rudy. Oryginały dokumentów prezentowane tam zwiedzającym znajdują się obecnie w Archiwum Uniwersyteckim we Wrocławiu. Pamiątki, które zgromadzono, a które można obejrzeć w muzeum, uzyskano od rodziny Kronikarza zamieszkalej w Niemczech. Część eksponatów w sali drugiej pochodzi z dawnego wyposażenia domu²¹.

Szkoła Podstawowa im J. Wittiga w Nowej Rudzie

20 września 2002 r. Szkole Podstawowej w Nowej Rudzie nadano imię Josepha Wittiga. W roku szkolnym 2015/2016 do placówki uczęszczało 156 dzieci, było w niej zatrudnionych 15 nauczycieli i 5 pracowników obsługi. Dyrektorem szkoły jest Mariola Szymańska. Jednym z nauczycieli języka polskiego jest Karol Maliszewski, znany noworudzki poeta, prozaik i felietonista. Na stronie internetowej szkoły cytowane są słowa Wittiga: „Pochodzę ze wsi, nawet nie wsi, lecz sioła, które powstało na gruntach położonych za wsią...”²². Co ciekawe, w tej noworudzkiej szkole dzieci uczą się podczas lekcji muzyki m.in. piosenki o trzech zwrotkach, zatytułowanej „Wiosna w krainie Wittiga”. Autorem słów jest Karol Maliszewski, zaś muzyki, Stanisław Marciniak: „1. Wiosna w krainie Wittiga – życie się budzi w łądych, / ptaki śpiewają nad Słupcem, / kaczenie zakwitną wkrótce. / Refren: Wiosną wzbiera chęć życia, / w ziemi rodzą się baśnie; / Nie pytaj – czyja ojczyzna, / ona niebem jest właśnie. / 2. Ruszył z gór

¹⁹ J. Golak, *XX-lecie Fundacji...*, op. cit., s. 38.

²⁰ *Dom Muzeum prof. Josepha Wittiga...*, op. cit.

²¹ <http://www.museo.pl/content/view/1272/301/>, stan z dn. 10.11.15, oraz <http://www.nowaruda.info/4409.htm>, stan z dn. 10.11.15.

²² http://dolny-slask.org.pl/527077,Nowa_Ruda,Szkola_Podstawowa_nr_3_im_Josepha_Wittiga.html, stan z dn. 10.11.15.

wesoły strumień, / Joseph już na pamięć umie – / jego rozmowy z kamieniem / miłością są i marzeniem. / 3. Nocami z gwiazd się układa / słów dobra, ciepła gromada, / pod piórem mistrza z Doliny / czułość wypełnia doktryny”.

Przybliżanie postaci Wittiga najmłodszym to piękny znak czasów i swoisty symbol budowania świadomości historii regionu i tożsamości społeczności lokalnej, która pozostaje bezradna wobec zawirowań dziejów, ale nie wobec szacunku do przeszłości i ludzi, żyjących przed laty, ceniących piękno tej samej przyrody i budujących dziedzictwo kulturowe ziemi kłodzkiej.

Tłumaczenie „Kroniki...” Wittiga

W grudniu 2004 r. wydano pierwszą część polskiego tłumaczenia „Kroniki miasta Nowa Ruda” autorstwa Josepha Wittiga. W języku niemieckim ukazała się ona po raz pierwszy drukiem w roku 1937 pt. *Chronik der Stadt Neurode*. Została napisana przez Wittiga z okazji 600-lecia miasta i do dziś jest jedynym tego typu dziełem historycznym dotyczącym Nowej Rudy. Pierwszy tom pt. *Kolebka i rozwój przestrzenny miasta Nowa Ruda* omawiał rozwój miasta do XVI stulecia. Tłumaczenia książki podjął się Artur Olkisz, a stroną redakcyjną zajął się Wojciech Grzybowski. Publikacja ukazała się nakładem noworudzkiego Wydawnictwa „Maria”. Kronika Wittiga stanowiła zbiór informacji o mieście, które znajdowały potwierdzenie w źródłach pisanych, ale i takich, które oparte były na przypuszczeniach prof. Wittiga dotyczących prehistorii²³. Do roku 2008 zostały wydane kolejne tomy polskiego tłumaczenia kroniki Nowej Rudy autorstwa Wittiga o następujących tytułach:

- cz. 1. *Kronika miasta Nowa Ruda. Kolebka i rozwój przestrzenny miasta Nowa Ruda* (2004);
- cz. 2. *Kronika miasta Nowa Ruda. Pobożne miasto* (2005);
- cz. 3. *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto pracujące* (2005);
- cz. 4. *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto walczące* (2005);
- cz. 5. *Kronika miasta Nowa Ruda. Rozśpiewane miasto* (2006);
- cz. 6. *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto zwycięskie* (2006);
- cz. 7. *Kronika miasta Nowa Ruda. Wolne miasto* (2007);
- cz. 8. *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto powiatowe Nowa Ruda w latach 1855–1879* (2007);
- cz. 9. *Kronika miasta Nowa Ruda. Dokończenie budowy miasta* (2007);
- cz. 10. *Kronika miasta Nowa Ruda. Inercja, zniszczenia oraz inicjatywy spowodowane I wojną światową* (2008).

²³ <http://www.nowaruda.info/1343.htm>, stan z dn. 10.11.15.

Sympozja Wittigowskie

Od 1997 r. na ziemi kłodzkiej organizowane są Polsko-Niemieckie Sympozja Wittigowskie. Kolejne odbyły się w latach 1999, 2001, 2004 i 2008. Z okazji 125. rocznicy śmierci Josepha Wittiga podczas czwartego Sympozjum Wittigowskiego w 2004 r. zostało założone Koło Przyjaciół Domu Wittiga, którego członkowie pochodzą z Polski i Niemiec. Celem Koła jest utrzymanie domu Wittiga w należytym stanie. Koło ma charakter stowarzyszenia i skupia 60 członków. Prezesami zarządu są prof. Lesław Koćwin oraz Georg Hoffmann²⁴.

Sympozja zostały zaplanowane jako regularne imprezy odbywające się w cyklu co 2–3 lata. Ich uczestnicy dążą do zrozumienia polskiej i niemieckiej obecności na pograniczu kłodzkim, a postacią spajającą oba narody jest właśnie Joseph Wittig. Tak o zasadności zorganizowania VI Sympozjum można było przeczytać na stronie Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, wspierającej przedsięwzięcie: „Celem sympozjum jest przedstawienie wielokulturowego obrazu Śląska prezentowanego w twórczości czeskich, niemieckich i polskich autorów, specyficznego regionu Europy, którego historyczna tożsamość nabiera nowych cech w zjednoczonej Europie bez granic. Wspólna europejska polityka regionalna Unii Europejskiej, jak i układ z Schengen pozwalają ponownie odbudować wspólnotę lokalnych polskich, czeskich i niemieckich społeczności zamieszkujących transgraniczny obszar Śląska. Odbudowa tych więzi winna nawiązywać do dawnych atawistycznych cnót i wartości, jaki kształtowały się na tym obszarze w okresie, kiedy Europą nie zawładnęły jeszcze nacjonalizmy”²⁵. Organizatorem sympozjów jest wspominana już Fundacja Odnowy Ziemi Noworudzkiej kierowana przez Teresę Bazałę. To m.in. dzięki jej aktywności udało się doprowadzić do otwarcia domu J. Wittiga, w którym utworzono muzeum oraz z jej inicjatywy nadano Szkole Podstawowej nr 3 w Nowej Rudzie imię Profesora.

Do tej pory odbyły się następujące sympozja:

- I. Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie „Joseph Wittig, śląski teolog i historyograf”, 8–10 maja 1997 r.
- II. Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie (1999) „Kim jest dla nas dzisiaj Joseph Wittig?”, 9–11 listopada 1999 r.
- III. Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie (2001) „Joseph Wittig i nasze czasy”, 20–22 września 2001 r.

²⁴ http://www.joseph-wittig.de/haus/wittig_freundeskreis.htm, stan z dn. 10.11.15.

²⁵ *VI Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie*, strona Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, <http://fwpn.org.pl/aktualnosci/vi-polsko-niemieckie-sympozjum-wittigowskie-dUXZBW>, stan z dn. 12.06.2016.

- IV. Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie „Joseph Wittig – Człowiek – Religia – Kultura”, 125. rocznica urodzin Josepha Wittiga, 8–10 września 2004 r.
- V. Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie „Joseph Wittig a wyzwania współczesności”, 7–9 września 2006 r.
- VI. Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie „Zagubione dziedzictwo. Obraz Śląska i życia jego mieszkańców w twórczości Josepha Wittiga i jemu współczesnych”, 11–13 września 2008 r.

W dniach 22–23 października 2012 r. odbyła się konferencja pn. „Wspólne dziedzictwo kulturowe Niemców i Polaków. Przesłanie bł. ks. Gerharda Hirschfeldera i prof. Josepha Wittiga”. Organizatorami były Fundacja Odnowy Ziemi Noworudzkiej oraz Stowarzyszenie Komitet Obywatelski Ziemi Kłodzkiej. Prelegenci z Polski i Niemiec zaprezentowali referaty w dwóch panelach tematycznych: „Pamięć historyczna – doświadczeni historią. Niemieckie dziedzictwo kulturowe – pomostem czy przeszkodą?” oraz „Dziedzictwo kulturowe poprzednich pokoleń nie tylko obiektem dumy, ale i troski. Wnioski z przeszłości dla przyszłości”. Drugi dzień poświęcony był na wyjazd studyjny pod hasłem „Śladami dziedzictwa kulturowego ziemi kłodzkiej”. Uczestnicy konferencji odwiedzili Nową Rudę, Bystrzycę Kłodzką i Kudowę-Zdrój²⁶.

Szlak turystyczny prof. Josepha Wittiga

Szlak turystyczny im. prof. Josepha Wittiga należy do jednych z najpiękniejszych szlaków kulturowych na ziemi kłodzkiej. Jego wytyczanie rozpoczęto w 2012 r. Jest to również drugi szlak kulturowy na ziemi kłodzkiej wytyczony przez Fundację Odnowy Ziemi Noworudzkiej (pierwszym był szlak bł. ks. Gerharda Hirschfeldera)²⁷. Jego trasa prowadzi poprzez najciekawsze miejsca regionu związane z życiem i działalnością niemieckiego teologa i pisarza, miłośnika rodzinnych stron, co Wittig wielokrotnie udowydniał w opowiadaniach prezentujących piękno tych terenów, określając ziemię kłodzką „krajem cudów, krajem Pana Boga”. Wędrówka tym szlakiem pozwala poznać bogactwo przyrodnicze, kulturowe i religijne, ale to także podróż w przeszłość – spotkania z tradycją i życiem duchowym. Szlak wiedzie z Nowej Rudy, gdzie pisarz mieszkał w dzieciństwie i młodości oraz w latach 1927–1946. Oznaczono tam miejsca zamieszkania jego dziadków i rodziców. Dalej na Wzgórzach Włodzic-

²⁶ Program konferencji, „Ziemia Kłodzka...”, nr 218, sierpień 2012, s. 9.

²⁷ J. Golak, *XX-lecie Fundacji...*, op. cit., s. 39.

kich można odwiedzić sanktuaria na Górze Św. Anny i Matki Bożej Bolesnej na Górze Wszystkich Świętych. Szlak obejmuje punkty widokowe na Góry Sowie, Stołowe, Bardzkie, Masyw Śnieżnika i Karkonoszy, o których Wittig wspominał w swoich książkach. Po drodze można przyjrzeć się okazom przyrodniczym, starym drzewostanom, przydrożnym kapliczkom i krzyżom oraz zabytkom techniki. W Bożkowie zobaczyć można pałac wraz ze starym parkiem, sztucznymi ruinami i leśniczówką. Na trasie znajdują się także sanktuaria w Wambierzycach i Bardzie Śląskim, przełom Nysy Kłodzkiej, Łądek Zdrój i Nowy Gierałtów, gdzie pisarz przygotowywał się do nauki we wrocławskim Gimnazjum św. Macieja²⁸. Wytyczenie szlaku spotkało się z dużym zainteresowaniem społecznym, m.in. ze względu na jego znaczenie edukacyjne. Dla przykładu, 21 listopada 2012 r. w Nowej Rudzie odbyło się seminarium uczniowskie pt. „Bioróżnorodność przyrodnicza, krajobrazowa i kulturowa na szlaku Josepha Wittiga”. Impreza organizowana była w ramach projektu „Szkoła Liderów Lokalnych”, dofinansowanego z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego²⁹.

Podsumowanie

Jak pisze S. Łodziński, dzięki popularyzacji postaci Wittiga i jego twórczości region ziemi kłodzkiej wyzbywa się anonimowości, a jego mieszkańcy odkrywają przeszłość tych ziem i w końcu zaczynają ją akceptować, uwzględniając swoich niemieckich poprzedników. I rzeczywiście, w ten sposób pojmowana przeszłość pozwala na uporządkowanie relacji nie tylko polsko-niemieckich, ale i polsko-czeskich, w efekcie czego potomkowie dawnych mieszkańców mogą swobodnie odnosić się do własnych korzeni, ziemi kłodzka staje się wspólnym domem dla tych, którzy żyją tu obecnie i zamieszkiwali te tereny przed laty.

Zakończenie etapu wymazywania przeszłości kończy wzajemne oskarżenia historyczne. Rozpoczyna natomiast nowy rozdział koncentrowania się na tradycji wielokulturowego regionu, która stanowi wspólne dziedzictwo. Proces zmian świadomościowych dokonuje się sukcesywnie od ponad 25 lat. Znamienne stają się słowa najstarszego syna Wittiga, Johannes, który tak pisał po otwarciu muzeum poświęconego pamięci jego ojca: „Myślę, że wielu z Was zgodzi się ze mną, że w ostatnich latach tu, w Słupcu Dolinie i na Wzgórzu Wszystkich Świętych zaistniało coś, co należało nazwać cudem”³⁰.

²⁸ *Szlak im. prof. Josepha Wittiga*, „Ziemia Kłodzka...”, nr 222, grudzień 2012, s. 2.

²⁹ A. Pęczak, *Różnorodność przyrodnicza, kulturowa i krajobrazowa na Szlaku Wittiga*, „Ziemia Kłodzka...”, nr 222, s. 42.

³⁰ Zob. S. Łodziński, *Ojczyzna jest daleko...*, op. cit.

Streszczenie

Prof. Joseph Wittig – poeta, teolog, kronikarz. Łącznik między współczesną społecznością lokalną ziemi kłodzkiej a niemiecką przeszłością regionu

Autor artykułu podejmuje temat popularyzacji na ziemi kłodzkiej w ostatnich dwóch dekadach postaci prof. Josepha Wittiga – niemieckiego duchownego, profesora, pisarza i kronikarza. Wskazuje na działania podjęte w tym zakresie przez współczesnych działaczy społecznych Nowej Rudy, m.in.: wydanie kroniki autorstwa J. Wittiga w języku polskim, nadania szkole jego imienia, stworzenie szklaku turystycznego. Podkreśla również zachodzące zmiany mentalne społeczności lokalnej w postrzeganiu byłych niemieckich mieszkańców ziemi kłodzkiej, o których zaczyna się mówić otwarcie, bez przemilczeń.

Słowa kluczowe: Joseph Wittig, Kłodzko, Nowa Ruda, społeczność lokalna, Niemcy, Polacy, współpraca, pamięć.

Summary

Prof. Joseph Wittig – poet, theologian and chronicler. The link between contemporary community Kłodzko Land and the German past of the region

The author takes up the issue of popularization of professor Joseph Wittig - a German priest, writer and chronicler, in the area of Kłodzko land within the last two decades. He indicates the actions undertaken in this regard by contemporary local Nowa Ruda activists, among which there is a publication of J. Wittig chronicles in Polish language, giving the school his name and creating a tourist trail. Apart from that, the author underlines mental changes in local community perception of the Kłodzko Land former German inhabitants of whom it is spoken more and more openly, without concealment.

Keywords: Joseph Wittig, Kłodzko, Nowa Ruda, local community, Germans, Poles, cooperation, memory.

Bibliografia

1. Adamska-Poszwa M., *Wielkanocne misterium Josepha Wittiga*, „Ziemia Kłodzka – Od Kładského pomezí – Glatzer Bergland”, nr 214, kwiecień 2012, s. 19–22.
2. Chylewska-Tolle A., *Watykański Index Librorum Prohibitorum w walce z modernizmem w Niemczech. Przypadek Josepha Wittiga*, „Acta Universitatis Lodziensis”, nr 1 (18), 2014, s. 35–51.
3. Golak J., *Od nienawiści do współpracy i przyjaźni*, „Ziemia Kłodzka...”, nr 210, grudzień 2011.
4. Golak J., *XX-lecie Fundacji Odnowy Ziemi Noworudzkiej*, „Ziemia Kłodzka...”, nr 222, grudzień 2012.
5. *Joseph Wittig i nasze czasy*, Nowa Ruda 2002. Koćwin L. (red.), *Joseph Wittig, człowiek – religia – kultura*, Zielona Góra 2005.
6. Koćwin L. (red.), *Joseph Wittig i nasze czasy. Materiały z III Polsko-Niemieckiego Sympozjum Wittigowskiego*, Nowa Ruda 2002.
7. Koćwin L., *Kim jest dla nas Joseph Wittig?*, „Ziemia Kłodzka”, nr 180, 2009, s. 26–30.

8. Marcol A. (red.), *Joseph Wittig, śląski teolog i historiograf*, Nowa Ruda 1997.
9. Marcol A., *Josepha Wittiga teologia narratywna. Studium historyczno-krytyczne*, Opole 1997.
10. Pęcak A., *Różnorodność przyrodnicza, kulturowa i krajobrazowa na Szlaku Wittiga, „Ziemia Kłodzka...”*, nr 222, grudzień 2012. *Program konferencji, „Ziemia Kłodzka...”*, nr 218, sierpień 2012, s. 9.
11. *II Polsko-Niemieckie Sympozjum Wittigowskie/ II. Deutsch-Polnisches Wittig-Symposium...*, Nowa Ruda 1999.
12. *Szlak im. Prof. Josepha Wittiga, „Ziemia Kłodzka...”*, nr 222, grudzień 2012.
13. Walczak J., *Inicjatywy społeczno-kulturalne na pograniczu polsko-czeskim po 1989 r. a dziedzictwo Solidarności Polsko-Czechosłowackiej*, [w:] M. S. Wolański (red.), *„Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki. Studia z Nauk Społecznych”*, Polkowice 2011, s. 107–129.
14. Wittig J., *Chronik der Stadt Neurode*, Neurode 1937.
15. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Kolebka i rozwój przestrzenny miasta Nowa Ruda*, cz. 1, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2008.
16. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Pobożne miasto*, cz. 2, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2005.
17. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto pracujące*, cz. 3, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2005.
18. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto walczące*, cz. 4, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2005.
19. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Rozśpiewane miasto*, cz. 5, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2006.
20. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto zwycięskie*, cz. 6, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2006.
21. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Wolne miasto*, cz. 7, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2007.
22. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Miasto powiatowe Nowa Ruda w latach 1855–1879*, cz. 8, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2007.
23. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Dokończenie budowy miasta*, cz. 9, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2007.
24. Wittig J., *Kronika miasta Nowa Ruda. Inercja, zniszczenia oraz inicjatywy spowodowane I wojną światową*, cz. 10, tłum. A. Olkisz, red. W. Grzybowski, Nowa Ruda 2008.
25. Wittig J., *Die Christgeburt auf der Straße nach Landeck (Chrystus narodził się na drodze do Łądko-Zdroju)*, Heidelberg 1981.
26. Wittig J., *Wybór opowiadań/ Ausgewählte Erzählungen*, Nowa Ruda 1999.

Materiały online

1. Łódziński S., *Ojczyzna jest daleko nade mną. O twórczości Josepha Wittiga*, „Podkowiński Magazyn Kulturalny”, nr 40, <http://podkowianskimagazyn.pl/nr40/wittig.htm>, stan z dn. 12.05.2016
2. www.powiat.klodzko.pl
3. www.joseph-wittig.de/Download/Joseph_Wittig_-_Beweger_seiner_Zeit.mp3
4. www.joseph-wittig.de/wittig/joseph_wittig.htm
5. sp3.xn.pl
6. www.museo.pl/content/view/1272/301/
7. www.nowaruda.info/4409.htm
8. dolny-slask.org.pl/527077,Nowa_Ruda,Szkola_Podstawowa_nr_3_im_Josepha_Wittiga.html
9. www.nowaruda.info/1343.htmwww.joseph-wittig.de/haus/wittig_freundeskreis.htm
10. fwpn.org.pl/aktualnosci/vi-polsko-niemieckie-symposium-wittigowskie-dUXZBW

Spis literatury niemieckojęzycznej poświęconej prof. J. Wittigowi dostępny jest na stronie www.joseph-wittig.de/wittig/joseph_wittig_literatur.htm.

Potencjał nowoczesnego uniwersytetu jako oferta dla przemysłu wydobywczo-przetwórczego na przykładzie regionów dolnośląskiego i lubuskiego

Wprowadzenie

Patrząc z perspektywy ostatnich kilkudziesięciu lat oraz przyglądając się ostatnim badaniom geologicznym, można zauważyć, że regiony dolnośląski oraz lubuski zaliczane są do „zagłębia miedziowego”. Zagłębie miedziowe w nowożytnej Polsce kojarzy się z odkryciem w 1957 r. przez Jana Wyżykowskiego złóż rudy miedzi, co zapoczątkowało powstanie Kombinatoru Górniczo-Hutniczego, budowę Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego, a tym samym historię nowego Zagłębia Miedziowego. Dzisiaj wiemy, że złoża rudy miedzi rozciągają się szerzej i obejmują dużą część ziemi lubuskiej [1].

Wydobycie rudy i jej przetwórstwo w obecnych czasach generuje nowe problemy i potrzebę pilnego ich rozwiązania. Pojawia się potrzeba wydobywania surowca z coraz głębszych pokładów, przy coraz większych zagrożeniach dla górników, oczekuje się programów wprowadzających oszczędności energetyczne i rozwiązujących bardzo istotne zagadnienia ochrony środowiska.

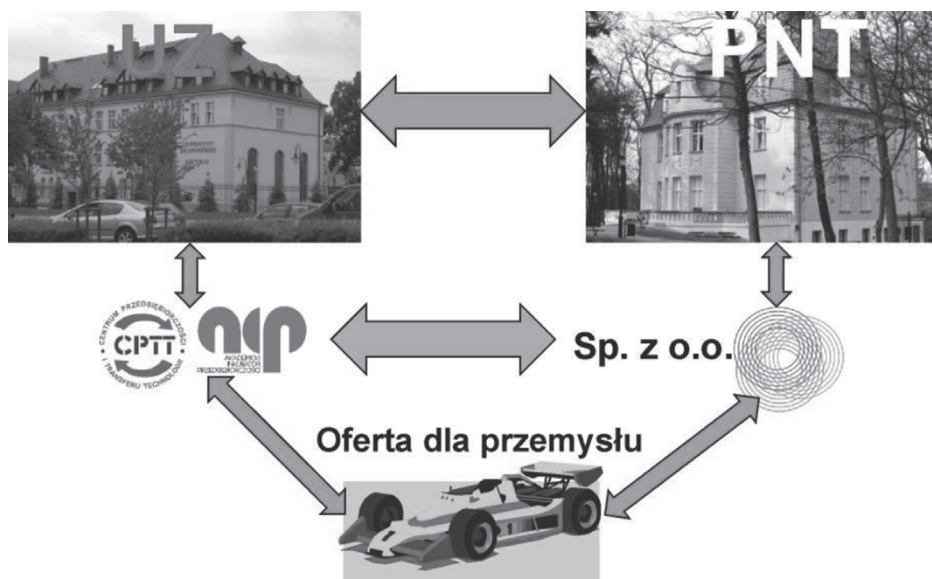
Do realizacji postawionych zadań zakłady przemysłowe potrzebują pracowników o coraz większych kompetencjach i umiejętnościach, i to nie tylko z obszaru nauk technicznych. Trudne zadania techniczne i technologiczne często rozwiązuje się w branżowych ośrodkach badawczych, jak również w laboratoriach uczelnianych.

Reforma szkolnictwa wyższego umożliwiła uniwersytetom, poza klasycznymi, wpisanymi w wielowiekową historię, dziedzinami nauk (filozofia, prawo, medycyna, nauki ścisłe, humanistyczne i społeczne), realizowanie badań i edukacji w obszarze nauk technicznych. Przykładem uniwersytetu o takiej nowoczesnej strukturze jest Uniwersytet Zielonogórski [1].

Infrastruktura uniwersytetu a formy współpracy z przemysłem

Każda uczelnia wyższa, zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym, ma strukturę opartą o wydziały, które statutowo muszą prowadzić edukację i badania naukowe. Jednakże, aby poprawić mechanizmy transferu wiedzy z uczelni do przemysłu i odwrotnie, można w strukturze uczelni powołać dodatkowe jednostki. W tym celu w Uniwersytecie Zielonogórskim powołano i funkcjonują trzy jednostki (rysunek 1) [2]:

- Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii,
- Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości,
- Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o. (spółka celowa).



Rys. 1. Jednostki UZ realizujące transfer wiedzy do przemysłu i komercjalizację wyników badań

Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii (CPTT) jest jednostką wewnętrzną Uniwersytetu, do której zadań należy [5]:

- poszukiwanie nowych zaawansowanych technologicznie rozwiązań i innowacji,
- opracowanie biznesplanów, sporządzanie studiów wykonalności oraz badań i analiz rynku,
- pomoc prawna i ekonomiczna dotycząca ochrony własności intelektualnej, patentów i licencji,
- komercjalizacja bezpośrednia wyników badań.

Do zadań Akademickiego Inkubatora Przedsiębiorczości (AIP) zalicza się aktywne przeciwdziałanie bezrobociu poprzez pomoc studentom i absolwentom w rozpoczęciu i prowadzeniu własnej działalności gospodarczej. Nowo powstające firmy znajdują w AIP, na preferencyjnych warunkach, lokalizację oraz bezpłatną pomoc prawną i księgową [4]. Spółka Uniwersytetu pn. Park Naukowo-Technologiczny została powołana w celu:

- integracji wyników badań z praktyką gospodarczą regionu,
- tworzenia lub rozwoju nowych technologii na podstawie prac technologicznych i infrastruktury w Parku,
- komercjalizacji pośredniej wyników badań naukowych,
- wspierania fundacji i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw technologicznych,
- organizowania i koordynowania spotkań nauki z gospodarką,
- inkubacji nowych firm typu spin-off i start-up.

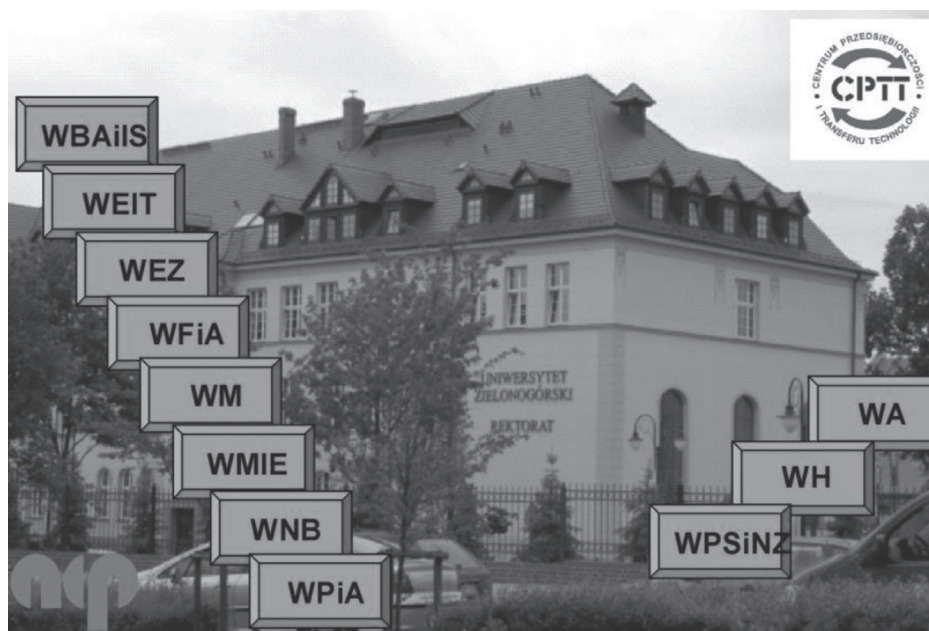
Park Naukowo-Technologiczny (PNT) składa się z czterech centrów, są to [3]:

- Centrum Logistyczne Parku Naukowo-Technologicznego i Platformy na rzecz Nauki i Gospodarki, do którego zadań należy:
 - wspieranie i koordynacja współpracy przedsiębiorców w zakresie kontaktów z poszczególnymi Centrami Parku,
 - udzielanie im pomocy w realizacji wspólnych projektów z PNT i jednostkami Uniwersytetu Zielonogórskiego,
 - zapewnienie miejsca spotkań przedsiębiorców, jednostek otoczenia biznesu i pracowników nauki (konferencje, warsztaty).
- Centrum Zrównoważonego Budownictwa i Energii, które obejmuje:
 - Laboratorium Budownictwa Zrównoważonego,
 - Laboratorium Odnawialnych Źródeł Energii Elektrycznej,
 - Laboratorium Kompatybilności Elektromagnetycznej,
 - Laboratorium Elektroakustyki,
 - Laboratorium Izolacyjności Akustycznej.
- Centrum Innowacji – Technologie dla Zdrowia Człowieka wraz z Inkubatorem Technologicznym, które składa się z:
 - Zespołu Laboratoriów Syntezy i Badań Fizykochemicznych,
 - Zespołu Laboratoriów Nanomateriały,
 - Zespołu Laboratoriów Charakterystyki Powierzchni,
 - Inkubatora Technologicznego.

- Centrum Technologii Informatycznych o strukturze, na którą składają się:
 - Laboratorium Projektowania i Eksploatacji Technologii Przemysłowych,
 - Laboratorium Symulacji Procesów Produkcyjnych i Logistycznych,
 - Laboratorium „Akademia CISCO, E-learning i technologie IT”,
 - Laboratorium Komputerowo-Wspomagane Projektowania Urządzeń Elektronicznych.

Przygotowanie kadry na potrzeby nowoczesnego przemysłu

Przemysł potrzebuje pracowników z kompetencjami umożliwiającymi pracę w różnych warunkach na różnych stanowiskach pracy. W Zagłębiu Miedziowym główną grupę stanowią pracownicy z wiedzą i umiejętnościami z dziedziny nauk technicznych. Kolejną – pracownicy z kompetencjami z dziedzin nauk ekonomicznych, ścisłych, przyrodniczych oraz nauk społecznych, humanistycznych, a nawet artystycznych. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, Uniwersytet prowadzi edukację i promuje absolwentów (ponad 3 tys. rocznie) z wszystkich ww. dziedzin. Struktura uczelni opiera się na 11 wydziałach (rysunek 2) i ok. 900 nauczycielach akademickich (w tym 265 profesorów, 500 doktorów). Kształcenie odbywa się w systemie trzystopniowym: studia inżynierskie/licencjackie, magisterskie oraz doktoranckie.



Rys. 2. Struktura Uniwersytetu Zielonogórskiego i profile kształcenia

Aktualnie na 52 kierunkach kształcenia studiuje w trybie stacjonarnym i nie-stacjonarnym ok. 14 tys. studentów, w tym ponad 200 słuchaczy studiów doktorskich (w 11 dyscyplinach naukowych) [2, 6].

W obszarze naukowym Uniwersytet ma uprawnienia do nadawania stopnia doktora w dziedzinie nauk technicznych, humanistycznych, ścisłych, społecznych, przyrodniczych w 17 dyscyplinach i doktora habilitowanego w 5 dyscyplinach.

Obszar badawczy Uniwersytetu jako oferta dla Zagłębia Miedziowego

Zgodnie z postawionymi w Prawie o szkolnictwie wyższym zadaniami ważną rolę jest prowadzenie badań naukowych w grupie badań podstawowych i rozwojowych. Badania rozwojowe są ofertą dla przemysłu. Uniwersytet, mając w swojej strukturze trzy wydziały o profilu technicznym z sześcioma uprawnieniami nadawania stopnia doktora oraz z odpowiednio wyposażonymi ponad 100 laboratoriami, jest dobrze przygotowany do rozwijania szerokiej gamy badań rozwojowych na różnym poziomie gotowości technologicznej [2].

Poniżej zostanie przedstawiony potencjał badawczy Uniwersytetu w oparciu o już prowadzone badania i aktualną ofertę tematyczną. W celu uzyskania dobrej tematycznej rozróżnialności materiał przygotowano w podziale na szkoły tworzące merytoryczną ofertę uczelni:

- Szkoła Nauk Przyrodniczych i Technicznych, w której skład wchodzi cztery wydziały:
 - Wydział Elektrotechniki, Informatyki i Telekomunikacji,
 - Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska,
 - Wydział Mechaniczny,
 - Wydział Nauk Biologicznych.

W ramach ww. szkoły realizowany jest bardzo szeroki wachlarz badań podstawowych i rozwojowych. Do wybranej grupy tematyki badawczej stanowiącej ofertę dla Zagłębia Miedziowego można zaliczyć:

- automatykę i robotykę, automatyzację procesów przemysłowych,
- zaawansowane systemy diagnostyki technicznej, monitorowanie procesu, systemy tolerujące uszkodzenia,
- poprawę efektywności pracy sieci dystrybucyjnych, SCADA OSD, VPP, SZE, V2G, nadprzewodnictwo, energetyczne obszary bilansowania,
- precyzyjne pomiary wielkości elektrycznych i nieelektrycznych,
- badania możliwości pozyskiwania, oddawania i równoważenia bilansu energii cieplnej przy wykorzystaniu niekonwencjonalnych źródeł energii cieplnej,

- diagnozowanie skutków działania czynników degradacyjnych na terenach o różnej funkcjonalności,
- oddziaływanie obiektów przemysłowych, komunikacyjnych i innych na środowisko przyrodnicze, w tym minimalizację oddziaływań negatywnych.

Poniżej przedstawiono przykłady współpracy badawczej Uniwersytetu z KGHM:

- rekultywacja leśna terenu zdegradowanego w okolicach Sieroszowic oraz ocena zmniejszenia wartości gruntów w Rudnej;
 - analiza jakościowa półfabrykatów miedzi wytwarzanych w piecu anodowym, analizy przebiegu rafinacji ogniowej oraz budowy pieców anodowych i urządzeń odlewniczych, badania żużlu anodowego;
 - analiza jakościowa wybranych półfabrykatów miedzi wytwarzanych w piecu zawieszinowym – proces jednostadialny. Analiza wsadu do pieca zawieszinowego oraz produktów powstających w wyniku procesu. Analizy wpływu różnych czynników na wydajność i jakość procesu wytopienia. Analizy jakościowe żużla zawieszinowego powstającego w wyniku procesu wytopienia i analiza porównawcza uzyskanych wyników składu chemicznego próbek żużla;
 - wsparcie w zakresie budowy systemu zarządzania wiedzą;
 - wspólne prace nad opracowaniem strategii ochrony bioróżnorodności w różnych środowiskach;
 - badania nad zastosowaniem bociana białego, sroki, gołębi oraz innych ptaków jako wskaźników ceny jakości środowiska naturalnego w obszarze funkcjonowania KGHM;
 - badania dotyczące związków między wybranymi właściwościami biologicznymi człowieka a warunkami środowiska przyrodniczego i społecznego, w których funkcjonuje KGHM.
- Szkoła Nauk Ścisłych i Ekonomicznych, w której skład wchodzi trzy wydziały:
- Wydział Ekonomii i Zarządzania,
 - Wydział Fizyki i Astronomii,
 - Wydział Matematyki, Informatyki i Ekonometrii.

Do tematyki badawczej ww. szkoły, stanowiącej ofertę dla Zagłębia Miedziowego, można zaliczyć:

- badania czynników sukcesu przedsiębiorstwa,
- badania pozycji strategicznej firmy i źródeł utrzymania trwałej przewagi konkurencyjnej,

- analizę kooperacji przedsiębiorstw innowacyjnych w zakresie kompatybilności czynników materialnych i niematerialnych,
 - badania dynamiki układów nieliniowych z uwzględnieniem procesów stochastycznych,
 - modelowanie stanów powierzchniowych adsorbentu,
 - bezpieczeństwo teleinformatyczne,
 - rozwiązywanie problemów praktycznych w oparciu o zaawansowane metody matematyczne z wykorzystaniem technik informatycznych,
 - zaawansowane systemy analizy danych.
- Szkoła nauk artystycznych, humanistycznych, prawnych i socjologicznych, w której skład wchodzi cztery wydziały:
- Wydział Artystyczny,
 - Wydział Humanistyczny,
 - Wydział Pedagogiki, Socjologii i Nauk o Zdrowiu,
 - Wydział Prawa i Administracji.

Do tematyki badawczej ww. szkoły, stanowiącej ofertę dla Zagłębia Miedziowego, można zaliczyć następujące tematy bądź projekty:

- grafika projektowa w budowaniu wizerunku firmy,
- DESIGN plus PRZEMYSŁ,
- opracowanie projektów logotypów, nowych wzorów produktów, opakowań, reklamy,
- badania z zakresu etyki społecznej, etyki zawodowej, bioetyki, psychologii i socjologii moralności,
- społeczna odpowiedzialność biznesu,
- strategia rozwoju kapitału społecznego 2020,
- innowacyjna gospodarka a wykluczenie społeczne,
- podatki i postępowanie podatkowe,
- zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne,
- kadry i płace w prawie i praktyce.

Współpraca Uniwersytetu z Zagłębiem Miedziowym w zakresie badań i wdrożeń może być realizowana w oparciu o:

- wspólne badania w ramach umów międzyrządowych,
- wspólne projekty w ramach programów EU (Horyzont 2020, NCBiR, LRPO),
- współpracę transgraniczną EWT,
- umowy bilateralne,
- inne źródła finansowania,
- wspólne międzynarodowe konferencje i sympozja.

Oferta obszarów badawczych Parku Naukowo-Technologicznego UZ

Park PNTUZ jest zarządzany przez spółkę celową Uniwersytetu i jego oferta jest powiązana z poszczególnymi centrami badawczo-rozwojowymi [3].

Tematyka badań i wyposażenie Centrum Zrównoważonego Budownictwa i Energii obejmuje:

- system pomiaru emisji pól w środowisku elektromagnetycznym,
- stacjonarną aparaturę do pomiarów poziomów mocy akustycznej źródeł hałasu,
- system do badań jakości energii,
- innowacyjny układ wytwarzania chłodu z energii słonecznej (kolektory – chłodziarki absorpcyjne),
- najnowocześniejsze oprogramowanie symulacyjne, w tym m.in.: TRNSYS, TSOL Expert 4.5, DesignBuilder, SketchUp + OpenStudio (EnergyPlus), AutoCAD Building Design Suite,
- wykonywanie znormalizowanych badań kompatybilności elektromagnetycznej, wymaganych do uzyskania znaku „CE”, umożliwiającego wprowadzanie urządzeń na rynek UE,
- opracowywanie optymalnych technicznie i ekonomicznie dedykowanych metod zapewniania kompatybilności elektromagnetycznej,
- badania i pomiary czynników szkodliwych i uciążliwych dla zdrowia w środowisku pracy, poziomu hałasu słyszalnego, infradźwiękowego,
- optymalizację scentralizowanej i rozproszonej gospodarki energetycznej,
- tworzenie nowoczesnych narzędzi informatycznych optymalizujących zarządzanie wytwarzaniem i dystrybucją energii (głównie ciepła i chłodu),
- bilansowanie energii w systemach energetycznych przy wykorzystaniu symulacji komputerowej,
- analizę symulacyjną współpracy różnych źródeł energii bazujących na różnych paliwach i technologiach,
- optymalizację układów technologicznych hybrydowych źródeł energii,
- opracowywanie nowoczesnych rozwiązań wykorzystania energii odpadowej (nadmiarowej), np. produkcja chłodu z ciepła sieciowego (lub OZE) w oparciu o chłodziarki sorpcyjne,
- zarządzanie popytem na energię w istniejących i projektowanych obiektach budowlanych,
- system Szacunkowej Inwentaryzacji Gospodarki Energetycznej,
- integrację obszarów technologicznych infrastruktury elektroenergetycznej i ciepłowniczej,

- zintegrowany system wspomagania decyzji oraz regulacji adaptacyjnej systemów energetycznych oparty na analizie danych pomiarowych w czasie rzeczywistym.

Tematyka badań i wyposażenie Centrum Innowacji Technologie dla Zdrowia Człowieka wraz z Inkubatorem Technologicznym obejmuje:

- system do pomiaru potencjału Zeta, wielkości nanocząstek oraz mas cząsteczkowych,
- system skaningowej mikroskopii próbnikowej sprzężonej ze spektrometrem Ramana,
- mikroskop konfokalny (Zeiss),
- spektrometr FT IR pracujący w zakresie far-IR, mid-IR oraz NIR (Nicolet),
- komorę inkubacyjną z przepływem cieczy (Bruker),
- tensjometr BPA-1S (Donserv),
- bioreaktor (Labo Baza),
- spektrometryczny analizator grubości warstw,
- system charakteryzacji właściwości elektrooptycznych cienkich warstw organicznych,
- analizator sorpcji fizycznej gazów, umożliwiający charakterystykę struktury porowatej i powierzchni właściwej mikro- i mezoporowatych substancji.

Tematyka badań i wyposażenie Centrum Technologii Informatycznych obejmuje:

- centrum obróbkowe pionowe klasy DMU70, wersja 5-osiowa (prototypowa produkcja matryc),
- maszynę pomiarową współrzędnościową klasy MITUTOYO CRT Plus M,
- stanowisko serwisowo-produkcyjne ze stacją lutowniczą SOVELLA, Recco, PACE,
- drukarkę szablonową do pasty klasy APS SPR-45VA,
- automat Pick & Place,
- tokarkę sterowaną numerycznie CTX 510 ECOLINE V1/V3 New Design wraz ze sterowaniem Siemens SINUMERIK 840D,
- nowoczesny system CAD/CAM pracujący pod Windows 7/8 (prace projektowe).

Podsumowanie

W artykule przedstawiono mechanizmy powiązań infrastruktury naukowo-badawczej i edukacyjnej z oczekiwaniami i potrzebami nowoczesnego, innowacyjnego przemysłu. Zamieszczone w nim szczegółowe zapisy tematyki badań oraz wyposażenia badawczego mogą stanowić rodzaj oferty współpracy naukowo-

-badawczej oraz edukacyjnej dla zakładów funkcjonujących w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym, jak również dla firm, które będą działać w planowanym w przyszłości „Zagłębiu Miedziowym” w województwie lubuskim.

Referencje

1. www.kghm.com
2. www.uz.zgora.pl
3. www.pnt.uz.zgora.pl
4. www.aip.uz.zgora.pl
5. www.cptt.uz.zgora.pl
6. <http://rekrutacja2014.uz.zgora.pl>

Streszczenie

Potencjał nowoczesnego uniwersytetu jako oferta dla przemysłu wydobywczego-przetwórczego na przykładzie regionów dolnośląskiego i lubuskiego

W artykule przedstawiono zagadnienia obejmujące ofertę uniwersytetu dla przemysłu wydobywczego i przetwórczego, ukazując powiązania oczekiwań nowoczesnego przemysłu ciężkiego z kompetencjami i potencjałem uczelni akademickiej o profilu uniwersalnym, funkcjonującej w dobie dużych oczekiwań co do komercjalizacji wyników badań podstawowych i rozwojowych. Omówiono w nim również funkcjonalność nowoczesnej struktury uniwersytetu z jednostkami przygotowanymi do efektywnej współpracy z przemysłem w celu uzyskania innowacyjnych rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i społecznych.

Słowa kluczowe: nowoczesny uniwersytet, komercjalizacja wyników badań, współpraca uczelni z przemysłem, przemysł wydobywczy i przetwórczy miedzi, region dolnośląski i lubuski.

Summary

A modern university potential as an offer for mining and processing industries on the example of Lower Silesia and Lubuskie regions

The article presents the issues involving the university offer for the extractive and processing industries, revealing the relations between the expectations of contemporary heavy industry and the competence and potential of a universal profile university functioning in the era of high expectations as to the commercialization of the basic research and development outcomes. It also covers the functionality of modern university structure with units prepared to effective cooperation with the industry in order to obtain innovative technological, organizational and social solutions.

Keywords: modern university, research result commercialization, university and industry collaboration, copper mining and processing, Lower Silesia and Lubusz region.

Noty o autorach

Mieczysław Adamczyk – prof. zw. dr hab., pracownik Dolnośląskiej Szkoły Wyższej oraz Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Wałbrzychu. Jego dorobek obejmuje ponad sto dziesięć publikacji, w tym siedem książkowych, z czego jedną w języku obcym. Główne dzieła: *L'educacions et les transformations de la socjete juive dans la monarchie des Habsburg 1774 a 1914* (Genewa-Paryż-Sorbona 1999); *Edukacja w krajach rozwiniętych* (Stalowa Wola 1989); *Wybrane zagadnienia szkolnictwa i wychowania w świecie* (Stalowa Wola 1989).

Eunika Baron-Polańczyk – prof. dr hab., pracownik Instytutu Inżynierii Bezpieczeństwa i Nauk o Pracy Uniwersytetu Zielonogórskiego, kierownik Zakładu Profesjologii. Członek Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Profesjologicznego oraz komitetu redakcyjnego czasopisma „Problemy Profesjologii”. Zainteresowania: pedagogika medialna i zastosowania ICT w edukacji. Koordynatorka międzynarodowego projektu i redaktor naukowy cyklu wydawniczego: „ICT in Educational Design – Processes, Materials, Resources” (od 2011). Autorka książek: *Multimedialne materiały dydaktyczne. Projektowanie i wykorzystywanie w edukacji techniczno-informatycznej* (2006), *Multimedialne materiały dydaktyczne w edukacji techniczno-informatycznej w szkole podstawowej i gimnazjum. Raport z badań* (2007), *Chmura czy silos? Nauczyciele wobec nowych trendów ICT* (2011). e.baron@iibnp.uz.zgora.pl

Agnieszka Becla – dr inż. nauk ekonomicznych, pracownik Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, autorka dwustu publikacji naukowych, m.in. monografii *Wyzwania współczesnej ekonomii* i *Analiza kosztów – korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, współpracowniczka polskich instytucji publicznych, doradca jednostek samorządu terytorialnego, członkini organizacji naukowych. Główne problemy badawcze autorki obejmują politykę gospodarczą, zasobowe uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ekonomię informacji. agnieszka.becla@ue.wroc.pl

Teresa Bogusława Chmiel – doktor pedagogiki, adiunkt w Dolnośląskiej Szkole Wyższej, współautorka programu specjalności geragog – opiekun osób starszych. Zainteresowania badawcze autorki koncentrują się wokół problematyki grup marginalizowanych, w tym osób starszych, dzieci i młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, osób z niepełnosprawnością, ubogich, bezrobotnych oraz edukacji jako czynnika umożliwiającego zmianę. teresa.chmiel@dws.edu.pl

Rafał Czachor – prof. dr hab., dziekan Wydziału Nauk Społecznych w Uczelni Jana Wyżykowskiego. Absolwent stosunków międzynarodowych i filologii słowiańskiej. Główne obszary badawcze autora: demokratyzacja i polityczno-społeczne przemiany na obszarze byłego ZSRR, polityka zagraniczna i bezpieczeństwo międzynarodowe państw byłego ZSRR, funkcjonowanie instytucji samorządu lokalnego na obszarze postradzieckim. Stażysta na uniwersytetach na Ukrainie, w Armenii, Rosji i Białorusi. Autor monografii *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych* (Wrocław 2014) oraz *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991–2011. Studium politologiczne* (Polkowice 2011). *r.czachor@ujw.pl*

Stanisław Czaja – prof. zw. dr hab. nauk ekonomicznych, pracownik Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, autor ponad ośmiuset publikacji naukowych, m.in. monografii: *Czas w ekonomii, Teoriopoznawcze i metodologiczne konsekwencje wprowadzenia prawa entropii do teorii ekonomii, Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania i Międzynarodowa ochrona środowiska*. Współpracownik międzynarodowych i krajowych instytucji publicznych, doradca firm i samorządów terytorialnych, członek kilku organizacji naukowych. Główne problemy badawcze autora obejmują teorię ekonomii, rozwój myśli ekonomicznej, zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ekologiczne i informacyjne (zasobowe) uwarunkowania rozwoju cywilizacji. *stanislaw.czaja@ue.wroc.pl*

Miłosz Czopek – doktor nauk ekonomicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach. Prace badawcze prowadzi w obszarze zarządzania przedsiębiorstwem i jednostką samorządu terytorialnego. Autor publikacji dotyczących m.in. aspektów zarządzania zasobami ludzkimi oraz zagadnień związanych z lokalnym rozwojem społeczno-gospodarczym.

Andrzej Ferens – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, starszy wykładowca w Zakładzie Badań nad Samorządnością Terytorialną Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Politolog, specjalista w zakresie władzy lokalnej i samorządu terytorialnego w Polsce i na świecie, administracji publicznej oraz zarządzania sektorem publicznym. Zawodowe zainteresowania autora koncentrują się na problematyce lokalnej (wspólnoty lokalne, animacja i przywództwo lokalne, zarządzanie rozwojem lokalnym i w administracji samorządowej). Uczestnik badań poświęconych problematyce lokalnej (wybory

samorządowe, procesy decyzyjne i partycypacja obywatelska na szczeblu lokalnym, partnerstwo wielosektorowe, Good Governance na poziomie lokalnym). W dorobku autora znajduje się ponad 50 publikacji naukowych poświęconych zagadnieniom polityki lokalnej i administracji publicznej. Współpracownik i konsultant instytucji administracyjnych, edukacyjnych i doradczych. Współtwórca, metodą partycypacyjną, kilkudziesięciu strategii, programów rewitalizacji i rozwoju lokalnego, animator partnerstw na rzecz rozwoju lokalnego. *andrzej.ferens@uwr.edu.pl*

Aneta Klementowska – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie pedagogika, pracownik Uniwersytetu Zielonogórskiego. Naukowo zajmuje się problemami rynku pracy, w szczególności poradnictwem zawodowym. Członek Polskiego Towarzystwa Profesjologicznego oraz Partnerstwa Lokalnego na Rzecz Poradnictwa Zawodowego. Autorka licznych artykułów, monografii naukowej pt. *Poradnictwo zawodowe w gimnazjum wiejskim w wymiarze środowiskowym (studium przypadku)*, prac zbiorowych: *Problemy rozwoju człowieka. Teoria i praktyka edukacyjna, Praca i rozwój zawodowy w warunkach współczesnych przemian, Wyzwania i dylematy edukacyjno-zawodowe* (cz. 1 i 2). *a.klementowska@iibnp.uz.zgora.pl*

Krzysztof Kociubiński – prof. dr hab. nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, pracownik naukowo-dydaktyczny na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Autor ponad pięćdziesięciu naukowych publikacji krajowych i zagranicznych poświęconych samorządowi terytorialnemu w Polsce i Europie, demokratycznym systemom politycznym oraz Unii Europejskiej. *krzysztof.kociubinski@uni.wroc.pl*

Włodzimierz Olszewski – doktor nauk pedagogicznych, rektor Uczelni Jana Wyżykowskiego, wykładowca studiów podyplomowych z zakresu nauk społecznych. Członek Towarzystwa Naukowego Prakseologii, Polskiego Towarzystwa Pedagogicznego – Oddział Wrocław. Obszar zainteresowań badawczych: organizacja i zarządzanie oświatą, andragogika, socjologia edukacji, edukacja społeczności lokalnych. Autor monografii *Instytucje edukacji, sportu i rekreacji elementami jakości życia polkowiczian* (Polkowice 2012) oraz *Licea ogólnokształcące w procesie zmian rynkowych na początku XXI wieku. Perspektywa dolnośląska* (Kraków 2014). Autor około czterdziestu artykułów i podrozdziałów w publikacjach naukowych, współredaktor licznych publikacji z zakresu edukacji. Członek Rady Naukowej czasopisma „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych”. *w.olszewski@ujw.pl*

Zbigniew Paśko – doktor, pracownik Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu Wydział Zamiejscowy w Kłodzku. Reprezentowana dziedzina: nauki humanistyczne w zakresie filologii i pedagogiki. Zainteresowania naukowe: pogranicze sztuk, andragogika, problematyka uzdolnień, szkolnictwo niepubliczne. Najważniejsze publikacje: *Utwory sceniczne nowe Sławomira Mrożka*, „Odra”, nr 4, 1976; *Literatura i stereotypy Zofii Mitosek*, „Pamiętnik Literacki”, z. nr 4, 1976; *Wypowiedzi maturzystów o języku literatury*, [w:] *Osiągnięcia uczniów z języka polskiego*, t. 4 (Warszawa 1988); *Kilka uwag o reorganizacji szkolnictwa dla dorosłych* [w:] *Edukacja dorosłych w sytuacji przemian na tle porównawczym*, (Łódź 1993); *Niezależne samorządne szkoły publiczne*, [w:] J. Kochanowicz, T. Tokarz (red.), *Państwo a edukacja; Dostrzec geniuszu świetność*, „Dyrektor Szkoły”, nr 3, 2010.

Andrzej Piasecki – prof. zw. dr hab., kierownik katedry w Instytucie Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Zajmuje się m.in. samorządem terytorialnym, administracją publiczną, polityką regionalną, komunikacją społeczną, zarządzaniem i organizacją, systemem wyborczym, marketingiem politycznym. Jest autorem kilkunastu publikacji naukowych, w tym książek: *Menadżer i polityk – wójt, burmistrz, prezydent miasta* (Kraków 2006); *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne* (Warszawa 2009); *Wybory w Polsce 1989–2011* (Kraków 2012). Wypromował ośmiu doktorów. www.andrzejpiasecki.pl

Andrzej Pieczyński – doktor hab., inż., profesor nadzw. UZ, prorektor Uniwersytetu Zielonogórskiego w latach 2012–2016 oraz 2016–2020. W 1978 r. ukończył Wydział Elektryczny Wyższej Szkoły Inżynierskiej w Zielonej Górze. W 1985 r. na Wydziale Elektroniki i Technik Informacyjnych Politechniki Warszawskiej uzyskał stopień doktora, stopień doktora habilitowanego w zakresie elektrotechniki otrzymał na Wydziale Elektrotechniki, Informatyki i Telekomunikacji Uniwersytetu Zielonogórskiego w 2004 r. Andrzej Pieczyński specjalizuje się w dziedzinie sztucznej inteligencji, w szczególności w zastosowaniu logiki rozmytej w systemach ekspertowych oraz modelowaniu i diagnostyce procesów przemysłowych. Jest autorem i współautorem licznych publikacji, w tym kilku monografii, wypromował dwóch doktorów. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Elektrotechniki Teoretycznej i Stosowanej, Lubuskiego Towarzystwa Naukowego, Stowarzyszenia Elektryków Polskich, Lubuskiego Towarzystwa na Rzecz Rozwoju Energetyki, członkiem Komisji Cybernetyki Technicznej PAN.

Miranda Ptak – doktor inżynier, autorka ponad 50 publikacji poświęconych tematyce górniczej, geologii, ochronie środowiska, jak również uwarunkowaniom prawnym tych dziedzin. Wieloletnie doświadczenie w pracy w przemyśle i nadzorze górniczym z powodzeniem wykorzystuje jako wykładowca uczelni wyższych. Moderator i organizator wielu konferencji, m.in. warsztatów geologiczno-górniczych dla administracji samorządowej. Członek PAN oraz Komisji ds. Nielegalnej Eksploatacji przy Prezesie Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach. Z wykształcenia ochroniarz środowiska, prawnik. Przewód doktorski obroniła w dziedzinie górnictwa i geologii na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Szczególne obszary zainteresowania to bezpieczeństwo pracy w górnictwie, oddziaływanie na środowisko, waloryzacja złóż. Aktualnie pracuje w Okręgowym Urzędzie Górniczym we Wrocławiu jako zastępca dyrektora. *m.ptak@wug.gov.pl*

Artur Rutkowski – inżynier, absolwent kierunku górnictwo i geologia w Uczelni Jana Wyżykowskiego.

Blanka Rzewuska – doktorantka w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Przygotowuje rozprawę doktorską na temat współczesnej Katalonii. Interesuje się regionalizmem, etnicznością, małymi narodami i migracjami. *vessenal@gmail.com*

Jerzy Stępień – prawnik i polityk, senator I i II kadencji (1989–1993), wice-minister spraw wewnętrznych i administracji (1997–1999), sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, w latach 2006–2008 prezes Trybunału Konstytucyjnego. We wrześniu 2016 r. zastąpił Mieczysława Wachowskiego na stanowisku prezesa Instytutu Lecha Wałęsy.

Jan Walczak – doktorant, starszy specjalista ds. promocji i wydawnictw w Uczelni Jana Wyżykowskiego. Absolwent politologii oraz filologii polskiej. Były dziennikarz „Gazety Lubuskiej”. Współautor monografii *Polkowice – historia współczesna 1945–2010* (Polkowice 2012). Autor artykułów naukowych poświęconych samorządowi lokalnemu i współczesnym stosunkom polsko-czeskim. Sekretarz redakcji „Zeszytów Naukowych DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych”. *j.walczak@ujw.pl*

Kazimierz Wenta – emerytowany profesor Uniwersytetu Szczecińskiego, były rektor Wyższej Szkoły Humanistycznej TWP w Szczecinie, aktualnie prof. zw. dr hab. Politechniki Koszalińskiej na Wydziale Technologii i Edukacji. Autor siedmiu książek, m.in. *Samouctwo informacyjne młodych nauczycieli akademickich* (2003), *Teoria chaosu w dyskusji nad pedagogiką* (2011) oraz ponad trzystu artykułów. Promotor czternastu doktorów, recenzent dorobku naukowego habilitantów i kandydatów do tytułów profesorskich.

Jadwiga Więckowska – doktor hab., inż., profesor Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach. W roku 1960 ukończyła studia na Wydziale Chemicznym Politechniki Wrocławskiej. Była profesorem w Instytucie Chemii i Technologii Węgla na Wydziale Chemicznym, a następnie na Wydziale Górniczym Politechniki Wrocławskiej. Obecnie jest profesorem w Uczelni Jana Wyżykowskiego. Specjalność – chemia i technologia paliw.

Ewa Żołnierczyk – doktor nauk prawnych, specjalność prawo administracyjne, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego oraz na Wydziale Nauk Społecznych Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach na kierunku administracja. W obszarze jej zainteresowań naukowych mieszczą się problemy związane z ustrojem i zadaniami samorządu terytorialnego, odpowiedzialnością administracji, opieką konsularną. Dr Ewa Żołnierczyk jest radcą prawnym, prowadzi własną kancelarię zajmującą się obsługą klientów indywidualnych i instytucjonalnych.