

NR 3/2019

SPOŁECZNOŚCI LOKALNE

Studia Interdyscyplinarne

Local Communities. Interdisciplinary Studies

rocznik

Polkowice 2019

„Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”

ISSN 2544-5545 (ISBN 978-83-61234-87-6)

Wersję pierwotną czasopisma stanowi wydanie elektroniczne.

Informacje na temat czasopisma znajdują się na stronie: rb.ujw.pl/local.

RADA NAUKOWA

prof. dr PARAG AMIN	College of Management Studies, Mumbai, Indie
prof. dr hab. PETER BALINT	Uniwersytet w Debreczynie, Węgry
prof. dr hab. EUNIKA BARON-POLAŃCZYK	Uniwersytet Zielonogórski
prof. zw. dr hab. MAREK BOJARSKI	Uniwersytet Wrocławski
prof. zw. dr hab. STANISŁAW CZAJA	Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
prof. dr hab. KRZYSZTOF KOCIUBIŃSKI	Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. EWA KURANTOWICZ	Dolnośląska Szkoła Wyższa
prof. zw. dr hab. ALEKSANDER KUNDYTSKY	Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie, Ukraina
prof. zw. dr hab. STEFAN M. KWIATKOWSKI	Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie, Komitet Nauk Pedagogicznych PAN
doc. dr PETR MRKYVKA	Uniwersytet Masaryka w Brnie, Republika Czeska
dr WŁODZIMIERZ OLSZEWSKI, prof. UJW	Uczelnia Jana Wyżykowskiego
prof. dr hab. TERESA PADILLA-CARMONA	Uniwersytet w Sewilli, Hiszpania
prof. dr hab. ELŻBIETA PERZYCKA	Uniwersytet Szczeciński
prof. zw. dr hab. KAZIMIERZ PRZYSZCZYPKOWSKI	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
prof. dr RAMESH N. SHAH	Duale Hochschule Baden-Württemberg Niemcy

KOMITET REDAKCYJNY

Włodzimierz Olszewski (redaktor naczelny), Agnieszka Becla, Rafał Czachor, Tadeusz Kierzyk, Ewa Kurantowicz, Sylwia Słowińska, Jan Walczak (sekretarz redakcji)

Recenzje opracowane są przez recenzentów stałych i specjalistycznych czasopisma.

RECENZENCI KRAJOWI

Zbigniew Blok, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, recenzent tomu

Bogdan Idzikowski, Uniwersytet Zielonogórski

Krzysztof Kociubiński, Uniwersytet Wrocławski, recenzent tomu

Ewa Kurantowicz, Dolnośląska Szkoła Wyższa

Elżbieta Perzycka, Uniwersytet Szczeciński

Sylvia Słowińska, Uniwersytet Zielonogórski

RECENZENCI ZAGRANICZNI

Rob Evans, Uniwersytet Ottona von Guericke w Magdeburgu, Niemcy

Vit Docekal, Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy

Dmitro Herciuk, Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie, Ukraina

REDAKTORZY TEMATYCZNI

**Zagadnienia prawnoustrojowe,
polityczne, stosunki międzynarodowe,
historia współczesna**

Rafał Czachor

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

**Samorząd terytorialny i zarządzanie
rozwojem lokalnym**

Andrzej Ferens

Krzysztof Kociubiński

Uniwersytet Wrocławski

Ekonomia i gospodarka

Andrzej Graczyk

Uniwersytet Ekonomiczny

we Wrocławiu

Pedagogika, andragogika

Bogdan Idzikowski

Przyroda i ochrona środowiska

Leszek Jerzak

Uniwersytet Zielonogórski

Nowoczesne technologie

Zdzisław Pólkowski

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

**Edukacja międzykulturowa
i socjologia**

Rafał Włodarczyk

Uniwersytet Wrocławski

Prawo i finanse

Dariusz Zając

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

Rynek i prawo pracy

Janusz Żołyński

REDAKTORZY JĘZYKOWI

Język niemiecki

Justyna Babiak-Tutko

Język angielski

Małgorzata Walczak

Język rosyjski

Irina Popadeykina

Język polski

Jan Walczak

REDAKTOR STATYSTYCZNY

Magdalena Rutkowska

WYDAWCA

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

Copyright by Uczelnia Jana Wyżykowskiego

ADRES REDAKCJI

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

ul. Skalników 6b, 59-101 Polkowice

Sekretariat: Jan Walczak, j.walczak@ujw.pl, ujw@ujw.pl

tel. 76 746 53 53

Wersja referencyjna czasopisma znajduje się na stronie internetowej rb.ujw.pl/social

SKŁAD I ŁAMANIE

Jadwiga Popowska

REDAKCJA I KOREKTA

Magdalena Rudnik

DRUK I OPRAWA

Fabryka Druku, Warszawa

Spis treści

Włodzimierz Olszewski

Słowo wstępne 9

POLITYCZNO-HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA POLSKIEJ NIEPODLEGŁOŚCI W JEJ STULECIU

Joanna Nowosielska-Sobel

Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (wybrana problematyka) 15

Paweł Jaworski

Zachód wobec sprawy polskiej w latach I wojny światowej 31

Jakub Tyszkiewicz

Stany Zjednoczone wobec niepodległości Polski 1918–1945–1989 43

Stanisław Czaja

Dylematy polskiej samorządności terytorialnej w stuleciu
1918–2018 – przegląd retrospektywny 57

POLITYKA LOKALNA, REGIONALNA I MIĘDZYNARODOWA NA RZECZ WSPÓLNOT

Anna Tutaj

Polityka polskich władz wobec mniejszości narodowych
po II wojnie światowej – zarys problemu 79

Jerzy Tutaj

Polityka regionalna na pograniczu sudeckim 97

Agnieszka Becla

Perspektywy samorządności lokalnej w społeczeństwie
informacyjnym 109

Rafał Czachor

Koncepcja *urban resilience*: założenia, treść, możliwości
implementacji 127

SPIS TREŚCI

<i>Mykchailo Mykievych, Iryna Yavorska</i> Innovations regarding legal regulation of the activities of limited liability companies and additional liability companies in the context of the approximation of Ukrainian legislation to the law of the European Union	149
--	-----

DZIAŁANIA NA RZECZ SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

<i>Janusz M. Pawlikowski</i> Zarządzanie szkołą wyższą – strategię niepaństwowej uczelni wobec regionu	161
<i>Leszek Jerzak, Paweł Czechowski</i> Możliwości wykorzystania pomników przyrody w promocji gmin	181
<i>Eunika Baron-Polańczyk, Aneta Klementowska</i> Hybrydowe metody kształcenia na przykładzie zrealizowanych projektów	191
<i>Małgorzata Pol</i> Edukacja społeczeństwa w aspekcie wpływu spalarni na środowisko naturalne i zdrowie ludzkie warunkiem koniecznym do minimalizowania oporu społecznego wobec tego typu inwestycji	205
<i>Beata Józków</i> Odelsk i jego mieszkańcy na tle historii rodzinnej	221

RECENZJE

Rafał Czachor I. Sagan, <i>Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka</i> , Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 245	239
Informacje dla autorów	243
Konferencje naukowe z cyklu „Społeczności lokalne” w latach 2007–2019	247
Noty o autorach	249

Table of contents

<i>Włodzimierz Olszewski</i> Introduction	9
<i>Joanna Nowosielska-Sobel</i> Local self-government in II Republic of Poland (selected issues)	15
<i>Paweł Jaworski</i> Western Powers towards the Polish cause during the First World War	31
<i>Jakub Tyszkiewicz</i> The United States of America and the independence of Poland in the years 1918–1945–1989	43
<i>Stanisław Czaja</i> The dilemmas of Polish territorial self-government in the century 1918–2018 – the retrospective review	57
<i>Anna Tutaj</i> The policy of the Polish authorities towards national minorities after the II World War – the outline of the problem	79
<i>Jerzy Tutaj</i> Regional policy at the borderland of Sudety Mountains	97
<i>Agnieszka Becla</i> The perspective of local self-government in the informative society	109
<i>Rafał Czachor</i> <i>Urban resilience</i> : theoretical foundations, content and possible ways of implementation	127
<i>Mykhailo Mykivych, Iryna Yavorska</i> Innovations regarding legal regulation of the activities of limited liability companies in the context of the approximation of Ukrainian legislation to the law of the European Union	149

TABLE OF CONTENTS

Janusz M. Pawlikowski

University management – the strategies of a private university
towards the region 161

Leszek Jerzak, Paweł Czechowski

The possibilities to use the natural monuments in promoting
the communes 181

Eunika Baron-Polańczyk, Aneta Klementowska

Hybrid educational methods on the example of completed projects 191

Małgorzata Pol

Education of the society in the aspect of the impact
of incineration plants on the natural environment and human health
as a necessary condition to minimize social resistance
for this type of investment 205

Beata Józków

Odelsk and its inhabitants against the background of family history 221

Rafał Czachor

I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe
Scholar, Warszawa 2017, s. 245 239

Information for authors 243

**Scientific conferences from the cycle „Local communities...”
in the years 2007–2019 247**

About authors 249

Słowo wstępne

Spoločności lokalne 1918–2018: pamięć – tradycje – perspektywy

Każda społeczność lokalna posiada swoją historię, która jest obecna nie tylko w dokumentach archiwalnych, ale głównie w pamięci ludzi bądź w miejscach i przestrzeniach lokalnych. Dla wielu grup badaczy (pedagogów, historyków, etnografów, socjologów i antropologów) jej odkrycie i interpretacja stanowi wyzwanie badawcze. Prowadzone są badania naukowe nad społecznością lokalną, w społeczności lokalnej lub ze społecznością, co wynika z celów badania naukowego i w konsekwencji przyjętego przez badaczy paradygmatu. Spojrzenie interdyscyplinarne na społeczność lokalną gwarantuje również, że wymiar epistemologiczny i metodologiczny artykułów jest zróżnicowany i wieloparadygmatyczny.

Historia społeczności lokalnej z jednej strony jest wytworem jej specyficznych cech, takich jak: etniczność, narodowość, rodzaj dominujących więzi i powiązań społecznych, poziom sprawstwa obywatelskiego i typu relacji z (zarówno formalną, jak i nieformalną) władzą lokalną – jej przedstawicielami i instytucjami. Z drugiej strony historię społeczności kształtują globalne konteksty polityczne, dominujące idee społeczne i wartości, które stają się „uniwersalnym układem odniesienia” (Łukowski, 2006) dla rozwoju lokalnego. Rok 2018 to bardzo ważne wydarzenie dla naszej Ojczyzny, ale i dla „małych ojczyzn” – 100-lecie odzyskania niepodległości.

Jest to ważne, bo oddolnie kształtujące się samorządy dały początek i siłę lokalnym społecznościom. Miało to odzwierciedlenie w Konstytucji marcowej z 1921 r., w której znalazł się zapis o ustroju opartym na „zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego”. Obok umocowania prawnego warto zauważyć aspekt tzw. naturalistycznej doktryny samorządu, wyrażającej przekonanie, że wszystkie ludzkie sprawy załatwia się tam, gdzie jest najbliżej.

W 1990 r. w ramach reformy ustrojowej ponownie powróciła świetna koniunktura dla idei samorządowych, kiedy to wszystkie siły polityczne były zorientowane na model demokratyczny, który nie może istnieć bez szerokich kompetencji samorządu.

Wzrost poczucia sprawczości w odniesieniu do rozwoju wspólnot lokalnych, choć widoczny w ostatnich latach, wydaje się w dalszym ciągu zbyt mały, aby można było mówić o rzeczywistej samorządności – zarówno instytucjonalnej, jak i obywatelskiej.

Nasze Zeszyty traktujemy jako miejsce wymiany myśli, prezentacji wyników badań przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych dotyczących różnych obszarów lokalnych działań i praktyk. W naszym zamyśle mają one pozwolić na sformułowanie postulatów odnoszących się do pełniejszego wykorzystania zróżnicowanych zasobów i kapitału społecznego, wynikających z pamięci historycznej, tradycji, uwarunkowań społeczno-gospodarczych, ale także nowych wyzwań cywilizacyjnych.

Trzeci tom Zeszytów Naukowych, który oddajemy do rąk Czytelników, otwiera w sposób naturalny (z okazji jubileuszu odzyskania niepodległości) blok tematyczny *Polityczno-historyczne uwarunkowania polskiej niepodległości w jej stuleciu*, zapoczątkowany tekstem dr hab. Joanny Nowosielskiej-Sobel pt. *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (wybrana problematyka)*, w którym Autorka w syntetycznej formie omówiła bogatą historię samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej, do której tak chętnie odwołujemy się współcześnie. W treści znajdujemy odniesienie do dużej aktywności obywatelskiej konstituującego się państwa polskiego na niwie tworzenia podwalin pod samorząd terytorialny, odpowiedzialny za codzienne funkcjonowanie zwykłych Polaków – poczynsz od oświaty, komunikacji, porządku i bezpieczeństwa publicznego czy politykę mieszkaniową, zdrowotną, opieką nad ubogimi aż po próbę uregulowań prawnych mających na celu ujednolicenie systemu samorządu terytorialnego II RP.

Koresponduje z nim, tworząc logiczno-chronologiczny układ tematyczny, artykuł prof. nadzw. dr. hab. Pawła Jaworskiego *Zachód wobec niepodległości Polski 1914–1918* oraz kolejny tekst – autorstwa prof. zw. dr. hab. Jakuba Tyszkiewicza pt. *Stany Zjednoczone wobec niepodległości Polski 1918–1945–1989*.

Pierwszy blok domyka artykuł prof. zw. dr. hab. Stanisława Czai pt. *Dylematy polskiej samorządności terytorialnej w stuleciu 1918–2018*, w którym Autor omawia etapy ewolucji samorządu terytorialnego i przedstawia najważniejsze wyzwania stojące przed nim po roku 1990.

Drugi blok nosi tytuł: *Polityka lokalna, regionalna i międzynarodowa na rzecz wspólnot*. Rozpoczyna go tekst dr Anny Tutaj *Polityka polskich władz wobec mniejszości narodowych po II wojnie światowej – zarys problemu*, w którym Autorka ukazuje działania polskich władz politycznych wobec wybranych trzech mniejszości narodowych po 1945 r. – niemieckiej, ukraińskiej i żydowskiej. W konkluzji stawia tezę, że były to działania zmierzające do dyskryminacji tych mniejszości oraz że mimo głoszonych oficjalnie od 1976 r. zapewnień o jednolitości narodowej, władzom politycznym nie udało się wykończyć poczucia tożsamości i odrębności narodowej.

Kontynuacją tego zagadnienia jest artykuł dr. Jerzego Tutaja *Polityka regionalna na pograniczu sudeckim*, poświęcony działaniom Polski, Czech i Niemiec na obszarze przygranicznym Sudetów. Autor, obok ukazania potencjału partnerów i stopnia ich autonomii decyzyjnej, dającej możliwość współpracy, wskazuje też jej bariery. Ponadto przybliża znaczenie euroregionów i prezentuje konkretne efekty współpracy transgranicznej, istotne dla mieszkańców.

Dr Agnieszka Becla prezentuje *Perspektywy samorządności lokalnej w społeczeństwie informacyjnym*, identyfikując współczesne wyzwania związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w sferze zarówno lokalnej polityki informacyjnej, jak i edukacyjnej czy e-administracji.

Prof. nadzw. dr hab. Rafał Czachor przedstawia genezę koncepcji *urban resilience* oraz jej treści i możliwości implikacji, także do społecznych aspektów polityki miejskiej, a nie – jak się przyjmuje – głównie w aspekcie ekonomicznym czy odnoszącym się do środowiska naturalnego. Autor konkluduje, iż koncepcja *urban resilience* może służyć jako narzędzie nie tylko diagnozy kondycji miasta, ale również jego odporności na potencjalne kryzysy egzo- i endogeniczne.

Wymiar międzynarodowy czasopisma reprezentuje tekst prof. Mykchaila Mykievycha i prof. Iryny Yavorskey *Innovations regarding legal regulation of the activities of limited liability companies and additional liability companies in the context of the approximation of Ukrainian legislation to the law of the European Union*.

Trzeci blok pn. *Działania na rzecz społeczności lokalnych – case study* rozpoczyna prof. zw. dr hab. Janusz M. Pawlikowski, który przedstawia bardzo interesujące rozważania dotyczące zarządzania szkołą wyższą, w ramach których prezentuje strategie niepaństwowej uczelni wobec regionu (a zwłaszcza subregionu), rozumianego jako spójny obszar gospodarczy, społeczny, kulturowy.

Zagadnienie promocji gmin poprzez wykorzystanie ich walorów przyrodniczych poruszają prof. zw. dr hab. Leszek Jerzak i dr inż. Paweł Czechowski

w artykule *Możliwość wykorzystania pomników przyrody w promocji gmin*. Autorzy wskazują, że w wielu społecznościach lokalnych brakuje podstawowej wiedzy na temat dóbr przyrody występujących na terenie przez nie zamieszkanym, a często są to dobra unikatowe, mogące stanowić atrakcje turystyczne.

Prof. nadzw. dr hab. Eunika Baron-Polańczyk i dr Aneta Klementowska prezentują wyniki wdrażania w społecznościach lokalnych projektów edukacyjnych dotyczących hybrydowych metod kształcenia z wykorzystaniem ICT, zaś dr inż. Małgorzata Pol podjęła w swoim opracowaniu pt. *Edukacja społeczeństwa w aspekcie wpływu spalarni na środowisko naturalne i zdrowie ludzkie warunkiem koniecznym do minimalizowania oporu społecznego dla tego typu inwestycji* zagadnienie efektywnego zarządzania odpadami komunalnymi w kontekście wymogów Unii Europejskiej. Autorka zauważa, że brakującym ogniwiem w tworzeniu wydajnej gospodarki odpadami w Polsce jest znikoma liczba spalarni śmieci, co wynika m.in. z braku akceptacji społecznej dla tego typu inwestycji w społecznościach lokalnych. Do zmiany tego stanu rzeczy może przyczynić się, jej zdaniem, edukacja społeczeństwa, zarówno w wymiarze formalnym, jak i nieformalnym.

Historię i przemiany zachodzące na tzw. Kresach Wschodnich prezentuje mgr Beata Józków na przykładzie Białorusi w artykule *Odelsk i jego mieszkańcy na tle historii rodzinnej*. Autorka odwołuje się do pamięci rodzinnej jako kluczowego elementu scalania więzi międzypokoleniowej i budowania własnej tożsamości.

W części dotyczącej recenzji prof. nadzw. dr hab. Rafał Czachor omawia publikację I. Sagan *Miasto. Nowa kwestia i nowa praktyka*, wydanej przez Wydawnictwo Naukowe Scholar w 2017 r.

Dziękując Autorom za ciekawe, interdyscyplinarne teksty wskazujące na złożoność procesów zachodzących w społecznościach lokalnych, dostrzegam potrzebę dalszych badań nad i w społecznościach lokalnych.

Łamy naszych Zeszytów Naukowych są otwarte dla badaczy próbujących zgłębić istotę „małych ojczyzn”.

Czytelnikom niniejszego tomu życzę udanej lektury tekstów i inspirujących przemyśleń mogących się przyczynić do rozwoju swoich wspólnot.

dr Włodzimierz Olszewski
redaktor naczelny

Część 1

Polityczno-historyczne uwarunkowania polskiej niepodległości w jej stuleciu



Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (wybrana problematyka)

Jędrzej Moraczewski w książce pt. *Przewrót w Polsce* zatrzymał w kadrze wspomnień jakże oryginalną refleksję, odnoszącą się do pierwszych dni wolności listopada 1918 r.:

„[...] niepodobna oddać tego upojenia, tego szału radości, jaki ludność polską w tym momencie ogarnął. Po stu dwudziestu latach przysły kordony! Nie ma «ich»! Wolność! Niepodległość! Zjednoczenie! Własne państwo! Na zawsze! Chaos? To nie! Będzie dobrze. Wszystko będzie, bo jesteśmy wolni od pijawek, złodziei, rabusiów, [...], będziemy sami sobą rządzili. [...] Kto tych krótkich dni nie przeżył, kto nie szalał z radości w tym czasie z całym narodem, ten nie dozna w swym życiu najwyższej radości. Cztery pokolenia nadaremno na tę chwilę czekało, piąte doczekało”¹.

Tak pięknie opisana euforia wolności szybko musiała ustąpić świadomości, iż ani 11 listopada, ani przyszłe dni przejmowania przez Polaków kontroli nad kolejnymi dzielnicami państwa nie oznaczają jeszcze końca walki. Kilka najbliższych lat stać będzie bowiem pod znakiem politycznej i militarnej walki o granice Polski². Równolegle wewnątrz konstytuującego się kraju ścierały się koncepcje

¹ J. Moraczewski, *Przewrót w Polsce*, wstęp i oprac. T. Nałęcz, t. III serii 1000-lecie niepodległości. Wspomnienia i pamiątki, Warszawa 2015, s. 51, https://ngoteka.pl/bitstream/handle/item/350/Moraczewski_tresc_PRINT_FINAL_10.11.2015.pdf?sequence=1 stan z dnia 31.10.2018.

² P. Hauser, *Powrót na mapę. Walka o granice państwa polskiego po I wojnie światowej*, Poznań 2010; P. Hauser, *Walka o granice państwa polskiego po I wojnie światowej*, Warszawa 2009; P. Hauser, *Śląsk między Polską, Czechosłowacją a separatyzmem. Walka Niemiec o utrzymanie prowincji śląskiej w latach 1918–1919*, Poznań 1991; G. Strauchold, D. Przybytek, *Obraz stosunków polsko-litewskich w polskiej i litewskiej kartografii historycznej i geopolitycznej XX–XXI w.*, [w:] A. Srebrakowski i G. Strauchold (red.), *Wrocław na litewskie milenium. Materiały z uroczystej konferencji z okazji 1000-lecia udokumentowania nazwy Litwa*, Wrocław 2010, s. 47–65; Cz. Brzoza, *Polska w czasach niepodległości i II wojny światowej (1918–1945)*, t. 9 serii Wielka Historia Polski, Kraków 2003, s. 9–38.

prawno-ustrojowe, a wynik wspomnianego sporu miał w sposób bezpośredni wpływać na realia funkcjonowania państwa i jego obywateli³. Już wkrótce okazać się również miało, iż rodząca się na mapie Europy Polska po raz kolejny z bronią w rękę będzie musiała stanąć w obronie świeżo odzyskanej niepodległości i suwerenności, dla której śmiertelnym zagrożeniem stał się konflikt z bolszewikami⁴.

W takich to ekstremalnie trudnych warunkach rodziły się podstawy samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej. Bo przecież sprawy społeczne nie mogły czekać na uregulowania prawno-administracyjne do czasu rozwiązania kluczowych problemów państwa nakreślonych powyżej. Porządek i bezpieczeństwo publiczne, infrastruktura komunalna, opieka społeczna, ochrona zdrowia, polityka mieszkaniowa, piecza nad oświatą i kulturą czy sieć komunikacyjna z punktu widzenia zwykłego Kowalskiego wymagały regulacji, szeregu propozycji mogących być wdrożonymi w jak najszybszym czasie, aby w pełni możliwe stało się korzystanie z wolności na płaszczyźnie życia codziennego przez każdego obywatela kraju. Przywołane tu zadania z racji swojego charakteru przypisane są właśnie kompetencjom władz samorządowych.

Problematyka samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej znalazła się w centrum badań naukowych historyków, politologów czy prawników. Wymienić należy tu m.in. Ryszarda Szweda, Huberta Izdebskiego, Wojciecha Wytrążka, Andrzeja Konrada Piaseckiego, Monikę Sidor, Grzegorza Radomskiego, Artura Warzochę, Adama Bosiackiego, Martę Grzybowską, Izabelę Iwanowicz, Jolantę Behr czy Jerzego Babiaka i Arkadiusza Ptaka⁵. Niniejszy

³ Cz. Brzoza, *op. cit.*, s. 38–138.

⁴ N. Davies, *Orzeł biały. Czerwona gwiazda. Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920*, Kraków 1997; J. Cisek, *Rok 1920. Wojna polsko-bolszewicka*, Warszawa 2010.

⁵ R. Szwed, *Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS 1918–1939*, Łódź 1989; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2002; R. Szwed, *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 81–85; W. Wytrązek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009; M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010; G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009; A. Warzocha, *Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, seria Res Polticae, s. 351–363, http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/1001/Reska_specjalna_351.pdf, stan z dnia 31.10.2018; A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003; I. Iwanowicz, *Samorząd terytorialny w działalności obozu narodowego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Poznań 2016; J. Behr, *Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problemu*, „Folia Juridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4 (1), s. 285–302, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66111/14_Jolanta_Behr.pdf, stan z dnia 29.11.2018; J. Babiak i A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, s. 30–31, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf>, stan z dnia 30.11.2018.

artykuł przyczynkowy stanowi pewną propozycję spojrzenia na problem przy wykorzystaniu szczegółowych źródeł historycznych w formie ustaw, dekretów, rozporządzeń czy statutów wyznaczających swoistą „mapę drogową” procesu formowania się samorządu terytorialnego II RP.

Podobnie jak inne obszary konstytuującego się państwa polskiego wyłaniające się stopniowo z „chaosu” opisanego tak sugestywnie przez J. Moraczewskiego, również ten problem uwidocznił się na niwie życia lokalnych społeczności. Warto przywołać tu jeszcze raz obserwacje zawarte w książce pt. *Przewrót w Polsce*:

„Ile gmin, tyle było w Polsce republik, ba, ile stacji kolejowych, tyle państw. W każdej gminie tworzyli uzbrojeni ludzie na własną rękę milicję lub straż czy wojsko. Rząd w Warszawie nawet nie kusił się o wprowadzenie jako takiego ładu”⁶.

Problem, pomimo piętrzących się trudności politycznych, gospodarczych czy społecznych w kraju, musiał być jednak podjęty jak najszybciej. Podobnie, jak na innych płaszczyznach, tak i tu trzeba było scalić kilka, w żadnej mierze do siebie nie pasujących organizmów, o których sugestywnie pisał Edward Rydz-Śmigły: „Trzy okaleczale, nienaturalne twory, żyjące życiem odrębnym, swoim, nie myślące i nie troszczące się o części pozostałe”⁷.

W państwach zaborczych funkcjonowały różne przepisy prawa stanowiące podstawę działania władz lokalnych⁸. Na ziemiach dawnego zaboru pruskiego były to ustawa o samorządzie miejskim z 30 maja 1853 r. i nowelizacja przepisów o ustroju gmin wiejskich i ich samorządzie z 3 sierpnia 1891 r.⁹. Pierwsza z przywołanych tu regulacji prawnych ugruntowywała mocną pozycję magistratów, w dużej mierze uniezależniając ich poczynania od rady miejskiej. Większe kompetencje dzierżył również burmistrz. Otrzymując jednak tzw. zadania poruczone ze strony państwa, stawał się w jakiejś mierze równocześnie jego organem. Równolegle zwiększał się zakres ingerencji władz rejencyjnych w sprawy samorządu miejskiego. Z kolei przepisy z 1891 r. wprowadzały zasadę, iż każda wieś bez względu na wielkość stawała się osobną gminą. Równocześnie wprowadzono zasadę obowiązującą w stosunku do wielkoobszarowych gospodarstw rolnych pruskiej

⁶ J. Moraczewski, *op. cit.*, s. 47.

⁷ Cyt. za: M. i J. Łozińscy, *W przedwojennej Polsce. Życie codzienne i niecodzienne*, Warszawa 2011, s. 11.

⁸ A. Warzocha, *op. cit.*, s. 351.

⁹ *Ibidem*; R. Szwed, *Samorządowa...*, s. 10.

arystokracji, mówiącą, iż obszary dworskie zostają wydzielone również w formie gminy, a ich właściciele otrzymują automatycznie kompetencje organów administracyjnych¹⁰.

Na obszarze dawnego zaboru austriackiego obowiązywała ustawa z 12 sierpnia 1866 r. Podobnie jak w Prusach, tak i tu nie było gmin zbiorowych. Funkcjonowały bowiem gminy jednostkowe obejmujące pojedyncze wioski. Ich organem uchwałodawczym były rady gminne wybierane w trzech kuriach (od listopada 1918 r. w czterech), uzależnionych od wysokości płaconych podatków i cenzusu wykształcenia. Ostatnia, utworzona już przez Polską Komisję Likwidacyjną, skupiała zaś ludność nieopłacającą podatków i bez wykształcenia. Tu również obecne były obszary dworskie zasadniczo niepodlegające organom samorządowym¹¹.

Ziemie byłego Królestwa Kongresowego objęte były ukazem z 19 lutego 1864 r. oraz przepisami z 1876 r. Jedną z głównych różnic obserwowanych na wspomnianym terenie było funkcjonowanie gmin zbiorowych¹².

Ponieważ nie sposób było czekać, ze względu na funkcje przypisane samorządowi terytorialnemu, na podjęcie inicjatywy legislacyjnej ujednolicającej w jak najszerszym zakresie prawo samorządowe, w latach 1918–1920 wprowadzono szereg działań prawnych mających na celu jak najszybsze ich dopasowanie do nowej sytuacji politycznej ziem polskich. Były one wdrażane staraniem Komisariatu Naczelnej Władzy Ludowej, Ministra Byłej Dzielnicy Pruskiej, Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich czy Polskiej Komisji Likwidacyjnej¹³. Nowe regulacje prawne, dotyczące jednak głównie ziem byłego Królestwa Kongresowego, we wspomnianej materii wprowadzano również dekretemi pierwszych rządów RP oraz Naczelnika Państwa¹⁴.

Stabilizacji jasnych i trwałych uregulowań prawnych odnośnie do samorządu terytorialnego dla całego obszaru konstytuującego się państwa polskiego nie sprzyjała również dynamiczna sytuacja procesu formowania się jego terytorium. Zakończenie walk o granice, przyłączenie Litwy Środkowej oraz

¹⁰ *Ibidem*; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 175–179. Więcej na temat zob. A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012.

¹¹ R. Szwed, *Samorządowa...*, s. 10.

¹² *Ibidem*; A. Warzocha, *op. cit.*, s. 351.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*; m.in.: Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (27 listopada 1918 r.), [w:] *Samorząd terytorialny...*, s. 21–23; Dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (13 grudnia 1918 r.), [w:] *ibidem*, s. 25–26; Dekret o samorządzie miejskim (4 lutego 1919 r.), [w:] *ibidem*, s. 30–43; Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (4 lutego 1919 r.), [w:] *ibidem*, s. 44–54.

scalenie przyznanej Polsce części Górnego Śląska zakończyło zasadniczy etap kształtowania mapy II RP. Późniejsze zmiany terytorialne miały wyraźny charakter drobnych korekt niewpływających w sposób zasadniczy na kształt granic¹⁵. Już w okresie formacyjnym lat 1919–1922 terytorium państwa zostało podzielone na 16 województw składających się z powiatów, których liczba w kolejnych latach ulegała częstym zmianom. W 1928 r. było ich 277. Oddzielną jednostką administracyjną była Warszawa¹⁶.

Bacząc na mnogość szczegółowych rozwiązań prawnych raczej nie scalających, lecz pogłębiających swoisty chaos administracyjny na terenie państwa, pożądane było w sposób niemalże naturalny wprowadzenie procedur legislacyjnych idących w kierunku ujednolicenia regulacji tworzących trwałą i transparentny fundament dla działań samorządu terytorialnego. Artur Warzocha tak zsyntetyzował powyższy problem:

„[...] Z jednej strony Polska była skazana na szukanie sposobu zerwania z tradycją samorządową odziedziczoną w spadku po zaborcach, z drugiej – na tym, że z braku rozwiązań wyrastających z własnych, niepodległościowych doświadczeń zmuszona była oprzeć – przynajmniej w początkowej fazie budowania państwowości – model funkcjonowania samorządu na tej właśnie tradycji. Tak przynajmniej było w zaborze pruskim i austriackim, nawet w przypadku ziem byłej Kongresówki oraz leżących na wschód od Bugu samorząd terytorialny wprowadzony został na mocy dekretów Naczelnika Państwa, bez odwoływania się do tradycji, która zresztą w tym przypadku nie mogła poszczycić się zbyt bogatą historią”¹⁷.

Wielu polityków, jak i działaczy samorządowych taką szansę upatrywało w przygotowywanej na początku lat 20. XX w. konstytucji. Ustawa zasadnicza z 17 marca 1921 r. już w jednym ze swoich pierwszych artykułów podkreślała wagę samorządności, która leżała u podstaw ustroju państwa: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który

¹⁵ Cz. Brzoza, *op. cit.*, s. 38.

¹⁶ *Ibidem*, s. 40; J. Babiak, A. Ptak, *op. cit.*, s. 30–31; E. Olczak (red.), *Historyczny atlas Polski*, Demart (brak miejsca i daty wydania), s. 178–179.

¹⁷ A. Warzocha, *op. cit.*, s. 353–352; R. Pacanowska, *Przeobrażenia administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Samorządowy” 2014, nr 3, s. 68, http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Rocznik_Samorzadowy/Rocznik_Samorzadowy-r2014-t3/Rocznik_Samorzadowy-r2014-t3-s67-92/Rocznik_Sam, stan z dnia 30.11.2018.

zostanie bliżej określony ustawami państwowymi” (art. 3)¹⁸. Kolejne artykuły doprecyzowywały problematykę związaną z samorządem terytorialnym. Wyrażną formę porządkującą miał art. 65, w którym czytamy:

„Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu”¹⁹.

I dalej art. 67:

„Prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem”²⁰.

Wspomniana ustawa zasadnicza wprowadzała także gwarancję finansowej samorządności gmin, którą stanowiło oddzielenie źródła ich dochodów od dochodów państwa (art. 69)²¹.

Jak zauważa Ryszard Szwed: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 III 1921 r. wyznaczała samorządowi terytorialnemu rozległy zakres działania i zapewniała mu daleko idącą samodzielność. Znalazły w niej odbicie nowoczesne poglądy na istotę i rolę samorządu”²². Zasadzały się one przede wszystkim na tym, iż zapisy dotyczące kwestii samorządowych urzeczywistniały wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zasady decentralizacji²³. W zamyśle przywołanej tu ustawy zasadniczej samorząd otrzymywał bardzo szeroką definicję, zgodnie z którą nie ograniczał się tylko do pełnienia funkcji czysto administracyjnych, lecz także otrzymał kompetencje w zakresie stanowienia ustaw w zakresie ograniczonym prawodawstwem ogólnopaństwowym. W tenże sposób jego znaczenie urastało do rangi autonomii terytorialnej²⁴. Nie można również zapomnieć, iż został on w praktyce uznany za odrębny system władzy publicznej w ówczesnej Polsce²⁵.

¹⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210440267/O/D19210267.pdf>, stan z dnia 28.11.2018.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² R. Szwed, *Samorządowa...*, s. 15.

²³ J. Behr, *op. cit.*, s. 291.

²⁴ R. Szwed, *Samorządowa...*, s. 15.

²⁵ *Ibidem*.

Konstytucja marcowa w odniesieniu do problematyki samorządu terytorialnego II RP pozostawiała określone obszary jego dotyczące na pewnym wyrażonym poziomie uogólnienia i niedoprecyzowania, co w praktyce skutkowało tym, iż jak zauważa Jolanta Behr:

„Przedstawione rozwiązania, do momentu wprowadzenia uregulowań szczególnych, pozostawały jednakże wyłącznie «martwą literą prawa»”²⁶. Jednym z głównych problemów był fakt, iż konstytucja nie precyzowała «szerokiego zakresu ustawodawstwa», które miało stanowić prerogatywę samorządów terytorialnych. Szczegółowo wspomniane kompetencje miały określać kolejne ustawy sejmowe. Historia pokazała jednak, iż tak śmiało sformułowany plan nie został w pełni urzeczywistniony²⁷.

Problem przedstawionych tu regulacji konstytucyjnych polegał zdaniem Ryszarda Szweda również tym, iż:

„Ramy prawne, które Konstytucja Marcowa nadawała samorządowi, były bardzo rozległe, ale nazbyt mgliste. Wiele miało zależeć od ustaw podejmowanych przez Sejm, zbyt też wiele pozostawiała Konstytucja możliwości interpretacyjnych, co – jak pokazała niedaleka przyszłość – zostało wykorzystane w kierunku ograniczającym kompetencje samorządu”²⁸.

Bardzo ważkim problemem pozostawał również fakt, iż przywołana tu konstytucja w żadnej mierze zasadniczo nie usunęła odrębności organizacyjnej i odmienności w zakresie działalności samorządu terytorialnego występujących na różnych obszarach państwa²⁹.

Zasadniczo zagadnienie to nie zostało rozwiązane przez całe lata 20. XX w., pomimo podejmowania pewnych prób zunifikowania ustroju samorządu na szczeblu władz centralnych³⁰.

Omawiany tu problem podjęła również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r.³¹ Jak zauważył Artur Warzocha: „W tym akcie jednak środek ciężkości przesunięty został wyraźnie w stronę władzy centralnej, a rola samorządu terytorialnego została mocno ograniczona. Również sam zakres zapisów dotyczących samorządu został zdecydowanie zredukowany”³².

²⁶ J. Behr, *op. cit.*, s. 292.

²⁷ R. Szwed, *Samorządowa...*, s. 15; A. Warzocha, *op. cit.*, s. 357–358.

²⁸ R. Szwed, *Samorządowa...*, s. 16.

²⁹ *Ibidem*; J. Behr, *op. cit.*, s. 292; A. Warzocha, *op. cit.*, s. 358.

³⁰ *Ibidem*, s. 359.

³¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19350300227>, stan z dnia 30.11.2018.

³² A. Warzocha, *op. cit.*, s. 352.

Kwietniowa ustawa zasadnicza, wprowadzająca ustrój prezydencko-autorytarny i sankcjonująca rzeczywisty system polityczny ówczesnej Polski korzeniami sięgający do przewrotu majowego 1926 r., wskazała na ustrojowy prymat państwa. W pełni został on przedstawiony w art. 4:

„W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa. Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki. Państwo powoła samorząd terytorjalny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”³³.

Powyższa regulacja miała konkretne skutki dla sposobu myślenia o roli samorządu terytorialnego w strukturze ówczesnej Polski. Problem ten został rozwinięty w art. 72, 73 i 75³⁴. Pierwszy z nich włączał samorząd terytorjalny w poczet instytucji administracji publicznej (obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego). Ustawodawca podkreślił również, iż ma ona charakter służby publicznej³⁵. W ten sposób zaznaczono, iż gminy zobowiązane są do dbania o zaspokajanie bieżących potrzeb lokalnych społeczności, a równocześnie automatycznie biorą udział w wykonywaniu zadań przypisanych administracji państwowej.

Artykuł 73 określił miejsce samorządu terytorialnego w strukturze będącej efektem podziału terytorialnego Polski:

„Dla celów administracji ogólnej Państwo będzie podzielone pod względem terytorjalnym na obszary administracyjne, a mianowicie województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. [...] Gminy miejskie mogą w warunkach, oznaczonych ustawą, tworzyć powiat lub województwo grodzkie”³⁶.

Najwięcej miejsca samorządowi terytorialnemu konstytucja poświęcała w art. 75:

„Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy, gminny”³⁷.

Kolejne fragmenty wspomnianego artykułu dawały im prawo do wydawania „norm” obowiązujących na określonym obszarze przynależnym danej

³³ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

jednostce samorządowej³⁸. W tym samym punkcie poczyniono jednak bardzo konkretne obwarowania. Wspomniana prerogatywa stanowienia prawa miejscowego miała być zgodna z konkretną ustawą i co najważniejsze – wymagała zatwierdzenia przez powołaną do tego władzę nadzorczą³⁹. Ustawa konstytucyjna pozwalała samorządom na łączenie się w związki dla wykonywania zadań szczególnych⁴⁰. J. Behr zwraca również uwagę na to, iż konstytucja „nie przyznawała gminie osobowości prawnej wprost. Stanowiła wyłącznie o możliwości jej przyznania w drodze ustawy” (art. 75)⁴¹. Swoistym „postawieniem kropki nad i” był ostatni fragment art. 75, w którym określono, iż: „Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia”⁴².

Zgodnie z duchem przywołanej tu ustawy zasadniczej samorząd terytorialny nie stanowił odrębnego, niezależnego od państwa bytu. Był co prawda obecnym w strukturze państwowej elementem, jednak jego funkcjonowanie obwarowane było wieloma rygorami określonymi przez ustawodawcę i rząd. Jak zauważa R. Szwed:

„W porównaniu z Konstytucją Marcową zapisy o samorządzie zostały silnie zredukowane. Zabrakło stwierdzeń o wybieralności ciał uchwałodawczych oraz o prawie stanowienia. Zabrakło także postanowień odnoszących się do struktury wewnętrznej organów samorządowych. Żaden zapis nie mówił o sprawie podstawowej – to jest o samodzielności samorządów”⁴³.

Reasumując, Konstytucja kwietniowa w sposób nader widoczny otwierała drogę do takich przemian o charakterze ustrojowym, których konsekwencją miało być poważne ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego. W pewnej mierze wspomniane zapisy stanowiły również poważny krok w tył w stosunku do i tak krytykowanej przez ówczesną opozycję polityczną, obowiązującej od kilku lat Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁴⁴.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ J. Behr, *op. cit.*, s. 294; Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ R. Szwed, *Samorządowa...*, s. 17.

⁴⁴ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU19330350294>, stan dnia 30.11.2018.

Zdaniem R. Szweda wspomniana regulacja prawna

„była najpoważniejszą reformą samorządu w okresie międzywojennym. Chociaż nie była to reforma całkowita (nie objęła szczebla wojewódzkiego), to jednak jej zasięg terytorialny i waga zmienionych przepisów prawnych kwalifikują ustawę do grupy najistotniejszych reform administracji. Z punktu widzenia unifikacji form ustrojowych, usprawnienia administracji, przełamania barier dzielących dzielnice kraju, ustawa ta dokonywała znacznego postępu”⁴⁵.

Jej waga zasadzała się na tym, iż po raz pierwszy od 1918/1919 r. podjęto realną próbę ujednolicenia podstawy prawnej działania samorządu terytorialnego w Polsce, co oznaczało rzeczywiste zerwanie z dziedzictwem pozaborowym na wspomnianym obszarze. Dlatego też nie bez kozery zwano ją scaleniową⁴⁶. Z wyjątkiem autonomicznego województwa śląskiego wprowadzała ona na terenie całego kraju jednolity model gminy zbiorowej⁴⁷.

Ustawa scaleniowa składała się z dwóch zasadniczych części. Zasadnicza część przepisów znalazła się w pierwszej, regulującej przepisy dotyczące całego państwa z wyjątkiem Śląska⁴⁸. Druga dotyczyła poszczególnych obszarów Polski. Jej celem było zniesienie regulacji prawnych z czasów zaborów oraz ostateczna likwidacja obszarów podworskich⁴⁹.

Ustawa wprowadzała podział gmin na wiejskie (rozdz. 3) i miejskie (rozdz. 4)⁵⁰. Określała wprost organy gminy, wyznaczając ich kompetencje (rozdz. 5)⁵¹. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie była rada gminy, zaś w przypadku miast rada miejska. Funkcje zarządzające i wykonawcze przypisane zostały zaś do zarządu gminy i odpowiednio do zarządu miejskiego. Był to organ kolegialny, na czele z wójtem, burmistrzem lub prezydentem⁵². Ustawa określała długość kadencji oraz warunki i tryb wybieralności⁵³.

Regulacja z 1933 r. wprowadzała stosunkowo szeroki nadzór państwowy nad samorządem. Szczególne kompetencje we wspomnianej materii uzyskał mini-

⁴⁵ R. Szwed, *Samorządowa...*, s.15.

⁴⁶ A. Warzocha, *op. cit.*, s. 359–360.

⁴⁷ J. Behr, *op. cit.*, s. 292; D. Sieradzka, *Miasta województwa śląskiego i ich reprezentacja samorządowa 1922–1939*, Kraków 1996, s. 24–31; por. *eadem*, *Z dziejów samorządu komunalnego miasta Chorzowa do 1939 r.*, Chorzów 1995.

⁴⁸ Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

ster spraw wewnętrznych (rozdz. 10)⁵⁴. Zapisy wspomnianej części ustawy dla jej oponentów i krytyków stawały się podstawą do wyrażania poglądu, iż w rzeczywistości ustawa scaleniowa zrywała z odrębnością administracji państwowej i samorządowej (patrz zapisy Konstytucji marcowej). W tej krytycznej interpretacji samorząd terytorialny miał być jedynie w pewnym sensie przedłużeniem organów centralnych, pełniąc wobec nich rolę uzupełniającą czy pomocniczą⁵⁵.

Jerzy Babiak i Arkadiusz Ptak zauważają, iż proces uwidoczniiony we wspomnianej ustawie rozpoczął się już o wiele wcześniej:

„Wraz ze wzmocnieniem władzy wykonawczej po przewrocie majowym w 1926 roku ograniczono znaczenie samorządu terytorialnego oraz innych demokratycznych instytucji. Od 1928 roku zaczęła obowiązywać zasada domniemania kompetencji organów administracji rządowej polegająca na działaniu organów samorządowych tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych. W ten sposób ograniczono zakres działania organów uchwałodawczych samorządu”⁵⁶.

Podsumowując zagadnienie podstawowych uregulowań prawnych dotyczących kwestii tworzenia oraz działania samorządu terytorialnego w realiach II RP, docenić należy wysiłek polityczny, jak również zaangażowanie w rozwiązanie wspomnianego problemu przez wybitnych naukowców na czele z Tadeuszem Bigo czy Jerzym Panejko⁵⁷. Biorąc pod uwagę ogrom trudności, przed którymi stanęła konstytuująca się niemalże od pierwszego dnia zakończenia wojny światowej nowa państwowość polska, starano się w miarę możliwości również regulować prawnie kwestie ustrojowe samorządu terytorialnego. Głównym impulsem do wspomnianych działań była świadomość, że to właśnie na instytucjach samorządowych spoczywa realizacja zadań publicznych, zarówno bieżących, jak i tych w dłuższej perspektywie, których odbiorcą jest społeczeństwo polskie żywotnie zainteresowane uregulowaniem wspomnianego problemu. Równocześnie nie można nie zauważyć faktu, iż kwestie związane z problematyką samorządu terytorialnego uległy bardzo szybko upolitycznieniu i stały się przedmiotem walki o zawłaszczenie wszystkich obszarów państwa przez jeden obóz polityczny, co przełożyło się na regulacje prawne dalekie od

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ J. Babiak, A. Ptak, *op. cit.*, s. 31.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ J. Dobkowski, *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 47–62, http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n26/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n26-s47-62/, stan z dnia 12.11.2018.

ducha demokracji. Przykładem mogą być tu chociażby przywołane zapisy Konstytucji kwietniowej zrywające z oryginalną i nowoczesną (choć niepozbawioną niedociągnięć) propozycją wcześniejszej ustawy zasadniczej z 1921 r. Pomimo wskazanych tu problemów nie można jednak nie docenić tych działań, które zbudowały fundamenty samorządu terytorialnego II RP, który w dziejach Polski odegrał niebagatelną rolę.

Bibliografia

1. Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf>, stan z dnia 21.09.2019.
2. Behr J., *Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problemu*, „Folia Juridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4 (1), s. 285–302, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66111/14_Jolanta_Behr.pdf, stan z dnia 21.09.2019.
3. Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drużnej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
4. Brzoza Cz., *Polska w czasach niepodległości i II wojny światowej (1918–1945)*, t. 9 serii Wielka Historia Polski, Kraków 2003.
5. Dobkowski J., *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 47–62, http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n26/Studia_Prawnoustrojowe-r2014-t-n26-s47-62/, stan z dnia 21.09.2019.
6. Cisek J., *Rok 1920. Wojna polsko-bolszewicka*, Warszawa 2010.
7. Davies N., *Orzeł biały. Czerwona gwiazda. Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920*, Kraków 1987.
8. Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003.
9. Hauser P., *Powrót na mapę. Walka o granice państwa polskiego po I wojnie światowej*, Poznań 2010.
10. Hauser P., *Walka o granice państwa polskiego po I wojnie światowej*, Warszawa 2009.
11. Hauser P., *Śląsk między Polską, Czechosłowacją a separatyzmem. Walka Niemiec o utrzymanie prowincji śląskiej w latach 1918–1919*, Poznań 1991.
12. Iwanowicz I., *Samorząd terytorialny w działalności obozu narodowego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Poznań 2016.
13. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
14. Łozińscy M. i J., *W przedwojennej Polsce. Życie codzienne i niecodzienne*, Warszawa 2011.

15. Moraczewski J., *Przewrót w Polsce*, wstęp i opracowanie T. Nałęcz, t. 3 serii 1000-lecie niepodległości. Wspomnienia i pamiątki, Warszawa 2015, s. 51, https://ngoteka.pl/bitstream/handle/item/350/Moraczewski_tresc_PRINT_FINAL_10.11.2015.pdf?sequence=1, stan z dnia 21.09.2019.
16. Pacanowska R., *Przeobrażenia administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Samorządowy” 2014, nr 3, s. 68, http://bazhum.mu-zhp.pl/media/files/Rocznik_Samorzadowy/Rocznik_Samorzadowy-r2014-t3/Rocznik_Samorzadowy-r2014-t3-s67-92/Rocznik_Sam, stan z dnia 21.09.2019.
17. Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
18. Olczak E. (red.), *Historyczny atlas Polski*, Demart (brak miejsca i daty wydania).
19. Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009.
20. Sidor M., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010.
21. Sieradzka D., *Miasta województwa śląskiego i ich reprezentacja samorządowa 1922–1939*, Kraków 1996.
22. Sieradzka D., *Z dziejów samorządu komunalnego miasta Chorzowa do 1939 r.*, Chorzów 1995.
23. Strauchold G., Przybytek D., *Obraz stosunków polsko-litewskich w polskiej i litewskiej kartografii historycznej i geopolitycznej XX–XXI w.*, [w:] A. Srebrakowski i G. Strauchold (red.), *Wrocław na litewskie milenium. Materiały z uroczystej konferencji z okazji 1000-lecia udokumentowania nazwy Litwa*, Wrocław 2010, s. 47–65.
24. Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2002.
25. Szwed R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002.
26. Szwed R., *Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS 1918–1939*, Łódź 1989.
27. Tarnowska A., *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012.
28. Warzocha A., *Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu*, [w:] *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*, seria Res Politicae, 2012, s. 351–363, http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/1001/Reska_specjalna_351.pdf, stan z dnia 21.09.2019.
29. Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
30. Wytrząsek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.

Źródła prawa

1. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 Nr 44, poz. 267), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210440267/O/D19210267.pdf>, stan z dnia 21.09.2019.
2. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19330350294>, stan z dnia 21.09.2019.
3. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19350300227>, stan z dnia 21.09.2019.

Streszczenie

Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (wybrana problematyka)

Symboliczne odzyskanie niepodległości przez Polskę 11 listopada 1918 r. oznaczało nie tyle ukoronowanie długiej, cierniowej drogi ku wolności, co początek urzeczywistniania się wielkiego snu kilku pokoleń żyjących pod jarzmem zaborów o państwie jednoczącym wszystkich Polaków. Fundamenty nowego państwa budowano zarówno opierając się na dyplomacji, jak i z bronią w ręku. Nie można również zapomnieć o wielkiej aktywności obywateli konstytuującego się państwa polskiego na niwie tworzenia podstaw samorządu terytorialnego, na barkach którego spoczywała odpowiedzialność za losy zwykłych Polaków i troska o ich codzienny byt. Oświata, komunikacja, porządek i bezpieczeństwo publiczne, działanie infrastruktury w postaci urządzeń wodociągowych czy gazowych, opieka nad ubogimi, ochrona zdrowia, polityka mieszkaniowa, piecza nad kulturą czy wreszcie nad obyczajowością publiczną – to sprawy, które nie mogły czekać do dnia ostatecznego uformowania się granic państwa, co trwało aż do 1922 r. Problem uregulowań prawnych mających na celu ujednolicenie systemu samorządu terytorialnego II RP okazał się jednak wyjątkowo trudny. W całej rozciągłości został podjęty w kolejnych ustawach zasadniczych z 1921 i 1935 r. Wyraźnym projektem prawnym, który miał zerwać ze skomplikowaną mozaiką regulacji stanowiących dziedzictwo pozaborowe, stała się ustawa „scaleniowa” z 1933 r. Problematyka wspomnianych aktów normatywnych została podjęta w niniejszym artykule.

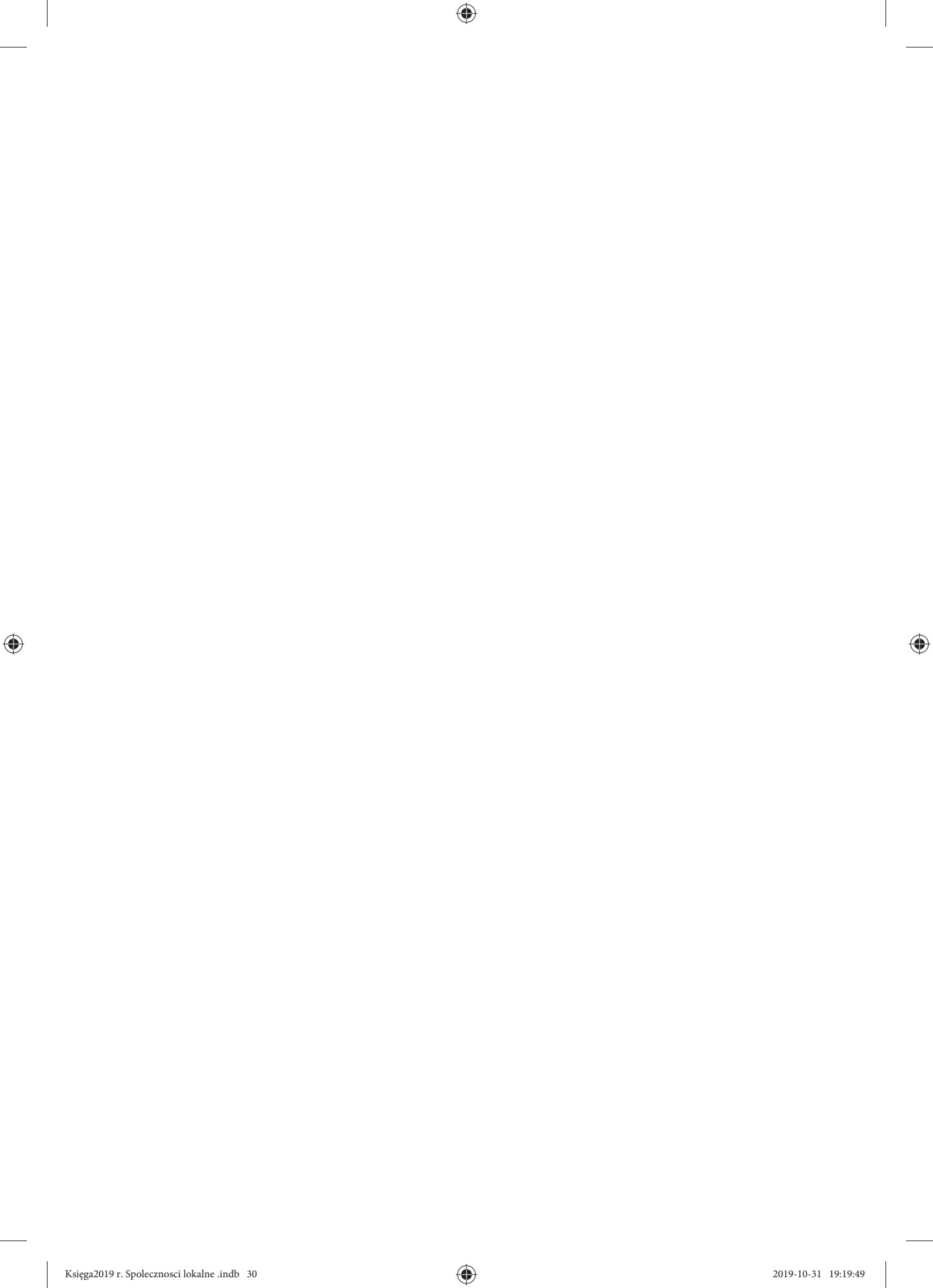
Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, państwo, II Rzeczypospolita, Konstytucja marcowa, Konstytucja kwietniowa, ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

Summary

Local self-government in II Republic of Poland (selected issues)

Symbolic regaining independence by Poland on 11 November 1918 was not a capstone on the long and thorned way towards freedom but the beginning of achieving the great dream of several generations living under the yoke annexation in the country uniting all the Polish people. The foundations of the new country were created based on both diplomacy and with armed forces. One cannot forget about great citizens' activeness of the country being formed bearing in mind creating the bases of local self-government, who were responsible for the fortune of ordinary Poles and their everyday life. Education, communication, harmony and public safety, infrastructure mainly water or gas supply, taking care of the poor, health protection, housing policy, care of the culture or finally customs – these are the issues that could not wait until the final day of setting the country boundaries, that still were being clarified after 1922. The problem of legal regulations aiming at unifying the local self-government of the II RP turned out to be extremely difficult. It was passed completely with two following constitutions of 1921 and 1935. The “unifying” act of 1933 was an explicit legal document, that was meant to finish with complicated mosaic of the regulations constituting post-annexation heritage. In this article the author presents the issues within these normative acts.

Keywords: local self-government, country, II Republic of Poland, March Constitution, April Constitution, the law act on partial change of the local self-government system.



Zachód wobec sprawy polskiej w latach I wojny światowej

Przed wybuchem I wojny światowej przywódcy mocarstw europejskich nie brali w ogóle pod uwagę możliwości odrodzenia Polski. Państwa zaborcze przez całe dekady z oczywistych względów nie były zainteresowane podnoszeniem sprawy polskiej. Kiedy doszło do napięć austriacko-rosyjskich, politycy z Austro-Węgier zaczęli zastanawiać się nad użytecznością ewentualnej polskiej dywersji w zaborze rosyjskim. Stąd wynikała ich decyzja o dopuszczeniu do tworzenia polskich organizacji paramilitarnych w Galicji. Trudno było oczekiwać, że władze cesarskich Niemiec znane z kursu germanizacyjnego do ostatnich lat przed konfliktem europejskim będą prowadzić inną politykę wobec Polaków. Władze rosyjskie natomiast, niejako w reakcji na działania austro-węgierskie, zaczęły się zastanawiać nad ustępstwami wobec polskich żądań narodowych. W istocie zachowano daleko idącą powściągliwość¹. Tym bardziej mocarstwa zachodnie nie podejmowały tematyki polskiej, uważając ją za wewnętrzną sprawę Rosji – cennego sojusznika w gronie państw Ententy.

Francuzi zadawali sobie pytanie, jak Polacy zachowają się w razie wojny między państwami centralnymi a Rosją. Informacje nadchodzące z Królestwa skłaniały dyplomatów francuskich do prób namawiania władz carskich, by złągodziły politykę wobec Polaków, tak by nie doszło do powstania antyrosyjskiego. Sugestie były ostrożne i niewiele wносиły.

Sytuacja na arenie międzynarodowej skłaniała czołowych polityków polskich do myślenia o wykorzystaniu okazji i uzyskaniu ustępstw państw zaborczych wobec Polaków w obliczu zbliżającej się konfrontacji militarnej. Jak wiadomo, dominowały dwie orientacje.

¹ A. Chwalba, *Historia Polski 1795–1918*, Kraków 2005, s. 569–570.

Przywódca ruchu endeckiego Roman Dmowski w książce *Niemcy, Rosja i kwestia polska* z 1908 r. argumentował, że Polacy swe dążenia powinni łączyć z Rosją. Uważał on, że prawdziwe niebezpieczeństwo wynarodowienia grozi im bowiem ze strony lepiej zorganizowanych Niemiec, nie zaś Rosji, nad którą Polacy górują cywilizacyjnie. Dmowski sądził, że możliwe jest zjednoczenie wszystkich trzech zaborów pod egidą Rosji. W tym też kierunku szła odezwa naczelnego wodza armii rosyjskiej z początku wojny, wyznaczająca zjednoczenie ziem polskich pod berłem cara jako cel wojny. Warto zauważyć, że książka była przeznaczona dla czytelnika zagranicznego, a przedmowę do niej napisał dyrektor paryskiej Szkoły Nauk Politycznych Anatol Leroy-Beaulieu, przekonany, iż ustępstwa Rosji wobec Polaków wzmocnią pozycję imperium². Dmowski zdawał sobie sprawę ze znaczenia pewnej zależności Rosji od stanowiska Francji i Wielkiej Brytanii. Już przed wybuchem wojny planował stworzenie zespołu, który zająłby się zawiązaniem stosunków politycznych w kręgach rządowych i opiniotwórczych Londynu i Paryża³.

Przywódca ruchu strzeleckiego w Galicji, związany przez lata z Polską Partią Socjalistyczną Józef Piłsudski uważał natomiast, że głównym, tradycyjnym wrogiem Polaków jest Rosja. Dlatego zaproponował powiązanie sprawy polskiej z wysiłkiem wojennym Austrii, która przecież umożliwiła Polakom autonomiczny rozwój życia narodowego w Galicji. Większość polityków polskich z zaboru austriackiego poprzestawała na wizji przyłączenia Królestwa do autonomicznej Galicji i przekształceniu Austro-Węgier w monarchię trialistyczną. Zgodnie podjęli oni decyzję o tworzeniu polskich formacji zbrojnych u boku armii austriackiej, które przybrały ostatecznie formę Legionów. Dla Piłsudskiego zjednoczenie Galicji z Królestwem Polskim nie było jednak celem samym w sobie, miało stanowić zaczątek odrodzenia niepodległej Rzeczypospolitej⁴.

Z ustaleń biografów obu przeciwników politycznych – Piłsudskiego i Dmowskiego – wynika, że liczyli oni na korzystny dla sprawy przebieg wojny, polegający na pobiciu Rosji przez państwa centralne, a następnie klęsce Niemiec i Austro-Węgier na froncie zachodnim⁵. W tym kontekście rola udziału Francji i Wielkiej Brytanii w realizacji koncepcji politycznych dotyczących przyszłości Polski była niebagatelna. Ani Francja, ani Wielka Brytania natomiast w pierwszych latach nie były zainteresowane angażowaniem się w sprawę polską.

² K. Kawalec, *Roman Dmowski 1864–1939*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2002, s. 113.

³ *Ibidem*, s. 118–119.

⁴ A. Chwalba, *op. cit.*, s. 382, 529, 571.

⁵ K. Kawalec, *op. cit.*, s. 122; W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2004, s. 119–124.

Wręcz przeciwnie, jeszcze w 1916 r. brytyjski minister spraw zagranicznych Arthur James Balfour wyraził opinię, że powstanie niepodległej Polski byłoby szkodliwe. Jakikolwiek deklaracje idące w tym kierunku mogły zagrozić sojuszowi z Rosją. Podobnie myśleli Francuzi. Nieśmiałą deklarację rozpoczęcia dyskusji o niepodległości Polski złożył w tym czasie jedynie prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki, a więc wtedy jeszcze państwa neutralnego, Woodrow Wilson. Należy pamiętać, że był to rok wyborczy, a Wilsonowi zależało na głosach stosunkowo licznej emigracji polskiej w Ameryce. Pewne znaczenie miała również aktywność propagandowa pianisty Ignacego Paderewskiego, który nie tylko koncertował i wygłaszał płomienne przemówienia, ale także prowadził poufne rozmowy z politykami amerykańskimi.

Tymczasem sukcesy niemieckie na froncie wschodnim spowodowały, że zabór rosyjski znalazł się pod okupacją niemiecką i austriacką. W Berlinie i Wiedniu zaczęto się zastanawiać, jak ze sprawy polskiej uczynić ważny atut w dalszym prowadzeniu wojny. A dla Dmowskiego rozwój sytuacji był potwierdzeniem przewidywań rychłego upadku Rosji i nadchodzących rozstrzygnięć na niekorzyść Niemiec na froncie zachodnim. Dlatego udał się na Zachód, ze stolic Francji i Wielkiej Brytanii oraz terenu Szwajcarii czyniąc centrum swojej akcji propagandowej⁶.

Rosja poczuła się zaniepokojona rozwojem sytuacji. Obawiano się, że zachodni sojusznicy mogą stawiać niewygodne postulaty. Dlatego ambasadorowie rosyjscy w Londynie i Paryżu w połowie 1916 r. zapowiadali samodzielne ułożenie stosunków z Polakami na nowych podstawach, ale zgodne z interesami Rosji. Minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Sazonow stanowczo odrzucał postulat niepodległości Polski, proponując powrót do tradycji z czasów Katarzyny II, czyli zachowanie kontroli nad Polską, prowadzenie jej polityki zagranicznej i dowództwo nad jej armią. Nawet tak ograniczone propozycje spotkały się z oporem w kręgach rządowych Rosji i nie przyniosły żadnych wiążących deklaracji. W związku z tym możliwości wpłynięcia przez Polaków na polityków zachodnioeuropejskich wciąż były ograniczone.

Zygmunt Wielopolski, który wybrał się z delegacją Dumy rosyjskiej do Londynu i Paryża w połowie 1916 r. takie odniósł wrażenia:

„We Francji obawa narażenia się w czymkolwiek Rosji jest tak wielka że odnośnie [do] sprawy polskiej ambasador Izwolski jest prawie wszechwładny – w prasie wolno napisać tylko to, co on pozwoli, o Polsce mówi się tylko bardzo poufnie, po cichu, i to z wielkimi zastrzeżeniami. W Anglii sprawa polska jest mało znana i nie-

⁶ K. Kawalec, *op. cit.*, s. 154.

dostatecznie rozumiana, natomiast nie liczą się tam tyle, a raczej prawie wcale ze zdaniem i interesem Rosji – mogłaby więc sprawa polska zyskać poparcie w Anglii, gdyby to leżało w jej interesie. Włochy są jak najlepiej dla sprawy polskiej usposobione, ale wątpliwym jest, aby na przyszłym kongresie wpływ ich był dostatecznie decydującym”⁷.

Tymczasem licytację w sprawie polskiej rozpoczęły państwa centralne. 5 listopada 1916 r. w Warszawie ogłoszono akt dwóch cesarzy – Wilhelma II i Franciszka Józefa I. Władcy ci zapowiedzieli utworzenie z ziem polskich zaboru rosyjskiego samodzielnego państwa polskiego z dziedziczną monarchią i konstytucyjnym ustrojem. Autorom odezwy chodziło przede wszystkim o pobór rekruta i w tej kwestii się przeliczyli. Niezależnie od ich intencji Akt 5 listopada miał duże znaczenie, bo przekreślił ostatecznie solidarność zaborców w sprawie polskiej i ją umiędzynarodowił⁸. Zaczęły się też tworzyć zręby polskiej administracji, choć podporządkowane niemieckim i austriackim władzom okupacyjnym. Najpierw powstała Tymczasowa Rada Stanu, następnie Rada Regencyjna.

Rosja też zaczęła zabiegać o sympatię Polaków. 15 listopada 1916 r. w Piotrogradzie ogłoszono komunikat, z którego wynikało, że car Mikołaj II zapowiedział stworzenie wolnej i zjednoczonej z trzech zaborów Polski. Jednocześnie władze rosyjskie wystąpiły z protestem przeciwko poborowi Polaków do armii, która miała walczyć przeciwko Rosji. Potępiono „pogwałcenie zasadniczych podstaw prawa międzynarodowego, które zabrania zmuszać ludność ziem siłą zbrojną okupowanych do podnoszenia oręża przeciwko własnej ojczyźnie”⁹. Rosyjscy dyplomaci złożyli rządowi państw sprzymierzonych i neutralnych odpowiednie noty, podkreślające, że Królestwo Polskie nadal jest częścią państwa rosyjskiego.

W tym samym dniu w Paryżu odbyła się narada przedstawicieli rządów Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Rosji. Premier Francji Aristide Briand zgodził się ze stanowiskiem Rosji, że Akt 5 listopada nie ma podstaw prawnych, a tworzenie armii polskiej stanowi pogwałcenie konwencji haskiej z 1907 r. Premier brytyjski Herbert Asquith natomiast mimo wszystko domagał się od Rosji, by nie poprzestała na proteście i rozważyła ogłoszenie uspokajającej Polaków „deklaracji stwierdzającej, że dawniejsze obietnice zostaną dotrzymane i wyjaśniającej, jakie

⁷ S. Dzierzbicki, *Pamiętnik z lat wojny 1915–1918*, Warszawa 1983, s. 156–157.

⁸ Entuzjastycznie akt 5 listopada przyjął czołowy zwolennik opcji austro-polskiej Władysław Leopold Jaworski. W dzienniku zapisał: „Ogłoszenie państwa polskiego. Triumf i szczęście. [...] Mam poczucie, że nie żyłem darmo, że coś zrobiłem dla ojczyzny” (W.L. Jaworski, *Diariusz 1914–1918*, Warszawa 1997, s. 144).

⁹ J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1985, s. 144.

są w tej mierze intencje mocarstw sprzymierzonych”¹⁰. Ostatecznie zwyciężyła międzysojusznicza solidarność. Paryż i Londyn zapewniły Piotrogród o swej lojalności, wyrażając jedynie „sympatię” dla narodu polskiego. Z kolei car w rozkazie do armii wydanym 25 grudnia wskazał utworzenie wolnej Polski ze wszystkich trzech dzielnic za cel wojny¹¹. Tak powściągliwa deklaracja budziła niepokój w kręgach rządowych Europy Zachodniej, gdzie oczami wyobraźni widziano tyśiące Polaków w nowej armii dowodzonej przez Niemców. Jednocześnie obawy te nie stały się powodem mocniejszego nacisku w sprawie polskiej.

Szwajcarski publicysta, wielki przyjaciel Polski Edmund Privat komentował Akt 5 listopada w ten oto sposób:

„Nie sądzę aby Polacy czynili sobie jakąkolwiek iluzję i wątpię, aby zechcieli oddać spokojnie swój los w ręce państw centralnych, do czego ich się naiwnie namawia. Wiedzą, że to wszystko jest jedynie prowizoryczne i że to mocarstwa Ententy zdecydują o ich przyszłości na kongresie”.

Jednocześnie jednak uważał, że na proklamacji dwóch cesarzy Polacy mogli bardzo skorzystać. Podkreślał, że powstał załazek państwa, a sprawa polska stawała się coraz bardziej istotnym problemem dla rządów państw alianckich. Biograf Privata stwierdził na podstawie analizy jego artykułów prasowych, że Szwajcar podpowiadał Polakom, by zastosowali szantaż moralny i polityczny wobec władz francuskich i brytyjskich¹².

Warto wspomnieć, że sprawę polską poruszano także w parlamencie szwedzkim. Socjaldemokrata, wieloletni burmistrz Sztokholmu Carl Lindhagen w 1915 r. w swojej interpelacji na temat powszechnego prawa narodów do samostanowienia określił podział Polski między zaborców „jedną z największych zbrodni w historii, krzyczącą o zadośćuczynienie i naprawienie”. Następnie Lindhagen w 1917 r. złożył kolejną interpelację, tym razem domagając się zwołania międzynarodowej konferencji pokojowej państw neutralnych. W swym przemówieniu ukonstytuowanie się nowego państwa polskiego uznał za jedno z najważniejszych zagadnień europejskich. Potępił rozbiory jako naruszające równowagę w regionie i wprowadzające swoistą formę niewolnictwa. Poparł zatem postulat odrodzenia niepodległej Rzeczypospolitej¹³.

¹⁰ *Ibidem*, s. 145.

¹¹ *Ibidem*.

¹² P. Bednarz, *Edmond Privat i jego działalność na rzecz Polski w czasie pierwszej wojny światowej*, Lublin 2003, s. 181–182.

¹³ A. Staniszewski, *Po dwóch stronach Bałtyku. Polityczno-gospodarcze stosunki polsko-szwedzkie w latach 1918–1931*, Toruń 2013, s. 67–68.

Spośród szefów państw zachodnich nadal prezydent Stanów Zjednoczonych Wilson zdobywał się na najdalej idące komentarze. Już po wyborach, w orędziu do Senatu 22 stycznia 1917 r. stwierdził, że powinna istnieć zjednoczona niezależna i autonomiczna Polska. Słowa Wilsona – prezydenta potężnego neutralnego państwa – wywołały w Polsce entuzjazm. Jego wagę i konsekwencje doceniał Władysław Leopold Jaworski, znany orędownik opcji austro-polskiej, notując w dzienniku: „Ustęp o Polsce jest nadzwyczaj doniosły. Zrobił na mnie wielkie wrażenie [...] Słusznie podkreślono, że Anglia i Francja godzą się na niepodległą Polskę, że to rzecz zadecydowana”¹⁴. Nieco inaczej, nie tak optymistycznie jak Polacy, wystąpienie prezydenta oceniał ambasador amerykański w Berlinie James Gerard, uspokajając Niemców, że Wilson „z pewnością miał na myśli Polskę utworzoną przez Niemcy i Austrię”¹⁵. Wielka Brytania i Francja były jeszcze bardziej powściągliwe, wciąż uznawały wtedy, że problem Polski jest wewnętrzną sprawą jej sojusznika – Rosji. Nie miał w tej sprawie złudzeń dążący do niepodległości Piłsudski. Po orędziu Wilsona stwierdził w rozmowie ze swoimi współpracownikami: „Co do Ententy, a Francji w szczególności, wątpię by w chwili obecnej i tak drażliwej dla niej ze względu na Rosję wobec okupacji całego Królestwa, mogła i chciała pójść za gestem Wilsona”¹⁶. Niemniej przyszły Naczelnik Państwa podkreślał:

„Od wielkich demokracji oczekujemy, jako naród o tradycjach i dążeniach demokratycznych, podobnej zachęty i nadziei, jakie przyniosło nam orędzie Wilsona. Polska niepodległa nie może w przyszłości znaleźć się w opozycji w stosunku do państw z zachodu, z którymi łączyły ją zawsze stosunki przyjaźni”¹⁷.

W każdym razie orędzie Wilsona przyniosło owoce, stanowiąc atut propagandowy i dowód umiędzynarodowienia sprawy polskiej¹⁸.

Sytuacja na arenie międzynarodowej zmieniła się radykalnie po rewolucji lutowej i upadku caratu. 27 marca 1917 r. pietrogradzka Rada Delegatów Robotniczych i Żołnierskich uznała pełne prawo Polaków do budowy własnego państwa. Trzy dni później rosyjski Rząd Tymczasowy przyznał narodowi polskiemu prawo stanowienia o swym losie, choć prawo niepełne, bo nowe państwo polskie miało być połączone z Rosją wolnym sojuszem wojskowym. O granicach miała zadecydować rosyjska Konstytuanta. Mimo ostrożnych deklaracji Rządu

¹⁴ W.L. Jaworski, *op. cit.*, s. 155.

¹⁵ J. Pajewski, *op. cit.*, s. 151.

¹⁶ W. Baranowski, *Rozmowy z Piłsudskim 1916–1931*, Warszawa 1990, s. 39.

¹⁷ *Ibidem*, s. 41.

¹⁸ M.M. Drozdowski, *Ignacy Jan Paderewski. Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1979, s. 91.

Tymczasowego państwa zachodnie uznały, że mają już wolną rękę w sprawie polskiej. Trzeba wszakże podkreślić, że Francja i Wielka Brytania przyjęły deklarację Rządu Tymczasowego bez entuzjazmu. Obawiano się bowiem, że to proklamowanie niepodległości Polski zwolni Rosję z obowiązku walki o odzyskanie Królestwa Polskiego. Poza tym ambasador francuski w Piotrogradzie Maurice Paleologue w swych raportach do Paryża podkreślał, że minister spraw zagranicznych Paweł Milukow był wrogiem niepodległości Polski i podchodził do deklaracji w tym zakresie z dużą rezerwą¹⁹.

Mimo wszystko manifest ułatwił Polakom działającym na Zachodzie akcję propagandową na rzecz odzyskania niepodległości. Minister Milukow już w 1916 r. przestrzegał przed opłakanymi skutkami dla interesów rosyjskich polskiej propagandy na Zachodzie, oddziałującej na europejską opinię publiczną. Jako członek delegacji parlamentarnej do państw zachodnich był zaskoczony prężną działalnością polskich organizacji, publikujących gazety, książki i broszury popularyzujące sprawę polską²⁰.

Nie ma wątpliwości, że rewolucja w Rosji oznaczała „prawdziwy przełom” dla akcji polskiej na Zachodzie²¹. Dmowski rozpoczął akcję memoriałową. Przekazał rządowi brytyjskiemu kilka ważnych dokumentów, w których domagał się deklaracji państw sprzymierzonych zapowiadającej zjednoczenie ziem polskich i utworzenie niepodległego państwa. Pozytywne znaczenie miało przystąpienie do wojny Stanów Zjednoczonych w kwietniu 1917 r. Niedługo potem, w czerwcu tegoż roku, władze francuskie zezwoliły na tworzenie Armii Polskiej, na której czele stanął pod koniec wojny gen. Józef Haller. Żołnierzy werbowano wśród Polaków – jeńców wojennych oraz emigrantów. W Paryżu zaczął działać, powstały w sierpniu, Komitet Narodowy Polski z Dmowskim na czele. Stopniowo Komitet został uznany przez rządy państw zachodnich za reprezentację interesów polskich. Francja uczyniła to 20 września, Wielka Brytania – 15 października, Włochy – 30 października, a Stany Zjednoczone – 10 listopada.

Wiązanie przyszłości sprawy polskiej z państwami centralnymi traciło sens. Dlatego w lipcu 1917 r. Piłsudski podjął decyzję o zerwaniu współpracy z władzami niemieckimi. Żołnierzom Legionów tłumaczył: „Nasza wspólna droga z Niemcami skończyła się. Rosja, nasz wspólny wróg [...] skończyła swoją rolę. Wspólny interes przestał istnieć [...] W interesie Niemców [...] leży pobicie

¹⁹ J. Pajewski, *op. cit.*, s. 155–156.

²⁰ H. Florkowska-Frančić, *Między Lozanną, Fryburgiem i Vevey. Z dziejów polskich organizacji w Szwajcarii w latach 1914–1917*, Kraków 1997, s. 339.

²¹ K. Kawalec, *op. cit.*, s. 165.

aliantów; w naszym – by alianci pobili Niemców”²². Ostatnich polskich zwolenników orientacji na Niemcy i Austrię zniechęciły efekty rokowań pokojowych toczonych przez delegacje państw centralnych z Rosją bolszewicką w Brześciu od grudnia do marca 1918 r. W ich wyniku Królestwo Polskie straciło na rzecz Ukrainy Chełmszczyznę, nie zyskując nic. W odpowiedzi doszło na ziemiach polskich do masowych protestów. Pomocy dla sprawy polskiej spodziewano się już tylko ze strony Zachodu²³.

W kontaktach z politykami zachodnimi Dmowski wyznaczał Polsce ważną rolę w Europie Środkowej. Tłumaczył, że po wojnie państwo polskie będzie rękojmnią pokoju i bezpieczeństwa. Zadanie miał niełatwe, bo alianci nie byli pewni, jak rozwinie się sytuacja w Rosji i jaka będzie w związku z tym ich polityka wobec Rosji. Brano też jeszcze pod uwagę odciążenie Austro-Węgier od Niemiec i zawarcie odrębnego pokoju z Wiedniem. Trudno było zatem stawiać na kartę polską. Daleko też było od jasnej deklaracji państw Ententy o odbudowie Polski złożonej ze wszystkich ziem polskich. Wypowiadano się ogólnikowo. 12 grudnia 1917 r. premier Włoch Vittorio Orlando oznajmił w parlamencie, że koalicja chce „utworzenia niezawisłej i zjednoczonej Polski”. 27 grudnia w podobnym tonie wypowiedział się w parlamencie francuskim minister spraw zagranicznych Stéphen Pichon. 5 stycznia 1918 r. przemawiał natomiast premier Wielkiej Brytanii David Lloyd George, który stwierdził m.in.: „Sądzimy że niepodległa Polska obejmująca wszystkie rdzennie polskie żywioły, które chcą wejść w jej skład, stanowi pilną konieczność dla trwałości bytu Europy Zachodniej”. Lloyd George miał tu na myśli Polskę w granicach dawnego Królestwa, bez naruszania stanu posiadania Niemiec i Austrii. Taką Polskę zapowiedzieli już wszyscy trzej zaborcy.

Wreszcie 8 stycznia 1918 r. swój czternastopunktowy program zawarcia pokoju zaprezentował prezydent Wilson. Punkt 13, dotyczący Polski, głosił: „Powinno być ustanowione niepodległe państwo polskie, które winno obejmować ziemie zamieszkałe przez bezsprzecznie polską ludność, mieć zapewniony wolny i bezpieczny dostęp do morza, a którego niezawisłość polityczna, gospodarcza oraz całość terytorialna winna być zagwarantowana paktem międzynarodowym”.

Tak deklaracje przywódców zachodnich skomentował Dmowski: „Z powyż-

²² S. Skwarczyński, *Fragmenty wspomnień*, Londyn 1969 (cyt. za: *Polski wir wojny 1914–1918*, opr. A. Dębska, Warszawa 2014, s. 224).

²³ Rząd Jana Kucharzewskiego powołany przez Radę Regencyjną podał się do dymisji, oświadczając w uzasadnieniu, że „Wobec zawartego przez obydwie mocarstwa środkowoeuropejskie z Ukrainą pokoju, pociągającego za sobą nowy rozbiór Polski, uznajemy dłuższe pozostawanie na naszych stanowiskach za niepodobieństwo” (S. Dzierżbicki, *op. cit.*, s. 496).

szych oświadczeń wynikało, że pomiędzy sprzymierzeńcami nie było różnicy zdań co do potrzeby ustanowienia państwa polskiego, że było ono celem wojny dla wszystkich”. Wiadomość o czternastu punktach Wilsona wywołała entuzjazm wśród Polaków. Wzrosła też popularność pianisty i propagatora sprawy polskiej w świecie Ignacego Paderewskiego, bo jemu przypisano zasługę w przekonaniu amerykańskich kręgów politycznych, by – jak to głosił jeden z raportów komisji doradczej prezydenta: „podjąć ten eksperyment”, pod warunkiem że państwo polskie będzie budowane na podstawach demokratycznych²⁴. Deklaracji państw zachodnich było coraz więcej. 3 czerwca 1918 r. reprezentanci Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch na konferencji międzysojuszniczej oświadczyli, że „utworzenie Polski zjednoczonej i niepodległej z dostępem do morza stanowi jeden z warunków pokoju trwałego i sprawiedliwego oraz przywrócenia panowania prawa w Europie”²⁵. Następnie premier Francji Georges Clemenceau w liście do Dmowskiego z 5 września 1918 r. zapewniał, że „w dniu naszego zwycięstwa, co do którego nawet Niemcy i Austro-Węgry nie żywią już wątpliwości, Francja, wierna swym tradycjom i swemu programowi, w porozumieniu ze swymi sprzymierzeńcami, nie cofnie się przed niczym, by wskrzesić wolną Polskę, zgodnie z jej aspiracjami narodowymi i w ramach jej granic historycznych”²⁶. Dmowski mógł zatem w końcu stwierdzić: „Najważniejsze cele, któreśmy sobie na Zachodzie w swej akcji podczas wojny postawili, zostały urzeczywistnione. Zjednoczenie Polski i utworzenie państwa polskiego zostało przez sprzymierzeńców ogłoszone jako jeden z warunków pokoju. Polska już miała pozycję państwa sprzymierzonego”²⁷.

Komitet Narodowy Polski, który zyskał wiarygodność i uznanie międzynarodowe, był nadal reprezentantem interesów polskich w momencie, gdy w Królestwie i Galicji zaczęły powstawać pierwsze ośrodki władzy odradzającej się Rzeczypospolitej. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, pod którego egidą powstał rząd Jędrzeja Moraczewskiego, był świadom znaczenia jak najszybszego uznania władz polskich przez obce rządy i nawiązania stosunków dyplomatycznych.

W telegramie do rządów alianckich, państw neutralnych oraz Niemiec z 16 listopada 1918 r. Piłsudski poinformował o powstaniu „na podstawach

²⁴ J. Pajewski, *op. cit.*, s. 250–252.

²⁵ *Ibidem*, s. 254.

²⁶ S. Dzierżicki, *op. cit.*, s. 515–516.

²⁷ R. Dmowski, *Polityka państwa i odbudowanie państwa*, t. 2, Warszawa 1989, s. 76; konserwatyista galicyjski, poseł do sejmu austriackiego Jan Hupka zwięźle ujął nastroje społeczeństwa polskiego latem 1918 r.: „Ententa jest już teraz pewna zwycięstwa. Niemcy w wojnie przeciw całemu światu nie wytrzymają [...] Cały naród polski jest teraz w obozie Ententy” (J. Hupka, *Z czasów wielkiej wojny. Pamiętnik nie kombatanta*, Lwów 1937, s. 362).

demokratycznych” państwa polskiego. Jednocześnie wyraził przekonanie, że „potężne demokracje Zachodu udzielą swej pomocy i braterskiego poparcia polskiej Rzeczypospolitej odrodzonej i niepodległej”²⁸. Dwa dni później premier Moraczewski zatelegrafował do rządów alianckich z prośbą o wyznaczenie przedstawicieli dyplomatycznych w Polsce. Jednocześnie Piłsudski wystosował do marszałka francuskiego Ferdinanda Focha list, w którym prosił o przysłanie Armii Polskiej gen. Hallera. Depesze pozostały bez odpowiedzi. Dopiero porozumienie między Piłsudskim i Dmowskim oraz utworzenie 16 stycznia 1919 r. nowego rządu z premierem Ignacym Paderewskim na czele przyniosło uznanie władz w Warszawie przez państwa zachodnie²⁹. Piłsudski doceniał wagę tego aktu i dobrych stosunków z Francją i Wielką Brytanią. W grudniu 1918 r. tak oceniał sytuację:

„Przed wszystkim więcej niż kiedykolwiek, więcej niż w czasie wojny, jesteśmy zależni od aliantów. Dziś są oni panami sytuacji jako zwycięzcy. Granice Polski zależne wyłącznie są od nich. Musimy nie tylko z nimi się liczyć, ale jeśli im już nie schlebiać, to mieć na uwadze ich prestiż, zwłaszcza prestiż Francji”³⁰.

Zaczynała się walka Polski o granice, a – jak to ujął Piłsudski w lutym 1919 r. – „Wszystko to, co Polska w sensie granic otrzyma na zachodzie będzie podarunkiem Koalicji, bo tam nic własnym siłom nie zawdzięczamy”³¹. Ważną rolę miała odegrać w tym zakresie delegacja polska na konferencji pokojowej w Paryżu w osobach Dmowskiego i Paderewskiego.

W chwili wybuchu I wojny światowej tylko mocarstwa rozbiorowe brały pod uwagę sprawy polskie, choć w bardzo ograniczonym zakresie. Dla państw zachodnich były to problemy dalekie i długo nieistotne. Dopiero gdy okazało się, że konflikt ogólnoeuropejski zaczął się przedłużać, doszło do licytacji wzwyż u państw zaborczych. Akt 5 listopada 1916 r. sprawę polską umiędzynarodowił. Już w styczniu 1917 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Wilson, a niedługo później, po rewolucji lutowej w Piotrogradzie, nowe władze rosyjskie oraz przy-

²⁸ S. Dzierzbicki, *op. cit.*, s. 535.

²⁹ Zwięźle istotę porozumienia ujął w swych wspomnieniach wysłannik KNP do Warszawy w grudniu 1918 r. Stanisław Grabski: „Zgodził się on [tj. Piłsudski] na moją propozycję: Komitet Narodowy [Polski] uzna go za Naczelnika Państwa i zwróci się o także uznanie przez państwa sprzymierzone, natomiast on uzna Komitet Narodowy za pełnoprawną reprezentację Polski na terenie międzynarodowym” (S. Grabski, *Pamiętniki*, t. 2, Warszawa 1989, s. 89).

³⁰ W. Baranowski, *op. cit.*, s. 49.

³¹ P. Łossowski (red.), *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4: 1918–1939, Warszawa 1995, s. 86.

wódcy bolszewików opowiedzieli się za niepodległością Polski. Załamanie Rosji rozwiązało ręce jej sojusznikom. Stopniowo Francja, Wielka Brytania i Włochy też popierały postulaty niepodległościowe Polaków. Najbardziej głośna stała się znowu deklaracja prezydenta Wilsona – program zawarcia pokoju sformułowany w czternastu punktach w styczniu 1918 r. Jeden z nich zapowiadał odrodzenie Polski na gruzach dotychczasowych cesarstw w Europie Środkowej i Wschodniej. Ważną rolę odegrali w tych latach: Ignacy Paderewski (mający dostęp do prezydenta Wilsona) oraz Roman Dmowski, przekonujący władze francuskie i brytyjskie, że niepodległe państwo polskie będzie jedyną realną alternatywą dla odchodzących w przeszłość na ziemiach polskich autokratycznych imperiów. Józef Piłsudski, który przejął władzę w Warszawie, był świadomy znaczenia uznania Polski na arenie międzynarodowej. Zawarł porozumienie z Dmowskim i Paderewskim, by ostatecznie doprowadzić do nawiązania przez niepodległą Polskę stosunków dyplomatycznych z państwami alianckimi.

Streszczenie

Zachód wobec sprawy polskiej w latach I wojny światowej

W obliczu wybuchu wojny w Europie w 1914 r. czołowi politycy polscy zaczęli myśleć o wykorzystaniu okazji i uzyskaniu ustępstw państw zaborczych wobec Polaków. Jak wiadomo, dominowały dwie orientacje. Roman Dmowski wiązał przyszłość Polski z Rosją, sprzymierzoną z Francją i Wielką Brytanią. Józef Piłsudski zaproponował powiązanie sprawy polskiej z Austrią, która przyznała Polakom autonomię w Galicji. Zachodni sojusznicy Rosji nie byli zainteresowani angażowaniem się w sprawę polską, zapewniając jedynie o swej sympatii dla narodu polskiego. Najdalej idące komentarze wygłaszał natomiast prezydent Stanów Zjednoczonych Woodrow Wilson. W styczniu 1917 r., gdy USA wciąż były neutralne, stwierdził, że powinna istnieć zjednoczona, niezależna i autonomiczna Polska. Jednak prawdziwy przełom nastąpił po upadku caratu. W 1917 r. Komitet Narodowy Polski Dmowskiego został uznany za reprezentanta interesów polskich przez rządy państw zachodnich. We Francji zaczęła powstawać Armia Polska pod dowództwem gen. Hallera. Stopniowo polityczni przywódcy Zachodu poparli postulat niepodległości Polski. W styczniu 1918 r. prezydent Wilson zaprezentował program pokoju, w którym znalazło się miejsce dla niepodległej Polski z dostępem do morza. Kiedy doszło do politycznego porozumienia między Dmowskim i Piłsudskim w grudniu 1918 r., wkrótce państwa zachodnie uznały rząd polski w Warszawie.

Słowa kluczowe: walka Polski o niepodległość, Wielka Wojna, historia dyplomacji.

Summary

Western Powers towards the Polish cause during the First World War

Shortly before the outbreak of the Great War in Europe in 1914 main Polish politicians started thinking about using the situation and achieve concessions of the partitioning powers for Poles. As it is known, two orientations dominated. Roman Dmowski linked the future of Poland with Russia allied with France and Britain. Józef Piłsudski proposed to combine the Polish cause with Austria, that granted autonomy for Poles in Galicia. Western allies of Russia were not interested in engagement in Polish issues and assured only about their sympathy to Poles. The boldest comments were made by the US president Woodrow Wilson. In January 1917 when USA was still neutral country, he stated, that Poland should be reconstructed as united, independent and autonomous state. The real turning point, however, came after the fall of the tsarist regime. In 1917 Polish National Committee led by Dmowski was recognized by Western governments as an official representation of the Polish interests. Polish Army led by general Haller was formed in France. Western leaders began to support the idea of Polish independence. In January 1918 president Wilson presented a program for future peace, where Poland was mentioned as an independent state with free access to the sea. When two opponents – Dmowski and Piłsudski – made a political agreement in December 1918, Western powers soon recognized the new Polish government in Warsaw.

Keywords: Polish struggle for independence, Great War, diplomatic history.

Stany Zjednoczone wobec niepodległości Polski 1918–1945–1989

W listopadzie 1918 r. Polska, po 123 latach niewoli, odzyskała niepodległość. Dwa miesiące później, w styczniu następnego roku stosunki dyplomatyczne z odrodzonym państwem polskim nawiązały Stany Zjednoczone (USA), z wolna wyrastające na jedno z głównych mocarstw na świecie. Wydarzenia wieku XX sprawiły, że USA jeszcze dwa razy odgrywały rolę odnośnie do polskiej suwerenności. Pamiętając o roli mocarstwa zza Atlantyku w wydarzeniach światowych w ubiegłym stuleciu, warto zatem przypomnieć trzy zasadnicze momenty, w których polityka Waszyngtonu decydowała o przyszłej niepodległości Polski.

Po raz pierwszy zaangażowanie USA w przyszłość państwa polskiego widoczne jest w polityce prezydenta Woodrowa Wilsona od 1917 r. W tym wypadku dobrze widać rolę, jaką mogą odegrać jednostki w dyplomacji. Dwa lata wcześniej, w 1915 r., za Atlantyk przybył bowiem słynny polski pianista Ignacy Paderewski, jako przedstawiciel komitetu pomocy Polakom w Paryżu i Londynie. Jego zadaniem było zyskanie sympatii Amerykanów dla sprawy polskiej. Dzięki nawiązaniu kontaktów z doradcą prezydenta płk. Edwardem Housem, Paderewski stał się gościem w Białym Domu. Przedstawiał prezydentowi różne memoriały dotyczące niepodległości Polski. Wysiłki Paderewskiego nie poszły na marne, bowiem w swoim przemówieniu przez Senat w styczniu 1917 r. Wilson zdecydował się zawrzeć słowa o utworzeniu zjednoczonej, niepodległej i autonomicznej Polski po wojnie. Choć w rzeczywistości nie było w nim mowy o faktycznej niepodległości, to jednak tak zostało odebrane i było ważnym krokiem na drodze ku umiędzynarodowieniu sprawy

polskiej¹. Na początku listopada 1917 r. Stany Zjednoczone uznały Komitet Narodowy Polski w Paryżu, organizację założoną przez Romana Dmowskiego, dążącą do odbudowy państwa polskiego, opierając się na państwach Ententy, za oficjalne przedstawicielstwo Polski. Najbardziej istotnym krokiem podjętym przez Wilsona w sprawie jej przyszłości było umieszczenie tej kwestii w słynnych 14 punktach dotyczących celów wojennych w styczniu 1918 r. W punkcie 13 Wilson stwierdzał, że powinno być utworzone niepodległe państwo polskie, obejmujące ziemie zamieszkane przez ludność bezsprzecznie polską, z zapewnionym wolnym i bezpiecznym dostępem do morza, którego niezawisłość polityczna i gospodarcza oraz całość terytorialna powinna być zagwarantowana paktem międzynarodowym².

Chociaż w przypadku Polski użyto sformułowania „powinno” a nie „musi” (jak np. w przypadku Belgii), to jednak stanowisko Wilsona odegrało istotną rolę w dalszych działaniach na arenie międzynarodowej dotyczącej przyszłości Europy po II wojnie światowej. Warto także zauważyć, że zasadniczym celem programu prezydenta USA było stworzenie i utrwalenie w powojennym świecie wrażenia, że Stany Zjednoczone są przyjacielem oraz protektorem słabszych i uciśnionych narodów. Jednocześnie zainteresowanie amerykańskie ich losem mogło także stworzyć korzystne warunki dla przyszłej współpracy gospodarczej z nowymi państwami w Europie Środkowo-Wschodniej³.

Stanowisko Stanów Zjednoczonych odgrywało dużą rolę w trakcie negocjacji pokojowych w Paryżu. Wilson zainteresowany był realizacją swojej *idee fixe*, stworzenia międzynarodowego systemu, opartego na nowej organizacji demokratycznych państw, czyli Lidze Narodów, która pozwoli w przyszłości zachować pokój. Rozpatrywanie spraw polskich pozostawił swoim ekspertom (przede wszystkim Isiahowi Bowmanowi), którzy mieli przygotować traktat wersalski, zgodnie z jego wizją nowego powojennego porządku⁴.

Z pewnością zachowanie Wilsona w czasie konferencji paryskiej nie spełniło pokładanych w nim przez Polaków nadziei. Od połowy 1919 r. Amerykanie

¹ Szerzej zob. B. Winid, *W cieniu Kapitolu*, Warszawa 1991, s. 17; L. Pastusiak, *400 lat stosunków polsko-amerykańskich*, t. 1, Warszawa 2010, s. 292–294. Przy przygotowaniu artykułu Autor korzystał przede wszystkim z najnowszej i wiodącej literatury przedmiotu i źródeł archiwalnych (po 1945 r.), pomijając prace wydane wcześniej.

² Fourteen Points. United States Declaration, <https://www.britannica.com/event/Fourteen-Points>, stan z dnia 2.02.2019.

³ L. Pastusiak, *op. cit.*, s. 301.

⁴ Szerzej zob. K. Lundgreen-Nielsen, *Aspects of American Policy towards Poland at the Paris Conference and the Role of Isiah Bowma*, [w:] *The Reconstruction of Poland, 1914–21*, Hampshire 1992, s. 95–97 i 110.

w coraz większym stopniu oceniali rozwój wypadków w Europie Środkowej przez pryzmat przyszłych stosunków z Niemcami i Rosją, a dopiero w drugiej kolejności z Polską. Po wahaniach, amerykański prezydent przystał na brytyjskie stanowisko niewłączenia Gdańska do państwa polskiego oraz przeprowadzenia plebiscytu w powiecie kwidzińskim. Ostatecznie, wbrew stanowisku amerykańskich ekspertów, zdecydowano także o przeprowadzeniu plebiscytu na Górnym Śląsku⁵.

Ważny dla istnienia państwa polskiego był jednak fakt, że w styczniu 1919 r. Stany Zjednoczone uznały jego niepodległość, nawiązując stosunki dyplomatyczne z Warszawą. Trzeba pamiętać, że Amerykanie czekali na rezultaty misji Paderewskiego, który pod koniec grudnia wyjechał z USA do Polski. Prawdopodobnie uważali, że będzie on najlepszym, kompromisowym kandydatem do objęcia władzy. Objęcie przez niego funkcji premiera i ministra spraw zagranicznych było zatem głównym elementem, który przeważał o decyzji amerykańskiej. Sekretarz stanu 22 stycznia 1919 r. złożył mu gratulacje. Telegram ten Amerykanie uznali za oficjalne uznanie faktu odzyskania przez Polskę niepodległości w listopadzie poprzedniego roku⁶.

Po raz drugi kwestia niezawisłości państwa polskiego stała się również przedmiotem zainteresowania amerykańskiego w czasie następnego konfliktu zbrojnego – II wojny światowej. Przyłączenie się USA do wojny po stronie aliantów w grudniu 1941 r. przyczyniło się do powstania Wielkiej Trójki – Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Sowieckiego. Prezydent wraz z premierem brytyjskim Winstonem Churchillem i dyktatorem sowieckim Józefem Stalinem mieli decydować o losach świata, a tym samym przyszłości Polski po II wojnie światowej. Ówczesny lokator Białego Domu Franklin D. Roosevelt nie wykazywał specjalnego zainteresowania tą sprawą. Był przywiązany do swojej koncepcji powojennego porządku, zakładającej dominację wielkich mocarstw, nie zwracając zbyt uwagi na „małe ptaszki”, czyli mniejsze państwa. Starał się zatem unikać uczestnictwa w kontrowersjach między Londynem a Kreml, które dotyczyły sprawy polskiej, jednej z najważniejszych kwestii w obradach Wielkiej Trójki. Amerykański ambasador w ZSRR William Standley w marcu 1943 r. otwarcie stwierdzał, że amerykańska interwencja tylko pogorszyła by sprawę⁷. Wraz z coraz większymi sukcesami Armii Czerwonej na froncie

⁵ P. Wandycz, *United States and Poland*, Cambridge 1980, s. 134–135.

⁶ B. Winid, *op. cit.*, s. 24.

⁷ R. Lucas, *The Strange Allies. The United States and Poland, 1941–1945*, Knoxville 1978, s. 47; L.C. Gardner, *Strefy wpływów. Wielkie mocarstwa i podział Europy. Od Monachium do Jalty*, Warszawa 1999, s. 34.

wschodnim od początku tego roku Roosevelt podejmował decyzje, również te dotyczące przyszłego państwa polskiego, w przekonaniu, że ZSRR będzie zajmować dominującą pozycję po II wojnie światowej. Przyjacielskie stosunki z Kremlen były zatem niezbędne⁸.

Jedynym problemem dla Roosevelta w jego polityce pozostawała właściwie kwestia rządu polskiego. W kwietniu 1943 r. Stalin wykorzystał ogłoszenie przez Berlin rewelacji o zbrodni w Katyniu dla zerwania stosunków z legalnym przedstawicielstwem polskim na emigracji, szykując się nie tylko do przejęcia wschodnich terytoriów II Rzeczypospolitej, co przypieczętowali sojusznicy na konferencji w Teheranie w listopadzie tego roku, ale także dążąc do stopniowego zdominowania Polski, poprzez utworzenie konkurencyjnego, zależnego całkowicie od Kremla ośrodka władzy nad Wisłą. Na spotkaniu z zachodnimi mężami stanu w Iranie sowiecki dyktator nie wahał się oskarżyć Polaków w Londynie o „ściśle powiązanie” z Niemcami i ich agentami.

Roosevelt uważał spór polsko-radziecki za jedyny poważny problem w relacjach między Wielką Trójką. Ponieważ dla amerykańskiego prezydenta kwestia dobrych kontaktów ze Stalinem była niezmiennie sprawą priorytetową, nie zamierzał zaostriżać z nim relacji w sprawie rządu polskiego w Londynie. Otwarcie poinformował ambasadora rządu na emigracji w USA, że jeżeli radziecki dyktator będzie naciskał na zmianę polskiej granicy wschodniej, Stany Zjednoczone nie pójdą z nim z tego powodu na wojnę⁹. W czasie konferencji w Teheranie, na której zdecydowano o oddaniu wschodnich terenów II Rzeczypospolitej ZSRR, sankcjonując zdobycze terytorialne tego państwa w wyniku zajęcia tych terytoriów we wrześniu 1939 r., w czasie agresji niemieckiej, Roosevelt prywatnie zapewnił Stalina, że zgadza się z jego poglądami dotyczącymi polskich granic. Nie zaapelował, aby pozostawić Lwów przy Polsce z powodów moralnych. Co więcej, poinformował Stalina, że nie może aktywnie uczestniczyć w dyskusji nad polskimi granicami, bowiem musi liczyć się ze stratą głosów 6 mln Amerykanów polskiego pochodzenia w nadchodzących wyborach¹⁰.

Po powrocie z Teheranu lokator Białego Domu wypowiadał się ostrożnie, ilekroć mowa była o ponownym nawiązaniu relacji między władzami polskimi w Londynie a Kremlen. Chociaż szanował ówczesnego premiera rządu na emigracji Stanisława Mikołajczyka za jego umiarkowane poglądy w kwestii stosunków z ZSRR, uważał jednak, że Polacy mają przesadne wyobrażenie o tym,

⁸ P. Wandycz, *op. cit.*, s. 252 i 264.

⁹ R. Lucas, *op. cit.*, s. 42.

¹⁰ *Ibidem*, s. 47.

co mogą postanowić politycy, ignorując zupełnie geograficzne realia. Nie chciał zatem zaostrzać relacji ze Stalinem w sprawie, na którą Waszyngton mógł mieć niewielki wpływ¹¹.

Sytuację dodatkowo pogorszyło wkroczenie Armii Czerwonej na przedwojenne wschodnie terytoria Polski na początku stycznia 1944 r. Rząd emigracyjny w Londynie odpowiedział na ten krok deklaracją, w której wyrażał wolę porozumienia z ZSRR i wznowienia stosunków politycznych, jak również koordynacji działań zbrojnych podziemia akowskiego z wojskami sowieckimi, odrzuconą przez Kreml¹².

Roosevelt niewątpliwie był szczerze zainteresowany rozwiązaniem konfliktu polsko-radzieckiego. Zakłócało to bowiem harmonię w koalicji. Chciał jednak rozwiązać animozje między rządem polskim a Moskwą w duchu współdziałania ze ZSRR. Liczył tu zwłaszcza na ambasadora W. Averella Harrimana, który uzyskał *carte blanche* na prowadzenie polityki zagranicznej Waszyngtonu¹³. Próba przekonania sowieckiego dyktatora był list Roosevelta z 7 lutego 1944 r. Prezydent, doceniając pragnienie Stalina współdziałania z takim rządem polskim, na którym można polegać, i na który może liczyć przy ustanawianiu przyjaznych stosunków, nie zamierzał sugerować, a tym bardziej doradzać, co jest właściwe dla Rosji. Wyrażał przekonanie, że uda się znaleźć rozwiązanie, które w pełni zabezpieczy interesy Kremla, jednocześnie nie zakłócając współpracy Wielkiej Trójki. Ostrzegał jednak przed „jednostronnymi działaniami” lub „pochopnymi słowami”, które mogłyby odbić się na nadrzędnej dla Roosevelta sprawie przyszłej międzynarodowej współpracy. Stalin przyjął depeszę prezydencką jako gotowość do współpracy, sygnał o gotowości rozpoczęcia planu rekonstrukcji polskiego rządu¹⁴.

¹¹ *Ibidem*, s. 47; L.C. Gardner, *op. cit.*, s. 238–239. Na takie podejście Roosevelta zapewne wpływało stanowisko jego doradców. Sekretarz Wojny Henry Stimson stwierdzał na przykład, że pozycja USA powinna być jeszcze bardziej realistyczna. Z kolei przedstawiciele Departamentu Stanu, chociaż często potępiali radzieckie metody, to jednak nie domagali się aktywnego udziału Waszyngtonu w tej dyspacji. Także ciesząc się dużym zaufaniem Roosevelta amerykański ambasador w ZSRR, W. Averell Harriman, nie sądził, aby Waszyngton był w stanie zrobić nic ponadto, co już zrobił.

¹² E.J. Rozek, *Allied Wartime Diplomacy. A Pattern in Poland*, Boulder 1989; M.K. Kamiński, *Dyplomacja polska wobec dyktatu mocarstw (lipiec 1943–luty 1944)*, [w:] W. Michowicz (red.), *Historia dyplomacji polskiej*, t. 5, Warszawa 1999, s. 466.

¹³ E. Cytowska-Siegrist, *Stany Zjednoczone i Polska 1939–1945*, Warszawa 2013, s. 260.

¹⁴ Biały Dom 7 lutego 1944, *Szanowny Panie Stalin. Korespondencja pomiędzy Franklinem D. Rooseveltem a Iosifem W. Stalinem*, opr. S. Butler, Warszawa 2007, dok. 169, s. 238; Lucas, *op. cit.*, s. 49–50; B. Grzełowski, *Niedobrani sojusznicy. Ambasadorzy Roosevelta w ZSRR*, Warszawa 2013, s. 329.

Na początku maja Roosevelt zorientował się, że rekonstrukcja polskiego rządu nie spotka się z akceptacją amerykańskiej opinii publicznej. Za namową Harrimana prezydent zgodził się w końcu na przyjęcie Mikołajczyka w czerwcu 1944 r., aby przekonać go do potrzeby takiego kroku¹⁵. Jednocześnie ambasador USA miał uspokoić Stalina, że lokator Białego Domu nie będzie oficjalnie poruszał sprawy polskiej aż do wyborów. Na Mikołajczyku wymuszono, aby nie wygłaszał przemówień na publicznych wiecach i spotkaniach w czasie wizyty za Atlantykiem. Roosevelt miał też naciskać na premiera w sprawie usunięcia Kazimierza Sosnkowskiego i jednej czy dwóch innych osób, które były przeciwnie współpracy z Kremlm. Wyraził nadzieję, że Stalin sam znajdzie satysfakcjonujące rozwiązanie sprawy Polaków. Nie dodał, że nie poinformuje Mikołajczyka o Teheranie¹⁶.

W czasie pożegnального spotkania z polskim premierem, 14 czerwca, Roosevelt wyraził zainteresowanie podróżą polskiego premiera do Moskwy. Na uwagę Mikołajczyka, że Stalin nie cofnął swoich warunków, lokator Białego Domu apelował do jego realizmu. „Jest pięć czy sześć razy więcej Rosjan..., nie możecie z nimi walczyć. Należy się więc z nimi ułożyć... nie tyle chodzi tu o ustępstwa w sprawach terytorialnych, ale o ustępstwa co do osób w rządzie”¹⁷. Polski premier opuszczał Waszyngton po ponad tygodniowych rozmowach, przekonany o „moralnym poparciu” prezydenta, a nawet obietnicy „dobrych usług”¹⁸. Nie wszyscy obserwatorzy byli tak optymistyczni jak Mikołajczyk. Jan Ciechanowski i Sosnkowski kwestionowali szczerość Roosevelta, stwierdzając, że prezydent użył tej wizyty dla wewnętrznych celów politycznych. Brytyjski minister spraw zagranicznych Anthony Eden szczerze skonkludował, że lokator Białego Domu oszukał Mikołajczyka, a Amerykanie nie kiwną palcem w sprawie Polski¹⁹. Takie postępowanie Roosevelta mogło łączyć się z jego przekonaniem, że w następnych miesiącach wojny, kiedy alianci zachodni wniosą większy wkład w walkę z Niemcami na lądzie, a interesy bezpieczeństwa ZSRR ponownie

¹⁵ E. Cytowska-Siegirst, *op. cit.*, s. 276.

¹⁶ B. Grzeloński, *op. cit.*, s. 335.

¹⁷ Cyt. za Z. Derwiński, *W okowach wielkiej Trójki. Polityka zagraniczna rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Obczyźnie pod kierownictwem Stanisław Mikołajczyka (14 lipiec 1943–28 listopad 1944)*, Melbourne 2012, s. 326. Podobne argumenty Roosevelt wysuwał we wcześniejszej rozmowie z Ciechanowskim: „Nawet gdybyśmy chcieli, Rosja może wystawić armię dwukrotnie większą niż nasze połączone siły i my dokładnie nie mamy nic w tej sprawie do powiedzenia” (cyt. za L.C. Gardner, *op. cit.*, s. 239).

¹⁸ Z. Derwiński, *op. cit.*, s. 315; E. Cytowska-Siegirst, *op. cit.*, s. 283.

¹⁹ R. Lucas, *op. cit.*, s. 59; J. Fenby, *Alianci. Stalin, Roosevelt, Churchill. Tajne rozgrywki zwycięzców II wojny światowej*, Kraków 2007, s. 431.

zostaną zabezpieczone przez zbiorcze porozumienie, prezydent będzie w stanie uzyskać nieco lepszy przebieg granicy polskiej na wschodzie²⁰.

Zachowanie Stalina w czasie powstania warszawskiego, brak chęci pomocy dla walczących w stolicy powstańców Roosevelt zrozumiał jasno – bez współpracy z radzieckim dyktatorem niemożliwe będzie utworzenie nowego rządu, a co ważniejsze, nie będzie prawdziwego porozumienia USA z ZSRR.

W czasie najważniejszej konferencji Wielkiej Trójki, w Jałcie, kwestia Polski była jedną z najtrudniejszych w porządku obrad. Podczas spotkania 6 lutego 1945 r. Roosevelt, odgrywając rolę bezstronnego i obiektywnego sędziego, próbował jeszcze uzyskać od Stalina ustępstwo w kwestii zostawienia w granicach powojennej Polski Lwowa i złóż ropy naftowej na południe od tego miasta. Stwierdził, że ze względu na Polonię Amerykańską jego sytuacja byłaby łatwiejsza, gdyby Rosjanie wykonali taki gest²¹. Niemniej jednak była to tylko sugestia, przy której się nie upierał, gdy Stalin zaprezentował swoje argumenty. Dla prezydenta USA znacznie ważniejsze było utrzymanie niepodległości Polski, co ściśle wiązało się ze składem nowego polskiego rządu. Zdając sobie w pełni sprawę, że niemożliwe jest stworzenie koalicji pomiędzy legalnym rządem Rzeczypospolitej Polskiej na emigracji a komunistycznym tworem powstałym w Lublinie w lipcu 1944 r., prezydent zaoferował pierwszą konkretną propozycję ustanowienia mechanizmu, w wyniku którego możliwe byłoby stworzenie polskiego rządu – utworzenie pięcioosobowej rady prezydenckiej, która wyłoniłaby nowe władze, bazujące na pięciu partiach politycznych w Polsce²².

W liście napisanym do Stalina stwierdził, że USA nie mogą uznać rządu lubelskiego, powstałego w lipcu 1944 r. na terenach wyzwolonych przez Armię Czerwoną, w jego obecnym składzie. Powtórzył swoją propozycję zaproszenia do Jałty przedstawiciele trzech grup Polaków: z Londynu, z Lublina i innych demokratycznych przywódców z Polski. Podkreślił jednocześnie, że Stany Zjednoczone nigdy nie udzielą poparcia jakiegokolwiek rządowi tymczasowemu w Polsce, który będzie nieprzyjazny interesom ZSRR. W liście Roosevelta pojawiła się także kwestia, która dla Waszyngtonu i niego samego pozostawała najważniejsza – ogłoszenie przez taki rząd terminu wolnych wyborów w Polsce w najbliższym możliwym terminie²³.

Następnego dnia jednak Roosevelt kompletnie zanegował wszelkie aspiracje polskiego rządu na emigracji do politycznej legitymizacji, posuwając się do su-

²⁰ R. Lucas, *op. cit.*, s. 59.

²¹ S.M. Plokha, *Jałta. Cena Pokoju*, Poznań 2011, s. 202.

²² R. Lucas, *op. cit.*, s. 135; L.C. Gardner, *op. cit.*, s. 261.

²³ *Szanowny panie Stalin...*, dok. 280, s. 338–339; L.C. Gardner, *op. cit.*, s. 264.

gestii, że od 1939 r. przez kilka lat nie istniały legalne polskie władze²⁴. Zasugerował, aby Bolesław Bierut i Edward Osóbka-Morawski z dwoma–trzema innymi Polakami przyjechali do Jałty i stworzyli nowy „tymczasowy rząd”, który zostanie uznany przez Wielką Trójkę. Taki twór, w skład którego weszliby również przybyły z Londynu Mikołajczyk, minister spraw zagranicznych Tadeusz Romer i Stanisław Grabski, funkcjonowałby do czasu wolnych wyborów w Polsce.

Taka postawa wynikała z przekonania Roosevelta, że najważniejsza była ta ostatnia kwestia. Wierzył zapewnieniom Stalina o szybkim przeprowadzeniu wyborów, nawet w ciągu miesiąca. Jednocześnie prezydent chciał powrócić do kraju z dokumentem w sprawie Polski, który usatysfakcjonowałby jego wyborców, a byłby możliwy do przyjęcia przez Stalina. Dlatego na posiedzeniu plenarnym 9 lutego nie naciskał już na propozycję prezydenckiego komitetu. Sekretarz stanu Edward Stettinius zaproponował, aby istniejący rząd w Warszawie został przekształcony w pełni reprezentatywny rząd oparty na wszystkich demokratycznych siłach w Polsce z udziałem demokratycznych przedstawicieli Polaków z zagranicy, nazywając go Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej. Rząd miał być zorganizowany na podstawie konsultacji ministrów spraw zagranicznych USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR prowadzonych w Moskwie. Tak zreorganizowane władze w Polsce byłyby zobowiązane do przeprowadzenia wolnych wyborów, monitorowanych przez ambasadorów Wielkiej Trójki w Warszawie. Tym samym Amerykanie kapitulowali przed żądaniem Stalina, aby nowy rząd stworzyć na podstawie już istniejącego w okupowanej Polsce, przesuwając punkt ciężkości dyskusji z jego kształtu na kwestię wolnych wyborów²⁵.

W czasie posiedzenia 9 lutego Roosevelt wskazał zatem, że jest to najważniejsza sprawa. Prezydent prosił „w imieniu sześciu milionów Polaków w Stanach Zjednoczonych”. Ostatecznie przyjęty tekst mówił jedynie o wolnych i nieskrępowanych wyborach. Rząd Tymczasowy „działający obecnie w Polsce” miał być zreorganizowany poprzez wprowadzenie demokratycznych przywódców z samej Polski i spośród Polaków z zagranicy, o czym zadecydować mieli ministrowie spraw zagranicznych państw Wielkiej Trójki²⁶.

Amerykańska delegacja opuściła Jałtę przekonana, że konferencja rozwiązała polsko-radziecki pat, a jedność aliantów została zachowana. Na uwagę admirała Williama D. Leahy’ego, że sformułowania końcowego protokołu są „elastyczne”, Roosevelt szczerze odpowiedział: „Wiem Bill... Lecz to jest naj-

²⁴ E. Cytowska-Siegirst, *op. cit.*, s. 352.

²⁵ R. Lucas, *op. cit.*, s. 136–137; S.M. Plokh, *op. cit.*, s. 306.

²⁶ *Ibidem*, s. 312. Na temat rozmów Wielkiej Trójki na Krymie zob. także starsza, ale wciąż cenna praca K. Kersten, *Jałta w polskiej perspektywie*, Warszawa 1988.

lepszą rzecz, jaką mogę zrobić dla Polski w tym czasie”²⁷. Po powrocie do USA prezydent poinformował Kongres, że kwestia polska została rozwiązana, a nad Wisłą pod koniec wojny przeprowadzone zostaną wolne wybory. Stany Zjednoczone pozostają przywiązane do myśli o istnieniu wolnej i niezależnej Polski. Stettinius w rozmowie z ambasadorem Rządu RP na uchodźstwie Ciechanowskim wyraził pogląd, iż uważa porozumienie jałtańskie za zwycięstwo Zachodu, bowiem Stalin uczynił ustępstwa w odniesieniu do strefy, którą okupowała już Armia Czerwona²⁸.

Pomimo nieco bardziej stanowczej pozycji następcy zmarłego w kwietniu 1945 r. Roosevelta, nowego prezydenta Harry’ego Trumana wobec Moskwy, powstanie pod koniec czerwca w Warszawie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (dalej cyt: TRZJN) z udziałem przedstawiciela opozycji – Stanisława Mikołajczyka – zostało uznane przez USA jako wypełnienie jednego z warunków umowy zawartej przez Wielką Trójkę na konferencji w Jałcie, która przewidywała powstanie takich władz w Polsce. Konsekwencją tego kroku było natychmiastowe cofnięcie przez Stany Zjednoczone poparcia dyplomatycznego dla legalnego rządu Rzeczypospolitej Polskiej na emigracji w Londynie. Amerykanie czekali zatem na możliwie szybkie wypełnienie drugiego elementu ustaleń, na który w Jałcie przystał radziecki dyktator Józef Stalin – przeprowadzenie wolnych i nieskrępowanych wyborów w Polsce. Waszyngton poczuwał się do roli gwaranta tych postanowień, zamierzając wspierać Mikołajczyka, który jako jeden z nielicznych niekomunistycznych polityków znalazł się w TRZJN, w jego legalnej walce przeciw dominacji komunistów w Warszawie.

Pod koniec stycznia 1947 r., już po sfałszowanych przez komunistów wyborach, Waszyngton zdecydował się na wydanie oświadczenia w tej sprawie. Pomimo niewypełnienia postanowień konferencji jałtańskiej w Polsce rząd amerykański zdecydowanie zamierzał podtrzymywać zainteresowanie losem Polaków i kontynuować zbieranie informacji o rozwoju wydarzeń nad Wisłą dzięki swojej misji dyplomatycznej w Warszawie. Oznaczało to, że pomimo sfałszowania wyborów przez władze komunistyczne Stany Zjednoczone nie mają zamiaru likwidować swojej ambasady, a tym samym, pośrednio, uznają rząd komunistyczny wyłoniony po wyborach²⁹. Oświadczenie dotyczące wyborów stanowiło zatem wygodną furtkę dla usprawiedliwienia braku zdecydowanych działań

²⁷ Cyt. za: L.C. Gardner, *op. cit.*, s. 270. Podobnie S.M. Plokh, *op. cit.*, s. 313–314.

²⁸ R. Lucas, *op. cit.*, s. 141.

²⁹ Oświadczenie z 28 I 1947 r., [w:] *Kampania wyborcza i wybory do Sejmu Ustawodawczego 19 stycznia 1947 r.*, oprac. J. Wrona, Warszawa 1999, s. 222–223; K. Kersten, *Narodziny systemu władzy*, Warszawa 1991, s. 300.

Waszyngtonu wobec niedotrzymania przez komunistów przyrzeczeń z Jałty. Po raz pierwszy w dokumencie amerykańskim znalazło się jednak rozróżnienie między narzuconym z zewnątrz rządem a narodem polskim, co będzie charakterystyczną cechą polityki Stanów Zjednoczonych wobec komunistycznej Polski aż do 1989 r.³⁰

W Waszyngtonie pilnie jednak obserwowano sytuację w zdominowanej przez ZSRR Polsce, z nadzieją witając każde zmiany polityczne. Jest to widoczne zwłaszcza w październiku 1956 r. po dojściu do władzy Władysława Gomułki. Po okresie krótkiego wahania w Waszyngtonie, już w połowie listopada doszło do znaczącej ewolucji w widzeniu Polski, postrzeganej teraz przez administrację prezydenta Dwighta Eisenhowera jako jedno z państw należących do bloku radzieckiego. Duży wpływ na tę zmianę miało krwawe stłumienie przez Kreml powstania na Węgrzech. W połowie listopada Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN), decydująca m.in. o celach polityki zagranicznej, przyjęła nową dyrektywę NSC 5616/2. Uznano w niej, że przemiany nad Wisłą i styl władzy Gomułki stwarzają nowe perspektywy dla polityki amerykańskiej wobec wszystkich krajów zależnych od Kremla, a Polska może podążać drogą podobną do Jugosławii Tito w 1948 r. Pytanie, czy w ogóle pomóc Warszawie, szybko zostało zatem zastąpione przez rozważania, w jaki sposób jej pomóc. Warto zauważyć, że zaraz po upadku powstania węgierskiego wśród różnych koncepcji pojawiły się także interesujące, choć tylko teoretyczne, dyskusje o działaniach amerykańskich, a nawet ewentualności militarnego wsparcia Polski w przypadku interwencji radzieckiej, które znalazły najpełniejszy wyraz w mało znanej dyrektywie podpisanej przez prezydenta Eisenhowera – NSC 5705/1 z lutego 1957 r.³¹ Z tej koncepcji w ciągu kilku miesięcy jednak się wycofano. W Waszyngtonie zaczęto kłaść nacisk na realizację długofalowej polityki wobec Polski, w sposób ewolucyjny prowadzącej do takich zmian nad Wisłą, które przyniosą niepodległość polskiego narodu. Zasadniczym elementem działań amerykańskich stało się wspieranie małych kroków w kierunku liberalizacji i rozszerzenia, a przynajmniej utrzymania, swobód osiągniętych przez polskie społeczeństwo w październiku 1956 r. W najpełniejszy sposób założenia te zostały sformułowane w pierwszej dyrektywie RBN poświęconej wyłącznie Polsce – NSC 5808/1, przyjętej w kwietniu 1958 r.³²

³⁰ A. Mazurkiewicz, *Dyplomacja Stanów Zjednoczonych wobec wyborów w Polsce w latach 1947 i 1989*, Warszawa 2007, s. 107.

³¹ Szerzej na ten temat zob. J. Tyszkiewicz, *Otwarte okno w „żelaznej kurtynie”. Polityka administracji prezydenta Eisenhowera wobec Polski (październik 1956–styczeń 1961)*, Wrocław 2003, s. 61–89.

³² *Ibidem*, s. 127–132.

Zgodnie z tą strategią w latach 60. i 70. Polskę pod rządami komunistów traktowano jako „otwarte okno w żelaznej kurtynie”, a stosunki USA–PRL były jednymi z najlepszych spośród wszystkich relacji Stanów Zjednoczonych z państwami zdominowanymi przez Kreml. Ze szczególną uwagą śledzono natomiast nowy protest i podpisanie porozumień gdańskich w sierpniu 1980 r. Powstanie „Solidarności” zostało przyjęte jako ewolucja w sytuacji społeczno-politycznej Polski, która podąża w kierunku korzystnym dla USA³³. Wskazywano na ograniczone możliwości amerykańskiej interwencji w kraju za żelazną kurtyną. W interesie Waszyngtonu leżało przede wszystkim zachęcanie do stopniowej politycznej liberalizacji i społecznego pluralizmu nad Wisłą, a także zniechęcanie ZSRR do inwazji, która zatrzymałaby ten proces³⁴. Od tego momentu cel ten będzie w zasadzie podstawą działań Stanów Zjednoczonych wobec nowej sytuacji w Polsce w czasie „polskiego karnawału” lat 1980–1981³⁵.

Warto jednak zauważyć, że gdy na początku grudnia 1980 r. amerykańskie doniesienia wywiadowcze przedstawiały gromadzące się nad Polską czarne chmury w postaci interwencji radzieckiej, administracja Jimmy’ego Cartera, pomimo niepełnego obrazu sytuacji, po raz pierwszy od 1945 r. nie wahała się nagłośnić swych obaw wobec zagrożenia suwerenności państwa, formalnie zdominowanego przez imperium radzieckie³⁶. Zapewne w dużej mierze dzięki postawie doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego Zbigniewa Brzezińskiego, ale także i przyzwolenia samego prezydenta podjęto duże wysiłki publiczne i dyplomatyczne na świecie na rzecz zniechęcenia Kremla do takiej akcji, wysyłając ostrzeżenia wobec radzieckich przywódców, sygnalizujące poważne konsekwencje takich kroków dla stosunków między supermocarstwami, a także publikując informacje o gotowości wojsk radzieckich do interwencji w Polsce w grudniu 1980 r., co, mogło, choć nie musiało, zapobiec radykalniejszym krokom ze strony Kremla. 7 grudnia Carter zdecydował się na bezprecedensowy krok – stanowcze ostrzeżenie szefa radzieckich komunistów Leonida Brzeżniewa o negatywnych skutkach takiego posunięcia, które spo-

³³ Jimmy Carter Library (dalej cyt. JCL), NLC-7-23-6-15-7, Memorandum Warrena Christophera dla Prezydenta z 22 VIII 1980 r. Szerzej zob. J. Tyszkiewicz, *Rozbijanie monolitu. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Polski 1945–1988*, Warszawa 1988, s. 397–402.

³⁴ JLC, NLC-6-65-2-22-8, Memorandum Stephen Larrabee dla Zbigniewa Brzezinskiego z 28 sierpnia 1980 r.

³⁵ National Archives and Records Administration, Record Group 59, Office of the Secretary, Subject Files of Edmund S. Muskie, 1963–1981, box 2, Folder PresBKfasts Jul, Aug, Sept 1980, Memorandum Petera Tarnoffa dla Sekretarza z 28 VIII 1980 r.

³⁶ JCL, NLC-23-57-3-5-6, Memorandum for Zbigniew Brzezinski from USSR/Eastern Europe z 1 XII 1980 r.

woduje całkowite zamrożenie stosunków między dwoma supermocarstwami. W myśl prezydenckich zaleceń Brzeziński za pośrednictwem Watykanu ostrzegł także działaczy „Solidarności” przed atakiem. Wojska amerykańskie nie zostały jednak postawione w stan gotowości, obawiano się, że zbyt gorące działanie może przyspieszyć radziecki atak. Pospiesznie przygotowano wraz z sojusznikami linię postępowania: ewentualna interwencja miała skutkować zerwaniem relacji dyplomatycznych z Kremlm oraz rozmów rozbrojeniowych, a także embargiem handlowym. Wszystkie posunięcia miały na celu pozbawienie polityki ZSRR elementu zaskoczenia, ale także uspokojenie sytuacji w Polsce poprzez pokazanie, że Moskwa może rzeczywiście uderzyć zbrojnie³⁷.

Nowa administracja Ronalda Reagana kontynuowała taktykę przyjętą we wrześniu 1980 r. przez Cartera. Wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 r. i zdławienie demokratycznych przemian nad Wisłą zaskoczyło i wywołało szok nad Potomakiem, prowadząc do przeformułowania celów amerykańskich przez administrację Reagana. Od 13 grudnia przestrzeganie praw człowieka stało się najważniejszym elementem w polityce USA wobec PRL i warunkiem *sine qua non* normalizacji zamrożonych od tego momentu relacji dwustronnych. Ich ocieplenie jasno wiązano z liberalizacją sytuacji nad Wisłą i powrotem do zmian, jakie zaszły w Polsce w latach 1980–1981. Dopiero zatem po amnestii władz komunistycznych dla wszystkich więźniów politycznych w październiku 1986 r. można dostrzec zmianę podejścia USA do władz w Warszawie. Z coraz większym zainteresowaniem przyglądano się także zachodzącym w kraju zmianom, Waszyngton zniósł również sankcje nałożone na Polskę po 13 grudnia 1981 r.³⁸.

Do czasu przełomowych zmian w 1989 r. polityka Waszyngtonu wspierała zatem program reform władz w Warszawie. W czasie strajków 1988 r. zza Atlantyku płynęły głosy wzywające rząd do dialogu, a nie konfrontacji z użyciem siły. Zmiany polityczne zachodzące nad Wisłą od czasu rozmów okrągłego stołu oznaczały początek zupełnie nowej amerykańskiej polityki wobec Polski. Warto jednak podkreślić, że administracja nowego lokatora w Białym Domu – prezydenta Busha zachowywała nadal bardzo ostrożną, jeżeli nie bierną postawę, z położeniem nacisku na stopniową ewolucję systemu i unikanie konfrontacyjnych kroków. Częściowo wolne wybory w czerwcu, a potem jesie-

³⁷ A. Mania, *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej styczeń 1969–styczeń 1981*, Kraków, s. 190; D. MacEachin, *Amerykański wywiad i konfrontacja w Polsce 1980–1981*, Warszawa 2011, s. 77; P. Vaughan, *Zbigniew Brzeziński*, Warszawa 201, s. 498; P. Pleskot, *Kłopotliwa panna „S”*. *Postawy polityczne Zachodu wobec „Solidarności” na tle stosunków z PRL (1980–1989)*, Warszawa 2013, s. 31.

³⁸ Szerzej zob. J. Tyszkiewicz, *Rozbijanie...*, s. 485–497.

nią 1989 r., utworzenie pierwszego rządu przez niekomunistycznego premiera Tadeusza Mazowieckiego zostały uznane w Waszyngtonie zarówno za realizację niewypełnionych zapisów konferencji jałtańskiej o wolnych wyborach, jak i sukces oraz uwieńczenie zapoczątkowanej nad Potomakiem po Październiku 1956 nowej strategii ewolucyjnego wspierania narodu polskiego w drodze do niepodległości.

Bibliografia

1. Cytowska-Siegiest E., *Stany Zjednoczone i Polska 1939–1945*, Warszawa 2013.
2. Derwiński Z., *W okowach wielkiej Trójki. Polityka zagraniczna rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Obczyźnie pod kierownictwem Stanisław Mikołajczyka (14 lipiec 1943–28 listopad 1944)*, Melbourne 2012.
3. Fenby J., *Alianci. Stalin, Roosevelt, Churchill. Tajne rozgrywki zwycięzców II wojny światowej*, Kraków 2007.
4. Gardner L.C., *Strefy wpływów. Wielkie mocarstwa i podział Europy. Od Monachium do Jalty*, Warszawa 1999.
5. Grzełowski B., *Nieobrani sojusznicy. Ambasadorzy Roosevelta w ZSRR*, Warszawa 2013.
6. Kamiński M.K., *Dyplomacja polska wobec dyktatu mocarstw (lipiec 1943–luty 1944)*, [w:] W. Michowicz (red.), *Historia dyplomacji polskiej*, t. 5, Warszawa 1999.
7. Kersten K., *Narodziny systemu władzy*, Warszawa 1991.
8. Lucas R., *The Strange Allies. The United States and Poland, 1941–1945*, Knoxville 1978.
9. Lundgreen-Nielsen K., *Aspects of American Policy towards Poland at the Paris Conference and the Role of Isaiah Bowman*, [w:] P. Latawski (red.), *The Reconstruction of Poland, 1914–21*, Hampshire 1992.
10. Mania A., *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej styczeń 1969–styczeń 1981*, Kraków 2003.
11. MacEachin D., *Amerykański wywiad i konfrontacja w Polsce 1980–1981*, Warszawa 2011.
12. Mazurkiewicz A., *Dyplomacja Stanów Zjednoczonych wobec wyborów w Polsce w latach 1947 i 1989*, Warszawa 2007.
13. Pastusiak L., *400 lat stosunków polsko-amerykańskich*, t. 1, Warszawa 2010.
14. Pleskot P., *Kłopotliwa panna „S”. Postawy polityczne Zachodu wobec „Solidarności” na tle stosunków z PRL (1980–1989)*, Warszawa 2013.
15. Plokha S.M., *Jałta. Cena Pokoju*, Poznań 2011.
16. Rozek E.J., *Allied Wartime Diplomacy. A Pattern in Poland*, Boulder 1989.
17. Tyszkiewicz J., *Otwarte okno w „żelaznej kurtynie”. Polityka administracji prezydenta Eisenhowera wobec Polski (październik 1956–styczeń 1961)*, Wrocław 2003.
18. Tyszkiewicz J., *Rozbijanie monolitu. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Polski 1945–1988*, Warszawa 2015.
19. Vaughan P., *Zbigniew Brzeziński*, Warszawa 201.

20. Wandycz P., *United States and Poland*, Cambridge 1980.

21. Winid B., *W cieniu Kapitolu*, Warszawa 1991.

Źródła

1. Jimmy Carter Library, Atlanta.
2. NLC.
3. National Archives, College Park.
4. Record Group 59, Office of the Secretary, Subject Files of Edmund S. Muskie, 1963–1981.

Źródła drukowane

1. *Kampania wyborcza i wybory do Sejmu Ustawodawczego 19 stycznia 1947*, oprac. J. Wrona, Warszawa 1999.
2. *Szanowny Panie Stalin. Korespondencja pomiędzy Franklinem D. Rooseveltem a Iosifem W. Stalinem*, opr. S. Butler, Warszawa 2007.

Streszczenie

Stany Zjednoczone wobec niepodległości Polski 1918–1945–1989

Autor przedstawia w artykule najważniejsze elementy w ostatnim stuleciu stosunków między Stanami Zjednoczonymi a Polską, koncentrując się głównie na polityce amerykańskiej wobec sprawy niepodległości Polski w 1918 r., w latach II wojny światowej, przede wszystkim w okresie współpracy Wielkiej Trójki (1943–1945) i podczas konferencji w Jaltie. Bazując na nowej literaturze przedmiotu oraz źródłach amerykańskich, pokazuje działania amerykańskie mające na celu poszerzenie suwerenności przez Polskę w okresie rządów komunistycznych, zwłaszcza w przełomowych momentach 1956 r. i „karnawału Solidarności” (1980–1981).

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, Polska, stosunki polsko-amerykańskie.

Summary

The United States of America and the independence of Poland in the years 1918–1945–1989

The article presents the most important, in the past century, elements of relations between the United States of America and Poland, focusing mainly on American politics towards Polish independence in 1918, in the years of II World War, especially in the period of the Great Three cooperation (1943–1945) and Yalta conference, finally it shows American activity aiming at expanding sovereignty by Poland during the communist times, particularly at the turning points of 1956 and “Solidarity carnival” (1980–1981), based on the latest literature and American sources.

Keywords: U.S.A., Poland, Polish-American relations.

Dylematy polskiej samorządności terytorialnej w stuleciu 1918–2018 – przegląd retrospektywny

Wprowadzenie

Podobnie jak w innych krajach europejskich, genezy samorządu terytorialnego można szukać w średniowieczu, na początku XIII stulecia. Była to specyficzna, mocno ograniczona forma władzy samorządowej, obejmująca jedynie feudałów, przekształcających się w warstwę szlachty, oraz najbogatsze mieszczaństwo. Władzę lokalną sprawowano m.in. za pośrednictwem sejmików ziemskich. Był to typowy samorząd stanowy, charakterystyczny dla ówczesnego społeczeństwa. Zupełnie wyłączeni z samorządności byli chłopci, formalnie i realnie „przywiązani” do ziemi. Dyskusyjna, zwłaszcza w perspektywie długookresowej, była również sprawność i ideowość działania ówczesnego samorządu terytorialnego. Interes warstw i klas posiadających był najważniejszy dla funkcjonowania organów samorządowych, a nie interes Rzeczypospolitej, co jest czasami głoszone w niektórych opracowaniach¹.

Pod koniec XVIII stulecia, pod wpływem idei rozwijanych we Francji, zwłaszcza w trakcie rewolucji 1789 r., pojawiły się nowoczesne koncepcje samorządności terytorialnej. W kwietniu 1791 r. uchwalono ordynację miejską, która uprawniała miasta królewskie do samodzielnego wyboru władz, a na obszarach wiejskich tworzyła gromady.

Okres zaborów skomplikował problem samorządności terytorialnej na obszarze dawnej Rzeczypospolitej. Trzy istniejące systemy prawa i realizacji władzy

¹ Zob. P. Taborek, *Historia polskiego samorządu: gdzie szukać korzeni samorządności?*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/historia-polskiego-samorządu>, stan z dnia 13.10.2018.

państwowej tworzyły różne rozwiązania samorządowe. W zaborze rosyjskim istniały gromady (wsie) jako najmniejsze jednostki administracyjne. W zaborze pruskim mamy do czynienia z gminami, powiatami oraz województwami, natomiast w zaborze austriackim podziałem na gminy (miejskie i wiejskie) oraz powiaty.

Tab. 1

Główne akty prawne regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce do 1933 r.

Przestrzeń	Akty prawne i źródła prawa o samorządzie terytorialnym
Dawny zabór austriacki	Ustawa z 12 sierpnia 1866 r.
Dawny zabór pruski	Ustawa z 3 sierpnia 1891 r. regulująca funkcjonowanie gmin wiejskich oraz ustawa z 30 maja 1853 r. dotycząca samorządu miejskiego
Dawny zabór rosyjski	Ukaz carski z 10 lutego 1864 r. określający podstawy funkcjonowania gmin wiejskich
Górny Śląsk	Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. z 1920 r. Nr 73, poz. 497), określająca autonomię woj. śląskiego

Źródło: opracowanie własne.

Teren każdego zaboru posiadał odrębne regulacje prawne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego (tabela 1). Najszybciej, w rozwiniętej postaci wprowadzono jednostki samorządu terytorialnego w Prusach, a po 1871 r. w Cesarstwie Niemieckim. Najpóźniejsze były rozwiązania w zaborze austriackim, chociaż tutejsze jednostki samorządu terytorialnego posiadały relatywnie największy zakres kompetencji.

Poszczególne regulacje różniły się jednak znacząco między sobą, co będzie stanowić duże wyzwanie po 1918 r. dla tworzącej się wówczas władzy państwa polskiego.

Celem poniższego opracowania jest identyfikacja oraz analiza ważnych dylematów (wyzwań) samorządności terytorialnej w Polsce, w całym stuletnim okresie wolności 1918–2018. Wykorzystując odpowiednie źródła informacji, w tym historyczne dokumenty prawne oraz opartą na wnioskowaniu dedukcyjnym analizę retrospektywną, dokonano oceny najważniejszych wyzwań związanych z rozwojem i ewolucją w Polsce samorządności lokalnej i samorządu terytorialnego². Teza poddana udowodnieniu w poniższym opracowaniu

² Por. np.: R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2002.

ma następującą postać: ewolucja polskiej samorządności terytorialnej w latach 1918–2018 wymagała stawieniu czoła wielu wyzwaniom (dylematom) o zróżnicowanym charakterze.

Ze względu na ograniczoną pojemność opracowania prezentacja poszczególnych zagadnień została okrojona, ale może stanowić punkt wyjścia dla dalszych studiów. Jednocześnie nadano jej nieco podręcznikowy, czyli porządkujący charakter, co jest istotne ze względu na dość duży chaos w literaturze problemu.

Regulacje samorządowe w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej

Odzyskanie niepodległości w 1918 r. zmusiło władze państwa polskiego do podjęcia wysiłku ujednolicenia zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego na obszarze całej Rzeczypospolitej. Był to proces długotrwały i dość powolny. Realizowany był w latach 1918–1933. Aż do tego roku obowiązywały bowiem regulacje państw zaborczych³. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości ustawodawca nie podejmował działań zmierzających do unifikacji ustroju samorządu terytorialnego, realizując inne istotne zagadnienia prawno-institutionalne i gospodarczo-społeczne. W Konstytucji małej (Uchwale Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, opublikowanej w Dzienniku Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 19, poz. 226), problematyka samorządu terytorialnego nie znalazła odzwierciedlenia⁴.

Pierwsze regulacje dotyczące samorządu terytorialnego na obszarze państwa polskiego pojawiły się w Konstytucji marcowej – uchwalonej 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. W art. 3 znalazł się zapis:

„Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”⁶.

³ Por.: T. Bigo, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933 oraz J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934 (wydane przez Wydawnictwo „Przemiany”, Warszawa 1990).

⁴ Por. Uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, opublikowana w Dzienniku Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 19, poz. 226.

⁵ Konstytucja marcowa (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

⁶ *Ibidem*, art. 3.

Konstytucja marcowa wprowadzała także trójstopniowy podział na: gminy → powiaty (starostwa) → województwa (ziemie). Pozwalała również na łączenie się jednostek samorządu terytorialnego w związki, w celu wykonywania swoich zadań⁷. Natomiast jej art. 67 wskazywał, że:

„Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem”⁸.

W art. 69 pierwszej po odzyskaniu niepodległości ustawy zasadniczej gwarantowano samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, rozdzielając źródła dochodów państwa i jego agend oraz samorządu terytorialnego. Kolejny art. 70 przesądzał, że nadzór nad działalnością określonych jednostek samorządu terytorialnego będą sprawowały wydziały samorządu wyższego szczebla. Natomiast art. 73 Konstytucji marcowej dawał również możliwość przekazania nadzoru nad samorządami terytorialnymi sądownictwu administracyjnemu. Te ostatnie miały rozstrzygać o legalności aktów administracyjnych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ważną rolę w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego okresu międzywojennego odegrała tzw. ustawa scaleniowa z 1933 r.⁹. Regulowała ona zasady działania gmin, miast oraz powiatów. Nie podejmowała natomiast szczegółowo kwestii samorządu wojewódzkiego. Do 1939 r. funkcjonował on jedynie na obszarze dawnego zaboru pruskiego.

Zgodnie z postanowieniami tej ustawy organem uchwałodawczym i kontrolnym w gminie wiejskiej (i miejskiej) oraz w powiatowym związku samorządowym była rada gminy powiatowa (miejska). W skład tych rad wchodził radni pochodzący z wyborów: powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych w przypadku rad gminnych i miejskich. Radni rad powiatowych wybierani byli natomiast w wyborach pośrednich.

„Do rady powiatowej wybierają radnych kolegia wyborcze, złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miast, nie wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, przyczem poszczególne kolegia wyborcze mogą obejmować wyborców z dwóch i więcej gmin”¹⁰.

⁷ *Ibidem*, art. 65.

⁸ *Ibidem*, art. 67.

⁹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r. Nr 33, poz. 294).

¹⁰ *Ibidem*, art. 75 ust. 1.

Kadencja rady gminy, miasta i powiatu trwała 5 lat.

Czynne prawo wyborcze do organów gmin i miast przysługiwało każdemu obywatelowi Polski (zarówno kobietom, jak i mężczyznom), który: „do dnia zarządzenia wyborów ukończył 24 lata; przynajmniej od roku, licząc wstecz od dnia zarządzenia wyborów, mieszka na obszarze tego związku samorządowego, którego organ jest wybierany oraz nie utracił prawa wybierania do Sejmu w myśl obowiązujących przepisów”¹¹. Bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu obywatelowi, który do dnia zarządzenia wyborów ukończył 30 lat¹². Dodatkowo, kandydaci na radnych gmin, miast i powiatów musieli obligatoryjnie „władać w języku polskim w słowie i piśmie”¹³. Obowiązek posługiwania się językiem polskim w mowie i piśmie dotyczył także osób, które miały pełnić funkcje w zarządzie gminy, miasta oraz wydziale powiatu, w tym także wójta i burmistrza oraz ich zastępców¹⁴.

Organem zarządzającym i wykonawczym w gminach wiejskich był zarząd gminny, w miastach – zarząd miejski, w powiatowych związkach samorządowych – wydział powiatowy. Na czele zarządu gminnego stał wójt, a na czele zarządu miejskiego – burmistrz, w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych – prezydent miasta. Zastępcą wójta był podwójt, burmistrza – wiceburmistrz, zaś prezydenta miasta – wiceprezydent. Na czele wydziału powiatowego stał starosta, który był jednocześnie organem administracji rządowej.

Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawował przełożony gminy oraz administracyjnie – minister, wojewoda, komisje rewizyjne i izby obrachunkowe. Część uchwał rady gminy uzyskiwała moc prawną dopiero po zatwierdzeniu przez odpowiednią władzę nadzorczą, co istotnie ograniczało samodzielność i tworzyło podporządkowanie jednostek samorządu terytorialnego. Tak było np. w przypadku stanowienia rodzaju i liczby stanowisk służbowych i związanych z nimi uposażeń. Zatwierdzenia wymagały także uchwały dotyczące praw i obowiązków gminnych funkcjonariuszy czy zaopatrzenia emerytalnego zawodowych członków zarządu gminy oraz odszkodowań, diet czy uposażenia wdów i dzieci. Była to próba ograniczenia nadużywania środków publicznych, ale jednocześnie wyraz braku dostatecznego zaufania do organów samorządu terytorialnego. Nadmierna ingerencja władzy państwowej w zakres funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i jego organów

¹¹ *Ibidem*, art. 3 ust. 1.

¹² *Ibidem*, art. 4 ust. 1.

¹³ *Ibidem*, art. 4 ust. 2.

¹⁴ *Ibidem*.

będzie cechą charakterystyczną całego stulecia 1918–2018, nie tylko okresu międzywojennego¹⁵.

Władze nadzorcze miały także, zgodnie z obowiązującą ustawą, prawo rozwiązania organu stanowiącego i zarządzającego.

„Właściwe władze mogą rozwiązać organ stanowiący i organ zarządzający związku samorządowego równocześnie albo też każdy z nich oddzielnie:

- jeżeli wskutek przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia obowiązujących przepisów albo statutów związku samorządowego dany organ ustrojowy naraża na szkodę interes publiczny;
- jeżeli wskutek beczynności, bądź też nieudolnego lub niedbałego wykonywania ciężących na nim zadań organ ustrojowy naraża związek samorządowy na straty materialne, bądź też powoduje w gospodarce samorządowej istotne nieprawidłowości;
- jeżeli organ ustrojowy dopuszcza się albo toleruje wśród swych członków publiczne wystąpienia, które uwłaczają powadze lub obniżają zaufanie, jakim powinny cieszyć się organa administracji publicznej”¹⁶.

Uchwalona 23 kwietnia 1935 r. ustawa konstytucyjna (Konstytucja kwietniowa) jeszcze bardziej ograniczała zakres i swobodę działalności samorządu terytorialnego¹⁷. W rozdziale X – „Administracja państwowa” – podporządkowano samorząd terytorialny administracji państwowej. W ustawie zasadniczej znalazł się zapis:

„Administrację państwową sprawuje: administracja rządowa, samorząd terytorjalny, samorząd gospodarczy”¹⁸.

W art. 75 można znaleźć sformułowanie:

„Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzędowania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Samorządy mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą”¹⁹.

Tworzyło to z jednostek samorządu terytorialnego podporządkowane władzy państwowej (sprawowanej wówczas w sposób dyktatorski) ogniwo administra-

¹⁵ Por. B. Suchodolski, *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 96, s. 183–193.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r. Nr 33, poz. 294), art. 69 ust. 1.

¹⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

¹⁸ *Ibidem*, art. 72.

¹⁹ *Ibidem*, art. 75.

cji publicznej. W Konstytucji kwietniowej nie znalazły się przepisy gwarantujące samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego czy określające ogólne zasady wyłaniania ich organów.

Specyficzną cechą systemu prawnego II Rzeczypospolitej była odrębność (autonomia) województwa śląskiego. Podstawą prawną jego funkcjonowania była uchwalona 15 lipca 1920 r. ustawa konstytucyjna zawierająca status organiczny województwa śląskiego²⁰. Autonomia Śląska istniała faktycznie w latach 1922–1939, chociaż jej formalne zniesienie nastąpiło dopiero Ustawą Konstytucyjną z 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego²¹. Województwo śląskie było jedyną autonomiczną jednostką administracyjną II Rzeczypospolitej. Posiadało własny parlament (Sejm Śląski) oraz własny skarb (Skarb Śląski). Organami wykonawczymi województwa był wojewoda powoływany przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek prezesa Rady Ministrów, a także siedmioosobowa Rada Wojewódzka. W skład Rady Wojewódzkiej wchodziło pięciu członków wybranych przez Sejm Śląski, a także wojewoda i wicewojewoda. Sejm Śląski pochodził z wyborów. Pierwsze odbyły się 22 września 1922 r. na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu RP, kolejne (11 maja 1930 r., 23 listopada 1930 r., 8 września 1935 r.) zorganizowano na podstawie ordynacji wyborczej uchwalonej przez Sejm Śląski.

W kompetencji Sejmu Śląskiego leżały takie kwestie jak:

- 1) używanie języka polskiego i niemieckiego w służbie zewnętrznej wszystkich cywilnych władz i urzędów na obszarze województwa;
- 2) ustrój śląskich władz administracyjnych, samorząd powiatowy i gminny oraz podział administracyjny województwa;
- 3) sprawy sanitarne;
- 4) organizacja lokalnej policji i żandarmerii;
- 5) policja budowlana, ogniowa i drogowa, utrzymywanie dróg lądowych;
- 6) szkolnictwo ogólnokształcące i zawodowe;
- 7) sprawy wyznaniowe, z wyłączeniem tych związanych z polityką zagraniczną państwa (konkordat);
- 8) zaopatrzenie ubogich oraz zwalczanie żebractwa i włóczęgostwa;
- 9) zadania związane z rolnictwem;
- 10) kwestie związane z tzw. ustawodawstwem wodnym, z wyłączeniem ustawodawstwa o sztucznych drogach wodnych;

²⁰ Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. z 1920 r. Nr 73, poz. 497).

²¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statusu organicznego województwa śląskiego (Dz.U. z 1945 r. Nr 17, poz. 92).

- 11) energia elektryczna;
- 12) koleje drugo- i trzeciorzędne (lokalne) oraz komunikacja elektryczna i motorowa oraz
- 13) zwalczanie lichwy.

Według statutu organicznego prezydent Rzeczypospolitej miał prawo rozwiązać Sejm Śląski przed upływem kadencji oraz miał wyłączną kompetencję jego zwoływania (art. 21). Według statutu organicznego wszystkie sądy wydawały wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a nadzór nad wszystkimi sądami zwyczajnymi przysługiwał ministrowi sprawiedliwości RP (art. 37).

Wybuch II wojny światowej zamknął pierwszy okres tworzenia samorządu terytorialnego w nowożytnej Polsce, okres zbyt krótki, aby udało się rozwiązać najważniejsze wyzwania w tym zakresie. Bez wątpienia można do nich zaliczyć:

- potrzebę integracji różnych idei i rozwiązań samorządowych istniejących w poszczególnych zaborach;
- konieczność stworzenia nowych reguł i ram prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym określenia zakresu jego samodzielności ekonomiczno-finansowej i relacji z centralną władzą rządową;
- budowanie powszechnych tradycji samorządowych, obcych w polskim społeczeństwie, ze względu na różne sposoby sprawowania władzy w państwie pruskim, a później Cesarstwie Niemieckim, Cesarstwie Rosyjskim i Austro-Węgrzech;
- brak idei wciągania mniejszości narodowych, etnicznych, kulturowych czy religijnych w funkcjonowanie samorządów i potrzeba przewyciężenia tej sytuacji.

Rozwiązaniu powyższych zadań nie sprzyjała sytuacja polityczna w całym dwudziestoleciu międzywojennym. Po początkowym okresie budowania zrębów polskiej państwowości pojawiły się bardzo poważne konflikty polityczne, których nie byli w stanie i nie chcieli rozwiązać najważniejsi ówcześni politycy²².

Miejsce, formy i rola samorządu terytorialnego w Polsce Ludowej 1945–1989

Po II wojnie światowej przywrócono początkowo regulacje prawne II Rzeczypospolitej. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 22 lipca 1944 r. wprowadzał trzystopniowy system rad narodowych – woje-

²² Por. W. Wytrzązek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2009.

wódzkie, powiatowe i gminne. Dekret z 21 sierpnia przywracał urzędy wojewodów i starostów. Natomiast kolejny dekret z 23 listopada wprowadzał ponownie organy wykonawcze samorządu terytorialnego w postaci wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wprowadzono również wybieralny samorząd wojewódzki. W ten sposób po raz pierwszy w polskim dwudziestowiecznym systemie prawnym pojawiło się dualne rozwiązanie rządowo-samorządowe. Samorząd terytorialny miał wykonywać zadania lokalne i regionalne, niezastrzeżone dla innych organów władzy (zasada domniemania). Nie był natomiast odpowiedzialny za zarządzanie pocztą, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu handlowego i sam handel oraz sprawy zagraniczne.

Na ziemiach zachodnich i północnych obowiązywał początkowo nieco odmienny system zarządzania oparty na okręgowych i obwodowych pełnomocnikach rządu, nazywanych odpowiednio – wojewodami i starostami. Podlegali oni Ministerstwu Ziem Odzyskanych pod kierownictwem Władysława Gomułki. W 1945 r. powołano do życia województwa i powiaty, pokrywające się z niemieckimi jednostkami terytorialnymi.

W 1950 r. zaczęto wprowadzać zasady tzw. centralizmu demokratycznego, w ramach którego nie było w zasadzie miejsca na rzeczywisty samorząd terytorialny. Zlikwidowała go ustawa z 20 marca 1950 r. Przestali działać wojewodowie, starostowie i wójtowie; rozwiązano terenowe oddziały administracji rządowej. Władzę przejęły rady narodowe. Organami wykonawczymi tzw. administracji samorządowej zostały prezydia rad narodowych. Prezydia wojewódzkie podporządkowano Radzie Ministrów. Zwieńczeniem systemu rad została Rada Państwa. Wśród kompetencji rad narodowych były: 1) kierowanie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną; 2) ochrona porządku publicznego, własności społecznej i praw obywateli; 3) uchwalanie terenowych budżetów i planów gospodarczych wraz z nadzorowaniem ich wykonania; 4) wspieranie państwa w zakresie obronności.

Zgodnie z Konstytucją PRL z 23 lipca 1952 r. rady narodowe (gminne, miejskie, dzielnicowe w dużych miastach, powiatowe i wojewódzkie) były wybierane na trzy lata. Utrzymano system hierarchiczny. Rady realizowały politykę rządu i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Od września 1954 r. istniały jeszcze gromadzkie rady narodowe, obejmujące zasięgiem kilka wsi. Do ich kompetencji zaliczano: 1) popieranie rozwoju produkcji rolnej, 2) utrzymywanie lokalnych dróg, sieci zaopatrzenia, usług i urządzeń komunalnych, 3) opracowanie planów gospodarczych, 4) praca nad rozwojem gromady i 5) zapewnienie wykonania przez mieszkańców obowiązków wobec państwa. W 1973 r. obowiązki gromadzkich rad narodowych przejęły gminy.

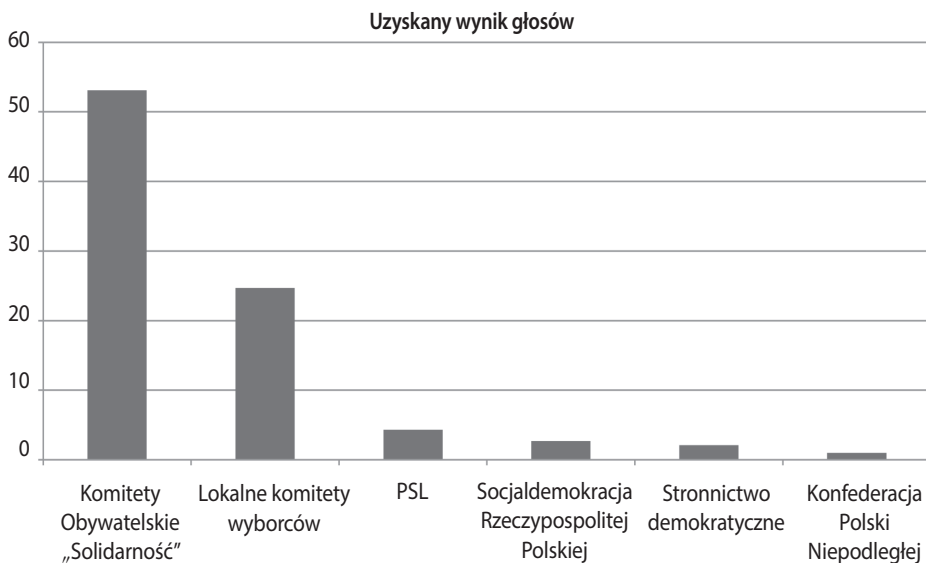
Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej po roku 1990

Kolejne reformy administracyjne nie zmieniły fasadowej roli samorządu terytorialnego. Dopiero porozumienia okrągłego stołu wpłynęły na przemianę sposobu rozumienia roli samorządu terytorialnego²³. Pierwsze w nowych warunkach wybory do rad gmin rozpisano na 27 maja 1990 r. Ich wyniki nie były zaskakujące (wykres 1). Przemiany zapoczątkowane przez ruch skupiony wokół „Solidarności” spowodowały wzrost zainteresowania kwestiami samorządności terytorialnej. Początkowy rozwój tej idei nie łączył się jednak ze społecznymi dyskusjami nad istotą i sposobami realizacji aktywności samorządowej społeczności lokalnych, w tym nad relacjami: samorząd terytorialny a organy rządowe, formami przejawiania się „małych ojczyzn” i lokalizmu itd.

Kolejne wybory samorządowe odbywały się co cztery lata, z reguły w odmiennych warunkach społeczno-politycznych (przynależność do Unii Europejskiej) i uwarunkowaniach wyborczych (podział administracyjny i liczba mandatów, nowelizacje prawa wyborczego, narastające upolitycznianie list wyborczych).

Wyk. 1

Struktura wyników wyborów samorządowych z dnia 27 maja 1990 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

²³ Por. A. Piekara, *Samorządność. Samorząd. Rozwój*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.

Idea samorządu terytorialnego pojawiła się po 1989 r. trochę niespodziewanie, w warunkach braku odpowiednich tradycji społecznych. Dodatkowo „ojcowie” polskiej samorządności nie zainicjowali poważniejszych dyskusji na ten temat. Nie podjęto prezentacji i omówienia wielu bardzo istotnych problemów, takich jak:

- rola samorządu terytorialnego i „małych ojczyzn”²⁴;
- sposoby rozumienia lokalizmu czy sporów lokalizm–rozwiązania rynkowe;
- relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a władzą państwową;
- zakres samodzielności finansowo-ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego i kontrola w tym zakresie²⁵;
- zasady regulujące funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego;
- prawno-międzynarodowe uwarunkowania istnienia i funkcjonowania samorządu terytorialnego;
- formy aktywizacji mieszkańców i społeczności lokalnych oraz ich włączanie w rozwiązywanie miejscowych problemów czy zaspakajanie potrzeb.

Tym samym idea samorządności terytorialnej została zawieszona w swojej „próżni” intelektualnej i społecznej, dając asumpt do traktowania tej formy samoorganizacji lokalnych społeczności jako kolejnej postaci sprawowania władzy przez obcych decydentów²⁶. To doprowadziło do braku zainteresowania aktywnością na poziomie lokalnym wśród ludzi młodych. Pojawiają się oceny, że działalność samorządowa to domena osób, które nie potrafiły osiągnąć sukcesów w innych formach aktywności ludzkiej (kryterium negatywnej selekcji) lub są „nadaktywnymi” emerytami. Osoby w wieku produkcyjnym koncentrują się natomiast na karierze zawodowej, rodzinie lub emigracji, wykluczając się z aktywności samorządowej.

²⁴ Zob. S. Czaja, A. Becla, *Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i „rynkowego”*, „Społeczności lokalne w 25-lecie odrodzonej samorządności. Perspektywa interdyscyplinarna”, red. nauk. M. Adamczyk, W. Olszewski, Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego, Polkowice 2016, s. 37–50.

²⁵ S. Czaja, A. Becla, *Spory wokół efektywności realizacji zadań społecznych. Samorządowa i rządowa forma redystrybucji dochodu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej” 1998, t. 2, nr 5, s. 117–125.

²⁶ S. Czaja, B. Fiedor, Z. Jakubczyk, M. Łyszczak, *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992.

Tab. 2

Daty i charakterystyka wyborów samorządowych od 1990 r.

Data	Charakterystyka
27 maja 1990 r.	Pierwsze wybory do organów gminnych
19 czerwca 1994 r.	Wybory do 2 468 gmin; frekwencja wyborcza na poziomie 33,78%
11 października 1998 r.	Wybory samorządowe po kolejnej reformie administracyjnej; trójszczeblowy system samorządu terytorialnego; prawie 64 tys. stanowisk; zastosowano regułę większościową – dla gmin do 20 tys. mieszkańców – i proporcjonalną z systemem d'Hondta; dominacja komitetów lokalnych
27 października 2002 r.	Zmiana sytuacji wyborczej na korzyść Sojuszu Lewicy Demokratycznej (ok. 25% głosów); relatywnie niski poziom frekwencji wyborczej
12 listopada 2006 r.	Wybory samorządowe po wejściu do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.); głosowali obywatele UE mieszkający na stałe w Polsce; frekwencja na poziomie 46%; dominacja komitetów lokalnych na poziomie gmin oraz PSL, PO i PiS na poziomie powiatów i województw
21 listopada 2010 r.	Wybory samorządowe miały frekwencję 47,3%; dominacja PO, PiS, PSL oraz SLD
16 listopada 2014 r.	Wybory odbywały się po nowelizacji prawa wyborczego; frekwencja na poziomie niższym niż 40%; dominacja PiS, PO oraz PSL
21 października 2018 r.	Wybory po kolejnej nowelizacji prawa wyborczego; narastające upolitycznienie kampanii wyborczych

Źródło: opracowanie własne.

Po 1990 r. odbyło się siedem wyborów samorządowych, a kolejne zaplanowane były na 21 października 2018 r. (tabela 2). Bardziej szczegółowa analiza poszczególnych kampanii wyborczych pozwala dostrzec kilka zjawisk, takich jak:

1. Po początkowym okresie wzrostu zainteresowania, w ostatnich kilkunastu latach obserwuje się spadek frekwencji wyborczej. W żadnych wyborach samorządowych nie wzięło udziału ponad 50% uprawnionych do głosowania w skali kraju.
2. Programy wyborcze zastępowane są zbiorami niespójnych wewnętrznie obietnic, bez poważniejszej analizy ich wykonalności. Kampanie przybierają coraz częściej postać personalnej walki wyborczej opartej na informacjach nieprawdziwych oraz fałszywych.
3. Systematycznie wzrasta upolitycznienie wyborów samorządowych, zwłaszcza w wyniku działań PiS oraz PO. W akcje wyborcze nie tylko angażują się przywódcy poszczególnych partii, ale włączane są również po określonej stronie organy państwowe czy środki komunikacji społecznej (telewizja i radio publiczne), a także organizacje religijne.
4. Pojawiło się po 1990 r. wiele nowelizacji przepisów prawa wyborczego, których celem nie jest doskonalenie funkcjonowania samorządu terytorialnego

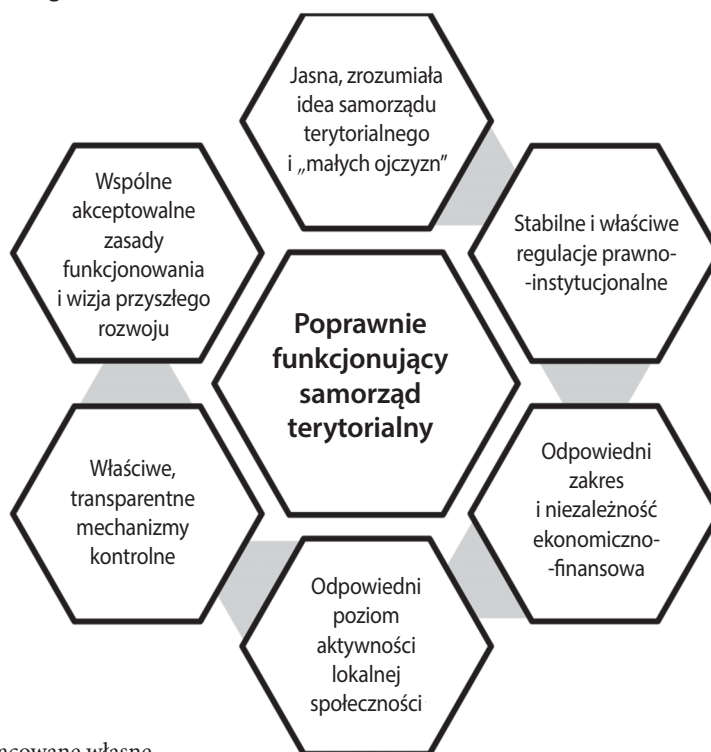
- i aktywizacja obywateli, ale zdobycie realnej władzy w organach samorządowych przez lokalnych funkcjonariuszy dużych partii politycznych.
5. Postępująca negatywna selekcja kandydatów na radnych, wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast.

Podstawowe uwarunkowania i zagrożenia nowoczesnego samorządu terytorialnego

Nowoczesny samorząd terytorialny działa z reguły, opierając się na trzech podstawowych zasadach: 1) samorządności, 2) decentralizacji i 3) pomocniczości. Zasada samorządności oznacza, że dana społeczność może samodzielnie podejmować decyzje dotyczącej jej własnych problemów. Natomiast zasada decentralizacji łączy się z prawem danej społeczności do regulowania lokalnych spraw, przekazanych przez administrację państwową. Ostatnia, zasada pomocniczości mówi, że państwo zajmuje się tylko tymi problemami, których nie mogą rozwiązać (lub rozwiązywać, z powodu ich charakteru) społeczności lokalne.

Schem. 1

Podstawowe uwarunkowania poprawnego funkcjonowania nowoczesnego samorządu terytorialnego



Źródło: opracowane własne.

Poprawne funkcjonowanie samorządu terytorialnego i jego organów wymaga spełnienia kilku istotnych warunków (schemat 1). Determinują one zarówno sprawność mechanizmów wewnętrznych, jak i sprzyjające otoczenie bliższe (mieszkańcy i lokalna społeczność) oraz otoczenie dalsze (prawno-instytucjonalne oraz relacje z organami władzy państwowej). Wydają się one dość oczywiste, co nie oznacza poprawności ich rozumienia i stosowania.

Dowodem na to mogą być np. niewłaściwe i zbyt częste nowelizacje prawa samorządowego oraz wyborczego, ograniczanie samorządności ekonomiczno-finansowej jednostek samorządu terytorialnego czy zbędne upolitycznianie samorządu terytorialnego, a także paternalistyczny stosunek organów władzy państwowej do samorządów i społeczności lokalnych.

Analiza rzeczywistych warunków działania samorządności lokalnej i samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r. pokazuje, że konieczne jest wzmacnianie tej sfery aktywności społeczno-ekonomiczno-politycznej. Polityka informacyjna organów samorządowych musi koncentrować się na kilku ważnych zadaniach, takich jak:

- wypracowanie wspólnej, akceptowalnej i elastycznej wizji rozwoju społeczności lokalnej;
- doskonalenie rozumienia idei „małej ojczyzny” i lokalizmu przez poszczególnych mieszkańców;
- lepsza komunikacja pomiędzy przedstawicielami władzy samorządowej i jej organami a mieszkańcami;
- systematyczna aktywizacja mieszkańców do partycypacji w samorządności lokalnej;
- rzetelne informowanie mieszkańców o działaniach i planach organów władzy samorządowej;
- ciągłe badanie potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

Władze państwowe powinny stopniowo rezygnować z prób przejmowania samorządów terytorialnych, uzależniania ich od własnych bieżących decyzji, stosowania bezpośredniego sterowania finansowo-zasobowego czy upolityczniania i/lub konfliktowania społeczności lokalnych. Rzymska zasada *divide et impera* (dziel i rządź) daje bardzo negatywne wyniki, przyczyniając się do stopniowego zaniku samorządności lokalnej. Organy ustawodawcze powinny zadbać o tworzenie stabilnych rodzajowo i temporalnie regulacji prawno-instytucjonalnych, które są ważne dla sprawnego (skutecznego i efektywnego ekonomicznie) działania samorządności lokalnej i samorządu terytorialnego. Są bardzo istotne także dla uzmacniania się idei „małej ojczyzny”. Ponadto, poza niezbędnymi elemen-

tami kontroli przestrzegania regulacji prawnych przez organy samorządu terytorialnego i urzędników samorządowych, należy pozostawić inne formy takiej kontroli samorządu terytorialnego mieszkańcom (społecznościom lokalnym). Powinni oni mieć prawo do takiej oceny i egzekucji jej wyników (np. w formie referendalnego odwołania władz samorządowych).

Główne etapy i kierunki ewolucji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918–2018

Krytyczno-analityczne spojrzenie na stulecie rozwoju samorządności lokalnej i samorządu terytorialnego w Polsce pozwala zarówno wyróżnić główne etapy ich ewolucji (schemat 2), jak i dostrzec pewne charakterystyczne cechy oraz dylematy.

Schem. 2

Etap ewolucji samorządności i samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1918–2018

Etap (lata)	Charakterystyka ewolucji samorządności i samorządu terytorialnego
1	2
Etap 1 (1918–1921)	Scalanie rozwiązań porozbiorowych w warunkach wojny i niestabilności politycznej
Etap 2 (1921–1926)	Regulacje samorządowe zawarte w Konstytucji marcowej. Pierwsze wspólne regulacje samorządowe po odzyskaniu niepodległości
Etap 3 (1926–1933)	Okres przejściowy po przejściu władzy przez Sanację i budowanie dyktatury politycznej
Etap 4 (1933–1935)	Obowiązywanie regulacji zawartych w ustawie scaleniowej
Etap 5 (1935–1939)	Regulacje wprowadzone przez Konstytucję kwietniową i realna likwidacja samorządności terytorialnej
Etap 6 (1939–1945)	Okres wojenny i brak oficjalnej polskiej administracji samorządowej. Istnienie tajnych rozwiązań samorządowych
Etap 7 (1944–1950)	Manifest PKWN (1944) i tymczasowe rozwiązania oparte na tradycjach międzywojennych
Etap 8 (1950–1956)	Wprowadzenie centralizmu demokratycznego i fasadowość samorządności terytorialnej
Etap 9 (1957–1989)	Pozostawienie regulacji redukujących rolę wybieralnego samorządu terytorialnego, czyli rzeczywisty brak jego istnienia
Etap 10 (1989–1990)	Porozumienia okrągłego stołu i budowa nowych podstaw samorządności i samorządu terytorialnego
Etap 11 (1990–1994)	Pierwsza kadencja wybieralnego demokratycznie samorządu terytorialnego, według nowej ordynacji wyborczej. Okres sprawdzania regulacji prawnych
Etap 12 (1994–1998)	Druga kadencja organów samorządu terytorialnego i rosnące zainteresowanie społeczne samorządnością terytorialną. Okres weryfikacji sprawności działania

1	2
Etap 13 (1998–2002)	Trzecia kadencja samorządu terytorialnego przebiegająca w nowej trójszczeblowej strukturze administracyjnej
Etap 14 (2002–2006)	Czwarta kadencja samorządu terytorialnego połączona z otwartymi, „europejskimi” wyborami samorządowymi
Etap 15 (2006–2010)	Piąta kadencja samorządu terytorialnego w warunkach pełnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej i korzystania ze środków unijnych funduszy strukturalnych
Etap 16 (2010–2014)	Szósta kadencja samorządu terytorialnego, połączona z wykorzystaniem unijnych środków rozwojowych i pogłębionym upolitycznieniem wyborów
Etap 17 (2014–2018)	Siódma kadencja samorządu terytorialnego i pełna partycypacja samorządów w pierwszej perspektywie ekonomiczno-finansowej UE na lata 2014–2020
Etap 18 (od 2018)	Ósma kadencja samorządu terytorialnego, w warunkach kolejnych nowelizacji prawa wyborczego i samorządowego oraz nadmiernego upolitycznienia samorządu wraz z pojawieniem się silnych konfliktów społeczno-politycznych i spadkiem partycypacji obywatelskiej w aktywności samorządowej

Źródło: opracowanie własne.

Mamy do czynienia z czterema wyróżnionymi okresami, które odpowiadają wydarzeniom stulecia 1918–2018, a mianowicie:

- dwudziestoletnim okresem odzyskania wolności po 123 latach zaborów i budowania nowej państwowości oraz przewycięzania zacofania gospodarczego (II Rzeczpospolita);
- sześćioletnim okresem wojny 1939–1945 i ogromnych strat ludzkich oraz zniszczeń materialnych;
- czterdziestopięcioletnim okresem istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, opartym na dominacji Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i gospodarki centralnie sterowanej;
- trzydziestoletnim okresem transformacji ustrojowej, demokratyzacji życia polityczno-społecznego i wprowadzania gospodarki rynkowej.

Każdy z tych okresów charakteryzował się odmiennymi sposobami sprawowania władzy państwowej, a tym samym innym jej stosunkiem do samorządności lokalnej i samorządu terytorialnego. Po początkowej akceptacji idei samorządności, po roku 1918, nastąpił czas ograniczania, a w praktyce likwidacji samorządu terytorialnego, jaki pojawił się od przewrotu majowego i wprowadzenia sanacyjnej dyktatury. Druga wojna światowa przyniosła likwidację oficjalnej administracji polskiej oraz powstanie podziemnego państwa wraz z jego nieoficjalnymi strukturami. Po wojnie władza przejęta została przez ośrodki lewicowe, które różniły się między sobą stosunkiem do demokracji oraz samorządności.

Zwolennicy Polskiej Partii Socjalistycznej chcieli rozwijać ideę samorządności, natomiast przedstawiciele Polskiej Partii Robotniczej stali na stanowisku tzw. centralizmu demokratycznego, opowiadali się zatem za likwidacją samorządu terytorialnego. W okresie następnych kilkudziesięciu lat dominowała druga opcja, nie dając możliwości rozwoju i umacniania koncepcji samorządowych. Dopiero załamanie się tego podejścia, połączone z transformacją ustrojową zmieniło sposób odnoszenia się do samorządności i samorządu terytorialnego. Jego rozwój w okresie po 1990 r. nie oznacza, że władza centralna nie przejawia zainteresowania opanowaniem i podporządkowaniem samorządu terytorialnego. Objawiło się to szczególnie w ostatnich latach, po 2015 r., kiedy władzę przejęła partia Prawo i Sprawiedliwość. Może to oznaczać kolejny w najnowszej historii Polski zanik idei autentycznej samorządności, „małych ojczyzn” i samorządu terytorialnego.

Podsumowanie – wyzwania i dylematy samorządności lokalnej i samorządu terytorialnego w najbliższej przyszłości

Do podstawowych wyzwań stojących przed samorządnością lokalną i samorządem terytorialnym w najbliższej przyszłości zaliczyć można m.in.²⁷:

- wzmocnienie praktyczne i prawno-instytucjonalne trzech podstawowych zasad samorządności terytorialnej;
- systematyczną aktywizacją mieszkańców i społeczności lokalnych w zakresie partycypacji w samorządności lokalnej;
- wzmacnianie i usamodzielnianie ekonomiczno-finansowe samorządu terytorialnego;
- zdecydowaną depolityzację samorządności lokalnej i funkcjonowania organów samorządu terytorialnego;
- tworzenie powszechnie akceptowalnych zasad funkcjonowania społeczności lokalnych i samorządu terytorialnego;
- kreację wizji przyszłego rozwoju i długookresowej strategii ich realizacji, akceptowalnych przez wszystkie ważne i opiniotwórcze środowiska społeczne oraz obywatelskie.

²⁷ A. Becla, S. Czaja, *Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym i dobie Internetu*, „Społeczności lokalne w 25-lecie odrodzonej samorządności. Perspektywa interdyscyplinarna”, red. nauk. M. Adamczyk, W. Olszewski, Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżakowskiego, Polkowice 2016.

Bibliografia

1. Becla A., Czaja S., *Samorządność terytorialna w społeczeństwie informacyjnym i dobie Internetu*, „Społeczności lokalne w 25-leciu odrodzonej samorządności. Perspektywa interdyscyplinarna”, red. nauk. M. Adamczyk, W. Olszewski, Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego, Polkowice 2016.
2. Bigo T., *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933.
3. Czaja S., Becla A., *Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i „rynkowego”*, „Społeczności lokalne w 25-leciu odrodzonej samorządności. Perspektywa interdyscyplinarna”, red. nauk. M. Adamczyk, W. Olszewski, Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego, Polkowice 2016, s. 37–50.
4. Czaja S., Becla A., *Spory wokół efektywności realizacji zadań społecznych. Samorządowa i rządowa forma redystrybucji dochodu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej” 1988, t. 2, nr 5, s. 117–125.
5. Czaja S., Fiedor B., Jakubczyk Z., Łyszczak M., *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992.
6. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934 (wydane przez Wydawnictwo „Przemiany”, Warszawa 1990).
7. Piekara A., *Samorządność. Samorząd. Rozwój*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
8. Suchodolski B., *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 96, s. 183–193.
9. Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2002.
10. Taborek P., *Historia polskiego samorządu: gdzie szukać korzeni samorządności?*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/historia-polskiego-samorządu>, stan z dnia 13.10.2018.
11. Konstytucja marcowa (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
12. Wytrążek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2009.

Źródła prawa

1. Konstytucja marcowa (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
2. Uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, opublikowana w Dzienniku Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 19, poz. 226.
3. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
4. Ustawa Konstytucyjna z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statusu organicznego województwa śląskiego (Dz.U. z 1945 r. Nr 17, poz. 92).
5. Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. z 1920 r. Nr 73, poz. 497).
6. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r. Nr 33, poz. 294).

Streszczenie

Dylematy polskiej samorządności terytorialnej w stuleciu 1918–2018 – przegląd retrospektywny

Stulecie polskiej samorządności i samorządu terytorialnego przyniosło wiele doświadczeń. Początkowo samorząd terytorialny nie odgrywał odpowiednio istotnej roli. Zmiana sytuacji nastąpiła po 1990 r. Autor przedstawił najważniejsze dylematy i wyzwania, jakie rozwiązywano w latach 1918–2018, jak również omówił etapy ewolucji samorządu terytorialnego w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, Polska.

Summary

The dilemmas of Polish territorial self-government in the century 1918–2018 – the retrospective review

Century of Polish self-government and the territorial council brought many experiences. The territorial council did not play the suitably essential part initially. The change of the situation happened after 1990. The author introduced the most important dilemmas and challenges which were solved within the years 1918–2018. The author also talked over the stages of the evolution of the territorial council in Poland.

Keywords: territorial council, commune, Poland.



Część 2

Polityka lokalna, regionalna i międzynarodowa na rzecz wspólnot



ANNA TUTAJ

PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA

IM. ANGELUSA SILESIUSA W WAŁBRZYCHU

„Społeczności Lokalne.
Studia Interdyscyplinarne”
2019 (3), s. 79–96

Polityka polskich władz wobec mniejszości narodowych po II wojnie światowej – zarys problemu

Definicja mniejszości narodowej

Zainteresowanie tematyką mniejszości narodowych w powojennej Polsce możliwe było dopiero pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Przyjęta w połowie lat 70. doktryna o homogenicznej tożsamości narodowej Polaków nie pozwalała na oficjalne artykułowanie odmienności narodowościowej. Jednym z głównych postulatów odradzającej się społecznej podmiotowości na przełomie lat 80. i 90. było przywrócenie prawa do oficjalnego uznania mniejszości narodowych mieszkających w Polsce.

Socjologowie i historycy oraz specjaliści od prawa międzynarodowego, wobec potrzeby uzupełnienia luki prawnej, przede wszystkim jednak rozpoznania tematu, podjęli się wówczas sprecyzowania definicji mniejszości narodowej. W końcu lat 80. nadal powszechne było podejście ideologiczne, zgodnie z którym wzbraniano się przed uznaniem istnienia mniejszości narodowych. Tworzone wówczas definicje nie odzwierciedlały rzeczywistej sytuacji mniejszości narodowych. Do sprecyzowania pojęcia mniejszości narodowej używano m.in. definicji z encyklopedii prawa międzynarodowego, wydanej w 1976 r.:

„Mniejszości narodowe to grupy ludności osiadłe w danym państwie i zwykle posiadające jego obywatelstwo, różniące się od większości obywateli tego państwa pochodzeniem etnicznym, językiem lub kulturą, a przy tym często prezentujące własne interesy polityczne, społeczne czy kulturalne związane ze świadomością odrębności grupy”¹.

¹ A. Kłafkowski i in. (red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 190–192.

Jan Barcz² w publikacji z 1988 r. pt. *Teza o istnieniu rzekomej niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce w świetle rozważań o międzynarodowoprawnej definicji mniejszości* dokonał próby określenia mniejszości (lecz nie mniejszości narodowej) w sposób następujący: „...mniejszość stanowi pewną zorganizowaną grupę społeczną, zdolną do podejmowania decyzji odnoszących się do wszystkich jej członków”³. Do ustalenia rzetelnych regulacji prawnych i w związku z tym także precyzyjnych metodologicznych definicji, doszło z początkiem lat 90. Nadal jednak wzbraniano się wówczas przed użyciem pojęcia „mniejszość narodowa”, przede wszystkim ze względu na brak uregulowań prawnych i rzetelnej wiedzy na temat żyjących w Polsce mniejszości. Prace Sejmowej Komisji ds. Mniejszości Narodowych doprowadziły ostatecznie do rozpoznania zagadnienia oraz sformułowania definicji mniejszości narodowej w ramach Ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym. Ustawa ostatecznie określała, że

„mniejszością narodową jest grupa obywateli polskich, która m.in. w istotny sposób odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą i tradycją, dąży do ich zachowania, ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę, a jej przodkowie zamieszkiwali obecny obszar państwa polskiego co najmniej przez ostatnie 100 lat, a także że mniejszość narodowa utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie”⁴.

Mniejszość niemiecka – uwarunkowania jej zaistnienia oraz polityka władz

W roku 1945, po przejściu frontu, znaczną część terytoriów, które później miały znaleźć się pod zarządem polskim, zajmowały radzieckie komendantury wojskowe. Komendanci wojenni organizowali osobne przedstawicielstwa władz niemieckich, w dużych miastach i dzielnicach powoływane były niemieckie zarządy miast i dzielnic. Ustanowioną przez komendantów sowieckich niemiecką administrację polskie ekipy administracyjne pełnomocnika rządu zastały niemal we wszystkich miejscowościach. Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych rozciągał polskie prawodawstwo na wszystkie przyłączone ziemie⁵.

² J. Barcz, *Teza o istnieniu rzekomej niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce w świetle rozważań o międzynarodowoprawnej definicji mniejszości*, [w:] idem (red.), *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*, Warszawa 1988, cz. 1, s. 367.

³ *Ibidem*, na podstawie A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 272–273.

⁴ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym.

⁵ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, „Przegląd Zachodni” 1991, nr 2, s. 171–172.

Pozostający w powojennej Polsce Niemcy nie posiadali początkowo żadnych praw, jednak pewne regulacje do momentu ich wyjazdu zostały podjęte. Status prawny ludności niemieckiej na terenach m.in. włączonych do Polski regulować miała deklaracja uchwalona w 1945 r. przez cztery mocarstwa sprzymierzone o przejęciu przez Wielką Brytanię, Stany Zjednoczone, Francję oraz Związek Radziecki najwyższej władzy wobec Niemiec⁶. Olbrzymie ruchy migracyjne końca wojny to niejedyne przepływy ludności – w czerwcu 1945 r. z pasa granicznego na Odrze Wojsko Polskie wysiedliło blisko 250 tys. osób⁷. Zarządzenie pełnomocnika rządu na okręg administracyjny Dolnego Śląska z 31 lipca 1945 r. obligowało obwodowych pełnomocników do rejestracji Niemców deklarujących chęć wyjazdu, co zostało potwierdzone zarządzeniem Generalnego Pełnomocnika Ziem Odzyskanych z 4 września 1945 r., zobowiązującym urzędy okręgowe do prowadzenia rejestracji ludności niemieckiej, dobrowolnie deklarującej chęć wyjazdu, ale wraz z nimi wysiedleniem objęto także członków NSDAP oraz administracji hitlerowskiej. Z tych wysiedleń wyłączono Niemców pracujących w zakładach przemysłowych, gospodarczych i rolnych⁸. Zatrudniona niemiecka ludność, która oczekiwała na wysiedlenie, otrzymywała ekwiwalent żywnościowy. Warunki jej zatrudnienia i uposażenia uregulowało dopiero zarządzenie z 15 stycznia 1946 r., które mówiło o możliwości zatrudnienia Niemców, o ile posiadają zaświadczenia reklamujące od wyjazdu, potwierdzone przez właściwe władze administracyjne⁹. Dodatkowe pismo z 26 stycznia 1946 r. określało rodzaje zaświadczeń, na podstawie których ludność niemiecka mogła starać się o pracę: kategorii pierwszej, koloru czerwonego, przeznaczone dla fachowców określanych jako wybitni, drugiej kategorii, koloru niebieskiego – dla specjalistów ważniejszych gałęzi przemysłu, trzeciej kategorii, białego koloru – wydawane pozostałym pracownikom. Zaświadczenia te miały być gwarancją nietykalności osobistej oraz umożliwiać uzyskanie prawa do kartek żywnościowych¹⁰. Instrukcja Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 10 maja 1946 r. określiła bardziej szczegółowo zasady i warunki zatrudniania oraz naliczania wynagrodzenia dla

⁶ Ch. Schreuer, *Status prawny polskiej granicy zachodniej*, „Przegląd Zachodni”, 1991, nr 3, s. 112.

⁷ S. Banasiak, *Warunki przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski na podstawie decyzji konferencji poczdamskiej*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego” 1967, nr 6, s. 37–65.

⁸ *Ibidem*. B.K. Cholewa, *Migracje Niemców z Dolnego Śląska po 1945 roku*, „Przegląd Zachodni” 1990, nr 2, s. 89–108. T. Białecki, *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Pomorza Zachodniego po II wojnie światowej*, Poznań 1969, s. 79.

⁹ *Ibidem*, s. 50. B. Pasierb, *Migracje ludności niemieckiej z Dolnego Śląska w latach 1944–1947*, Wrocław 1969, s. 51.

¹⁰ *Ibidem*.

ludności niemieckiej. Według tej instrukcji długość czasu pracy w tygodniu miała wynosić 60 godzin, z zaznaczeniem zatrudnienia w systemie akordowym; podkreślano, że pracownika niemieckiego nie wolno zatrudnić na stanowisku kierowniczym; zarobki powinny być obciążone 25-proc. potrąceniem na Fundusz Odbudowy Kraju i Opieki nad Ofiarami Faszyzmu; uchylanie od pracy było karane. Podkreślono, że zasady te miały nie dotyczyć wysoko kwalifikowanych pracowników¹¹.

Początkowo, zgodnie z ustaleniami konferencji międzynarodowych, przewidziano wysiedlenie całej ludności niemieckiej z powojennej Polski. Jednak administracja terenów przyłączonych do państwa polskiego szybko zorientowała się, że natychmiastowe uruchomienie przemysłu i rolnictwa po zakończonej działalności wojennych nie będzie możliwe bez Niemców. Sojusznicza Rada Kontroli Niemiec przewidywała wysiedlenie z Polski 3,5 mln osób. Akcja wysiedleń, zorganizowanych na podstawie międzynarodowych umów, miała trwać od grudnia 1945 r. do lipca 1946 r., jednak jej kolejne wznowienia miały miejsce do 1949 r. Według różnych danych do 1947 r. wyjechało z powojennej Polski od ponad 2,5 mln do 3,2 mln Niemców¹². Część ludności niemieckiej, która starała się o pozostanie w Polsce, podejmowała próby przejścia pozytywnie weryfikacji narodowościowej.

W 1949 r. wysiedlano jeszcze jeńców niemieckich, częściowo także tych zatrudnianych w obozach pracy, oraz Niemców ubiegających się o wyjazd w ramach rozpoczętej akcji łączenia rodzin („Aktin Link”), a także nadal odbywały się wyjazdy na podstawie pozwoleń, tzw. permintów i Zuzugsgenehmigung¹³.

Po 1947 r. nowe zasady wyjazdów ludności niemieckiej określone zostały w zarządzeniu Ministra Ziem Odzyskanych z 22 marca 1948 r., przy czym polskie władze już mniej chętnie wydawały dokumenty dla opuszczających kraj Niemców. Procedura ta była skomplikowana. O wyjazd ubiegało się m.in. ok. 3 tys. górników z powiatu wałbrzyskiego. Na ich miejsce mieli być zatrudniani tzw. repatrianci polscy z Francji i Belgii. Następne akcje wysiedleńcze do strefy sowieckiej nie miały już masowego charakteru. Akcję łączenia rodzin wznowiono

¹¹ T. Białecki, *Przesiedlenie...*, s. 90.

¹² J. Skibiński, *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski na mocy uchwał konferencji poczdamskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Historyczne, polityczne i...*, s. 132., S. Banasiak, *Działalność osadnicza Państwowego Urzędu Repatriacyjnego na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1947*, Poznań 1969, s. 181.

¹³ S. Banasiak, *Warunki przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski na podstawie decyzji konferencji poczdamskiej*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego” 1967, nr 6, s. 62.

po 1955 r. i trwała ona oficjalnie do 15 października 1958 r., a *de facto* do 1959 r.¹⁴. Skalę zagadnienia obrazują dane: w 1958 r. zgodę na wyjazd do Niemiec otrzymały 110 753 osoby, natomiast w 1959 r. tylko 10 087 osób¹⁵.

Brak polskich fachowców, którymi można by zastąpić pracowników niemieckich, był powodem, dla którego podjęto akcję na rzecz asymilacji pozostałej ludności niemieckiej. Wydział Społeczno-Administracyjny Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu polecił nie przyjmować podań autochtonów o zgodę na wyjazd z Polski, z wyjątkiem osób w podeszłym wieku i pozbawionych opieki. Zespół II Biura Społeczno-Administracyjnego Prezydium Rady Ministrów wydał zarządzenie nakazujące odbieranie permintów w każdej sytuacji ich okazywania, nakazując wyjaśnienie, że władze administracyjne nie honorują tych dokumentów, przy czym uprzedzano, że zarządzenie ma być przeprowadzone tak, aby nie robić wrażenia zorganizowanej akcji. Poza tym wstrzymanie zgody na wyjazd z Polski mieli również reklamowani pracownicy Państwowych Gospodarstw Rolnych, gospodarstw zajętych przez wojska radzieckie, rodziny pełne, pragnące połączyć się z dalszymi krewnymi, a także osoby, które nie znalazły się na listach interwencyjnych gromadzonych w ambasadzie NRD. Przede wszystkim jednak do wstrzymania prawa do opuszczenia Polski przez ludność niemiecką przyczyniło się urzędowe nadanie polskiego obywatelstwa, które przymusowo przyznawano ludności niemieckiej po 1951 r. Mimo pierwszego zarządzenia Prezydium Rady Ministrów z 1953 r. akcje łączenia rodzin w mniejszym lub większym stopniu nadal były realizowane, bo już 21 sierpnia 1953 r. akcję tę ponowiono na nowych zasadach, lecz wnioski o wyjazd do RFN załatwiano odmownie. Pomimo to ludność niemiecka zgłaszała je zbiorowo, żądając wydania zgody na wyjazd. Zmiany polityczne w ZSRR w 1955 r. spowodowały rozluźnienie polityki wobec mniejszości narodowych. Większość osób o narodowości innej niż polska wyrażała chęć możliwie natychmiastowego wyjazdu. W przypadku Niemców takie wyjazdy regulowała umowa zawarta pomiędzy polskim i niemieckim Czerwonym Krzyżem z 14 grudnia 1955 r. W okresie od 1959 r. do późnych lat 60. wydawanie pozwoleń na wyjazdy do Republiki Federalnej Niemiec było wyraźnie wstrzymywane lub ograniczane przez polskie władze¹⁶.

Okres stalinowski to dla ludności niemieckiej pozostałej w Polsce i autochtonów czas zarówno dyskryminacji, jak i stopniowej poprawy sytuacji, ze względu

¹⁴ Informacja statystyczna o wyjazdach za granicę. BP i DO MSW, Warszawa 1969 r. [za:] J. Korbel, *Łączenie rodzin (1952–81)*, [w:] J. Barcz (red.), *Historyczne, polityczne i prawne...*, s. 274.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN*, Warszawa 1969, s. 277.

na utworzenie Niemieckiej Republiki Demokratycznej, którą państwo polskie, pod naciskiem Moskwy, uznało za sojusznika. Z jednej strony odbywała się bezwzględna akcja repolonizacyjna, z drugiej następowała stopniowa poprawa warunków bytowych i sytuacji prawnej. 20 lipca 1950 r. uchylony został dekret z 13 września 1946 r., pozbawiający ludność niemiecką prawa do majątku. Również uchwała Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej z lipca 1950 r. zwiastowała poprawę życia ludności niemieckiej i autochtonów¹⁷.

Nowa ustawa o obywatelstwie polskim z 8 stycznia 1951 r. stawiała wymagania deklaracji narodowościowej i państwowej, jednak za jej pomocą „z urzędu” narzucono polskie obywatelstwo ludności autochtonicznej, a także wszystkim tym, którzy nie zostali dotychczas zweryfikowani, jedynie zdeklarowanej ludności niemieckiej przyznawano polskie obywatelstwo na własny wniosek. Tryb administracyjny nadawania obywatelstwa polegał na doręczaniu gotowych dokumentów „zainteresowanym” przez biura dowodów osobistych. Broniąc się przed przymusowym uznaniem obywatelstwa polskiego, ale też z obawy przed nabyciem obowiązków, np. przymusowym poborem do służby w wojsku, wielu Niemców odmawiało przyjęcia dowodu osobistego¹⁸. W grudniu 1955 r., uchwałą Komitetu Centralnego PZPR, komuniści ogłosili rehabilitację ludności niemieckiej i zaprzestanie traktowania ich odmiennie niż Polaków. W 1956 r. powołali przy KC PZPR komisję ds. narodowościowych, postulując „socjalistyczne równouprawnienie” oraz „przezwycięzenie uprzedzeń etnicznych – zgodnie z zasadami leninowskimi”¹⁹. Po wizycie wałbrzyskiej delegacji niemieckich nauczycieli w Warszawie, 3 października 1956 r., powołane zostało Niemieckie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne w woj. wrocławskim, a jego siedzibą został Wałbrzych. Poza działaniami o charakterze kulturalnym, Towarzystwo koncentrowało się na współdziałaniu z konsulatem NRD we Wrocławiu, w celu nawiązania kontaktów pomiędzy członkami rodzin, także z RFN. Zanik organizacji następował stopniowo, po nasilającej się pod koniec lat 50. emigracji tej ludności do państw niemieckich²⁰.

¹⁷ A. Sakson, *Polityka władz wobec ludności rodzimej Warmii i Mazur w okresie stalinizmu 1945–1955*, „Przegląd Zachodni” 1990, nr 2, s. 22.

¹⁸ J. Misztal, *Weryfikacja narodowościowa na Ziemiach Odzyskanych*, Warszawa 1990, s. 231.
A. Sakson, *Polityka...*, s. 18–19.

¹⁹ A. Kwilecki, *Mniejszości narodowe w Polsce Ludowej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1963, nr 4, s. 98.

²⁰ M. Cygański, *Niemieckie grupy etniczno-narodowościowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1945–1988*, Opole 1989, s. 22.

W 1970 r. szacowano, że na terytorium województwa wrocławskiego mieszkało jeszcze 2 tys. osób niemieckiego pochodzenia²¹. O polityce polskiego rządu wobec ludności niemieckiej w latach 70. zdecydowało nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Republiką Federalną Niemiec, za rządów kanclerza Willy Brandta. 7 grudnia 1970 r. Polska i RFN podpisały układ o normalizacji wzajemnych stosunków, który został ratyfikowany przez oba państwa w maju 1972 r. Skutkiem porozumień była także zgoda polskich władz na kontynuowanie akcji łączenia rodzin, których członkowie zamieszkują w Polsce i RFN, ale jednocześnie rząd polski oficjalnie ponownie uznał istnienie mniejszości niemieckiej. Ponowne ożywienie polityczne i poprawa relacji pomiędzy RFN a PRL nastąpiła po konferencji helsińskiej (30 lipca–1 sierpnia 1975 r.), a jej efektem były m.in. dalsze wyjazdy tzw. późnych przesiedleńców z Polski do RFN²². Nowy kanclerz RFN Helmut Kohl kontynuował politykę niemieckich socjaldemokratów wobec Polski. Pod wpływem sytuacji politycznej w Polsce zachodni Niemcy silnie wspierali ruch opozycyjny. Także ludność pochodzenia niemieckiego mieszkająca w Polsce odczuwała duże wsparcie, przede wszystkim materialne. Rozpadający się system komunistyczny wyzwalał inicjatywy upominania się o prawa mniejszości. Pomiędzy 1983 a 1988 r. próby rejestracji stowarzyszeń mniejszości niemieckiej w Polsce ostatecznie zakończyły się jej uznaniem. Kolejne rejestracje Towarzystw Społeczno-Kulturalnych w Polsce następowały od stycznia 1990 r.²³.

Polityka władz wobec mniejszości ukraińskiej

W II Rzeczypospolitej żyło 5113 tys. Ukraińców, co stanowiło 16% ogółu ludności przedwojennej Polski. Po zakończeniu II wojny światowej w nowych granicach państwa znalazło się już tylko ok. 700 tys. osób uznanych za ludność ukraińską. Jedną z pierwszych decyzji dotyczących tej grupy, po wytyczeniu nowej granicy²⁴, była umowa z 9 września 1944 r., zawarta pomiędzy rządem Ukraińskiej Republiki Radzieckiej i Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego, o wymianie ludności na zasadzie dobrowolności. Do ZSRR przesiedlono wówczas 482 tys. Ukraińców. Przesiedlenia rozpoczęły się 28 października 1944 r. i zakończono je 15 września 1946 r. W wyniku deportacji do USRR

²¹ *Ibidem*, s. 24.

²² J. Krasuski, *Europa Zachodnia po II wojnie światowej*, Poznań 1990, s. 389–390.

²³ A. Tutaj, J. Tutaj, *Die deutsche Minderheit in Polen, [w:] Partner oder Kontrahenten? Deutsch-polnische Nachbarschaft im Jahrhundert der Diktaturen, Mittel- und Ostmitteleuropastudien*, Technische Universität Dresden, Band 8, Berlin 2008, s. 223–230.

²⁴ Układ polsko-sowiecki z 27 lipca 1944 r.

wysiedlono z Polski ok. 480 tys. osób, w tym ok. 70–80 tys. Łemków²⁵. Z pozostałych ok. 200 tys., pochodzących z województw rzeszowskiego, lubelskiego i krakowskiego, w tym grup etnicznych Łemków, Bojków, Dolinian i Rusinów Szlachetkowskich, ponad 140 tys. osób przesiedlono na ziemie zachodnie i północne powojennej Polski w ramach akcji „Wisła”²⁶. 29 marca 1947 r. Biuro Polityczne Komitetu Centralnego PPR wydało decyzję o przesiedleniu pozostałej ludności ukraińskiej na ziemie zachodnie i północne powojennej Polski. Grupę operacyjną „Wisła” powołano 12 kwietnia 1947 r., a od 16 kwietnia 1947 r. dołączyli do niej funkcjonariusze Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego i sowieccy oficerowie. Akcję rozpoczęto 28 kwietnia 1947 r. o godzinie czwartej rano. Skierowano do niej pięć dywizji piechoty, dywizję Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, trzy pułki oraz eskadrę lotnictwa. Wsie otaczano szczelnym kordonem, ogradzano drutem kolczastym i wydawano polecenia, by mieszkańcy opuścili swoje domy w ciągu dwóch godzin, choć także zdarzało się, że dawano wysiedleńcom na spakowanie dobytku zaledwie dwadzieścia minut. Urząd Bezpieczeństwa Publicznego wyciągał z transportu osoby podejrzewane o współpracę z Ukraińską Powstańczą Armią, które wysyłano do obozu w Jaworznie. Konwojowanych wysiedleńców z punktów zbornych transportowano pociągami do punktów rozdzielczych w Olsztynie, Oświęcimiu, Poznaniu, Szczecinku i Wrocławiu. Część ludności trafiła także do woj. gdańskiego, gdy okazało się, że liczba przesiedlanych jest większa, niż zakładano, a podróż, którą planowano na trzy do pięciu dni przeciągała się średnio do ok. tygodnia, nie wliczając w to postojów, gdy brakowało transportu²⁷. W akcji „Wisła” przesiedlone zostały 140 662 osoby, czyli 33 154 rodziny²⁸. O trybie osiedlania i traktowania Ukraińców rozstrzygał plan ewakuacyjny Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 31 lipca 1947 r. i instrukcja z 10 listopada 1947 r., na podstawie której 80% przesiedlanych skierowano na wieś, wyznaczając im najbardziej zniszczone i spustoszone przez szabrowników majątki, a tylko 10% osób wydano zgodę na osiedlenie się w miastach. Na zlecenie Ministerstwa Obrony Narodowej lub Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, na podstawie zarządzenia z 10 listopada 1947 r. władze postanowiły o możliwie jak największym rozproszeniu ludności ukraiń-

²⁵ K. Grunberg, B. Sprengel, *Trudne sąsiedztwo. Stosunki polsko-ukraińskie w X–XX wieku*, Warszawa 2005, s. 657.

²⁶ R. Drozd, podawał, że liczba osób deportowanych w akcji „Wisła” wyniosła ok. 150 tys. R. Drozd, *Władze polskie wobec ludności ukraińskiej w latach 1952–1959*, [w:] Cz. Osękowski (red.), *Ziemie Zachodnie i Północne Polski w okresie stalinowskim*, Zielona Góra 1999, s. 175.

²⁷ K. Grunberg, B. Sprengel, *op. cit.*, s. 662–663.

²⁸ R. Drozd, *Polityka władz wobec ludności ukraińskiej w Polsce w latach 1944–1989*, Warszawa 2001, s. 75.

skiej z podziałem na grupy: A – niebezpieczni, B – niepewni, C – nieszkodliwi, P – rodziny „pewne”²⁹. Akcji osiedlania towarzyszyła antyukraińska propaganda, a osadników poddawano inwigilacji. Okólnik Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 10 listopada 1947 r. zalecał asymilację tej grupy narodowej. Dekret z 27 lipca 1949 r. zakazywał Ukraińcom powrotu w rodzinne strony³⁰. Polonizowanie tej mniejszości polegało m.in. na spolszczaniu niektórych nazwisk i imion podczas spisu ludności w 1949 r., zakazie zrzeszania się w organizacjach czy tworzenia odrębnego szkolnictwa. Tajne pismo dyrektora Biura Społeczno-Administracyjnego Prezydium Rady Ministrów z 19 czerwca 1951 r. przypominało ludności ukraińskiej o zakazie powracania do poprzednich miejsc zamieszkania. Według danych partyjnych do 1952 r. zakaz ten złamało 3 tys. osób³¹.

Na temat deportowanej ludności ukraińskiej wypowiedział się Sekretariat Komitetu Centralnego PZPR 12 kwietnia i 31 grudnia 1951 r., decydując, że należy „zebrać materiały i ustalić miejsca skupisk narodowości ukraińskiej, wyjaśnić ich nastroje, potrzeby kulturalne, ich postulaty”³². Uchwała Biura Politycznego PZPR z kwietnia 1952 r. o „zintensyfikowaniu pracy propagandowej” zwiastowała zmianę sytuacji polskich Ukraińców. Władze przygotowywały się do przyspieszenia adaptacji i integracji ludności ukraińskiej, przy jednoczesnym narzuceniu form organizacyjnych i kontrolowaniu ich. Zarządzenie ministra oświaty z 20 sierpnia 1952 r. zezwalało na otwarcie szkół z językiem ukraińskim, zezwolono także na tworzenie instytucji i organizacji o charakterze kulturalno-oświatowym i artystycznym³³. Zalecano terenowym władzom politycznym, Komitetom Wojewódzkim PZPR oraz Prezydium Wojewódzkich Rad Narodowych podejmowanie działań poprawiających sytuację materialną, np. polegających na wydawaniu aktów nadania gospodarstw, umarzaniu długów zaciągniętych na zagospodarowanie z lat 1947–1948³⁴. Dalsze wytyczne odnośnie do pracy z ludnością ukraińską opracowane przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w 1953 r. nie przyniosły rezultatów. Mniejszość ukraińska nieufnie odnosiła się do jakichkolwiek zewnętrznych inicjatyw. W czerwcu 1955 r. Sekretariat KC PZPR wystosował list do podległych urzędów

²⁹ J. Żurko, *Rozsiedlenie ludności w ramach akcji „Wisła” w dawnym województwie wrocławskim. Opracowanie materiałów źródłowych*, Wrocław 2000, s. 11. K. Grunberg, B. Sprengel, *op. cit.*, s. 664.

³⁰ R. Drozd, *Władze polskie...*, s. 180.

³¹ *Ibidem*, s. 176.

³² K. Grunberg, B. Sprengel, *op. cit.*, s. 682.

³³ *Ibidem*, s. 683.

³⁴ R. Drozd, *Władze polskie...*, s. 177.

partyjnych *O zadaniach KW i KP w sprawie poprawy sytuacji gospodarczej i wzmożeniu pracy politycznej wśród ludności ukraińskiej*³⁵.

Konsekwencją „politycznej odwilży” w ZSRR i Polsce było dla mniejszości ukraińskiej powstanie Ukraińskiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego (UTSK), powołanego decyzją z 28 lutego 1956 r.³⁶ Pierwszy zjazd UTSK odbył się w Warszawie, w dniach 16–18 czerwca 1956 r. Władze obiecały zapewnienie pomocy materialnej oraz rozwój szkolnictwa i kultury w zamian za pozostanie Ukraińców na ziemiach zachodnich i północnych, co ostatecznie miało sprzyjać polonizacji tej grupy narodowościowej³⁷. Główny postulat Ukraińców dotyczący zgody na powrót w rodzinne strony spowodował wydanie w kwietniu 1957 r. przez Sekretariat KC PZPR uchwały o zagospodarowaniu, zapowiadającej udzielanie tej grupie ludności pomocy materialnej, przy jednoczesnym negatywnym stanowisku co do anulowania dekretu z 27 lipca 1949 r. Powołana 30 kwietnia 1957 r. przez premiera Józefa Cyrankiewicza tzw. komisja Tkaczowa ostatecznie rozwiązała sprawę powrotów w sposób typowy dla władz, uniemożliwiając ustawą o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych z 12 marca 1958 r. wykup wszystkich odebranych ludności ukraińskiej przez państwo majątków. Na wykup zdecydowało się jedynie 4867 rodzin, tj. ok. 20 tys. osób. Władzom udało się w ten sposób zahamować powroty³⁸. Równolegle władze polityczne kontrolowały poprzez swoich przedstawicieli UTSK, jego działalność zaczęła słabnąć z początkiem lat 60. W 1968 r. nasiliły się represje wobec ludności ukraińskiej. Mimo to w styczniu 1971 r. przedstawiciele mniejszości ukraińskiej upomnieli się ponownie o swoje prawa, przy czym władze pominęły milczeniem ich postulaty. Podjęły natomiast kampanię propagandową pod hasłem walki z nacjonalizmem ukraińskim. Ostatecznie w lutym 1976 r. III Plenum KC PZPR przyjęło uchwałę o „moralno-politycznej jedności narodu”, ogłaszając jednolitość narodową, co w przypadku Ukraińców skutkowało likwidacją zabytków ich kultury, rozbieraniem cerkwi, zmianą ukraińsko brzmiących nazw miejscowości³⁹. Krótki okres istnienia pierwszej „Solidarności” wyzwolił aktywność także mniejszości ukraińskiej. Wznowiło działalność UTSK, przy czym wyłoniły się dwie orientacje, w tym część działaczy należących do PZPR zadeklarowała lojalność wobec władz politycznych. Z kolei coraz więcej wpływu w organizacji zdobywali członkowie „Solidarności”, uaktywnili się

³⁵ *Ibidem*, s. 178.

³⁶ K. Grunberg, Z. Sprengel, *op. cit.*, s. 690.

³⁷ R. Drozd, *Władze polskie*, s. 179.

³⁸ R. Drozd, *Władze polskie...*, s. 181.

³⁹ K. Grunberg, Z. Sprengler, *op. cit.*, s. 696–697.

studenci, którzy nie zgadzali się z politycznymi deklaracjami lojalności przedstawicieli PZPR w UTSK. Końcówka lat 80. przyniosła aktywizację także mniejszości ukraińskiej. Postulaty zmiany sytuacji tej grupy artykułowano podczas IX Zjazdu USTK w czerwcu 1988 r. Działalność społeczno-kulturalna mniejszości uwidaczniała się w 1989 r. poprzez organizowanie się 181 kół z ponad 7,7 tys. członków. Manifestacją tożsamości narodowej był Festiwal Kultury Ukraińskiej w Sopocie w 1989 r., w którym uczestniczył m.in. ukraiński dysydent Bohdan Horyń. W lutym 1990 r. zjazd UTSP przekształcił się w Związek Ukraińców w Polsce⁴⁰.

Polityka władz wobec mniejszości żydowskiej

Mniejszość żydowska posiadała dużą autonomię w pierwszych kilku latach po zakończeniu wojny. Uprzywilejowana sytuacja tej grupy była wynikiem przede wszystkim poparcia udzielanego przez PPR, polegającego wręcz na możliwości udziału we władzach.

Jedną z pierwszych urzędowych decyzji dotyczących ogółu ludności żydowskiej były umowy zawarte z Białoruską i Ukraińską Socjalistyczną Republiką Radziecką i Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej z 6 lipca 1945 r. i rządem ZSRR o repatriacji polskiej ludności, także Żydów. Przesiedleniem zajmował się Państwowy Urząd Repatriacyjny. Pierwsze transporty z Ukrainy ruszyły w lipcu 1945 r. Przygotowanie do przyjęcia repatriowanej ludności żydowskiej regulował okólnik wydany przez Centralny Komitet Żydów w Polsce (CKŻP) w styczniu 1946 r. Poza Państwowym Urzędem Repatriacyjnym repatriacją ludności żydowskiej do Polski zajmował się Urząd ds. Repatriacji Obywateli Polskich w ZSRR oraz Generalny Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji, Władysław Wolski; pomocy przesiedleńcom udzielały także Ministerstwo Ziem Odzyskanych oraz Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Ze strony instytucji i organizacji żydowskich były to przede wszystkim Wydział Repatriacji CKŻP oraz Międzynarodowa Żydowska Organizacja Charytatywna – Joint Distribution Committee, która od lipca 1946 r. systematycznie pomagała finansowo i materialnie tej grupie, wysyłając lekarstwa, żywność, odzież⁴¹.

Mniejszość żydowska natychmiast odtwarzała swoje dawne i tworzyła nowe instytucje i organizacje. Do końca lat 40. w Polsce działało 30 stowarzyszeń żydowskich, w tym 11 partii politycznych, z czego osiem legalnie. Produktywizacją zajmowała się Organizacja Rozwoju Twórczości Przemysłowej,

⁴⁰ *Ibidem*, s. 700–701.

⁴¹ D. Sula, *Repatriowana ludność żydowska na Dolnym Śląsku w latach 1945–1949*, „Rocznik Województwa Wałbrzyskiego” 1996, s. 22.

Rzemieślniczej i Rolniczej (ORT). Jeszcze w 1949 r. prowadziła 98 kursów zawodowych, również dla ludności polskiej. Działalność ORT w 70% finansowana była z funduszy Joint, który finansował także w 78% CKŻP jeszcze w roku 1949. Joint fundował również działalność Towarzystwa Opieki Zdrowotnej, zajmującego się m.in. żydowskimi dziećmi, przygotowywaniem kolonii letnich, a także organizacją ambulatoriów, sanatoriów, propagowaniem higieny i sportu⁴². Przychylność ówczesnych polskich władz politycznych była pozorna, skierowana na szybkie pozbycie się ludności żydowskiej z Polski. Pierwsze masowe emigracje sprowokowane zostały pogromem kieleckim 4 lipca 1946 r. i następnymi podobnymi wydarzeniami inspirowanymi przez komunistów, do których dochodziło głównie w centralnej Polsce⁴³. Następna fala wyjazdów związana była z powstaniem w maju 1948 r. państwa Izrael. Komunikat prasowy z 13 września 1949 r. spowodował powszechne zainteresowanie wyjazdami, które oficjalnie zakończono w marcu 1951 r. Fale masowej żydowskiej emigracji z Polski Albert Stankowski wyodrębnił w siedmiu etapach: lata 1945–47, 1947–1949, 1949–1951, 1951–1955, 1955–1960, 1960–1966, 1967–1970⁴⁴.

Mniejszość żydowska pomiędzy 1945 a 1949 r. posiadała dużą autonomię polityczną, jednak z roku na rok ograniczaną, co jest szczególnie widoczne m.in. w działaniach wobec szkolnictwa żydowskiego oraz Kongregacji Wyznania Mojżeszowego. Władze dążyły do szybkiej laicyzacji państwa, wydając także ludności żydowskiej odpowiednie przepisy: dekret z 25 września 1945 r., wprowadzający prawo o aktach stanu cywilnego likwidował rozporządzenia dotyczące deklaracji wyznania i prowadzenia ksiąg stanu cywilnego dla wyznań niechrześcijańskich, a wprowadzał „powszechną, świecką rejestrację stanu cywilnego”⁴⁵. Początkowo Naczelna Rada Religijna, przemianowana w maju 1946 r. na Żydowską Kongregację Wyznaniową, działała na podstawie tymczasowego okólnika z lutego 1945 r. Pod wpływem dekretu o stowarzyszeniach z 5 sierpnia 1949 r. na początku sierpnia tegoż roku z połączenia wszystkich kongregacji powstał Związek Religijny Wyznania Mojżeszowego. Na podstawie wydanego 5 sierpnia 1949 r. dekretu dotyczącego działalności stowarzyszeń, dodatkowo uzupełnionego rozporządzeniem wykonawczym

⁴² *Dzieje Żydów w Polsce. 1944–1968. Teksty źródłowe*, oprac. A. Cała, H. Datner-Śpiewak, Warszawa 1997, s. 84–85.

⁴³ B. Szajnok, *Ludność żydowska na Dolnym Śląsku, 1945–1950*, Wrocław 2000, s. 93.

⁴⁴ A. Stankowski, *Nowe spojrzenie na statystyki dotyczące emigracji Żydów z Polski po 1944 roku*, [w:] G. Berendt, A. Grabski, A. Stankowski, *Studia z dziejów Żydów w Polsce po 1945 roku*, Warszawa 2000, s. 107.

⁴⁵ E. Waszkiewicz, *Kongregacja Wyznania Mojżeszowego na Dolnym Śląsku na tle polityki wyznaniowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. 1945–1968*, Wrocław 1999, s. 78–79.

Ministerstwa Administracji Publicznej, rozwiniętym przez tajną instrukcję z 1 września 1949 r., ostatecznie zdecydowano, że dokumenty kongregacji ubiegającej się o rejestrację będą przekazywane do Departamentu Politycznego Ministerstwa Administracji Publicznej oraz Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. W ten sposób upolityczniona została działalność kongregacji żydowskich⁴⁶.

Powstanie w maju 1948 r. państwa Izrael o innej niż oczekiwał Stalin orientacji geopolitycznej oraz jego osobiste uprzedzenia zmieniły kierunek polityki wobec ludności żydowskiej, pomimo że przedstawiciele tej grupy narodowej znaleźli się we władzach partyjnych PPR i jej przybudówek. Zmiana nastawienia wobec Żydów, która przysłała z ZSRR, wpłynęła na taktykę polskich władz⁴⁷. Uchwała Sekretariatu KC PZPR z 4 sierpnia 1949 r. wydawała zgodę na emigrację ludności żydowskiej oraz nakazywała likwidację jej partii i instytucji. Po publikacji w prasie komunikatu rządowego z 4 września 1949 r. o możliwości wyjazdu ludności żydowskiej z Polski do Izraela Ministerstwo Administracji Publicznej miało zająć się wydawaniem pozwoleń na emigrację, po złożeniu przez zainteresowanych dokumentu tożsamości. Ostatni w tym czasie transport z żydowskimi emigrantami wyruszył 12 lutego 1951 r.⁴⁸. Także pod pretekstem masowych wyjazdów Ministerstwo Administracji Publicznej w okólniku z 13 grudnia 1949 r. ogłosiło likwidację partii i organizacji syjonistycznych. Następnie likwidowano niezależne spółdzielnie, szkoły żydowskie i hebrajskie. Do zjednoczenia CKŻP z Żydowskim Towarzystwem Kultury doszło 29 października 1950 r., a jego celem miała być marginalizacja CKŻP. Z tego połączenia powstało Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce (TSKŻ). TKŻP oraz Kongregacja Wyznania mojżeszowego były jedynymi organizacjami reprezentującymi w tym czasie ludność żydowską. Zlikwidowano żydowską prasę, kluby, świetlice, biblioteki, przedszkola, a w 1950 r. także działalność Joint Distribution Committee, zrzekając się dalszej pomocy ze strony tej organizacji.

15 grudnia 1955 r. rząd ZSRR wydał uchwałę zezwalającą na repatriację ze Związku Radzieckiego obywateli polskich, w tym ludności żydowskiej. Repatriacja miała zostać zakończona 31 marca 1959 r. Po 1956 r. Polskę opuszczali zarówno Żydzi przyjeżdżający po 1955 r. z ZSRR, jak też ci, którzy przyjechali do Polski pomiędzy 1945 a 1951 r. Spośród 18 tys. przybyłych wówczas z ZSRR Żydów aż 75% opuściło Polskę natychmiast. W roku 1957 na krótko

⁴⁶ *Ibidem*, s. 103.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 28.

⁴⁸ E. Waszkiewicz, *op. cit.*, s. 30.

reaktywowano Joint oraz ORT, wznowiono działalność TSKŻ oraz kongregacji wyznaniowej. Sytuację i opinie wśród mniejszości narodowych kontrolowała powołana w styczniu 1957 r. przy Komitecie Centralnym PZPR Komisja ds. Narodowościowych⁴⁹. Odwilż polityczna, odejście z KC PZPR Jakuba Bermiana i aresztowania funkcjonariuszy MBP oskarżonych o nadużywanie władzy i wymuszanie zeznań, zbrodnie i bezprawie, a także wydarzenia czerwcowe w Poznaniu w 1956 r. rozbudziły falę antysemityzmu⁵⁰, co z kolei przyczyniło się do nowej fali wyjazdów. KC PZPR na VII Plenum oficjalnie wypowiadało się o antypaństwowym charakterze wystąpień antysemickich. 26 lutego 1957 r. J. Cyrankiewicz, ówczesny premier, na posiedzeniu Sejmu zapowiedział, że wszelka dyskryminacja ludności żydowskiej, „spotka się ze zdecydowanym przeciwdziałaniem rządu i jego organów”⁵¹. Fala emigracji jednak była tak duża, że nastąpił również odpływ członków samej PZPR, na co zareagował w październiku 1957 r. Sekretariat KC PZPR, potępiając emigrację działaczy partyjnych pochodzenia żydowskiego.

Początek lat 60. dla ludności żydowskiej był okresem względnej stabilizacji. Jednak sytuacja międzynarodowa, czyli wojna na Bliskim Wschodzie, zwana „wojną sześciodniową”, spowodowała 12 czerwca 1967 r. zerwanie stosunków z Izraelem, pod wpływem żądań ZSRR. Na kolejnym Kongresie Związków Zawodowych w czerwcu 1967 r. Władysław Gomułka wystąpił z oskarżeniem osób narodowości żydowskiej o nielojalność polityczną. Rozpoczął się proces usuwania takich osób ze stanowisk – początkowo w wojsku i w służbach bezpieczeństwa⁵², później także w innych instytucjach. Trzydzieści procent emigracji żydowskiej z tamtego okresu stanowiły osoby z wyższym wykształceniem, w tym także profesorowie uczelni i pracownicy instytucji naukowych. W okresie 1967–1971 według danych MSW wyemigrowały z Polski 13 333 osoby pochodzenia żydowskiego⁵³. Wznowienie działalności organizacji żydowskich nastąpiło pod koniec lat 80., by rozwinąć aktywność z początkiem lat 90., wraz z nastaniem demokratyzacji życia w Polsce.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 34.

⁵⁰ A. Stankowski, s. 122.

⁵¹ *Ibidem*, s. 127.

⁵² *Ibidem*, s. 139.

⁵³ *Ibidem*, s. 143. J. Eisler, *Marzec 1968. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 1991, s. 427–428.

Podsumowanie

W latach 50. XX w., po intensywnych migracjach i przede wszystkim wysiedleniach, na ok. 27 mln obywateli powojennej Polski zaledwie 600 tys., czyli ok. 2,4%, stanowiły mniejszości narodowe⁵⁴. Pomimo intensywnych zabiegów zmierzających do asymilacji, a także presji politycznej i propagandy, nie udało się władzom komunistycznym wykorzenić poczucia tożsamości narodowej mniejszości zamieszkujących powojenną Polskę. Im więcej represji je spotykało, tym intensywniejsza była ich identyfikacja z własnym pochodzeniem. Nie zniszczyła poczucia identyfikacji narodowej ani przymusowa akcja nadawania obywatelstwa, dokumentów tożsamości, ani odgórne zarządzenie jednolitości narodowej z 1976 r. Każdorazowo w sytuacji kryzysów i odwilży politycznych mniejszości artykułowały swoją obecność i potrzeby. Ostatecznie dopiero demokratyzacja życia politycznego po 1989 r. pozwoliła na podmiotowe, swobodne współistnienie różnych grup i mniejszości narodowych.

Bibliografia

1. Banasiak S., *Działalność osadnicza Państwowego Urzędu Repatriacyjnego na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1947*, Poznań 1969.
2. Banasiak S., *Warunki przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski na podstawie decyzji konferencji poczdamskiej*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego” 1967, nr 6.
3. Barcz J., *Teza o istnieniu rzekomej niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce w świetle rozważań o międzynarodowoprawnej definicji mniejszości*, [w:] J. Barcz (red.), *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*, cz. 1, Warszawa 1988.
4. Białecki T., *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Pomorza Zachodniego po II wojnie światowej*, Poznań 1969.
5. Cygański M., *Niemieckie grupy etniczno-narodowościowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1945–1988*, Opole 1989.
6. Cholewa B.K., *Migracje Niemców z Dolnego Śląska po 1945 roku*, „Przegląd Zachodni” 1990, nr 2.
7. Drozd R., *Władze polskie wobec ludności ukraińskiej w latach 1952–1959*, [w:] Cz. Osękowski, *Ziemie Zachodnie i Północne Polski w okresie stalinowskim*, Zielona Góra 1999.
8. *Dzieje Żydów w Polsce. 1944–1968. Teksty źródłowe*, oprac. A. Cała, H. Datner-Śpiewak, Warszawa 1997.

⁵⁴ L.M. Nijakowski (red.), *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 180.

9. Eisler J., *Marzec 1968. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 1991.
10. Grunberg K., Sprengel B., *Trudne sąsiedztwo. Stosunki polsko-ukraińskie w X–XX wieku*, Warszawa 2005.
11. Klafkowski A. i in. (red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.
12. Korbel J., *Emigracja z Polski do RFN*, Warszawa 1969.
13. Krasuski J., *Europa Zachodnia po II wojnie światowej*, Poznań 1990.
14. Kwilecki A., *Mniejszości narodowe w Polsce Ludowej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1963, nr 4.
15. Misztal J., *Weryfikacja narodowościowa na Ziemiach Odzyskanych*, Warszawa 1990.
16. Pasierb B., *Migracje ludności niemieckiej z Dolnego Śląska w latach 1944–1947*, Wrocław 1969.
17. Nijakowski L.M., *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
18. Sakson A., *Polityka władz wobec ludności rodzimej Warmii i Mazur w okresie stalinizmu 1945–1955*, „Przegląd Zachodni” 1990, nr 2.
19. Skibiński J., *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski na mocy uchwał konferencji poczdamskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*, cz. 1, Warszawa 1988.
20. Schreuer Ch., *Status prawny polskiej granicy zachodniej*, „Przegląd Zachodni” 1991, nr 3.
21. Skubiszewski K., *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, „Przegląd Zachodni” 1991, nr 2.
22. Stankowski A., *Nowe spojrzenie na statystyki dotyczące emigracji Żydów z Polski po 1944 roku*, [w:] G. Berendt, A. Grabski, A. Stankowski, *Studia z dziejów Żydów w Polsce po 1945 roku*, Warszawa 2000.
23. Sula D., *Repatriowana ludność żydowska na Dolnym Śląsku w latach 1945–1949*, „Rocznik Województwa Wałbrzyskiego” 1996.
24. Szajnok B., *Ludność żydowska na Dolnym Śląsku, 1945–1950*, Wrocław 2000.
25. Tutaj A., Tutaj J., *Die deutsche Minderheit in Polen*, [w:] *Partner oder Kontrahenten?. Deutsch-polnische Nachbarschaft im Jahrhundert der Diktaturen, Mittel- und Ostmitteleuropastudien*, Band 8, Berlin 2008.
26. Waszkiewicz E., *Kongregacja Wyznania Mojżeszowego na Dolnym Śląsku na tle polityki wyznaniowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. 1945–1968*, Wrocław 1999.
27. Żurko J., *Rozsiedlenie ludności w ramach akcji „Wisła” w dawnym województwie wrocławskim. Opracowanie materiałów źródłowych*, Wrocław 2000.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym.

Streszczenie

Polityka polskich władz wobec mniejszości narodowych po II wojnie światowej – zarys problemu

Artykuł w zarysie pokazuje działania polskich władz politycznych wobec wybranych trzech mniejszości narodowych w okresie od 1945 r. do początku lat 90. Autorka stara się przedstawić trzy różne kierunki działania władz wobec mniejszości, które łączy jednakowy cel, czyli dyskryminacja zmierzająca do asymilacji i eliminacji odrębności narodowej. Wbrew głoszonemu od 1976 r. tezom o jednolitości narodowej, władzom politycznym nie udało się wykorzenić poczucia tożsamości i odrębności kulturowej grup mniejszościowych.

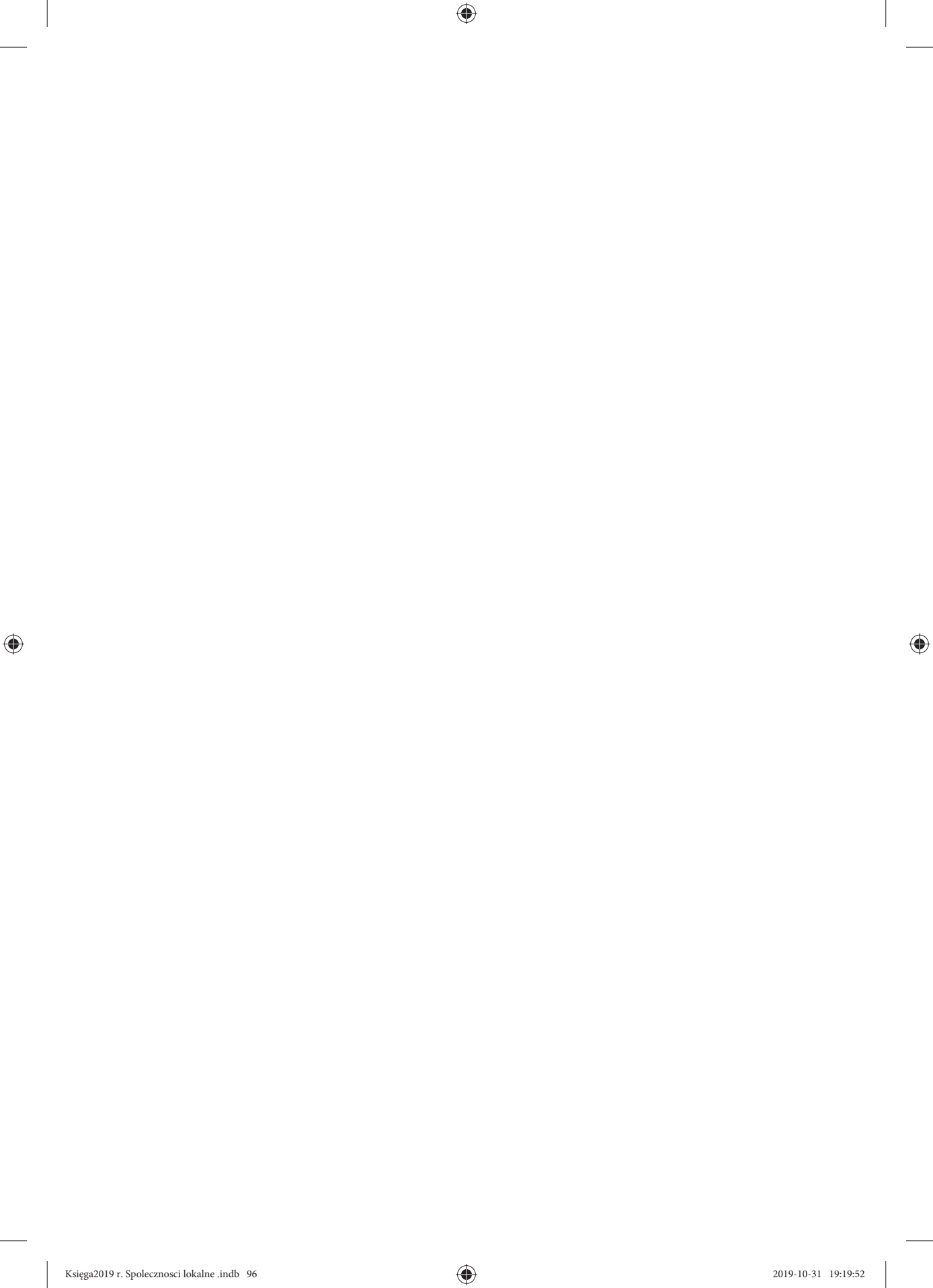
Słowa kluczowe: mniejszości narodowe po II wojnie światowej, 1945–1990, mniejszość niemiecka, mniejszość ukraińska, mniejszość żydowska.

Summary

The policy of the Polish authorities towards national minorities after the II World War – the outline of the problem

The article outlines the actions of Polish political authorities to selected three national minorities, from 1945 to the early nineties. The author tries to present three different directions of the actions the authorities took up towards minorities, which share a common goal, that is discrimination aimed at assimilation and the elimination of national separateness. Contrary to the thesis on national uniformity announced in 1976, political authorities failed to eradicate the sense of identity of cultural identity.

Keywords: national minorities after II World War, 1945–1990, Poland, German minority, Ukrainian minority, Jewish minority.



Polityka regionalna na pograniczu sudeckim

Wprowadzenie

Polityka regionalna od wielu lat odgrywa coraz większą rolę w kształtowaniu rzeczywistości. Wpływ na taki stan ma nie tylko oparcie rozwoju Unii Europejskiej na zwiększeniu roli regionów, ale też obecne w różnym czasie i natężeniu procesy federalistyczne w poszczególnych państwach (np. w Szwajcarii, Stanach Zjednoczonych czy Niemczech). W działaniach służących zwiększeniu roli polityki regionalnej wykorzystywano różne instrumenty. Polityka regionalna w Unii Europejskiej jest strategią inwestycyjną obejmującą wszystkie regiony i miasta europejskie, której celem jest zwiększenie ich wzrostu gospodarczego oraz podniesienie jakości życia ich mieszkańców. Jest również wyrazem solidarności, polegającym na wsparciu słabiej rozwiniętych regionów¹. Polityka regionalna w innych częściach świata związana jest przede wszystkim z procesami decentralizacji i demokratyzacji życia publicznego. Kierunek ten wydaje się nieuchronny, czego przejawem jest rosnąca rola nie tylko dwustronnych lub wielostronnych stosunków pomiędzy regionami, ale również próba stworzenia nowej perspektywy zarządzania na bazie systematycznej współpracy najprężniejszych regionów świata, w ramach grupy R-20 (Tutaj, 2018). Ostatecznie coraz więcej decyzji wpływających na codzienne życie ma źródło w prowadzeniu polityki regionalnej, która coraz bardziej zwiększa swój zakres oddziaływania². Jednym z obszarów, w coraz większym stopniu, nie tylko w Europie, zarządzanych przez władze regionalne, jest obszar pogranicza.

¹ *Polityka regionalna*, Komisja Europejska, Bruksela 2014, s. 1.

² Dotyczy to m.in. regionów europejskich, których PKB nie przekracza 75% średniej unijnej wartości tego wskaźnika; wsparcie realizowane jest poprzez pełnienie przez nie funkcji związanych z podziałem środków pochodzących z polityki spójności, np. zarządzanie programami regionalnymi.

Wyznacznikiem obszaru pogranicza jest granica. Istnienie granic państwowych wynika przede wszystkim z przypisania państwom terytorium, a także z właściwego wspólnotom ludzkim instynktu terytorialności. Granica państwa, wyznaczając położenie geograficzne terytorium, określa nie tylko obszar państwa, ale spełnia również określone funkcje, które w podstawowym wymiarze mają charakter wewnętrzny i zewnętrzny. Mimo że na wielu obszarach granice zachowały tradycyjną funkcję bariery, współczesne granice nie funkcjonują już w ten sam sposób, jak to było jeszcze w niedalekiej przeszłości. W warunkach globalizacji kultury oraz internacjonalizacji polityki i gospodarki nastąpiło otwarcie granic i związane z tym osłabienie kontroli granicznej, stanowiącej dotychczas barierę dla przepływu ludzi, dóbr, kapitału i idei. Oznacza to, że współczesna percepcja granic państwowych nie tylko dotyczy zmian zachodzących w obrębie instytucji państwa i jego polityk, ale również wiąże się ze zmianami w kontekście redefinicji obywatelstwa, suwerenności i tożsamości narodowej. Granica, pogranicze to fascynujący i ciągle odkrywany obszar, na kontynencie zarówno amerykańskim, afrykańskim, jak i europejskim. Granica w różnym czasie potrafiła łączyć, dzielić, pozwalała na przenikanie, a także na współzawodnictwo i współpracę. Obszar Europy Środkowo-Wschodniej – określany przez brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Lloyda George’a jako „ruchome piaski Europy” – stanowi szczególnie ciekawy teren do badań oraz inspirację, np. dla literatury (np. książka *Księgi Jakubowe* Olgi Tokarczuk jest swoistym laboratorium badawczym). Pogranicze w elementarnym ujęciu statycznym składa się z regionu granicznego (czyli położonego na styku granicy) w jednym państwie. Z kolei w ujęciu dynamicznym pogranicze tworzą regiony graniczne usytuowane po obu stronach granicy i należące do dwóch różnych państw, co w efekcie staje się załącznikiem współpracy transgranicznej, tworzącej istotne pole zainteresowania badaczy w ramach nauk o polityce oraz studiów europejskich. Pogranicze jako obszar stykowy oraz przejściowy staje się więc rodzajem pomostu, gdyż pozwala na przenikanie się różnorodnych kontaktów przekraczających granicę³. Pogranicza są zatem mikrolaboratoriami procesów pomostowych, w tym integracyjnych, są więc załącznikami kontaktów międzynarodowych. To właśnie pogranicza stanowią obszary licznych politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych: operacji, transakcji, negocjacji, deliberacji, koordynacji, instytucjonalizacji itd. Stąd też integracja europejska jawi się jako definiowana przez procesy zachodzące na pograniczach (takie jak: inkluzja, wykluczenie, wzajemne wpływy, transnarodowość, różnorodność

³ E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Poznań 1997.

językowa, współzależność, spójność itp.). W konsekwencji wykazanych powiązań badawczych pogranicze jest kategorią należącą do siatki pojęć w naukach o polityce. Bardziej pluralistyczne podejścia sytuują kategorię pogranicza jako jedną z elementarnych kategorii wchodzących w skład relatywnie młodej subdyscypliny w naukach o polityce, nazywanej *border studies*. Obecnie – także w Polsce – trwa faza teoretycznej refleksji i metodologicznych zastosowań w ramach *border studies*. Warto zauważyć, że obok klasycznych terminów, takich jak „pogranicze”, „współpraca transgraniczna” czy „współpraca euroregionalna”, pojawiają się bardziej zaawansowane sekwencje badawcze poświęcone *cross-border governance* (CBG), *multi-level network* (MLN), *multi-level links* (MLL) czy też ponadgraniczności (*suprabordering*)⁴.

Pogranicze sudeckie

Sudety geograficznie, to jedne (obok Pirenejów) z najstarszych gór w Europie, które obecnie położone są na terytorium Republiki Czeskiej, Niemiec i Polski. Omawiany obszar, określany w języku niemieckim terminami Sudetenland, Sudetengebiet, Sudetenraum, zaś w języku czeskim mianem Sudety, nie posiada w polszczyźnie adekwatnego terminu, który oddawałby jego specyfikę historyczno-kulturową. Określenie Sudety ma bowiem charakter *stricte* geograficzny, odnosi się jedynie do pasma górskiego na pograniczu północno-zachodniej Polski, Czech, częściowo Niemiec. Pogranicze sudeckie to przede wszystkim obszar bardzo atrakcyjny pod względem turystycznym, o wysokiej randze walorów turystycznych, dostępności komunikacyjnej i zagospodarowaniu. Jednak cały czas o potencjale jeszcze niewykorzystanym. Teren ten aż do XX w. był zamieszkały w znacznym stopniu przez ludność narodowości niemieckiej, w mniejszym stopniu zaś przez ludność narodowości czeskiej, żydowskiej i polskiej. Wiek XX był okresem, w którym pojęcia takie jak „sudeckość”, „problem sudecki/kwestia sudecka” czy „Niemcy sudeccy” nabierają nowego znaczenia.

W wyniku II wojny światowej doszło na tym terytorium do eksterminacji ludności narodowości bądź pochodzenia żydowskiego i do wysiedlenia ludności narodowości niemieckiej. Regiony przygraniczne utraciły większość mieszkańców. Na podstawie postanowień poczdamskich nastąpiło wysiedlenie ludności narodowości niemieckiej i reemigracja ludności polskiej z obszarów zabranych Polsce przez Związek Sowiecki. Przerwanie ciągłości tradycji, brak naturalnego rozwarstwienia społeczeństwa i instrumentalne traktowanie tego obszaru przez

⁴ J. Ruszkowski, *Pogranicze jako kategoria w naukach*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2013, nr 1.

władze poszczególnych państw powodowały długotrwały proces integracji w poszczególnych państwach i na całym obszarze Sudetów. W drugiej połowie XX w. wzajemne relacje poszczególnych nacji, które zamieszkiwały pogranicze sudeckie, były wrogie: Czesi–Niemcy i Polacy–Niemcy lub obojętne: Czesi–Polacy (Tutaj, 2001). Do 1989 r. granice pomiędzy Polską, Republiką Czeską i Niemcami stanowiły barierę, mur, który powodował, że ludzie żyjący na tym obszarze byli do siebie odwróceny plecami. Same Sudety, góry stanowiły fizyczne odgródkowanie się społeczeństw trzech narodów, żyjących na pograniczu – trójstyku. Rok 1989 i przemiany demokratyczne spowodowały, że ludzie tam żyjący zaczęli się dostrzegać, odwrócili się do siebie twarzami. Dopiero jednak przystąpienie Czech i Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. zapoczątkowało naturalny rozwój współpracy na pograniczu.

Mapa 1

Pogranicze sudeckie



Źródło: opracowanie własne.

Regiony i władze regionalne na pograniczu sudeckim

Na pogranicze sudeckie oddziaływają władze regionalne Wolnego Kraju Saksonia, Kraju Libereckiego, Kraju Kralovo Hradeckiego oraz województwa dolnośląskiego. Saksonia, Wolny Kraj Saksonia to kraj związkowy w Niemczech, graniczący z Polską, Czechami i z następującymi krajami związkowymi: Bawaria, Turynia, Saksonia-Anhalt i Brandenburgia. Jego stolicą jest Drezno. Zajmuje powierzchnię 18 416 km², zamieszkuje go 4,055 mln osób. Kraj Liberecki to jednostka podziału administracyjnego w północnych Czechach. Znajdują się tu liczne zamki, pałace i jaskinie, zaś teren jest silnie zalesiony. Główne

miasto to Liberec, powierzchnia wynosi 3 163 km², liczba ludności to 438 600. Kraj Hradecki to jednostka administracyjna Czech. Zajmuje obszar 4 758 km², który jest zamieszkiwany przez 547 903 mieszkańców. Graniczy z Krajem Pardubickim, Krajem Środkowoczeskim, Krajem Libereckim oraz województwem dolnośląskim. Stolicą jest Hradec Kralove. Zajmuje powierzchnię 4 759 km². Liczba ludności to 551 689 osób. Województwo dolnośląskie to jednostka podziału administracyjnego Polski, jedno z szesnastu województw, ze stolicą we Wrocławiu, o powierzchni 19 947 km² i liczbie ludności 2,908 mln.

Tab. 1

Stopień autonomii i oddziaływania na pogranicze sudeckie poszczególnych regionów

Region	Władze regionalne	Procent budżetu w dyspozycji władz regionalnych w stosunku do budżetu całego kraju	Stopień autonomii	Stopień oddziaływania na pogranicze sudeckie
Saksonia	Marszałek/zarząd	Wysoki	Wysoki	Średni
Hradecki	Hejtman/zarząd	Niski	Niski	Niski
Liberecki	Hejtman/zarząd	Niski	Niski	Niski
Dolnośląski	Premier/rząd	Niski	Średni	Wysoki

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wpływu władz regionalnych na pogranicze sudeckie

Aktorami współpracy na pograniczu sudeckim w największym stopniu są samorządy lokalne: miasta, gminy. Świadczy o tym nie tylko liczba realizowanych projektów, ale przede wszystkim ich ciągłość i różnorodność. Nie bez znaczenia jest również lepsza dostępność (mniejsza odległość, większa częstotliwość kontaktów) oraz przede wszystkim zawiązywane więzi o podłożu emocjonalnym i tym samym bardzo duże zaangażowanie w realizację poszczególnych projektów. Do bardzo ważnych podmiotów wpływających na pogranicze sudeckie należą wszystkie euroregiony, które funkcjonują w poszczególnych regionach. Ich rola po pierwszym etapie tworzenia przejść granicznych znacznie zwiększyła się od momentu rozdzielania środków europejskich w ramach współpracy transgranicznej (Eurregion Glacensis, Euregion Nysa). Aktorami współpracy, którzy sami ją inicjują, są również pozostałe organizacje pozarządowe, szkoły i szkoły wyższe, podmioty gospodarcze i ośrodki kultury, a także kościoły i ruchy

wyznaniowe oraz organizacje sportowe. Jednak najważniejszymi podmiotami, które wpływają na pogranicze sudeckie, są regiony i ich władze. Dlaczego regiony determinują współpracę na pograniczu? Ponieważ w moim przekonaniu: ustawowo realizują współpracę międzynarodową, dysponują największą bazą kadrową i infrastrukturą, posiadają największe budżety, dysponują środkami europejskimi, mają pośredni i bezpośredni wpływ na wszystkich innych aktorów współpracy, mają możliwość realizowania długofalowego programu współpracy, w największym stopniu korzystają z owoców współpracy. Jednak współpraca na pograniczu sudeckim nie rozwija się w sposób harmonijny. Według mnie w największym stopniu utrudniają tę współpracę:

- Trudna historia: agresja Niemiec na Polskę w 1939 r., przyłączenie czechoskiej części do Niemiec w 1938 r., wysiedlenie Niemców po 1945 r., interwencja wojsk Układu Warszawskiego w Czechosłowacji w 1968 r.
- Brak koordynacji międzyregionalnej współpracy.
- Bariery językowe.
- Brak jednolitej polityki zagranicznej Pragi, Berlina i Warszawy.
- Bariery geograficzne – góry, rzeka i niewystarczająca infrastruktura (brak wystarczającej liczby przejść, mostów).

Do największych stymulatorów współpracy na pograniczu sudeckim zaliczyłbym natomiast:

- Próby wspólnego pojednania – np. podejmowane w ramach działalności Fundacji „Krzyżowa”.
- Motywację ekonomiczną, która sprawia, iż Polacy i Czesi jeżdżą do pracy w Niemczech, zaś Niemcy udają się na zakupy do Polski i Czech.
- Walory turystyczne każdej części pogranicza.
- Możliwość pozyskania środków europejskich pod warunkiem realizacji wspólnych projektów.
- Świadomość synergii wszystkich regionów w konkurencji o inwestorów, rynki zbytu, turystów w skali europejskiej i światowej (każdy z regionów wraz z rozwojem współpracy znacznie zwiększa swoje PKB i własne możliwości gospodarcze).
- Działalność liderów współpracy na poziomie regionu (przy czym takich osób nie ma wiele) i lokalnym (liczni liderzy).
- Realizowane projekty – liczone w tysiącach.
- Działalność euroregionów.
- Wspólne media – programy radiowe, telewizyjne, prasę i portale internetowe.

- Swoistą „modę”, którą stanowi dobrze widziana, często wysoko punktowana idea i wdrażanie współpracy.
- Atrakcję, jaką jest sama współpraca z osobami z zagranicy.

Analiza dokumentów strategicznych wszystkich czterech regionów wskazuje, że rozwój pogranicza sudeckiego oparty na wielostronnej współpracy jest bardzo ważnym punktem odniesienia. Przykładem jest zapis w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, gdzie wizją rozwoju regionu jest: „Blisko siebie, blisko Europy” – strategia bazuje na idei współpracy, na rozwoju pogranicza sudeckiego jako nowego obszaru wzrostu, po Wrocławiu i Zagłębiu miedziowym, które do tej pory były lokomotywami rozwoju Dolnego Śląska. W dokumencie zapisano konkretne projekty, które są i będą realizowane na pograniczu sudeckim w obszarze komunikacji drogowej, kolejowej, ścieżek turystycznych, rowerowych i konnych, rewitalizacji zabytków i uzdrowisk; przeznaczono również znaczące kwoty (z własnego budżetu) na tzw. mikroprojekty, realizowane wspólnie przez gminy po obu stronach granicy. Natomiast w Strategii papieru Sachsen 2020 wizją jest kraj uprzemysłowiony, oparty na innowacjach. Bardzo ważnym celem w ramach rozwoju zrównoważonego jest współpraca transgraniczna, zwłaszcza między regionem libereckim i dolnośląskim. W strategii wskazano kilka projektów infrastrukturalnych: drogi samochodowe i kolejowe, projekty edukacyjne i kulturalne. W strategiach rozwoju Kraju Libereckiego i Hradeckiego do roku 2020 celem jest dynamiczna i konkurencyjna gospodarka, do której należy dojść m.in. dzięki intensywnej współpracy z regionami z Polski i Niemiec. Dokumenty zakładają realizację wielu wspólnych projektów w obszarze turystyki, edukacji i komunikacji z własnych środków budżetowych. W celach E zapisano:

„Wykorzystywanie ustalonych struktur Euroregionu Nysa do rozwoju współpracy transgranicznej i innych struktur dla rozwoju współpracy ponadnarodowej i między regionami; Wsparcie istniejących i działających struktur (ukierunkowanych zawodowo i terytorialnie), które usprawniają wszechstronną współpracę w ramach województwa; Wsparcie w tworzeniu brakujących struktur do rozwoju współpracy; Intensyfikacja i podnoszenie jakości powiązań z obszarami przygranicznymi Polski i Niemiec, a także wspieranie współpracy międzynarodowej i transgranicznej oraz międzynarodowych sieci miast partnerskich i regionów”.

Obszary wymienione w dokumentach strategicznych wszystkich regionów wskazują następujące obszary współpracy na pograniczu sudeckim:

- edukację,

- turystykę,
- medycynę,
- opiekę socjalną,
- cyfryzację,
- komunikację,
- bezpieczeństwo (które zapewnia straż pożarna i policja),
- integrację poprzez wspólne imprezy.

Rys. 1

Mapa współpracy na pograniczu posko-czesko-niemieckim



Źródło: Komisja Europejska, Euros, 2018.

Narzędziami współpracy władz regionalnych na rzecz rozwoju pogranicza sudeckiego są przede wszystkim jednostki organizacyjne (podobne w każdym regionie). Ponadto dwustronne i trójstronne umowy o współpracy, np. porozumienie o współpracy podpisane w 1999 r. przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego prof. dr. Jana Waszkiewicza, Wojewodę Dolnośląskiego Witolda Krochmala oraz Premiera Wolnego Kraju Związkowego Saksonia prof. dr. Kurta Biedenkopfa. Ważnym narzędziem są wyodrębnione pozycje w budżetach własnych oraz w środkach europejskich, a także projekty konkretnych przedsięwzięć. Przykłady wspólnych projektów, które kształtują obecnie pogranicze sudeckie, to m.in.:

- Uniwersytet Nysa: utworzony przez Wyższą Szkołę w Zittau, Uniwersytet Techniczny w Libercu i Uniwersytet Techniczny we Wrocławiu; studentom z trzech sąsiadujących ze sobą krajów stworzono szansę praktycznego i czynnego uczestnictwa w zbliżeniu europejskim.

- Zagospodarowanie krainy Nysy pomiędzy Zgorzelcem i Gorlitz.
- Partnerstwo miast: Wrocław–Drezno, Świdnica–Trutnov.
- Trójstronna nagroda innowacyjna dla przedsiębiorców.
- Polsko-Saksońskie Forum Gospodarcze, umożliwiające kontakty pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP).
- Liberecko-Dolnośląski Forum Gospodarcze.
- Dni Kultury Chrześcijańskiej na pograniczu polsko-czeskim.
- Współpraca statystyków na pograniczu polsko-czesko-niemieckim, w ramach której ustalane są wspólne wskaźniki, faktory.

Nowym przedsięwzięciem, obecnie opracowywanym przez regiony, jest wspólny projekt: Dolny Śląsk–Saksonia–Liberecki i Hradecki Kraj 2020–2030. Regiony chcą utworzyć z obszarów Saksonii, Kraju Libereckiego, Kraju Královo Hradeckiego i Dolnego Śląska obszar wspólny pod względem gospodarczym, kulturalnym, a przede wszystkim turystycznym, a następnie wypromować go w Europie. W tym celu stworzono listę niezbędnych projektów, głównie infrastrukturalnych, takich jak:

- **Ring Sudecki** – droga okalająca cały obszar z dogodnymi dojazdami do zabytków i atrakcji turystycznych.
- **Sudety Zdrój** – stworzenie jednego produktu na bazie współpracujących ze sobą licznych uzdrowisk po wszystkich stronach granicy.
- **Sudety Brend** – stworzenie jednej marki turystycznej – pogranicza sudeckiego – i wypromowanie jej na rynku globalnym.

Podsumowanie

- Granice pomiędzy regionami na pograniczu sudeckim stają się pomostami, przede wszystkim dzięki coraz większej aktywności w ramach wzajemnych relacji.
- Socjologowie zauważają coraz więcej postaw świadczących o zmianie mentalności, nastawienia do sąsiada na życzliwsze – potwierdzają to badania (UWr).
- Współpraca zwiększa przedsiębiorczość i zaradność mieszkańców pogranicza po trzech stronach granicy.
- Dzisiaj na ulicach, w sklepach, w kawiarniach pogranicza sudeckiego słyszymy Czechów, Niemców i Polaków; sąsiedzi odwiedzają się, wymieniają poglądy, poznają, planują wspólne projekty – jest normalnie.
- Rekomendacje dla władz regionalnych to: utworzenie wspólnej instytucji koordynującej działania na pograniczu sudeckim – stworzenie instytucji

opartej na strukturze projektu, posiadającej jedną siedzibę (znajdującą się oczywiście w Sudetach) i kadre wywodzącą się z każdego regionu.

Bibliografia

1. Kurcz Z., Tutaj J., *Problemy społeczno-gospodarcze na polskich pograniczach*, Wałbrzych 2001.
2. Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Poznań 1997.
3. Mync A., Szula R., *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Warszawa 1999.
4. Tutaj A., Tutaj J., *Die deutsche Minderheit in Polen*, [w:] M. Schmeitzner, K. Stokłosa, *Partner oder Kontrahenten?*, Berlin 2008.
5. Tutaj J., *Kształtowanie się społeczeństwa regionu wałbrzyskiego w latach 1945–1989 i w latach 1989–1998 jako przykład oddziaływania obszarów pogranicza na lokalne społeczności*, [w:] R. Runge (red.), *Granice – obszary przygraniczne – euroregiony*, Katowice 2003.
6. Tutaj J., *Strategie rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2.
7. Tutaj J., *Problemy tożsamości religijnej na pograniczu polsko-czeskim*, [w:] *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej*, Zielona Góra 2003.
8. Tutaj J., *Programy europejskie na pograniczach Dolnego Śląska*, [w:] Z. Kurcz, *Polskie pogranicza w procesie przemian*, Wrocław 2014.

Streszczenie

Polityka regionalna na pograniczu sudeckim

W opracowaniu przedstawiam wpływ zarządzania władz regionalnych polskich, niemieckich i czeskich na wspólny obszar pogranicza sudeckiego. Celem artykułu jest identyfikacja i ocena czynników decydujących o skutecznym zarządzaniu na pograniczu sudeckim. Swoją analizę opieram na dokumentach strategicznych – strategiach rozwoju poszczególnych regionów, źródłach wtórnych, dostępnych opracowaniach i doświadczeniach liderów współpracy na pograniczu sudeckim. Wskazuję na stymulatory i bariery współpracy na badanym obszarze. Analizuję rzeczywisty na nią wpływ władz regionalnych. Przedstawiam zrealizowane projekty na pograniczu sudeckim oraz nowe, które mają zdynamizować współpracę, jak: Sudety Zdrój, Sudety Ring czy Sudety Brend.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, zarządzanie regionem, pogranicze sudeckie.

Summary

Regional policy at the borderland of Sudety Mountains

The study presents the impact of regional government management, Polish, German and

Czech one on the common borderland of the Sudety Mountains. The aim of the article is to identify and evaluate the factors determining effective management in the Sudety Mountains borderland area. I base my analysis on strategic documents – Development Strategies of individual regions, secondary sources, available studies and experiences of cooperation leaders on the Sudeten border. I point out the enhancers and barriers for the cooperation in the studied area. I analyse the real impact of regional authorities. I present projects that were completed on the Sudety Mountains borderland and the new ones that are to enhance the cooperation, such as: Sudety Zdrój, Sudety Ring, and Sudety Brend.

Keywords: regional policy, region management, the Sudety Mountains borderland.



Perspektywy samorządności lokalnej w społeczeństwie informacyjnym

Wprowadzenie

Pojęcia społeczeństwa informacyjnego i towarzyszącej mu gospodarki opartej na wiedzy należą do najczęściej wykorzystywanych kategorii we współczesnych naukach społecznych. Służą do opisu przemian zachodzących w społeczeństwach i gospodarkach pod wpływem rewolucji informacyjno-informatycznej. Przemiany te wywierają wpływ na wszystkie formy aktywności człowieka i dotyczą różnorodnych aspektów życia gospodarczego oraz społecznego. Oznacza to również, że w ramach społeczeństwa informacyjnego pojawiają się nowe zjawiska oraz wyzwania dla funkcjonowania samorządności lokalnej i samorządu terytorialnego¹.

Aby dokonać ich analizy, należy przede wszystkim zidentyfikować samo pojęcie społeczeństwa informacyjnego oraz jego wiodące atrybuty, a także te zjawiska, które będą przekładać się na funkcjonowanie samorządu terytorialnego i samorządności lokalnej.

W artykule można jedynie w skróconej, bardzo wybiórczej postaci przedstawić perspektywy samorządności lokalnej w społeczeństwie informacyjnym. Tą nową strukturą zainteresowana jest:

- socjologia, która próbuje dostosować swój dotychczasowy dorobek do zupełnie nowych wyzwań;
- politologia, która tworzy raczej mniej niż bardziej realistyczne modele rozwoju wirtualnych systemów politycznych²;

¹ *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 1997.

² Por. L. Porbski, *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, ww.akademicka.pl, Warszawa 2014.

- nauki o komunikacji międzyludzkiej, które próbują badać konsekwencje nowych relacji komunikacyjnych w społeczeństwie informacyjnym;
- nauki prawne, badające i analizujące podstawy prawno-instytucjonalne samorządności terytorialnej w społeczeństwie informacyjnym;
- filozofia, analizująca szeroko rozumiane konsekwencje istnienia społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy (mądrości); a także najważniejsza z naszego punktu widzenia:
- ekonomia.

Celem niniejszego opracowania jest określenie i krytyczna ocena perspektyw istnienia oraz rozwoju samorządności lokalnej w warunkach tworzącego się społeczeństwa informacyjnego. Główna teza dowodzona w opracowaniu jest następująca: w społeczeństwie informacyjnym samorządność lokalna przyjmuje odmienną od obecnej postać, wyznaczoną przez atrybuty takiego społeczeństwa. Badanie opiera się na modelowaniu dedukcyjnym, o prospektywnym i nieco futurologicznym charakterze. W analizie wykorzystano przede wszystkim własny dorobek autorski oraz własne spojrzenie na problematykę. Dominują w nim elementy związane z gospodarczymi podstawami nowych struktur społecznych. To one w znaczącej mierze decydować będą o sposobach istnienia i funkcjonowania samorządności terytorialnej w społeczeństwie informacyjnym i gospodarce opartej na wiedzy (mądrości). Z różnych powodów ograniczono analizę podejścia innych, poza ekonomią, dyscyplin nauki do zagadnienia samorządności terytorialnej w społeczeństwie informacyjnym.

Pojęcie i charakterystyka społeczeństwa informacyjnego

Bez względu na poziom analizy społeczeństwo informacyjne jest złożoną strukturą, opierającą swoje funkcjonowanie na sprawnym realizowaniu procesów informacyjnych, co decyduje o poziomie zaawansowania tych nowych struktur. Sprawność funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego jest związana głównie z informacją, a przede wszystkim:

- ze zdolnością do kreacji informacji przez poszczególne elementy składające się na takie społeczeństwo³;
- z umiejętnościami wykorzystania informacji w różnych formach aktywności ludzi, od gospodarczych po społeczne;

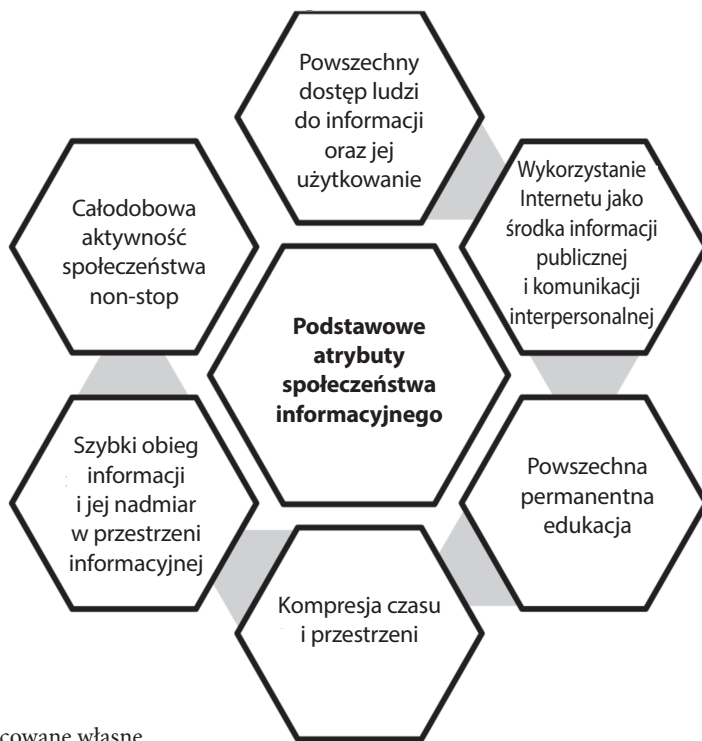
³ Por. P. Nowak, *Wpływ administracji publicznej na proces budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, dspace.uni.lodz.pl, Łódź 2012.

- z rolą, jaką informacja odgrywa w istnieniu, funkcjonowaniu i rozwoju społeczeństwa.

Dotyczy ona całego procesu informacyjnego, od pozyskiwania informacji, przez jej gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, transmisję aż po przetwarzanie, interpretację oraz wykorzystanie. Ten ostatni etap jest najważniejszy w społeczeństwie informacyjnym. Umiejętność wykorzystania informacji jest bowiem istotą funkcjonowania nowych struktur.

Schem. 1

Główne cechy społeczeństwa informacyjnego



Źródło: opracowane własne.

Nowa struktura organizacji społeczeństwa, jaką jest społeczeństwo informacyjne, posiada wiele ciekawych, a jednocześnie odmiennych od dotychczasowych struktur społecznych, atrybutów. Należą do nich m.in. (schemat 1):

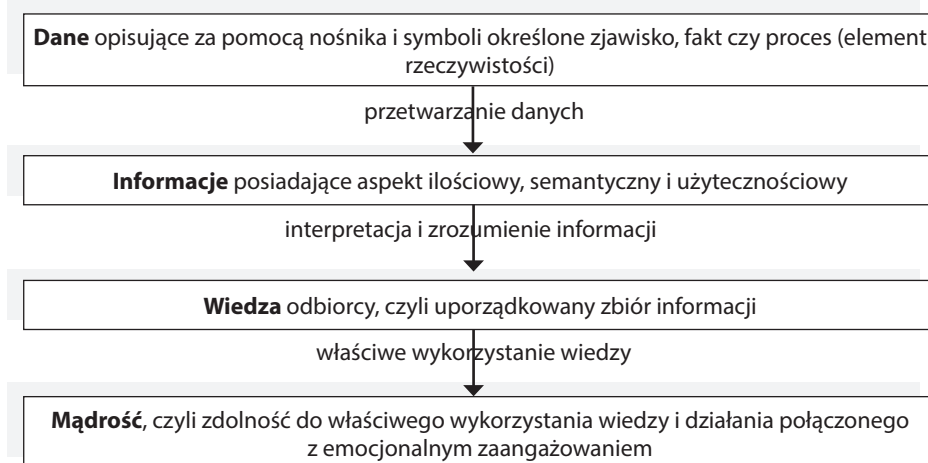
- powszechny dostęp ludzi do informacji oraz jej użytkowanie przy okazji różnych form aktywności człowieka;
- kompresja czasu i przestrzeni, przejawiająca się przyspieszeniem realizacji działań i ich koncentracją w czasie oraz przestrzeni;

- bardzo szybki obieg informacji i jej nadmiar w przestrzeni informacyjnej, w tym również w postaci szumu informacyjnego oraz informacji redundantnej;
- powszechna, permanentna edukacja, będąca nie tylko możliwością, ale wręcz koniecznością z punktu widzenia zjawiska wykluczenia informacyjnego;
- całodobowa aktywność społeczeństwa non-stop, przede wszystkim w zakresie aktywności informacyjnej;
- wykorzystanie Internetu jako środka informacji publicznej i komunikacji interpersonalnej, stającego się dominującym systemem informacyjnym.

Powszechny dostęp do informacji łączy się z istnieniem odpowiedniej infrastruktury oraz urządzeń umożliwiających docieranie do informacji, a nawet pozwalających na samoczynny napływ informacji do aktywnych oraz pasywnych odbiorców (samoczynna i sterowana dyfuzja informacji). Dostęp do informacji jest warunkiem wyjściowym istnienia i funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego. Nie oznacza oczywiście, że dane społeczeństwo osiągnęło pożądany i odpowiednio wysoki poziom zaawansowania. O tym decyduje bowiem przede wszystkim zakres i sposób użytkowania informacji. To natomiast łączy się z następującym procesem przemian (schemat 2): od danych, przez informacje do wiedzy, a na etapie końcowym – mądrości i prawdy.

Schem. 2

Relacje między danymi, informacjami i wiedzą oraz prawdą i mądrością



Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: A. Becla, *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2018, s. 45.

Dane pozwalają jedynie na mniej lub bardziej precyzyjny opis danego obiektu, z uwzględnieniem jego cechy (cech). Można je poddać określonym procedurom przetwarzania, które pozwalają na otrzymanie informacji o określonych aspektach ilościowych, semantycznych i użytecznościach⁴. Informacje te podlegają następnie interpretacji i zrozumieniu. Obejmują one przede wszystkim operacje myślowe, intelektualne, odbywające się w mózgu odbiorcy. W efekcie tych procesów oraz przestrzegania metodyki naukowej otrzymuje się wiedzę, czyli uporządkowany według określonych reguł zbiór informacji. Jeżeli jest on zweryfikowany ze względu na wiarygodność źródeł i prawdziwość (obiektywność) opisu, pozostaje właściwe wykorzystanie wiedzy. Sytuację taką określa się mianem mądrości, czyli zdolnością do właściwego wykorzystania wiedzy i działania połączonego z pożądanym emocjonalnym zaangażowaniem.

Kompresja czasu i przestrzeni przejawia się przede wszystkim przyspieszeniem realizacji działań, ich równoległym przebiegiem, a także koncentracją w czasie i przestrzeni. Oznacza to m.in. wykonywanie wielu przedsięwzięć, jakby równolegle, co zaburza ich temporalną strukturę i chronologię realizacji, a zatem wymaga innego systemu monitorowania oraz kontrolowania. Tworzy to również sytuację „potrzeby wielokrotnego bodźcowania”, zwłaszcza w odniesieniu do zadań i celów ważnych. W innym przypadku tracą one znaczenie, ze względu na dominację bodźców *in tempora* nad tymi, które posiadają charakter *ex post*. Jeżeli zatem nadawca chce utrzymać znaczenie swojego przekazu i zainteresowanie nim u odbiorcy, powinien stworzyć układ sekwencyjnych (w pewnym sensie redundantnych) w czasie bodźców, najlepiej o narastającym, kaskadowym charakterze, wraz ze zbliżającym się terminem realizacji przedsięwzięcia.

Bardzo szybki obieg informacji oraz jej nadmiar w przestrzeni informacyjnej jest kolejną cechą społeczeństwa informacyjnego. Członkowie tego społeczeństwa napotykają nadmiar informacji, nie dysponując odpowiednimi umiejętnościami (środkami) jej filtrowania i korzystania z niej. Jednocześnie pojawia się sytuacja złamania monopolu informacyjnego, ze względu na otwartość systemu komunikacji interpersonalnej i społecznej. Otwartość ta nie tylko ułatwia kreację, wręcz nadmierną, informacji, ale zmniejsza również odpowiedzialność za jej jakość (wiarygodność i prawdziwość). W ten sposób następuje swoiste „wymieszanie” informacji prawdziwych z nieprawdziwymi, a także fałszywymi. Odbiorcy nie posiadają natomiast dostatecznych możliwości weryfikowania ich prawdziwości. Niedoskonałość taką można nieco osłabić, przyjmując aprio-

⁴ Szerzej wyjaśniam te zagadnienia w pracy: A. Becla, *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2018, rozdział 1.3.

rycznie założenie o wiarygodności określonych źródeł informacji, np. urzędów jednostek samorządowych. Ta jednak jest również dość często kwestionowana. W efekcie przestrzeń informacyjna jest wypełniona wiedzą naukową oraz potoczną, szumem informacyjnym i informacją redundantną.

Powszechna i permanentna edukacja jest w ramach społeczeństwa informacyjnego nie tylko możliwością, ale wręcz koniecznością z punktu widzenia zjawiska wykluczenia informacyjnego. Stając się takim imperatywem, edukacja przyjmuje oczywiście formę formalną, realizowaną za pomocą szkół i uczelni, a także nieformalną, realizowaną przy wykorzystaniu Internetu, mass mediów i własnych działań edukacyjnych członków społeczeństwa informacyjnego. Poziom ich skuteczności gwarantuje lub nie zdolność ludzi do kreacji i wykorzystania informacji w ramach społeczeństwa informacyjnego.

Schem. 3

Przypuszczalna struktura społeczeństwa informacyjnego z punktu widzenia umiejętności posługiwania się informacją

Elita informacyjna, potrafiąca w pełni korzystać z informacji w różnych celach i potrafiąca kreować informację przy wykorzystaniu istniejących i dzięki tworzeniu nowych metod (5–10% społeczeństwa)

Zwyczajni użytkownicy, potrafiący korzystać z informacji w zakresie swoich umiejętności i narzucanych przez elitę warunków (sieci i programów) takiego użytkowania informacji, niewnoszący jednak własnego wkładu do zbioru metod i technik kreacji czy wykorzystywania informacji (70–85% społeczeństwa)

Wykluczeni informacyjnie, niepotrafiący wykorzystać dostępnych zasobów informacji z powodów kontestacyjnych (samowykluczenie) lub rzeczywistych (brak zdolności intelektualnych nadążania za zmianami) i pozostający na marginesie społeczeństwa informacyjnego (10–20% społeczeństwa)

Źródło: opracowanie własne.

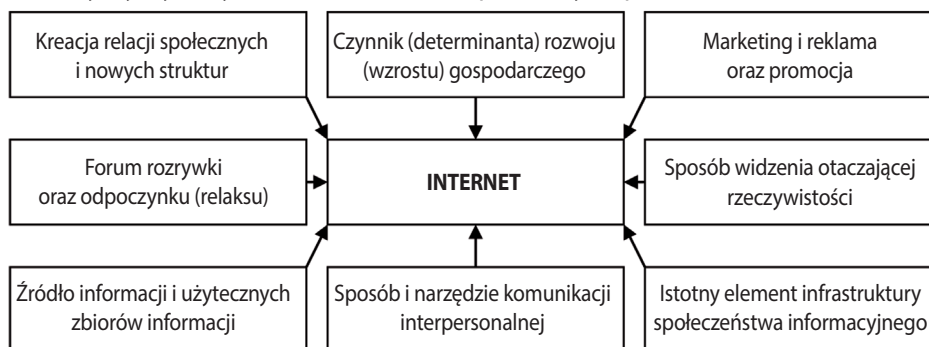
Można się spodziewać, iż społeczeństwo informacyjne przyjmie nową postać socjologiczno-strukturalną (schemat 3). Pojawia się elita informacyjna, wąska grupa dysponująca dostępem do najbardziej wartościowych zbiorów informacji oraz umiejętnościami korzystania z nich. Większość społeczeństwa tworzą użytkownicy sieci komputerowych w sytuacji przenikania technologii informacyjno-komunikacyjnych do wszystkich sfer życia i wzrostu uzależnienia od komputera. Największym wyzwaniem społeczeństwa informacyjnego jest grupa wykluczonych informacyjnie, których liczba jest również wskaźnikiem poziomu jego zaawansowania technologicznego.

W społeczeństwie informacyjnym zachodzą również zasadnicze zmiany w sposobach komunikowania się ludzi i tworzą się zupełnie nowe struktury społeczne i nowe podziały. W przypadku komunikacji interpersonalnej rośnie niewspółmiernie rola środków technicznych, co redukuje umiejętności odbioru emocji i lokuje je inaczej niż w przypadku komunikacji bezpośredniej (*face to face*). Społeczności nabierają charakteru wirtualnego. Wzrost znaczenia urządzeń technicznych oraz oprogramowania prowadzi również do zmiany przetwarzania informacji – odchodzi się od przetwarzania ich w umyśle na rzecz dokonywania tego w komputerze⁵.

Internet jest globalną siecią komputerową, którego 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. W nowoczesnym społeczeństwie Internet jest wykorzystywany na różnych płaszczyznach (schemat 4). Obejmują one m.in.: wykorzystanie gospodarczo-informacyjne takiej sieci, forum rozrywki i odpoczynku, nowy sposób widzenia otaczającej rzeczywistości czy sposób i narzędzie komunikacji interpersonalnej, a także kreacji określonych relacji społecznych i nowych struktur. Internet jest także istotnym elementem infrastruktury społeczeństwa informacyjnego czy czynnikiem rozwoju gospodarczego. Oczywiście sieć internetowa jest źródłem informacji i użytecznych zbiorów informacji.

Schem. 4

Płaszczyzny wykorzystania Internetu we współczesnym społeczeństwie



Źródło: opracowanie własne.

Zmiana sposobów komunikacji interpersonalnej wpływa także na metamorfozę relacji społecznych i prowadzi do kształtowania nowych struktur spo-

⁵ Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak, *Public Relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015.

łecznych. W miejsce dotychczas dominujących relacji grupowych opartych na wspólnocie interesów pojawiają się zmienne subgrupy, których podstawą jest zbieżność poglądów w bardzo wąskim zakresie, podobieństwo zainteresowań czy form spędzania czasu wolnego. Tworzy to znacznie bardziej zatowiszowane społeczeństwo, w ramach którego poszczególne jednostki i grupy nie tworzą się na bazie trwałych relacji. Oznacza to większą zmienność pojawiających się i zanikających wspólnot, a także technicyzację i instrumentalizację relacji międzyludzkich.

Tworzy to nową strukturę społeczną, która posiada określone atrybuty funkcjonalno-aksjologiczne (schemat 5). Należą do nich m.in. kreatywność i innowacyjność, a także elastyczność działania czy otwartość na otoczenie, co w efekcie daje rozwój przedsiębiorczości. Korzystanie z dostępnych systemów informacyjno-informatycznych z jednej strony prowadzi do upowszechniania nowych idei, procesów i praktyk, a z drugiej – skuteczniejszej absorpcji, akumulacji i wykorzystywania zasobów informacji (i wiedzy).

Schem. 5

Atrybuty funkcjonalno-aksjologiczne społeczeństwa informacyjnego



Źródło: A. Becla, Kształtowanie się kosztów pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych w świetle dorobku ekonomii dobrobytu (w warunkach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2018.

Nowa struktura społeczna, jaką jest społeczeństwo informacyjne, akceptuje i opiera się na określonym zestawie aksjologicznych wartości (schemat 6).

Schem. 6

Wartości uznawane w społeczeństwie informacyjnym i gospodarce opartej na wiedzy



Źródło: opracowanie własne.

Należą do nich m.in.: 1) praworządność i szanowanie praw innych, co jest wymagane, ale nie zawsze przestrzegane lub rozumiane jest w specyficzny sposób, 2) kreatywność i innowacyjność działania, co niesie dużą zmienność w tym zakresie, 3) elastyczność i otwartość na otoczenie, ze wszystkimi tego konsekwencjami, 4) racjonalność i naukowość postaw, chociaż niekoniecznie powszechne⁶, 5) stale doskonalenie i określone etosy ujawniające się w zachowaniach, ze specyficznym rozumieniem jakości, 6) przedsiębiorczość w działaniu, nie zawsze jednak oparta na zasadach etyczno-moralnych, 7) komunikatywność interpersonalna, z reifikacją tych relacji, a także 8) tolerancyjność w stosunku do ludzi, idei i wartości, pożądaną w deklaracjach oraz rzadszą w codziennych postawach.

We współczesnej literaturze można znaleźć wiele sposobów identyfikacji i interpretacji wiodących cech społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy⁷.

Wyzwania samorządności i samorządu terytorialnego w warunkach społeczeństwa informacyjnego

Powstanie i ewolucja społeczeństwa informacyjnego dotyczy także społeczności lokalnych. Oznacza to konieczność uwzględniania zupełnie nowych warunków (schemat 7). Prowadzi to m.in. do:

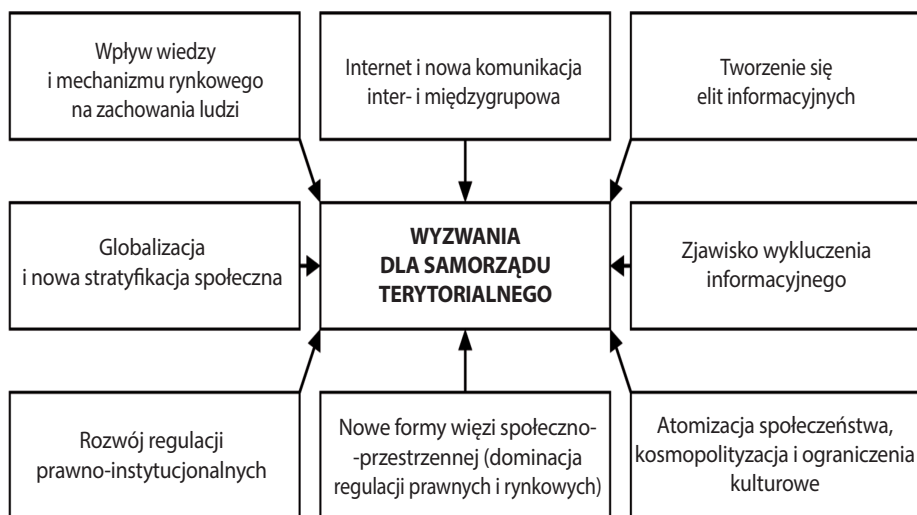
⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Szmyd, *Przyływ głupoty i odpływ rozumności*, „Przegląd” 2018, nr 5 (943), s. 38–40.

⁷ Zob. A. Becla, *Kształtowanie się kosztów pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych w świetle dorobku ekonomii dobrobytu (w warunkach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2018.

- nowej sytuacji w komunikacji interpersonalnej oraz międzygrupowej, niosącej daleko idące konsekwencje społeczne;
- tworzenia się elit informacyjnych oraz do równoległego zjawiska wykluczenia informacyjnego;
- atomizacji społeczeństwa, jego kosmopolityzacji oraz zmniejszenia ograniczeń kulturowych, co utrudnia tworzenie tradycyjnie rozumianych struktur społecznych, funkcjonujących według akceptowanych dotychczas zasad;
- nowych form więzi społeczno-przestrzennych, opartych na dominacji regulacji prawnych i mechanizmów rynkowych;
- przyspieszenia procesów globalizacyjnych i nowych stratyfikacji społecznych, co sprzyja upowszechnianiu się nawet dość odległych kulturowo rozwiązań;
- rosnącego wpływu wiedzy oraz mechanizmów rynkowych na zachowania ludzi, ale również rodzącego się buntu w tym zakresie, co pokazują akcje społeczne oparte na irracjonalizmie czy nawet ewidentnej głupocie.

Schem. 7

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



Źródło: opracowanie własne.

W konsekwencji wielu megaprocesów (powszechnych na poziomie mikro- i makroekonomicznym) pojawiają się nowe wyzwania, takie jak:

- coraz powszechniejsza informatyzacja relacji międzyludzkich;

- reifikacja komunikacji interpersonalnej i społecznej, przy redukcji znaczenia komunikacji bezpośredniej;
- nowy charakter sieci społecznych, z dominacją ekonomicznych relacji produktowo-usługowych;
- dominacja wirtualnych więzi w społecznościach lokalnych;
- zmiana charakteru wielu lokalnych przestrzeni geograficzno-społecznych (np. w sypialni i miejsca rekreacyjno-wypoczynkowe).

Coraz powszechniejsza informatyzacja relacji międzyludzkich tworzy nową sytuację dla istnienia oraz rozwoju samorządności i samorządu terytorialnego. Oznacza bowiem szerszy zakres komunikowania się z mieszkańcami w formie elektronicznej. Komunikacja ta powinna przyjmować postać bierną oraz czynną. W pierwszym przypadku sposób komunikacji wynika z tego, w jaki sposób prowadzone są i czy są na bieżąco aktualizowane samorządowe strony internetowe. W drugim natomiast dotyczy przekazywania ważnych informacji dotyczących społeczności lokalnych, samorządności i samorządu terytorialnego bezpośrednio mieszkańcom, którzy będą chcieli wejść do lokalnej sieci internetowej i informacje takie otrzymywać⁸.

Reifikacja komunikacji interpersonalnej i społecznej, przy redukcji znaczenia komunikacji bezpośredniej, także wskazuje organom samorządu terytorialnego i związanym z nimi osobom na ważne zjawiska. Zmniejsza się znaczenie bezpośrednich zebrań mieszkańców, ponieważ większość nie będzie brała w nich udziału. Takie zebrania tracą zatem atrybut reprezentatywności. Dotyczy to przede wszystkim osób młodych, skupiających się na własnej karierze zawodowej, obowiązkach rodzinnych i wychowaniu dzieci czy odpoczynku i/lub realizacji własnych zainteresowań. Zebrania mieszkańców gromadzą głównie osoby starsze (emerytów), często samotne. Komunikacja z młodszymi mieszkańcami będzie musiała przyjąć postać elektroniczną. Zdezaktualizowała się już obecnie forma bezpośredniej demokracji partycypującej (nawet we współczesnej Szwajcarii). W przyszłości komunikacja elektroniczna obejmie wybory, referenda i inne postaci badania opinii mieszkańców przez organy władzy samorządowej. Już obecnie wykorzystuje się w tym ostatnim zakresie fora społecznościowe i dyskusyjne. Możemy zatem oczekiwać w przyszłości rozwoju demokracji i samorządności elektronicznej.

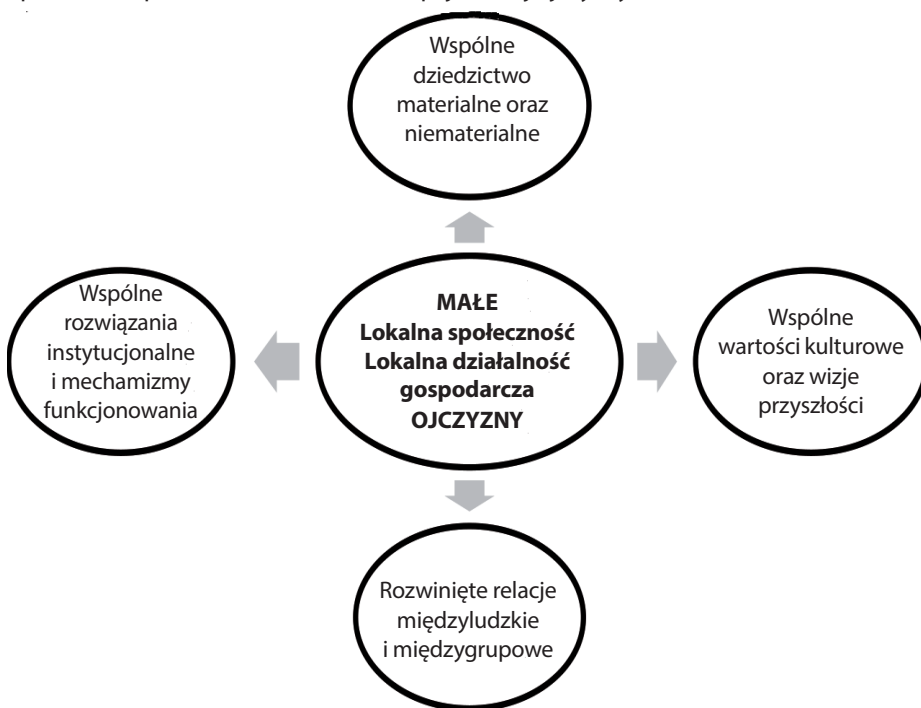
⁸ Szerzej zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.

Mieszkańcy współczesnych gmin coraz częściej żyją w wielu przestrzeniach, które nie stanowią dla nich „małych ojczyzn”⁹. O takiej strukturze społeczno-ekonomicznej możemy mówić, gdy spełnione są cztery następujące warunki (schemat 8):

- istnieje wspólne dziedzictwo materialne i niematerialne, które odzwierciedla pochodzenie i ewolucję historyczną danej lokalnej społeczności;
- akceptowane są wspólne wartości kulturowe oraz wizje przyszłości, będące podstawą kształtowania się relacji społecznych i podejmowania działań skierowanych na przyszły rozwój;
- funkcjonują rozwinięte relacje międzyludzkie i międzygrupowe, tworzące sieci społeczne wewnątrz lokalnej społeczności;
- istnieją i działają wspólne rozwiązania instytucjonalne i mechanizmy funkcjonowania, regulujące bieżące funkcjonowanie mieszkańców.

Schem. 8

Społeczna, oparta na lokalizmie koncepcja małej ojczyzny



Źródło: opracowanie własne.

⁹ M. Lisiński (red.), *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007.

Warunki te są jednak coraz rzadziej spełnione w warunkach ruchliwego przestrzennie i czasowo społeczeństwa, realizującego wiele form aktywności (np. praca, odpoczynek i rekreacja, edukacja i nauka) w różnych miejscach.

Dla współczesnych mieszkańców gmin są one miejscami ich pracy, odpoczynku, realizacji innych obowiązków czy fizycznego przebywania, które jednak nie spełniają warunków określonych jako podstawowe dla istoty i spójności istnienia społeczności lokalnej¹⁰. Dodatkowo są one traktowane coraz bardziej w sposób rynkowy, służący zaspokojeniu podstawowych potrzeb podobnie do mechanizmów rynkowych.

W przyszłych społecznościach lokalnych obserwować będziemy zanik wielu form życia wspólnoty, opartych przede wszystkim na bezpośredniej, fizycznej obecności (partycypacji) jej członków. Zostaną one zastąpione platformami elektronicznymi i nowymi formami komunikacji interpersonalnej oraz społecznej. Można sobie bez trudu wyobrazić, iż większość mieszkańców będzie się komunikować z władzami samorządowymi i innymi osobami żyjącymi w gminie za pomocą urządzeń elektronicznych. W nowoczesnych warunkach nie musimy znać innych mieszkańców, żeby podejmować decyzje¹¹.

Zasadniczej transformacji musi ulec lokalna polityka informacyjna. W kontekście zachodzących aktualnie przemian ograniczyć należy najpowszechniejsze błędy popełniane przez organy władzy samorządowej w tym zakresie (schemat 9), a zwłaszcza te polegające na:

- braku bezpośredniej, adresowanej oraz nieadresowanej komunikacji z mieszkańcami;
- istnieniu alienacji władzy, połączonej ze zjawiskiem poczucia jej nadrzędności czy misyjności;
- preferowaniu tradycyjnych sposobów informowania mieszkańców;
- tworzeniu sytuacji asymetrii informacyjnej i niskiej wiarygodności źródeł informacji;
- nieuwzględniania konsekwencji tworzenia się społeczeństwa informacyjnego i nowej ekonomii;
- braku badania potrzeb oraz preferencji mieszkańców;
- niskiej efektywności lub braku poprawnej lokalnej polityki informacyjnej;

¹⁰ *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 1997.

¹¹ Zob.: D. Fleszer, *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwa/Zarzadzanie_zeszyt/Zarzadzanie_zeszyt_3_2015, stan z dnia 30.03.2019, oraz P. Nowak, *Samorząd terytorialny w budowie społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.

- ograniczaniu aktywności do realizacji wąsko rozumianych zadań ustawowych.

Schem. 9

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



Źródło: opracowanie własne.

Powyższe błędy oraz coraz wyraźniejsza ewolucja społeczeństwa ku społeczeństwu informacyjnemu oraz gospodarki, w kierunku jej formy opartej na wiedzy, wymagają podjęcia już obecnie odpowiednich działań korekcyjnych i kreacyjnych na poziomie samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych (tabela 1).

Należą do nich przede wszystkim:

- prowadzenie aktualnych informacyjnie i atrakcyjnych medialnie lokalnych (samorządowych) stron internetowych, nadążających za aktualnymi trendami;
- zbudowanie lokalnej sieci elektronicznego przesyłania informacji związanych z samorządnością, samorządem terytorialnym i społecznościami lokalnymi, o adresowanym charakterze;
- stworzenie infrastruktury informacyjnej dla samorządności i demokracji elektronicznej, umożliwiającej pełną partycypację wszystkich mieszkańców lokalnych społeczności;
- uwzględnienie wirtualizacji i atomizacji społeczeństwa w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego;
- przygotowanie zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego do zmiany charakteru lokalnej przestrzeni geograficzno-społeczno-gospodarczej.

Tab. 1.

Działania niezbędne dla poprawnego funkcjonowania samorządności i samorządu terytorialnego w warunkach społeczeństwa informacyjnego i Internetu

Przedsięwzięcia wyjściowe
Prowadzenie aktualnych informacyjnie i atrakcyjnych medialnie lokalnych (samorządowych) stron internetowych
Zbudowanie lokalnej sieci elektronicznego przesyłania informacji związanych z samorządnością, samorządem terytorialnym i społecznościami lokalnymi
Stworzenie infrastruktury informacyjnej dla samorządności i demokracji elektronicznej
Uwzględnienie wirtualizacji i atomizacji społeczeństwa w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego
Przygotowanie zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego do zmiany charakteru lokalnej przestrzeni geograficzno-społeczno-gospodarczej

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Powstanie społeczeństwa informacyjnego ma głębokie oraz różnorodne konsekwencje dla praktycznie wszystkich form aktywności człowieka, zarówno tych związanych z gospodarką, jak i tych o charakterze pozaekonomicznym. Inne warunki społeczne, które są efektem tworzenia się nowych struktur, wpływają również na istnienie (postać) i funkcjonowanie samorządności i samorządu terytorialnego. Tworzą zatem nowe wyzwania, które można łączyć m.in. z:

- koniecznością dostosowania się samorządności i samorządu terytorialnego do nowych formuł komunikacji interpersonalnej, z konkretnym adresatem oraz społecznej, który takiego adresata nie posiada;
- tworzeniem się demokracji elektronicznej, wykorzystywanej zarówno w procedurach konsultacji społecznych, jak i bezpośredniego głosowania;
- nowymi wyzwaniami, które pojawiają się przed polityką informacyjną, realizowaną na poziomie lokalnym przez organy władzy samorządowej i różne instytucje społeczne;
- faktem, iż dokonuje się zmiana charakteru lokalnej przestrzeni geograficzno-społecznej, która przestaje być miejscem stałego zamieszkania i pracy, stając się swoistą „sypialnią” oraz obszarem odpoczynku i rekreacji.

Idea „małej ojczyzny” nabiera w społeczeństwie informacyjnym innego charakteru, stając się – zamiast realnej przestrzeni geograficzno-społecznej – przestrzenią wirtualną, opartą na relacjach informacyjno-informatycznych. „Mała ojczyzna” przestała kojarzyć się z realnymi relacjami społecznymi.

W efekcie zmian wywoływanych przez kształtujące się społeczeństwo informacyjne powstają, w miejsce dawnych związków sąsiedzkich czy rodzinnych, relacje wirtualne.

W społeczeństwie informacyjnym i nowych warunkach szczególnej roli nabiera globalna sieć informacyjno-informatyczna Internet, co musi być uwzględnione przez organy władzy samorządowej. Inaczej mówiąc, samorządność będzie się wirtualizować. Oznacza to, że jednostki samorządowe będą musiały dostosować swoje działania do nowej sytuacji. W przyszłości samorządność będzie się realizować w wirtualnej formie, w taki też sposób będą działać jednostki samorządu terytorialnego.

Z powyższych rozważań wynika kilka wniosków dotyczących funkcjonowania i rozwoju samorządności terytorialnej w warunkach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy w dobie Internetu. Powstanie i rozwój społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy zmieniło zasadniczo warunki funkcjonowania społeczności lokalnych, a tym samym samorządności terytorialnej. Metamorfozie uległy uwarunkowania informacyjno-komunikacyjne poszczególnych jednostek i grup społecznych. Bardzo istotnym elementem zachodzących zmian jest istnienie „sieci sieci” – Internetu. Następujące 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.

Bibliografia

1. Becla A., *Kształtowanie się kosztów pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych w świetle dorobku ekonomii dobrobytu (w warunkach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2018.
2. Becla A., *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2018.
3. Chmielewski Z., Kuca P., Polak R., *Public Relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015.
4. Fleszer D., *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Zarzadzanie_zeszyt/Zarzadzanie_zeszyt_3_2015, stan z dnia 30.03.2019.

5. Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
6. Lisiński M. (red.), *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007.
7. Nowak P., *Samorząd terytorialny w budowie społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.
8. Nowak P., *Wpływ administracji publicznej na proces budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, dspace.uni.lodz.pl, Łódź 2012.
9. Porębski L., *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, ww.akademicka.pl, Warszawa 2014.
10. Szmyd J., *Przyływ głupoty i odpływ rozumności*, „Przegląd” 2018, nr 5 (943), s. 38–40.
11. *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 1997.

Streszczenie

Perspektywy samorządności lokalnej w społeczeństwie informacyjnym

Autorka przedstawiła główne cechy społeczeństwa informacyjnego, jak również omówiła sposoby wykorzystania Internetu. Zidentyfikowała współczesne wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym w społeczeństwie samorządowym. Zaprezentowała także niezbędne działania w zakresie dostosowania samorządu terytorialnego do nowych warunków. Dotyczy to również lokalnej polityki informacyjnej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, społeczeństwo informacyjne, Internet.

Summary

The perspective of local self-government in the informative society

Authoress introduced the main features of the informative society. She also talked over the used ways of Internet. The authoress identified contemporary challenges standing before the territorial council in the informative society. She presented also indispensable workings in the range of the adaptation of the territorial council to new conditions. This also relates to the local informative politics.

Keywords: territorial council, informative society, Internet.

Koncepcja *urban resilience*: założenia, treść, możliwości implementacji

Wprowadzenie

Od kilku dekad liczba ludności miejskiej w skali świata gwałtownie rośnie. Współczesny rozwój ośrodków miejskich jest w wielu przypadkach procesem dość chaotycznym i niedostatecznie zaplanowanym. Na funkcjonowanie miast bardzo silnie oddziałują zjawiska o charakterze lokalnym, jak i procesy globalne dotyczące miejskiego środowiska przyrodniczego, funkcjonowania gospodarki czy zjawisk społecznych. Powoduje to, że zagadnienie stabilności i zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich staje się coraz bardziej aktualne. Jednym z nowych podejść do tego zagadnienia jest koncepcja *urban resilience*. Jej podstawą jest traktowanie miasta jako systemu, którego przetrwanie i rozwój dokonuje się w warunkach równowagi (homeostazy) wewnątrzsystemowej. System taki jest autopojetyczny i samoreferencyjny, a więc posiada zdolności adaptacyjne; gdy sprawnie funkcjonuje, potrafi dostosować się do zmieniających się okoliczności.

Urban resilience winno być interpretowane jako pojęcie określające pewną mierzalną charakterystykę systemu miejskiego (kwestia sposobu pomiaru i wskaźników pozostaje dyskusyjna). Z przeglądu badań wynika, że coraz częściej *urban resilience* postrzegane jest jako wartość, filozofia prowadzenia polityki miejskiej. Takie podejście sprawia, iż można również mówić o *urban resilience* jako o koncepcji czy nawet paradygmacie. W niniejszym artykule *urban resilience* prezentowane jest jako kategoria pojęciowa i kształtująca się wokół niej koncepcja.

Wprowadzenie *urban resilience* do obrotu naukowego ma ułatwić odpowiedź na pytanie, jakie czynniki grożą stabilności systemu i w jaki sposób neutralizować potencjalne zagrożenie. Podkreślić należy, że pojęcie *urban resilience* nie zostało do tej pory jednoznacznie zdefiniowane i było stosowane w rozmaitych

kontekstach – główne zagrożeń i katastrof naturalnych, bezpieczeństwa energetycznego i stabilności ekonomicznej.

W przypadku studiów miejskich (*urban studies*) można mówić o ekspansji myślenia ekonomicznego, zwłaszcza neoliberalnego. Podobnie jest z kategorią *urban resilience*, która używana jest w kontekście stabilności gospodarczego rozwoju miast, a która jednakże może być także stosowana w kontekście zjawisk społeczno-politycznych zachodzących w mieście. Jej potencjał heurystyczny jest w literaturze przedmiotu oceniany niejednoznacznie¹. Celem niniejszego artykułu jest omówienie genezy koncepcji *urban resilience*, jej treści i możliwości stosowania w odniesieniu do zjawisk społecznych. Wydaje się to uzasadnione, co potwierdzają pojawiające się zagraniczne publikacje naukowe². Do tej pory w polskich naukach społecznych kategoria *urban resilience* jest praktycznie nieobecna. Odnosić należy badania Adama Drobnia (który termin *urban resilience* tłumaczy jako „prężność miasta”³), których autor zwraca uwagę na aspekt równowagi ekonomicznej. Uzasadnione wydaje się, by termin *resilience* tłumaczyć jako „odporność”⁴. Dzięki temu łatwiej zapytać o istotę *urban resilience*, formułując pytania: zagrożen o jakim charakterze dotyczy odporność? W jakich okolicznościach występuje ona? Przy użyciu jakich środków można wzmacniać odporność? .

Teoria systemowo-funkcjonalna jako podstawa koncepcji *urban resilience*

Teoria systemów w II połowie XX w. święciła triumfy i została spopularyzowana w różnych dyscyplinach naukowych. Mając swoje źródła w ogólnej teorii systemów Ludwiga von Bertalanffy’ego, została skutecznie zaadaptowana na potrzeby socjologii czy politologii. Obecnie cieszy się mniejszą popularnością, krytyce poddano m.in. możliwość delimitacji granic systemu oraz identyfikacji jego części, aczkolwiek nigdy nie została zakwestionowana, bowiem posiada olbrzymi potencjał heurystyczny. Koncepcja *urban resilience*, osadzona na gruncie teorii systemowej, jest interpretowana w perspektywie neoinstytucjonalnej⁵.

¹ Por. S. Davoudi, *Resilience: a bridging concept or a dead end?*, „Planning Theory and Practice” 2012, t. 13 (2), s. 299–307.

² Zob. M. Cote, A.J. Nightingale, *Resilience thinking meets social theory: Situating social change in socio-ecological systems (SES) research*, „Progress in Human Geography” 2012, t. 36 (4), s. 475–489.

³ A. Drobnia, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1.

⁴ Por. J. Burszta, *Miasta podwyższonego ryzyka*, „Magazyn Miasta” 2016, nr 13.

⁵ T. Lang, *Urban Resilience and New Institutional Theory – A Happy Couple for Urban and Regional Studies?*, „German Annual of Spatial Research and Policy” 2010, s. 15–24.

O powstaniu i działaniu systemu decyduje istnienie elementów składowych, które pozostają ze sobą w funkcjonalnej więzi. W takich kategoriach można interpretować funkcjonowanie społeczności lokalnych, terytorialnych systemów społecznych, w tym organizmów miejskich⁶. Są to niewątpliwie szczególne systemy społeczne – mamy w nich do czynienia z dużą intensyfikacją praktyk społecznych, przepływem kapitałów, wytwarzaniem usług i ich konsumpcją, pluralizmem postaw i poglądów. Potwierdza to m.in. definicja miasta Aleksandra Wallisa, według której jest ono „złożonym z dwóch organicznie powiązanych na zasadzie sprzężeń zwrotnych, lecz autonomicznych podsystemów – urbanistycznego i społecznego”⁷. Miasta są zatem systemami złożonymi i wielowymiarowymi. W zasadzie wszystkie współczesne koncepcje badań nad miastem, klasyfikowane jako nurty: polityczno-ekonomiczny, społeczny, kulturalny i humanistyczny, w określonym stopniu odwołują się do teorii systemowo-funkcjonalnej⁸.

By mówić o mieście jako o systemie, niezbędne jest wyróżnienie jego elementów. Przede wszystkim można mówić o podsystemach systemu miejskiego. Obejmuje on wszystkie sfery funkcjonowania miasta, w tym:

- podsystem środowiskowo-przyrodniczy,
- podsystem gospodarczy,
- podsystem administracyjno-polityczny,
- podsystem społeczno-kulturowy.

We wszystkich podsystemach funkcjonują podmioty, których celem jest zaspokajanie własnych potrzeb. Należą do nich podmioty publiczne, prywatne (biznesowe) oraz społeczne. W tych grupach uczestników systemu miejskiego można wyróżnić bardziej sprecyzowane grupy o różnym charakterze i stopniu instytucjo-

⁶ Zob. np.: R. Domański, *Ogólna teoria systemów a integracja badań nad miastem*, [w:] B. Jałowicki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych*, Instytut Śląski, Katowice 1971; B. Jałowicki, *Miasto doby przemysłowej. Uwagi o podejściu systemowym*, [w:] H. Imbs (red.), *Miasto i kultura polska doby przemysłowej. Przestrzeń*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988; Z. Chojnicki, *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*, „Przegląd Geograficzny” 1988, t. 60, z. 4.

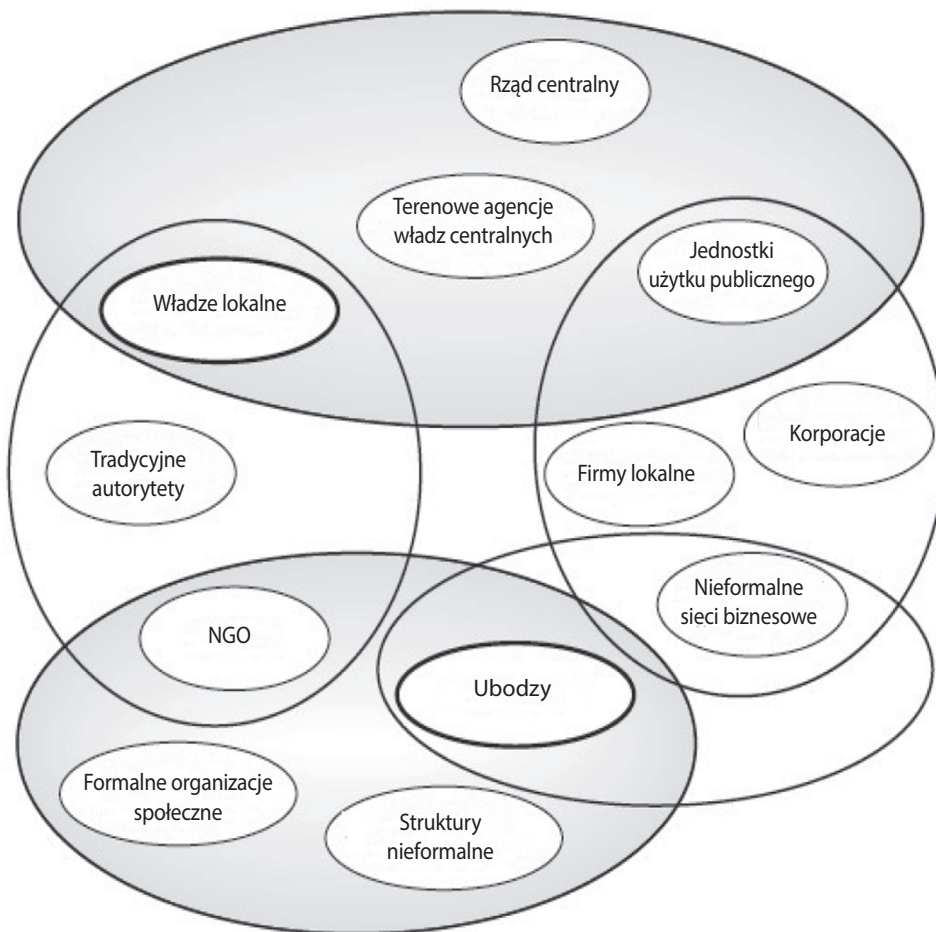
⁷ A. Wallis, *Socjologia przestrzeni*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1990, s. 45.

⁸ J.J. Parysek, *Miasto w ujęciu systemowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, rok 77, z. 1; W. Maik, *Nowe ujęcia i koncepcje badawcze w studiach nad współczesnym miastem*, [w:] T. Marszał (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016; R. Czachor, *Teoria systemowo-funkcjonalna a badania i zarządzanie społecznościami lokalnymi*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1, s. 17–35. Za pionierskie opracowanie zagadnienia funkcjonowania miasta w kategoriach systemowych uznać można: W. Narojek, *System władzy w mieście. Studium monograficzne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.

nalizacji. Przedstawiona na rycinie 1 koncepcja jest jednym z możliwych opisów aktorów polityki miejskiej. Cechą współczesnych miast Zachodu jest rozwój sektora społecznego, zarówno w postaci organizacji pozarządowych, coraz częściej przejmujących odpowiedzialność za wykonywanie części usług publicznych, jak i formalnych i nieformalnych ruchów miejskich i grup protestu (o charakterze NIMBY). Każdy z wymienionych uczestników systemu miejskiego, funkcjonując w wielu z wymienionych podsystemów, generuje liczne potencjalne areny konfliktów oraz źródeł niestabilności systemu. W sprawnie funkcjonującym systemie miejskim napięcia są agregowane i konwertowane wewnątrz systemu w określone decyzje.

Ryc. 1

Koncepcja uczestników systemu miejskiego według N. Devasa



Źródło: N. Devas, *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Earthscan Publ., London–Sterling 2004, s. 25.

Wymiar przestrzenny funkcjonowania współczesnych metropolii traci na znaczeniu – stają się one organizmami sieciowymi, w których przepływy kapitałów zachodzą na skalę globalną, najczęściej będąc niezależnymi od lokalnych uwarunkowań funkcjonowania poszczególnych metropolii. Oznacza to, że ich funkcjonowanie ma coraz bardziej otwarty charakter, coraz więcej czynników zewnętrznych zyskuje wpływ na ich rozwój. Procesy zachodzą szybciej, na większą skalę i gwałtowniej, czyli często nie są możliwe do przewidzenia i opamowania. W tych warunkach tym większe znaczenie posiada samoreferencyjność i autopojetyczność systemów oraz ich wcześniejsze doświadczenia, istnienie tzw. pamięci organizacyjnej. Wspomniany A. Wallis twierdzi, że miasta posiadają mechanizmy regulacyjne umożliwiające stabilizację ich podsystemów⁹.

Największe współczesne miasta, szczególnie metropolie, są postrzegane jako węzły, a zatem mogą w dużym stopniu funkcjonować w oderwaniu od swojego najbliższego otoczenia¹⁰. Deterytorializacja i nieliniowy charakter procesów rozwoju nie przeszkadzają jednak o kontynuowaniu badań nad problematyką miejską w ujęciu systemowo-funkcjonalnym. Odnotować należy istotną rozbudowę siatki pojęciowej dotyczącej studiów miejskich właśnie w związku z oddziaływaniem zjawisk ogólnie definiowanych w ramach globalizacji. Badana jest – będąca w centrum uwagi niniejszego studium – odporność miejska (*urban resilience*), a także m.in.: wrażliwość miejska (*urban vulnerability*) czy stosunkowo popularna inteligencja miast (*smart city*).

Geneza i ewolucja *urban resilience*

Pojęcie *urban resilience*, miasta odpornego, pojawiło się w literaturze naukowej w 1973 r. w artykule Crawforda S. Hollinga *Odporność i stabilność systemów ekologicznych*¹¹. Odporność określał on jako zdolność ekosystemu do zachowania jego podstawowych charakterystyk funkcjonalnych w związku z pojawieniem się określonych zakłóceń. W zasadzie we wprowadzonym przez C.S. Hollinga pojęciu i sposobie prowadzenia badań widać wpływ koncepcji społeczeństwa organicznego Herberta Spencera, socjologicznej szkoły chicagowskiej i ekologów miejskich, m.in. Amosa Hawleya. Autor ten odwoływał się do ekologii społecznej, jednak zajmując się przede wszystkim przyrodniczymi aspektami zagadnienia funkcjonowania systemów miejskich.

⁹ A. Wallis, *op. cit.*, s. 47.

¹⁰ B. Jałowiecki, *Czy metropolia jest miastem?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 7; R. Matyja, *Miasto jako przestrzeń, węzeł i system. Analiza z perspektywy badań politologicznych*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 3 (41), s. 5–16.

¹¹ C.S. Holling, *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, t. 4, s. 1–23.

Przed dekadą pojęcie to powróciło na szerszą skalę do debaty naukowej, tym razem w związku z klęskami żywiołowymi, jak fale tsunami w Azji czy huragany w Ameryce Północnej. Wówczas „odporność” wciąż interpretowano głównie jako zdolność systemu do odzyskania pierwotnych właściwości po doświadczeniu zakłóceń o charakterze przyrodniczym¹². W kolejnych latach pojęcia *urban resilience* zaczęto używać częściej i w szerszym kontekście ekonomicznym oraz społecznym. Uwagę zwraca się m.in. na problem wykluczenia społecznego (np. grup imigrantów), segregacji społeczno-przestrzennej, zagrożenia terroryzmem¹³. Niektórzy badacze twierdzą wręcz, że *urban resilience* zastąpiło *urban sustainability* (zrównoważony rozwój miejski), stając się główną koncepcją w obszarze studiów miejskich¹⁴. O rosnącym znaczeniu *urban resilience* jako kategorii analitycznej świadczy też m.in. powstanie interdyscyplinarnej sieci badawczej Resilience Alliance czy Resilient City Organization¹⁵.

Należy nadmienić, że pojęcie *resilience* jest coraz częściej włączane do obiegu naukowego i aktów normatywnych – pojawia się m.in. w *Global Strategy for the EU*. W dokumencie tym rozumiane jest jako ogólna zdolność Unii Europejskiej do pokonywania kryzysów różnego typu: energetycznych, migracyjnych, bezpieczeństwa wojskowego czy cybernetycznego. W 2016 r. Milenijne Cele Rozwoju, przyjęte w ramach Projektu Milenijnego ONZ w 2000 r., zostały zastąpione, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2015 r., 17 Celami Rozwoju Zrównoważonego (*17 Sustainable Development Goals*), będącymi częścią Agendy na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 (*2030 Agenda for Sustainable Development*)¹⁶. Wśród tychże celów sformułowano „uczynienie miast inkluzywnymi, bezpiecznymi, odpornymi oraz zrównoważonymi” (cel 11). Dokument ten nie ma mocy prawnie wiążącej, jest jedynie deklaracją i zobowiązaniem jej sygnatariuszy do określonego postępowania.

Zagadnienie odporności miejskiej stało się również przedmiotem uwagi konferencji Narodów Zjednoczonych UN-Habitat, która w 2012 r. zaproponowała

¹² J. Simme, R. Martin, *The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” 2009, t. 3, nr 1, s. 27–43.

¹³ Zob. np. J. Coaffee, *Terrorism, Risk and the Global City. Towards Urban Resilience*, Ashgate Publishing, Farnham 2009.

¹⁴ S. Meerow, J.P. Newell, *Urban resilience for whom, what, when, where, and why?*, „Urban Geography” 2016, t. 147, s. 38–49; X. Zhang, H. Li, *Urban resilience and urban sustainability: What we know and what do not know?*, „Cities” 2018, nr 72, s. 141.

¹⁵ *Resilience Alliance*, <https://www.resalliance.org/>, stan z dnia 14.02.2019; *Resilient City Organization*, <https://www.100resilientcities.org/>, stan z dnia 14.02.2019.

¹⁶ *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, <http://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja>, stan z dnia 15.02.2019.

ramowe narzędzie do wdrażania działań z zakresu odporności miejskiej (*City Resilience Profiling Tool*)¹⁷. Znalazło ono zastosowanie w takich miastach jak Barcelona, Teheran czy Wellington. Rezultaty i dobre praktyki są publikowane w *Trends in Urban Resilience*¹⁸.

Pojęcie *resilience* ma pozytywne konotacje, różniąc się od innych terminów opisujących kondycję miasta wobec zagrożeń, jak podatność (*vulnerability*), kruchość (*fragility*) bądź ryzyko (*risk*). Odnotowania godny jest fakt, że w ostatnich latach pojawia się wiele koncepcji odnoszących się do problematyki miejskiej, w tym miasta inteligentnego (*smart city*), miasta kreatywnego (*creative city*), kompaktowego (*compact city*), elastycznego (*flexible city*) czy zrównoważonego (*sustainable city*). Można zatem mówić o swoistej modzie na mnożenie kategorii pojęciowych odnoszących się do współczesnej fazy rozwojowej miast.

W konsekwencji uznania miasta za system należy zadać pytanie o uwarunkowania zachowania przez nie homeostazy (równowagi wewnątrzsystemowej) oraz zagrożeń dla tego stanu. To oczywiste, że miasto, jak każdy system, podlega stałej ewolucji, transformuje się, właściwie reagując na wpływ czynników z otoczenia i wnętrza systemu w procesie konwersji wewnątrzsystemowej. Do czynników tych należą m.in.: procesy demograficzne (starzenie się społeczeństwa, napływ migrantów zza granicy), zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego, podatność na globalne kryzysy ekonomiczne, problemy energetyczne, stan środowiska naturalnego i klęski żywiołowe.

Definicja i treść *urban resilience*

Jak wskazano wyżej, współcześnie coraz częściej spotykana jest rozszerzająca interpretacja pojęcie *urban resilience*. Manifestuje się to w prezentowanych obecnie definicjach:

- „*urban resilience* oznacza zdolność systemu miejskiego i wszystkich jego składowych społeczno-ekologicznych i społeczno-technicznych sieci w wymiarze czasowym i przestrzennym do zachowania bądź szybkiej transformacji systemu w zakresie ograniczającym bieżące lub przyszłe zdolności adaptacyjne”¹⁹;

¹⁷ *City Resilience Profiling Tool. Guide*, <http://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2018/02/CRPT-Guide.pdf>, stan z dnia 22.02.2019.

¹⁸ *Trends in Urban Resilience 2017*, http://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2017/11/Trends_in_Urban_Resilience_2017.pdf, stan z dnia 22.02.2019.

¹⁹ S. Meerow, J.P. Newell, M. Stults, *Defining urban resilience: A review*, „Landscape and Urban Planning” 2016, t. 147, s. 39.

- „*urban resilience* to zdolność systemu miejskiego do absorpcji czynników zaburzających na wejściu do systemu, do konwersji wewnętrznej, tak by zachować główne funkcje, strukturę, tożsamość i sprzężenie zwrotne”²⁰;
- „*urban resilience* określa zdolność miasta do absorpcji, adaptacji i reakcji na zmiany w systemie miejskim”²¹;
- „*urban resilience* to stopień, do którego system może funkcjonować efektywnie w czasie zmian w jego otoczeniu”²²;
- „*urban resilience* to mierzalna zdolność każdego systemu miejskiego, wraz z jego mieszkańcami, do zachowania ciągłości w czasie szoków i kryzysów i pozytywnej adaptacji i transformacji w kierunku rozwoju zrównoważonego”²³.

Jak widać, można mówić o konsensusie w kwestii istoty *urban resilience*. Jest ona postrzegana jako właściwość systemu, jego zdolność do reakcji na czynniki naruszające homeostazę. Powyższe, rozszerzające pojmowanie *urban resilience* rodzi pytanie: jakie czynniki niosą zagrożenie dla społecznego systemu miejskiego? Jeśli przetłumaczymy pojęcie *urban resilience* jako „odporność miasta”, to: na co, kiedy i jakich okolicznościach ma być ono odporne? Otwartą sprawą pozostaje również, w jaki sposób system miejski identyfikuje te czynniki oraz jakie podejmuje działania zaradcze przywracające systemowi równowagę (akty na „wejściu” do systemu i „wyjściu” z niego). Ta druga kwestia to jednak problem *stricto* akademicki, nierozzerwalnie związany z teorią systemową.

W próbie identyfikacji obszarów, których dotyczy zagadnienie odporności miejskiej pomocna może być zaadaptowana przez zespół Sary Meerow koncepcja Petera Dickena, zgodnie z którą system miejski można określić jako kompleksowy, adaptacyjny ekosystem społeczny, składający się z czterech współzależnych podsystemów (por. rycinę 2):

- systemu współzarządzania (*governance networks*), będącego siecią współzależności głównych aktorów politycznych sceny miejskiej (np. zgodnie z przedstawioną wyżej koncepcją N. Devasa),

²⁰ B. Walker, C.S. Holling, S.R. Carpenter, A. Kinzig, *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*, „Ecology and Society” 2004, nr 9 (2).

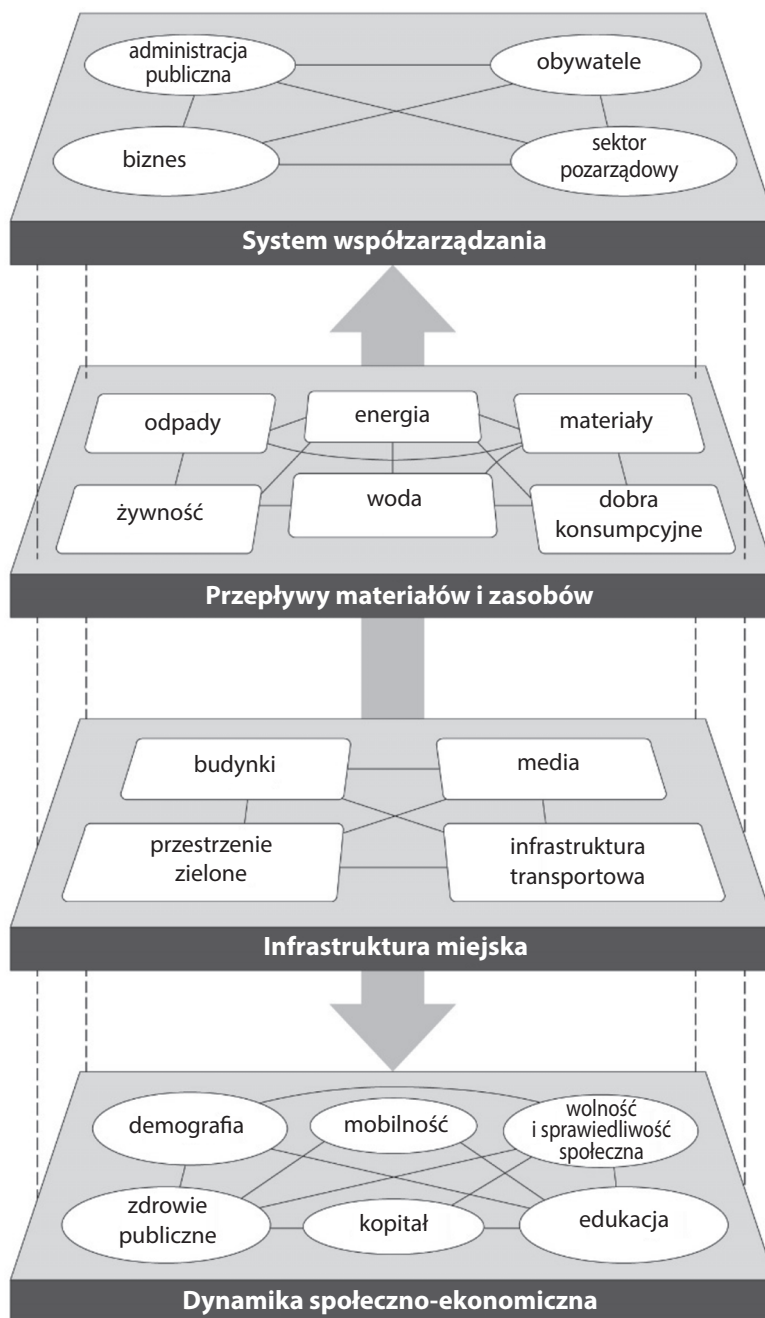
²¹ K.C. Desouza, T.H. Flanery, *Designing, planning, and managing resilient cities: A conceptual framework*, „Cities” 2013, nr 35, s. 89.

²² F. Collier, J. Hambling, S. Kernaghan i in., *Tomorrow's cities: a framework to assess urban resilience*, „Urban Design and Planning” 2014, nr 167, s. 80.

²³ *City Resilience Profiling Tool*, op. cit., s. 13.

Ryc. 2

Wielopłaszczyznowa koncepcja systemu miejskiego



Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu: S. Meerow, J.P. Newell, M. Stutts, *Defining urban resilience: A review*, „Landscape and Urban Planning” 2016, t. 147.

- przepływów zasobów (*networked material and energy flows*),
- infrastruktury miejskiej (*urban infrastructure and form*),
- dynamiki społeczno-ekonomicznej (*socio-economic dynamics*)²⁴.

Podobnie wspomniana sieć naukowa Resilience Alliance w swych badaniach posługuje się koncepcją czterech podsystemów miejskich, które definiuje następująco:

- system współzarządzania (*governance networks*),
- przepływy metaboliczne (*metabolic flows*),
- infrastruktura (*built environment*),
- dynamika społeczna (*social dynamics*)²⁵.

Również cztery płaszczyzny odporności miejskiej wyróżnia się w diagnozie kondycji miejskiej City Resilience Index (CRI), opracowywanej w ramach projektu Fundacji Rockefellera (o czym mowa poniżej).

Przyjęcie założenia o istnieniu powiązanych ze sobą, lecz cechujących się własną specyfiką, podsystemów miejskich/płaszczyzn odporności prowadzi do wniosku, że każdy z podsystemów może w różnym stopniu charakteryzować się odpornością. W literaturze przedmiotu wymienia się następujące atrybuty odporności miejskiej:

- adaptacyjność, zdolność do dopasowania się do zmiennych okoliczności;
- łączalność, zdolność do kreowania nowych powiązań i jakości wewnątrz systemu;
- różnorodność, heterogeniczność elementów systemu miejskiego;
- efektywność, zdolność osiągania zakładanych rezultatów;
- nadmiarowość (redundancja), zdolność zapewnienia zasobów w przypadku ich istotnego ograniczenia;
- współzależność, zdolność do zacieśniania relacji pomiędzy elementami systemu²⁶.

Zatem w świetle powyższego można zapytać: jakie czynniki niosą zagrożenie dla społecznego systemu miejskiego? W jaki sposób podjąć próbę definiowania potencjalnych zagrożeń dla stabilności miasta? Sara Meerow i Joshua P.

²⁴ P. Dicken, *Global Shift: Mapping the changing contours of the world economy*, Guilford Press, New York 2011; S. Meerow, J.P. Newell, M. Stults, *Defining urban resilience*, *op. cit.*, s. 45.

²⁵ *Resilience Alliance*, <https://www.resalliance.org/>, stan z dnia 14.02.2019.

²⁶ A. Drobnia, *op. cit.*, s. 127.

Newell sformułowali pytania w zakresie identyfikacji zagrożeń²⁷, które zostały przedstawione poniżej w tabeli 1.

Tab. 1

Pytania w zakresie identyfikacji zagrożeń sformułowane przez S. Meerow i J.P. Newella

Kto	– kto określa pożądany stan systemu miejskiego? – kto przynależy do systemu miejskiego, a kto jest wykluczony? – czyja odporność ma charakter priorytetowy?
Co	– względem czego system miejski powinien zachować odporność? – jakie sieci i sektory tworzą system miejski? – czy przedmiotem uwagi jest całe miasto, czy wybrane aspekty systemu?
Kiedy	– czy przedmiotem uwagi są zjawiska nagłe czy procesy długofalowe? – czy przedmiotem uwagi jest stan obecny czy przyszły?
Gdzie	– gdzie znajdują się przestrzenne granice systemu miejskiego? – czy określone dzielnice miasta są traktowane priorytetowo? – czy tworzenie odporności systemu obniża ją w innych obszarach?
Dlaczego	– dlaczego należy zadbać o odporność miejską? – jakie przesłanki kierują tworzeniem odporności? – czy uwaga jest skierowana na proces czy na jego efekty?

Źródło: S. Meerow, J.P. Newell, *Urban resilience for whom, what, when, where, and why?*, „Urban Geography” 2016, t. 147, s. 9.

Na bazie powyższego można stwierdzić, że z perspektywy zagadnień społeczno-politycznych diagnoza odporności systemu miejskiego powinna uwzględniać następujące elementy:

- typ miejskiego reżimu politycznego,
- siłę tożsamości lokalnej i obowiązujący system wartości,
- kapitał ludzki,
- kapitał społeczny,
- jakość infrastruktury społecznej, usług publicznych,
- jakość przestrzeni miejskiej,
- ekologię społeczną,
- procesy demograficzne,
- strukturę i segregację społeczno-przestrzenną oraz typ dysproporcji społecznych,
- skalę patologii społecznych.

²⁷ S. Meerow, J.P. Newell, *Urban resilience for whom, what, when..., op. cit.*, s. 9.

Urban resilience a urban sustainability (zrównoważony rozwój miejski)

Uwzględnianie szeregu kwestii dotyczących środowiska naturalnego, gospodarki i problemów społecznych zbliża pojmowanie *urban resilience* do kategorii rozwoju zrównoważonego. Jerzy Parysek tę ostatnią definiuje jako

„taki proces rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym ma miejsce integracja działań politycznych, społecznych oraz gospodarczych, z zachowaniem równowagi oraz trwałości toczących się procesów, celem zagwarantowania możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Nie chodzi tu jednak o równowagę przyrodniczą i procesy przyrodnicze, ale przede wszystkim o procesy społeczne oraz procesy gospodarcze i równowagę ekonomiczną...”²⁸.

Definicja ta odzwierciedla odejście od dominującego do pewnego czasu wąskiego rozumienia rozwoju zrównoważonego w kontekście uwarunkowań środowiskowo-naturalnych. Tym samym widać określoną zbieżność obu pojęć. Co ciekawe, oba rozpowszechniły się stosunkowo niedawno – koncepcja rozwoju zrównoważonego zyskała rozgłos dzięki raportowi *Nasza wspólna przyszłość* z 1987 r. (nazywanemu raportem Brundtlanda)²⁹.

Jak wyżej wskazano, koncepcja *urban resilience* znalazła zastosowanie przede wszystkim w diagnozie zagrożeń naturalnych i ekonomicznych. W kontekście zagrożeń naturalnych interpretuje się ją jako zdolność unikania i zarządzania zagrożeniami naturalnymi oraz wywołanymi przez człowieka oraz stabilność względem zachodzących kryzysów i zakłóceń. W kontekście ekonomicznym wymienia się: zdolność do skutecznej regeneracji gospodarczej po doświadczeniu zakłóceń, zdolność do antycypowania i odpowiedzi na nadchodzące zagrożenia oraz zdolność gospodarki miejskiej do powrotu do poprzedniego poziomu wzrostu³⁰.

Tym samym *urban resilience* kładzie nacisk na równowagę wewnątrzsystemową i jej odbudowę w związku z kryzysami, podczas gdy *urban sustainability* skupia się na wykorzystaniu i ochronie zasobów przyrodniczych. O ile *urban resilience* jest biernym procesem monitorowania, ułatwiania, utrzymania i odbudowywania całego cyklu pomiędzy wykorzystaniem ekosystemu (*eco-system services*) a osiągnięciem dobrobytu, to *urban sustainability* jest ak-

²⁸ J.J. Parysek, *Rozwój zrównoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, „Studia Miejskie” 2013, nr 9, s. 11–12.

²⁹ L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje, modele*, „Problemy Rozwoju Miast” 2015, rok 12, z. 2, s. 5–11.

³⁰ A. Drobnia, *op. cit.*, s. 121.

tywnym procesem synergicznej interakcji i współewolucji podsystemów miejskich uwzględniającej redukcję szkodliwego wpływu na biosferę³¹.

Pojęcie *urban resilience* jest także bliskie pojęciu konkurencyjności miasta, gdyż ta rozumiana jest jako zdolność do przystosowywania się do zmieniających się warunków (głównie ekonomicznych i społecznych) w kontekście współzawodnictwa różnych ośrodków miejskich. Do współczesnych czynników konkurencyjności miast wymaganych dla odporności miejskiej zaliczyć należy:

- kapitał społeczny,
- kapitał wiedzy,
- zaplecze naukowo-badawcze,
- kreatywność,
- wysoką jakość środowiska miejskiego³².

Ogółem stwierdzić można, że aktywnie współcześnie rozwijane koncepcje funkcjonowania miast mają ze sobą wiele elementów wspólnych. Jest to przede wszystkim skutkiem wzrostu powiązań systemów miejskich ze środowiskiem zewnętrznym (otoczeniem systemowym). Im większa otwartość systemu, tym większa liczba potencjalnych zagrożeń dla jego sprawnego funkcjonowania, a także większa liczba ujęć i paradygmatów badawczych odnoszących się do tych kwestii.

Możliwości implementacji koncepcji *urban resilience* – przykład programu „100 Resilient Cities”

Określone wnioski dotyczące praktycznych możliwości wdrożenia *urban resilience* przynosi analiza programu „100 Resilient Cities”. Uruchomiony pod koniec 2013 r. przez Fundację Rockefellera, funkcjonuje on jako swoisty *think-tank*, doskonalący metody badań nad tym zagadnieniem oraz narzędzia implementacji. W 2013 r. wybrano 32 odporne miasta, zaś w kolejnych latach, spośród napływających zgłoszeń, kolejnych 35 miast z całego świata. Lista została zamknięta na 100 miastach. Wśród nich znalazły się światowe metropolie (m.in. Londyn, Paryż, Seul), lecz także miasta relatywnie małe (Berkeley, Rotterdam). Z obszaru Europy Środkowej znajduje się na niej wyłącznie Belgrad. Głównym polem bezpośredniego wsparcia fundacji dla widniejących na liście miast jest finansowanie stanowisk rzeczników miejskiej odporności (*chief resilience officer*). Ich zadaniem jest opracowywanie strategii odporności oraz koordynowanie

³¹ X. Zhang, H. Li, *op. cit.*, s. 145.

³² L. Mierzejewska, *W poszukiwaniu nowych modeli rozwoju miasta*, „Studia Miejskie” 2011, t. 4, s. 82–83.

współpracy w tym zakresie z różnymi podmiotami funkcjonującymi na miejskiej scenie. Z czasem finansowanie rzeczników odporności miejskiej ma wejść w zakres obowiązków poszczególnych miast.

Fundacja zdefiniowała *urban resilience* jako „zdolność jednostek, wspólnot, instytucji, firm i systemów funkcjonujących w mieście do przetrwania, adaptacji i wzrostu, niezależnie od tego, jakich napięć i ostrych szoków by one nie doświadczyły”³³. Do głównych charakterystyk odpornego systemu miejskiego zaliczono:

- efektywność, czyli wykorzystanie „pamięci organizacyjnej”;
- zaradność, czyli rozpoznanie możliwości alternatywnego wykorzystania zasobów;
- inkluzywność, czyli włączanie w proces decyzyjny interesariuszy;
- integralność, czyli włączanie do działań licznych instytucji i systemów;
- prężność, czyli efektywność procesów zarządzania miastem;
- nadmiarowość, czyli organizowanie zasobów na wypadek szoku/kryzysu;
- elastyczność, czyli zdolność do szybkiej adaptacji³⁴.

W ramach programu dokonywana jest diagnoza miasta, która odbywa się w 12 obszarach, które zostały pogrupowane w cztery wymiary miejskiej odporności:

1. Przywództwo i strategia:
 - skuteczne przywództwo,
 - zaangażowani interesariusze,
 - zintegrowane planowanie rozwoju.
2. Zdrowie i dobre samopoczucie:
 - realizacja podstawowych potrzeb społecznych,
 - zróżnicowane miejsca pracy i źródła dochodów,
 - efektywna ochrona życia i zdrowia.
3. Gospodarka i społeczeństwo:
 - zrównoważona gospodarka, promocja wzrostu gospodarczego,
 - powszechne bezpieczeństwo, praworządność, sprawiedliwość społeczna,
 - poczucie tożsamości zbiorowej i wsparcie wspólnoty.
4. Infrastruktura i środowisko:
 - ograniczona podatność na negatywne czynniki,
 - skuteczne zapewnienie krytycznie ważnych usług publicznych,
 - niezawodna komunikacja.

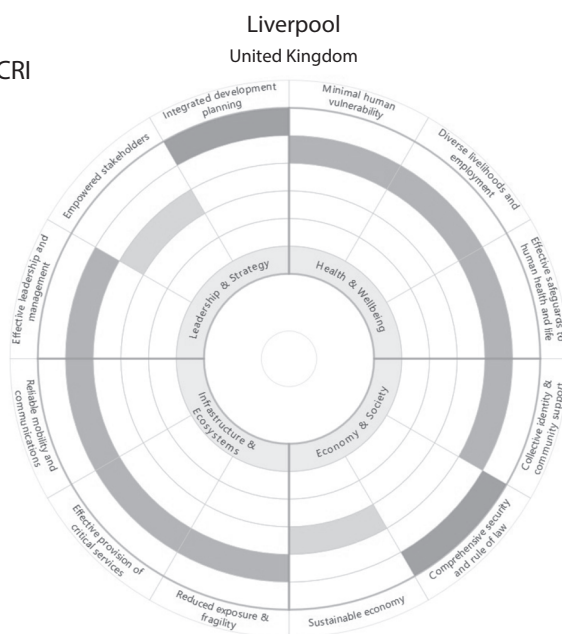
³³ *What is Urban Resilience?*, <https://100resilientcities.org/resources/>, stan z dnia 19.02.2019.

³⁴ *Ibidem*.

W każdym z powyższych obszarów wyznaczono kilka wskaźników. Ich łączna liczba to 52. Zakres odporności w powyższych obszarach jest skalowany.

Ryc. 3

Diagnoza odporności miejskiej
Liverpoolu według metodologii CRI



Źródło:

<https://www.cityresilienceindex.org/#/city-profiles>.

Ryc. 4

Diagnoza odporności miejskiej
Shimli (Indie) według metodologii CRI



Źródło:

<https://www.cityresilienceindex.org/#/city-profiles>.

Skala obejmuje oceny od 1 do 5 (oznaczane kolorami – od czerwonego do zielonego). Zagregowany wynik odporności miejskiej służy do klasyfikacji miast w ramach City Resilience Index.

Przedstawione ryciny są graficzną reprezentacją badania odporności miejskiej dwóch ośrodków – Liverpoolu i Shimli. W czytelny sposób obrazują zarówno mocne, jak i słabe strony tych miast.

Spółeczno-polityczny aspekt odporności miejskiej – podstawowe wnioski

Należy przychylić się do stanowiska, iż miasta są „obszarami ryzyka” – ze względu na specyficzne cechy miejskości wzrasta prawdopodobieństwo występowania zdarzeń nieprzewidzianych, a także komplikowania się powiązań pomiędzy różnymi zjawiskami³⁵. Wskutek tego pojawienie się koncepcji *urban resilience* wydaje się uzasadnione i przydatne.

Jak wynika z powyższej analizy, elementem kluczowym dla skutecznego wdrożenia koncepcji odporności miejskiej jest zapewnienie koordynacji działań w poszczególnych podsystemach. Przyjmując, że miasto jest dynamiczną, niehierarchiczną i otwartą siecią, należy stwierdzić, iż dla jego przetrwania jako systemu niezbędne jest posiadanie przez nie zdolności działania, mobilizowania jego elementów składowych. Jest to element niezbędny, niezależny od rozmiaru, gęstości i innych parametrów sieci miejskich³⁶.

Z perspektywy miejskiej polityki społecznej dla zapewnienia odporności najważniejsze wydają się:

- a) przeciwdziałanie zjawiskom segregacji społeczno-przestrzennej, zwłaszcza tworzeniu homogenicznych dzielnic etnicznych oraz niekontrolowanemu osadnictwu wokół centrów miast (slumsy, fawe, *townships*). Problem wykluczenia oraz nierówności społecznych w mieście doprowadził do powstania pojęcia miasta dualnego (*dual city*). Problem ten, jaskrawo widoczny w Stanach Zjednoczonych, Republice Południowej Afryki czy Indiach, w Polsce nie jest obecny³⁷;

³⁵ A. Karwińska, *Miasto jako miejsce spotkań, tworzenia kapitału ludzkiego i społecznego*, [w:] M. Kudłacz, J. Hausner (red.), *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 197.

³⁶ M. Lackowska, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki wielkomiejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2 (40), s. 32–33.

³⁷ Zob. np.: A. Lisowski, *Dualne miasto – metafora a rzeczywistość*, „Przegląd Geograficzny” 2000, t. 72, z. 3, s. 231–245; I. Turok, *The Resilience of South African Cities a Decade after Local Democracy*, „Environment and Planning A: Economy and Space” 2014, t. 46, nr 4, s. 749–769.

- b) kształtowanie i wzmacnianie lokalnej tożsamości, przywiązania do miejsca zamieszkania oraz wdrażanie mechanizmów partycypacji społecznej. Silna lokalna tożsamość i przywiązanie do miejsca zamieszkania wydają się przeczyć współczesnym trendom zwiększania mobilności społecznej, kosmopolityzmu i przyjmowania postaw „turysty we własnym mieście”. Jednakże w przypadku kryzysów lub wstrząsów czynnik ten może odegrać kluczową rolę. Wzmocnienie tożsamości i przywiązania powinno odbywać się m.in. poprzez włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne, konsultacje społeczne i inne mechanizmy partycypacyjne mieszczące się w pojęciu współzarządzania miejskiego (*urban governance*)³⁸;
- c) wzmacnianie kapitału ludzkiego i społecznego. Silna tożsamość i skuteczność mechanizmów partycypacji uzależnione są od miejskiego kapitału ludzkiego i społecznego. Pokonanie kryzysów możliwe jest dzięki ekonomicznej dywersyfikacji miasta, ale także posiadaniu wykwalifikowanych pracowników, którzy mogą być zaliczeni do klasy kreatywnej. Miasto kreatywne jest bardziej odporne, a wynika to z jego elastyczności i efektywności. Z tego powodu istotne jest popieranie aktywności obywatelskiej, umożliwianie tworzenia się niehierarchicznych sieci społecznych, nierzadko wyręczających organy administracji publicznej w niektórych sferach polityki publicznej³⁹.

Podsumowując rozważania dotyczące koncepcji odporności miejskiej, jej genezy i uwarunkowań kształtowania się, głównie w Stanach Zjednoczonych, wskazać należy, iż jej treść i możliwości zastosowania są uzależnione od danego miasta, w tym jego własnej specyfiki, polityki państwa czy lokalnych uwarunkowań przyrodniczych i kulturowych. Społeczny aspekt *urban resilience* wydaje się szczególnie istotny dla przetrwania miasta. Kryzysy pokonywane są dzięki współpracy mieszkańców, wzajemnemu zaufaniu i łączącym ich wartościom. Odporność miejska w innych aspektach, zwłaszcza gospodarczym, jest uzależ-

³⁸ Zob. np.: I. Sagan, *Polityka miejskiego współzarządzania. Walory koncepcji i ograniczenia praktyki*, [w:] G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), *Człowiek – miasto – region: związki i interakcje. Księga jubileuszowa profesora Bohdana Jałowieckiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 73–82; M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1, s. 179–195; R. Czachor, *Ewolucja paradygmatu współzarządzania (governance) i problemy w jego wdrażaniu*, „Zeszyty Naukowe UJW. Studia z Nauk Społecznych” 2016, nr 9, s. 63–78.

³⁹ Zob. np.: A. Karwińska, *op. cit.*, s. 197–208; R. Czachor, *Organizacje pozarządowe a kapitał społeczny w Polsce*, [w:] M. Adamczyk, A. Chmiel (red.), *Społeczności lokalne. Przestrzeń dla współpracy i rozwoju*, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice–Wrocław 2014, s. 39–55.

niona od postaw mieszkańców. Technologiczne nowinki, prezentowane jako narzędzia usprawniające funkcjonowanie miast w przypadku poważnych kryzysów czy wojen mogą wręcz utrudnić reorganizację społeczności miejskiej. Aby poznać prawdziwy stopień odporności miejskiej, wystarczyłoby na dłuższy czas odciąć dostawę energii elektrycznej.

Podsumowanie

Współczesne miasta, w postindustrialnej fazie rozwoju, muszą przechodzić transformację. Wynika to z faktu, że miasto jako forma urbanizacji związana była z procesem uprzemysłowienia. Zmiany te, o charakterze zarówno endo- jak i egzogenicznym, wymagają odpowiedniej diagnozy stanu miasta oraz określenia kierunków rozwojowych, jak i potencjalnych zagrożeń. *Urban resilience* jest względnie nowym pojęciem i kategorią analityczną opisującą zdolność miasta do reagowania na zaburzenia jego równowagi.

Dla analizy miasta poprzez pryzmat *urban resilience* wymagane jest podejście systemowe. Celem wprowadzenia koncepcji odporności miejskiej jest umożliwienie zrozumienia miasta w kategoriach systemowych, prowadzenia polityki miejskiej uwzględniającej potencjalne wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia dla stabilności systemu. Koncepcja ta może być także interpretowana jako określona, stopniowalna właściwość miasta do, po pierwsze, zapewnienia sobie odporności na zakłócenia zewnętrzne, po drugie, transformacji wewnętrzzsystemowej w związku z doświadczeniem kryzysu i naruszeniem homeostazy.

Koncepcja, odwołując się do zjawisk i pojęć z wielu obszarów wiedzy, w tym geografii, ekologii, ekonomii i socjologii, może służyć rozwojowi interdyscyplinarnych badań nad miastem. *Urban resilience*, dzięki swojej pewnej rozmytości i niedookreśloności, pozwala skupić interesariuszy polityki miejskiej wokół kwestii stabilności systemu, nie wymagając bezwzględnej zgody w kwestiach terminologicznych⁴⁰.

Jak wykazano, treść kategorii *urban resilience* jest w pewnym stopniu zbieżna z koncepcją rozwoju zrównoważonego. Jest jednak od niej szersza, bowiem uwzględnia, obok kwestii racjonalnego wykorzystania zasobów przyrodniczych, także aspekt gospodarczy i społeczno-polityczny. *Urban resilience* posiada także istotny walor aplikacyjny. Z racji jej szerokiego spojrzenia na zagadnienie stabilności i odporności systemu miejskiego, można ją traktować jako warto-

⁴⁰ F.S. Braud, K. Jax, *Focusing the meaning(s) of resilience: Resilience as a descriptive concept and a boundary object*, „Ecology and Society” 2007, t. 12, nr 23.

ściowe narzędzie diagnozy miast. Dotychczasowe zagraniczne doświadczenie w tym zakresie winno być wskazówką dla władz polskich miast, w jaki sposób planować ich rozwój oraz przygotowywać na ewentualne zakłócenia i kryzysy.

Bibliografia

1. Braud F.S., Jax K., *Focusing the meaning(s) of resilience: Resilience as a descriptive concept and a boundary object*, „Ecology and Society” 2007, t. 12, nr 23.
2. Burszta J., *Miasta podwyższonego ryzyka*, „Magazyn Miasta” 2016, nr 13.
3. Chojnicki Z., *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*, „Przegląd Geograficzny” 1988, t. 60, z. 4.
4. Coaffee J., *Terrorism, Risk and the Global City. Towards Urban Resilience*, Ashgate Publishing, Farnham 2009.
5. Collier F., Hambling J., Kernaghan S. i in., *Tomorrow's cities: a framework to assess urban resilience*, „Urban Design and Planning” 2014, nr 167.
6. Cote M., Nightingale A.J., *Resilience thinking meets social theory: Situating social change in socio-ecological systems (SES) research*, „Progress in Human Geography” 2012, t. 36 (4).
7. Czachor R., *Ewolucja paradygmatu współzarządzania (governance) i problemy w jego wdrażaniu*, „Zeszyty Naukowe UJW. Studia z Nauk Społecznych” 2016, nr 9.
8. Czachor R., *Organizacje pozarządowe a kapitał społeczny w Polsce*, [w:] M. Adamczyk, A. Chmiel (red.), *Społeczności lokalne. Przestrzeń dla współpracy i rozwoju*, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice–Wrocław 2014.
9. Czachor R., *Teoria systemowo-funkcjonalna a badania i zarządzanie społecznościami lokalnymi*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1.
10. Davoudi S., *Resilience: a bridging concept or a dead end?*, „Planning Theory and Practice” 2012, t. 13 (2).
11. Desouza K.C., Flanery T.H., *Designing, planning, and managing resilient cities: A conceptual framework*, „Cities” 2013, nr 35.
12. Devas N., *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Earthscan Publ., London–Sterling 2004.
13. Dicken P., *Global Shift: Mapping the changing contours of the world economy*, Guilford Press, New York 2011.
14. Domański R., *Ogólna teoria systemów a integracja badań nad miastem*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych*, Instytut Śląski, Katowice 1971.

15. Drobniak A., *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1.
16. Holling C.S., *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, t. 4.
17. Jałowiecki B., *Czy metropolia jest miastem?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
18. Jałowiecki B., *Miasto doby przemysłowej. Uwagi o podejściu systemowym*, [w:] H. Imbs (red.), *Miasto i kultura polska doby przemysłowej. Przestrzeń*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988.
19. Karwińska A., *Miasto jako miejsce spotkań, tworzenia kapitału ludzkiego i społecznego*, [w:] M. Kudłacz, J. Hausner (red.), *Funkcjonowanie metropolii w Polsce. Gospodarka, przestrzeń, społeczeństwo*, CeDeWu, Warszawa 2017.
20. Lackowska M., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki wielkomiejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2 (40).
21. Lang T., *Urban Resilience and New Institutional Theory – A Happy Couple for Urban and Regional Studies?*, „German Annual of Spatial Research and Policy” 2010.
22. Lisowski A., *Dualne miasto – metafora a rzeczywistość*, „Przegląd Geograficzny” 2000, t. 72, z. 3.
23. Maik W., *Nowe ujęcia i koncepcje badawcze w studiach nad współczesnym miastem*, [w:] T. Marszał (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
24. Matyja R., *Miasto jako przestrzeń, węzeł i system. Analiza z perspektywy badań politologicznych*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 3 (41).
25. Meerow S., Newell J.P., Stults M., *Defining urban resilience: A review*, „Landscape and Urban Planning” 2016, t. 147.
26. Meerow S., Newell J.P., *Urban resilience for whom, what, when, where, and why?*, „Urban Geography” 2016, t. 147.
27. Mierzejewska L., *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje, modele*, „Problemy Rozwoju Miast” 2015, rok 12, z. 2.
28. Mierzejewska L., *W poszukiwaniu nowych modeli rozwoju miasta*, „Studia Miejskie” 2011, t. 4.
29. Narojek W., *System władzy w mieście. Studium monograficzne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.
30. Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1.

31. Parysek J.J., *Miasto w ujęciu systemowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, rok 77, z. 1.
32. Parysek J.J., *Rozwój zrównoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, „Studia Miejskie” 2013, nr 9.
33. Sagan I., *Polityka miejskiego współzarządzania. Walory koncepcji i ograniczenia praktyki*, [w:] G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), *Człowiek – miasto – region: związki i interakcje. Księga jubileuszowa profesora Bohdana Jałowieckiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
34. Sagan I., *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, ss. 245.
35. Simme J., Martin R., *The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” 2009, t. 3, nr 1.
36. Turok I., *The Resilience of South African Cities a Decade after Local Democracy*, „Environment and Planning A: Economy and Space” 2014, t. 46, nr 4.
37. Walker B., Holling C.S., Carpenter S.R., Kinzig A., *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*, „Ecology and Society” 2004, nr 9 (2).
38. Wallis A., *Socjologia przestrzeni*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1990.
39. Zhang X., Li H., *Urban resilience and urban sustainability: What we know and what do not know?*, „Cities” 2018, nr 72.

Źródła internetowe

1. *City Resilience Profiling Tool. Guide*, <http://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2018/02/CRPT-Guide.pdf>, stan z dnia 22.02.2019.
2. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, <http://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja>, stan z dnia 15.02.2019.
3. *Resilience Alliance*, <https://www.resalliance.org/>, stan z dnia 14.02.2019.
4. *Resilient City Organization*, <https://www.100resilientcities.org/>, stan z dnia 14.02.2019.
5. *Trends in Urban Resilience 2017*, http://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2017/11/Trends_in_Urban_Resilience_2017.pdf, stan z dnia 22.02.2019.

Streszczenie

Koncepcja *urban resilience*: założenia, treść, możliwości implementacji

Artykuł przedstawia koncepcję *urban resilience*, która może służyć jako narzędzie diagnozy kondycji miasta oraz jego odporności na potencjalne kryzysy egzo- i endogeniczne. Jego celem jest określenie genezy koncepcji oraz jej treści i możliwości zastosowania. Tezą jest twierdzenie, że *urban resilience*, tutaj rozumiane w kategoriach „odporności”, znajduje zastosowanie także w odniesieniu do społecznych aspektów polityki miejskiej (poza dotychczas eksponowanymi aspektami zachowania środowiska naturalnego i ekonomicznym). Wskazano również, że w pewnym stopniu koncepcja *urban resilience* ma punkty styczności z innymi koncepcjami, w tym z koncepcją miejskiego rozwoju zrównoważonego (*urban sustainability*). Podstawą rozważań zawartych w niniejszym artykule jest teoria systemowo-funkcjonalna, zgodnie z którą miasto analizowane jest w kategoriach systemu dążącego do osiągnięcia i zachowania równowagi wewnątrzsystemowej.

Słowa kluczowe: *urban resilience*, odporność miasta, *urban sustainability*, rozwój zrównoważony, polityka miejska.

Summary

Urban resilience: theoretical foundations, content and possible ways of implementation

The following paper tackles the issue of urban resilience that can be used as a convenient tool for a diagnosis of cities' resilience against internal and external stresses and threats. The aim of the paper is to describe the roots of the concept, to define its content and to discuss possibility of implementation. The main thesis of the paper is that the urban resilience concept has an important social dimension (along with both environmental and economical ones). It was also argued, that urban resilience deals with some aspects with other concepts related to contemporary cities, including urban sustainability. The theoretical ground of the paper is a systemic-functional theory.

Keywords: urban resilience, urban sustainability, sustainable development, urban politics, urban studies.

MYKCHAILO MYKIEVYCH

IVAN FRANKO NATIONAL UNIVERSITY OF LVIV

IRYNA YAVORSKA

IVAN FRANKO NATIONAL UNIVERSITY OF LVIV

„Społeczności Lokalne.
Studia Interdyscyplinarne”
2019 (3), s. 149–158

Innovations regarding legal regulation of the activities of limited liability companies and additional liability companies in the context of the approximation of Ukrainian legislation to the law of the European Union

Introduction

Harmonization of Ukraine's legislation with EU law in the field of regulation of the activities of enterprises started with the fact that this area was recognized as one of the priorities under the Agreement on Partnership and Cooperation between Ukraine and the EU (hereinafter referred to as the APC). The objective of harmonization of the rights of companies within the European Union was to ensure the freedom to set up companies, to move them, transform them, and protect the rights of shareholders, third parties, and creditors.

According to the APC, harmonization was considered to be one of the important conditions for strengthening economic ties between the parties. Harmonization of legislation is currently one of the prerequisites for ensuring economic integration and political association. Legal principles of harmonization of Ukrainian legislation with EU law in the field of regulation of the activities of companies are regulated by Chapter 13 of the Ukraine–European Union

Association Agreement¹ – “The Law on the Establishment and Activities of Companies, Corporate Governance, Accounting, and Audit”. Almost 600,000 legal entities operate as limited liability companies in Ukraine. All of them will have to bring their activities into line with the Law of Ukraine “On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies”. About 70% of all corporate disputes that are considered by commercial courts arise in limited liability companies (hereinafter referred to as LLCs). Not only is this due to the fact that more than half a million legal entities of this organizational and legal form are registered in Ukraine. Regulatory irregularity, imperfection of wording of the provisions of regulations, and legislative conflicts in this area were the main causes of such conflicts. The Law of Ukraine “On Business Entities” as of 1991 has been obsolete for a long time and could not regulate the activities of LLCs under the modern conditions. With the adoption and entry into force of the Law of Ukraine “On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies” (hereinafter referred to as the Law), some issues will be regulated more thoroughly. Case law on corporate disputes and corporate rights will obviously also change.²

Works by O. Kibenko, O. Vinnyk³, O. Kalinina⁴ and other researchers of EU law and EU corporate law in particular are devoted to certain aspects of the issue under consideration. Significant role is played by analytical works by Ukrainian researchers, which are devoted to the conformity of implementation measures taken by the Ukrainian authorities with their implementation in the field of regulation of the activities of companies, for example, a study by I. Kovalenko and others.

The main part. According to the report on the implementation of the Ukraine–European Union Association Agreement, in December 2016, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted a Draft Law “On Limited Liability Companies and

¹ Agreement on the Association between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their member states on the other hand // Electronic resource. – URL: www.kmu.gov.ua/control/publish

² H. Vronska. Innovations in the Law of Ukraine „On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies” and case law // https://jurliga.ligazakon.net/analytys/170676_novelizakonu-pro-tovarstva-z-obmezhenoju-ta-dodatkovoyu-vidpovidalnstyu-ta-sudova-praktika

³ O. Vinnyk Korporatyvni konflikty: poniattia, vydy ta pravovi mekhanizmy poperedzhennia i rozviazannia [*Corporate conflicts: concept, types, and legal mechanisms of prevention and resolution*] // Ukrainian Commercial Law. – 2006. – No. 7. – p.60–78

⁴ O. Kalinina Reformuvannia korporatyvnogo prava Ukrainy vidpovidno do Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom [*Reformation of the corporate law of Ukraine in accordance with the Ukraine–European Union Association Agreement*] // Topical issues of international relations. Issue 115. – P. 168–175

Additional Liability Companies” in the first reading, which takes into account certain provisions of the Twelfth Council Company Law Directive 89/667/EEC as of December 21, 1989 on single-member private limited-liability companies, as amended by the Directive 2009/102 /EC of the European Parliament and Council as of September 16, 2009 on single-member private limited-liability companies, which Ukraine undertook to implement within 3 years of the date the Agreement entered into force. The Law of Ukraine “On Joint Stock Companies”⁵, which introduced the division of joint stock companies, determined the procedure for their creation, provided detailed information about the procedure for holding various types of general meetings, about the powers of the bodies of a joint-stock company; basic principles of the transformation of companies, and other issues, was aimed at minimizing corporate conflicts and improving company management.

On June 17, 2018, the Law of Ukraine “On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies” came into force⁶. It consists of 56 articles, final and transitional clauses. According to the Explanatory Note to the Draft Law “On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies”, parliamentarians had a rather ambitious goal: “To improve regulation of relations related to the creation, operation, and liquidation of limited liability companies and additional liability companies. To eliminate significant deficiencies that exist in the current legislation, and bring it in line with the norms and conceptual approaches typical of the legislative acts of the European Union and the EU member states.”⁷ As the Law entered into force, the relevant provisions of the Civil and Commercial Codes, which regulate the activities of limited liability companies and additional liability companies, became invalid. Amendments were made to Articles 79, 86 of the Commercial Code of Ukraine; Articles 87, 88, 91, 91 of the Commercial Code of Ukraine were deleted; Articles 207, 98, 104, 158 of the Civil Code of Ukraine were amended. Amendments were made to the Article 38 of the Law of Ukraine “On Notary”; Article 87, part 3, par. 5 of the Law of Ukraine “On Joint Stock Companies” was deleted. The Law of Ukraine “On the State Registration of Legal Entities, Individual Entrepreneurs, and Public Formations” was also amended.

⁵ The Law of Ukraine „On Joint Stock Companies”: adopted on September 17, 2008, No. 514-XI // Electronic resource. – URL: [http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-17](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-17)

⁶ The Law of Ukraine „On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies”// Uryadovy Kuryer newspaper No. 142 as of August 01, 2018

⁷ Ihor Derevyanko. The law on LLCs: what has changed and why? // <http://yur-gazeta.com/publications/practice/korporativne-pravo-ma/zakon-pro-tov-shcho-zminilosya-i-navishcho.html>

Article 53-1 was added to the Law of Ukraine “On the Enforcement Proceeding”. The law came into force on June 17, 2018. Article 23, part 2 came into force on June 17, 2019. According to the Law, companies are not required to bring their Charters into line, but they will operate to the extent that does not contradict the Law. The law defines the legal status of limited liability companies and additional liability companies (hereinafter referred to as the companies), the procedure for their creation, operation, and liquidation, as well as the rights and obligations of their members.

The legal status of limited liability companies and additional liability companies in the field of insurance and investment activities, in the field of agricultural production, as well as in other areas of activity, the procedure for their creation, operation, and liquidation are regulated by this Law, taking into account the specifics provided for in special laws.

Management of limited liability companies and additional liability companies whose authorized capital includes the share owned by the state or by local governments is regulated by this Law, taking into account the specifics provided for in special laws.⁸

The law introduced a new institute, namely the institute of a corporate agreement. Thus, in accordance with Article 7 of the Law, an agreement under which members of the company undertake to exercise their rights and powers in a certain way or refrain from exercising them (hereinafter referred to as the corporate agreement) shall be voluntary and shall be concluded in writing. A corporate agreement that does not meet these requirements is null and void. The date of conclusion and validity period of a corporate agreement shall be specified in the agreement. A corporate agreement may define conditions, or procedure for determining conditions, on which members shall have a right, or shall be obligated, to purchase or sell a share in the authorized capital (part thereof), and it may define cases when such a right or obligation arises. A corporate agreement that imposes on the members an obligation to ensure that a vote is held in accordance with the instructions of the company’s management bodies is null and void. The content of the corporate agreement shall not be disclosed and shall be confidential, unless otherwise stipulated by law or the agreement. A corporate agreement a party to which is the state, a territorial community, a state or communal enterprise, or a legal entity 25 or more percent of whose authorized capital directly or indirectly belongs to the state or a territorial community shall

⁸ On limited liability companies and additional liability companies// Uryadovy Kurier newspaper as of August 01, 2018. – No. 142

be made public within 10 days of its conclusion by placing it on the website of the relevant state authority or local self-government body. An agreement concluded by a party to a corporate agreement in violation of such a corporate agreement shall be null and void, if the other party to the agreement knew or was supposed to know about such a violation. Significant amendments regarding the procedure for signing the company's constituent documents were also made to Article 11 of the Law. The charter is the company's constituent document. The first wording of the company's charter shall be signed by all members of the company. Authenticity of members' signatures shall be certified by a notary. Amendments to the company's charter and the first wording of the company's charter created as a result of reorganization shall be signed by company members who voted for the decision to make such amendments, or for the approval of the first wording of the charter, or by a person who was authorized to do this by the authority which made such a decision, if this is provided for in the charter. Authenticity of signatures of members or an authorized person shall be certified by a notary. If a company is created as a result of reorganization, and members of such a company will have less right to alienate their shares or to withdraw from a company than members (shareholders) of a predecessor company, or if such rights are narrower or more limited than the rights of members (shareholders) of a predecessor company, the first wording of the charter of such a company shall be approved by a unanimous decision of all members and shall be signed in accordance with the procedure stipulated by part two of this article.

There were also changes in the procedure for the formation of authorized capital. The company's authorized capital shall consist of the nominal value of its members' shares in the national currency of Ukraine. Member's share in the company's authorized capital may also be determined in percentages. Member's share in percentages has to correspond to the ratio of the nominal value of their share and the authorized capital of the company.

The company's charter may provide for restrictions on the ratio of members' shares. The relevant provisions may be incorporated into the charter, amended, or deleted from it by a unanimous decision of the general meeting of members, which was attended by all members of the company. Procedure for the transfer of a share to an heir or a legal successor of a company member was also amended. In accordance with Article 23, if a company member dies or withdraws, their share shall be transferred to their heir or legal successor without the consent of company members. If an individual who is a member of the company dies, or if a court announces that such an individual is missing or dead, or if a legal entity whose share in the authorized capital of the company is less than 50 percent

withdraws, and if the heirs (legal successors) of such a member have not filed an application for membership in the company in accordance with the procedure stipulated by law within a year of the expiry of the deadline for the acceptance of succession, the company may exclude such members. Such a decision shall be made without taking into account the vote of the member which is being excluded. If the share of such member in the company's authorized capital is 50 percent or more, the company may make decisions related to the liquidation of the company without taking into account this member's votes. Issues related to the company member's withdrawal are regulated differently; thus, in accordance with Article 24 "Company Member's Withdrawal", a company member whose share in the authorized capital of the company is less than 50 percent may withdraw from the company at any time without the consent of other members. A company member whose share in the authorized capital of the company is 50 percent or more may withdraw from the company with the consent of other members. A decision to give consent to a company member's withdrawal may be made within one month of the date on which such a member submitted an application, unless another term is stipulated by the charter. If other company members have to give their consent to a company member's withdrawal, such a member may withdraw from the company within one month of the date on which the last member gave such a consent, unless a shorter term is specified in such a consent.

A member shall be deemed to have withdrawn from the company on the date of the state registration of their withdrawal. Company member's withdrawal as a result of which no members are left in the company is prohibited. Not later than within 30 days of the day on which the company found out, or was supposed to find out, about the member's withdrawal, the company is obligated to inform the former member about the cost of their share, to provide a relevant calculation and copies of documents necessary for the calculation. The cost of the member's share shall be determined as at the day preceding the day on which the member submitted the corresponding application in accordance with the procedure provided for in the Law of Ukraine «On the State Registration of Legal Entities, Individual Entrepreneurs, and Public Formations».

The general meeting of company members is the supreme body of the company. Its competence is defined in Article 30.

1. A general meeting of company members shall be convened in cases stipulated by this Law or the company's charter, as well as:
 - 1) on the initiative of the executive body of the company;
 - 2) at the request of the supervisory board of the company;

- 3) at the request of a member or members of the company, who own 10 or more percent of the authorized capital of the company as at the day of the request submission.
2. An annual general meeting of members shall be convened within six months of the year following the reporting year, unless otherwise provided for in the law. Issues related to the division of the company's net profit, payment of dividends, and their amount shall be put on the agenda of the annual general meeting of members.
3. If the value of the company's net assets decreased by more than 50 percent compared with the end of the previous year, the executive body of the company shall convene a general meeting of members, which shall be held within 60 days of the date of such a decrease. Issues related to the steps which have to be taken to improve the company's financial position, to the reduction of the company's authorized capital, or company's liquidation shall be put on the agenda of such a general meeting of members.

The procedure for convening a general meeting of members is provided for in the Article 32 of the Law. The decision may also be made by absentee voting. The law also provides for making decisions by polling. For the first time, Article 43 of the Law contains the list of documents which a company must keep. A major transaction and a high-interest transaction are also defined in the Law.

Conclusions Thus, according to the Law on LLCs, approaches to the legal regulation of the status of a company and its members have changed, the system of corporate governance of an LLC have been reformed, new legal instruments and concepts have been introduced (corporate agreements, irrevocable power of attorney on corporate rights, major transactions, high-interest transactions, etc.)⁹. As a result of the harmonization of Ukrainian legislation with EU law, companies should have more powers to regulate the internal issues related to company operation, which in turn will contribute to the improvement of the competitiveness of Ukrainian enterprises, attraction of foreign investments¹⁰, and to the fact that limited liability companies and additional liability companies will have more powers to regulate their internal activities, which will contribute to faster integration of Ukraine into the internal market of the European Union.

⁹ O. Harahonych. 10 traps of the Law on LLCs// <https://blog.liga.net/user/ogaragonych/article/30270>

¹⁰ I.M. Yavorska, Legal principles of harmonization of Ukrainian legislation with EU law in the field of regulation of the activities of companies// Collection of scientific articles. – P.187-193

References:

1. O. Vinnyk. Korporatyvni konflikty: poniattia, vydy ta pravovi mekhanizmy poperedzhennia i rozviazannia [*Corporate conflicts: concept, types, and legal mechanisms of prevention and resolution*] // Ukrainian Commercial Law. – 2006. – No. 7. p.60–78
2. H. Vronska. Innovations in the Law of Ukraine “On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies” and case law// https://jurliga.ligazakon.net/analytics/170676_noveli-zakonu-pro-tovaristva-z-obmezheno-yu-ta-dodatkovoyu-vdpovdalnstyu-ta-sudova-praktika
3. O. Harahonych. 10 traps of the Law on LLCs// <https://blog.liga.net/user/ogaragonych/article/30270>
4. Ihor Derevyanko. The law on LLCs: what has changed and why? // <http://yur-gazeta.com/publications/practice/korporativne-pravo-ma/zakon-pro-tov-shcho-zminilosya-i-navishcho>
5. O.M. Kalinina Reformuvannia korporatyvnoho prava Ukrainy vidpovidno do Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom [*Reformation of the corporate law of Ukraine in accordance with the Ukraine–European Union Association Agreement*]// Topical issues of international relations. Issue 115. p. 168–1756.
6. Agreement on the Association between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their member states on the other hand // Electronic resource. – URL: www.kmu.gov.ua/control/publish
7. The Law of Ukraine “On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies”// Uryadovy Kurier newspaper No. 142 as of August 01, 2018
8. The Law of Ukraine “On Joint Stock Companies”: adopted on September 17, 2008, No. 514-XI // Electronic resource. – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-17>

Streszczenie

Nowelizacje regulacji prawnej działalności spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w kontekście doprowadzenia ustawodawstwa Ukrainy do standardu prawa Unii Europejskiej

Zbadano prawne podstawy ochrony doprowadzenia prawa do standardu prawa UE w zakresie regulacji działalności spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Na podstawie analizy Ustawy Ukrainy „O spółkach z ograniczoną i dodatkową odpowiedzialnością” określono status prawny spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zasady funkcjonowania sp. z o.o., zbadano nowelizacje Ustawy Ukrainy „O spółkach z ograniczoną i dodatkową odpowiedzialnością”.

Słowa kluczowe: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki z dodatkową odpowiedzialnością, Unia Europejska.

Summary

Innovations regarding legal regulation of the activities of limited liability companies in the context of the approximation of Ukrainian legislation to the law of the European Union

The legal framework of the protection of the process of bringing the legislation into line with EU law in the field of regulation of the activities of limited liability companies was studied. On the basis of the analysis of the Law of Ukraine „On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies”, the legal status of a limited liability company and the principles of operation of an LLC have been determined, innovations in the Law of Ukraine „On Limited Liability Companies and Additional Liability Companies” have been analyzed.

Keywords: limited liability companies, additional liability companies, European Union.



Część 3

Działania na rzecz społeczności lokalnych – *case study*



Zarządzanie szkołą wyższą – strategię niepaństwowej uczelni wobec regionu

Pojęcie regionu i główne czynniki jego rozwoju

Pojęcie *regionu* definiuje się w sensie fizyczno-geograficznym jako odpowiedni szczebel taksonomiczny lub też jako obszar wyróżniony ze względu na charakterystyczne cechy związane z działalnością człowieka – jako spójny obszar gospodarczy, społeczny i kulturowy. W niniejszym tekście słowo „region” będzie używane w tym drugim znaczeniu, ale jego rozległość fizyczno-geograficzna będzie zbliżona do mikroregionu w skali szczebli taksonomicznych, a więc słowo to będzie oznaczać w praktyce obszar wyraźnie mniejszy od przeciętnego obszaru obecnego polskiego województwa. Takie ograniczenie rozległości (a właściwie zastąpienie w tekście bardziej poprawnego słowa „mikroregion” słowem „region”) jest związane z istnieniem różnorodnych związków łączących przeciętną (a więc z pominięciem kilkudziesięciu dużych) polską uczelnię z jej otoczeniem. Wypada nadmienić, że w ogólnie używanym (a więc innym niż tutaj przyjętym) rozumieniu obszar *regionu* w Polsce pokrywałby się mniej więcej z obszarem niektórych historycznie ukształtowanych dawnych dzielnic państwa polskiego.

Jednym z podstawowych warunków harmonijnego rozwoju Europy (Europy Regionów) jest, zgodnie z aktualną polityką Unii Europejskiej, powstanie wielorakich powiązań międzyregionalnych, służących przede wszystkim wyrównywaniu różnic w rozwoju pomiędzy regionami „silnymi” i „słabymi” (peryferyjnymi), a także pobudzaniu „konkurencyjności regionalnej” w rozumieniu budowania strukturalnej przewagi danego regionu opartej, jak się powszechnie obecnie uważa, na wysokim poziomie wiedzy ludzkiej. Tak więc rozwój regionu związany jest w podstawowy sposób z koncepcją „konkurencyjności regio-

nalnej”, a najważniejszymi atutami w tej konkurencyjności stały się, posiadane (lub też nie) w odpowiednim natężeniu przez dany region takie elementy jak [1]:

- potencjał naukowo-badawczy i innowacyjny,
- zasoby i jakość potencjału ludzkiego,
- potencjał organizacyjny.

Wszystkie wymienione powyżej czynniki rozwoju regionu są jak najściślej związane z edukacją, a zatem i ze szkolnictwem wyższym. Stąd też m.in. tak ogromny wzrost liczby uczelni i studentów w Europie (w tym również w Polsce) w ostatnich kilkunastu latach [2]. Podkreślić należy, że wzrost ogólnej liczby uczelni w naszym kraju był głównie spowodowany przez „eksplozję” uczelni niepaństwowych, a duży udział we wzroście liczby studiujących miały przede wszystkim uczelnie, potocznie, choć nieprecyzyjnie, nazywane „regionalnymi”, ponieważ tworzone były poza tradycyjnymi centrami akademickimi. Ogromne znaczenie miała także decyzja o likwidacji egzaminów wstępnych na uczelnie – dzisiaj studia może rozpocząć każdy chętny posiadający świadectwo dojrzałości. Niestety miała ona także ogromny wpływ na obniżenie poziomu wykształcenia przyjmowanych kandydatów, a w końcowym efekcie – na jakość procesu kształcenia studentów i poziom wykształcenia absolwentów.

Obecnie panuje ugruntowane i powszechne przekonanie, że właśnie wykształcenie stanowi w naszych czasach podstawowy fundament cywilizacji i rozwoju każdego społeczeństwa. Odchodzi bowiem powoli w przeszłość (w szczególności w tzw. krajach rozwiniętych, np. należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) cywilizacja przemysłowa, a coraz powszechniejsza staje się cywilizacja oparta na wiedzy. Stajemy się więc w coraz większym stopniu „społeczeństwem wiedzy” i np. dla przedsiębiorstw przemysłowych oraz usługowych zasadniczego znaczenia nabierają teraz ich zasoby wiedzy i zarządzanie tą wiedzą, a nie nagromadzone środki produkcji, surowce i siła robocza. W związku z tym w ostatnim czasie nastąpiła zmiana podstawowego czynnika rozwoju regionalnego, polegająca na odejściu od prostych inwestycji w środki trwałe (w tym w infrastrukturę przemysłowo-techniczną) na rzecz inwestycji w wiedzę i działalność innowacyjną (w tym w transfer technologii). Nowoczesna gospodarka (a może szerzej – rozwój cywilizacyjny) staje się więc w najwyższym stopniu wiedzochłonna. Samo posiadanie wiedzy to też jeszcze mało – trzeba posiadać zawodowe umiejętności zarządzania wiedzą i przede wszystkim zastosowania tej wiedzy, które są również kształtowane w procesie edukacji, ale także w trakcie nabywania praktyki

zawodowej. W całokształcie procesu edukacji szczególna rola przypada więc przede wszystkim szkolnictwu wyższemu, nie tylko przekazującemu wiedzę i umiejętności zawodowe, ale także wyrabiającemu nawyki niezależnego myślenia, poszukiwania nowych idei oraz działania dla dobra ogólnego – na rzecz społeczności lokalnej i całego narodu.

Istnieją także inne wizje rozwoju regionalnego niż ta zarysowana powyżej, charakterystyczna dla jednoczącej się Europy. Taką inną wizją (choć z powyższą niesprzeczną) jest „zglobalizowany” rozwój regionalny. Wizja ta opiera się na obiektywnie istniejącym i postępującym procesie globalizacji, który charakteryzuje się m.in. tym, że regiony i społeczeństwa regionalne przejmują w coraz większym stopniu prerogatywy państwa i narodu. Rozwój regionalny „zglobalizowany” byłby to więc taki, w którym przyjmuje się jako podstawowe założenie to, że każdy region jest bezpośrednim uczestnikiem gry na wielkiej „arenie globalnej” (światowej), która to „arena” jest jedynym i ostatecznym weryfikatorem sukcesów regionu (lub też jego porażek). Wszystkie pozostałe „areny” (lub inaczej – „otoczenia”), w tym arena europejska (nie mówiąc o krajowej), mają jedynie pomocniczy udział w określaniu globalnej polityki danego regionu. Liczbę regionów odgrywających istotną rolę na globalnej scenie światowej można oszacować na ok. tysiąc. Można powiedzieć za [3], że z tej liczby tylko ok. 10% to regiony zdominowane przez gospodarkę opartą na wiedzy i że ta grupa regionów wiodących (z Kalifornią w USA na czele) będzie szybko zwiększała swoją liczebność.

Taki „zglobalizowany” rozwój regionu będzie w oczywisty sposób *wiedzołłonny* i *proinnowacyjny*. Wiedzołłonny w rozumieniu przedstawionym wyżej, a proinnowacyjny w tym sensie, że głównym czynnikiem wzmacniającym konkurencyjność regionu jest i będzie z jednej strony umiejętność absorbowania innowacji, z drugiej natomiast – zdolność ich generacji. Ta proinnowacyjność musi być przy tym trwałą cechą społeczną – to właśnie proinnowacyjnie nastawione społeczności regionalne są środowiskiem sprzyjającym rozwojowi innowacyjnych przedsiębiorstw (i innych przedsięwzięć) oraz ich, zarówno regionalnych, jak i globalnych, sukcesów. Należy przy tym pamiętać, że proces tworzenia i rozpowszechniania innowacji jest nie tylko związany z przemysłem, ekonomią i sztuką rządzenia, ale jest także procesem kulturowym (społecznym).

Proces „zglobalizowanego” rozwoju regionalnego musi więc być oparty w najwyższym stopniu na wiedzy, a jego sukces (i sukcesy regionu w otoczeniu globalnym) zależy w praktyce wyłącznie od sprawnego i nowoczesnego systemu edukacji. Warto zacytować w tym miejscu mały fragment opracowania [4]:

„Nie doceniamy dzisiaj zagrożeń, jakie ciążą na europejskiej konkurencyjności. Systemy edukacji nie są w pełni świadome przymusu konkurencyjności. Jakkolwiek nie mogą ponosić odpowiedzialności za rosnące w Europie bezrobocie, to pełną odpowiedzialność ponoszą za niedostatecznie sprawne upowszechnianie wiedzy i wyposażanie młodych Europejczyków w stosowne umiejętności, kwalifikacje i postawy, istotne dla stawiania czoła temu wyzwaniu”.

Nic dodać, nic ująć!

Nauka i edukacja w długookresowej strategii rozwoju Polski

Dla dokonania analizy długookresowych procesów gospodarczych i społecznych ważny jest wybór modelu teoretycznego, w ramach którego dokonuje się tej analizy. W szczególności wieloaspektowość procesu rozwoju gospodarczego kraju wymaga, by całościowa analiza została przeprowadzona zgodnie z prawidłowo, teoretycznie i metodologicznie, wybranym i powszechnie aprobowanym modelem. We współczesnej literaturze dominują cztery sposoby analizy długookresowego rozwoju gospodarczego danego kraju (patrz np. [5]):

- neoklasyczna teoria wzrostu (i odpowiadająca jej liberalna polityka wzrostu i rozwoju gospodarczego),
- „nowa teoria wzrostu” (inaczej zwana teorią wzrostu endogenicznego),
- teoria realnego cyklu koniunkturalnego (z uwzględnieniem metodologii tzw. Nowej Ekonomii Politycznej) oraz
- teoria trwałego rozwoju (tzw. Sustainable Development).

W odróżnieniu od neoklasycznej teorii wzrostu, według której stopę równomiernego (i stabilnego) wzrostu gospodarczego wyznaczają egzogenicznie zadane: stopa wzrostu ludności oraz stopa postępu technicznego, tzw. nowa teoria wzrostu (dalej: NTW) kładzie nacisk na endogeniczne czynniki wzrostu gospodarczego. Należą do nich, przede wszystkim, kapitał ludzki oraz nauka i innowacje, a także międzynarodowe efekty zewnętrzne związane głównie z transferem wiedzy i technologii. NTW kładzie nacisk na fakt, że dla stymulowania długotrwałego wzrostu gospodarczego niezbędne są procesy typu „nauczanie przez działanie” (*learning by doing*) w działalności produkcyjnej, ale też i naukowo-badawczej [6, 7]. *A zatem według NTW podstawowe znaczenie dla zapewnienia długookresowego wzrostu gospodarczego mają efekty związane z umiejętnym zarządzaniem wiedzą.*

Analiza prognozy długofalowej trwałości wzrostu gospodarczego naszego kraju dokonana w ramach NTW prowadzi do, w gruncie rzeczy, negatywnych konkluzji [5]. Podstawowymi przyczynami tej negatywnej oceny są:

- bardzo niski (relatywnie) udział publicznych nakładów na badania + rozwój (B+R) oraz na szkolnictwo wyższe (SzW) w całym PKB, a także niskie nakłady na badania stosowane i rozwojowe;
- brak efektywnego i powszechnie działającego systemu finansowania B+R ze źródeł innych niż państwowe, w tym wyraźnie widoczna niechęć komercyjnych instytucji finansowych (głównie banków, a szczególnie tych z dominacją kapitału zagranicznego, niestety) do inwestowania w B+R w Polsce oraz, ogólnie, do wspierania rekonstrukcji polskiej gospodarki poprzez wiedzę i innowacje;
- brak nowoczesnej polityki naukowo-technicznej państwa polskiego, polityki dalekosiężnej i roztropnie powiązanej z polityką gospodarczą (przemysłową) przytłumionej jazgotem fatalnej polityki wewnętrznej;
- niski poziom wytworów istniejącego zaplecza B+R;
- brak wystarczająco silnych bodźców do wzrostu produktywności gospodarki (w tym jakości i nowoczesności jej produktów) dzięki inwestowaniu w wiedzę i innowacje;
- bardzo mały udział zewnętrznych (zagranicznych) inwestycji w polską naukę i technologie, pomimo rosnącego udziału tych inwestycji bezpośredniego w gospodarkę.

Ten stan rzeczy istnieje nadal w Polsce pomimo rozpowszechnionego we współczesnej myśli ekonomicznej przekonania, że w dzisiejszej dobie to kapitał ludzki stanowi najważniejszy czynnik wzrostu gospodarczego oraz że inwestycje w ten kapitał są głównym czynnikiem osiągania przewagi konkurencyjnej danego kraju (lub regionu) na arenie światowej. To bardzo źle, że „elity” polityczne Polski nie rozumieją, dokąd prowadzi brak sensownej polityki w tym zakresie.

Relacje uczelni z otoczeniem regionalnym

Problem regionalnego „otoczenia” szkoły wyższej można rozpatrywać na ogólniejszym gruncie teorii organizacji. Tak zwane otoczenie każdej organizacji to mianowicie wszystkie inne jednostki znajdujące się poza jakimikolwiek granicami tej organizacji, ale będące z nią w silnych związkach, to jest z jednej strony narzucające jej ograniczenia, a z drugiej wymagające od niej adaptacji do narzucanych warunków za cenę jej przetrwania. Organizacja (tutaj: uczelnia)

natomiast, będąc zależną od wielu jednostek owego otoczenia, czyli tym samym od bardzo wielu różnych elementów składających się na owe ograniczenia i wymogi, jest sama siłą rzeczy niepewna co do ich liczby oraz natury [3]. Ciągła analiza tak rozumianego „otoczenia” jest więc nieodzowna do sformułowania strategii oraz stosowania odpowiedniej taktyki przez każdą szkołę wyższą i jawi się jako podstawowe zadanie kierownictwa uczelni.

Samo otoczenie uczelni rozumiane jak powyżej można rozpatrywać w trzech, mniej lub bardziej niezależnych od siebie, przestrzeniach życia społecznego. Zgodnie z podziałem zaproponowanym w [6] są to przestrzenie:

- a) rynku (generalnie – gospodarki),
- b) władzy (w sensie państwa, społeczeństwa, instytucji politycznych),
- c) wiedzy (ogólnie – nauki i kultury),

które, zdaniem Autora, można (i chyba należy) w omawianym przypadku uczelni regionalnych zawęzić do następujących:

- 1) rynku edukacyjnego,
- 2) władzy regionalnej,
- 3) wiedzy aplikacyjnej.

W *pierwszej przestrzeni* szkoła wyższa może być traktowana jako specyficzny rodzaj przedsięwzięcia gospodarczego, świadczącego odpłatne usługi edukacyjne dla dość dokładnie zdefiniowanego segmentu rynku tych usług oraz swojego regionu; a więc jako swego rodzaju przedsiębiorstwo biznesowe „produkujące absolwentów” i kierujące się regułami ekonomicznymi w określaniu swej strategii. W *drugiej przestrzeni* uczelnię można identyfikować jako instytucję, która przede wszystkim zapewnia reprodukcję kadr (lokalnych „elit” gospodarczych, kulturotwórczych, społeczno-politycznych itp.), wspierając funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, działając w wymiarze regionalnym (i po części narodowym), a więc pełniąc swego rodzaju służbę społeczną, poprzez odpowiednie kształtowanie przyszłych pokoleń. Wreszcie w *trzeciej przestrzeni* – wiedzy aplikacyjnej uczelnie mogą być postrzegane jako miejsca, w których rozwiązuje się, zgodnie z metodologią naukową, fundamentalne problemy otaczającej rzeczywistości, czyli takie miejsca, w których powstaje wiarygodna wiedza o tej rzeczywistości, opracowywane są rozwiązania problemów technicznych, społecznych itp. wraz z umiejętnością zastosowania tej wiedzy.

Relacje między szkołą wyższą a jej otoczeniem/regionem są w praktyce oczywiście skomplikowane i dla ich swoistego uproszczenia wprowadza się w miejsce pojęcia region/otoczenie znane powszechne w literaturze pojęcie „in-

interesariuszy” jako określenie jednostek, grup, lub organizacji mających uprawnione roszczenia względem uczelni oraz odnoszących korzyści lub ponoszących straty w wyniku jej działania. Wprowadzenie „roszczeń interesariuszy” do procesu tworzenia strategii uczelni pozwala na sformułowanie jej misji w sposób ograniczający ryzyko utraty finansowego, materialnego, politycznego etc. poparcia ze strony regionu. Sformułowanie misji staje się w ten sposób uznaniem istnienia konkretnych „interesariuszy” danej uczelni i ich interesów oraz swego rodzaju zobowiązaniem, że decyzje strategiczne będą podejmowane i realizowane przez uczelnię z uwzględnieniem interesów tych regionalnych interesariuszy [6].

W pierwszej przestrzeni zdefiniowanej powyżej, to jest *rynku edukacyjnego*, więzi uczelni z otoczeniem opisywane są w modelu wyprowadzonym z ekonomii gałęziowej, który dzieli podmioty dowolnego rynku na [6]:

- *odbiorców* (tutaj: studenci i ich rodzice, odbiorcy wyników badań, ekspertyz, patentów itp., przedsiębiorcy i pracodawcy),
- *konkurentów bezpośrednich* (tutaj: przede wszystkim inne uczelnie w regionie, inne regionalne organizacje kształcące i doradzające, instytuty naukowo-badawcze),
- *dostawców* (tutaj: nauczyciele akademicy, naukowcy, personel pomocniczy i administracyjny),
- *tw. substytutu* (tutaj: wszelkiego rodzaju kursy i szkolenia, szkolnictwo pomaturalne itp., prowadzone w instytucjach innych niż uczelnie),
- *tw. nowych wchodzących* (co tutaj oznacza: wkraczające na ten rynek instytucje zagraniczne oraz organizacje spoza szkolnictwa wyższego),
- *komplementariuszy* (dostawcy dóbr i/lub usług komplementarnych).

Opisani na pierwszym miejscu powyżej *odbiorcy*, zarówno indywidualni, jak i zbiorowi, są powszechnie uznawani za głównych interesariuszy uczelni w tej przestrzeni. Współpracując z uczelnią, liczą oni, w końcowym efekcie, na: 1) większe szanse znalezienia dobrej pracy po ukończeniu studiów, wysoką płacę oraz na perspektywę zrobienia szybkiej kariery zawodowej; 2) otrzymanie rzetelnych wyników badań, czyli prawdziwego opisu rzeczywistości i wskazówek co do dalszego postępowania oraz 3) zatrudnienie w swoim przedsiębiorstwie odpowiednio wyszkolonego personelu o pożądanych umiejętnościach zawodowych i współpracy w organizacji.

Wspomnieć tutaj należy o postępującej demistyfikacji szkolnictwa wyższego – badania wskazują na wyraźną zmianę społecznego podejścia do procesu edu-

kacji na poziomie wyższym – z „mistycznego” na „usługowe”. Na rynku edukacyjnym zdarzają się też trudności z rozróżnieniem, czy dany podmiot rynku jest konkurentem uczelni czy substytutem (czy też jednym i drugim). Zarządzanie relacjami z podmiotami tego rynku staje się więc umiejętnością podstawową kierownictwa uczelni. A jest o co „grać” – wartość rynku edukacyjnego na świecie szacowana była niedawno [3] na 2 bln USD (!).

W drugiej przestrzeni – *władzy regionalnej* – interesariuszami są: władze regionalne wprost, a także dominujące grupy społeczne i „lokalne grupy interesów”, wreszcie, chociaż „w tle”, samo państwo (jego agendy takie jak Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, organizacje pozarządowe). Podstawowe obszary zainteresowania tych interesariuszy to [6]:

- wzrost gospodarczy (podwyższanie produktywności, restrukturyzacja organizacji publicznych i prywatnych, akumulacja kapitału ludzkiego, zwalczanie bezrobocia i „nierobocia”, wpływ na podział dochodu narodowego),
- stworzenie systemu edukacyjnego (kształcenie stacjonarne, niestacjonarne, „na odległość”, „permanentne”, stworzenie „społeczeństwa kształcącego się”),
- ugruntowanie pozycji regionu (w kraju oraz w Unii Europejskiej, a także w innych organizacjach międzynarodowych),
- nowa stratyfikacja społeczna (tworzenie klasy średniej, „profesjonalizacja” pracy, reprodukcja regionalnych elit gospodarczych i politycznych),
- przekaz ideologiczny (reprodukcja wartości dominujących w społeczeństwie).

Relacje pomiędzy uczelnią a podmiotami w tej przestrzeni są szczególnie złożone, a umiejętność zarządzania nimi jest najważniejszą pożądaną cechą managementu uczelni.

W *przestrzeni wiedzy aplikacyjnej* głównymi „interesariuszami” uczelni, jak się wydaje, są: z jednej strony społeczność uczonych (przede wszystkim własnej uczelni) oraz trudni do zdefiniowania różni odbiorcy wiarygodnych opisów rzeczywistości w postaci wyników badań oraz wskazówek do ich praktycznego zastosowania.

Podstawowe interesy tych interesariuszy to:

- zdobycie środków na badania naukowe i reprodukcję kadry,
- zdobycie przewagi konkurencyjnej w „branży naukowej” polskiej, europejskiej, a nawet światowej wraz z umiejętnością wykorzystania tejże,
- rozwój osobisty i pozycja społeczna.

Należy tutaj zauważyć, że z jednej strony im bardziej skomplikowane są relacje uczelni z „otoczeniem”, tym bardziej różnorodne relacje muszą się tworzyć wewnątrz niej, a z drugiej strony im bardziej niestabilne są relacje uczelni z „otoczeniem”, tym ważniejsze dla niej staje się szybkie i elastyczne dostosowywanie, czyli wykształcenie w uczelni elementów, które z dostateczną czułością zareagują na sygnały z „otoczenia”, przetworzą je i odpowiednio rozpowszechnią oraz wykorzystają [7]. Tę cechę posiadają w znacznie większym stopniu właśnie względnie niewielkie uczelnie regionalne, a w bardzo nikłym stopniu duże uczelnie państwowe (przynajmniej dotychczas).

Celem powyższej, z konieczności bardzo skróconej, analizy relacji pomiędzy uczelnią a jej „otoczeniem” jest stworzenie podstaw do przedyskutowania (również w uproszczeniu) różnych możliwych wariantów strategii przyjmowanych przez szkoły wyższe w odniesieniu do regionu, w którym działają; strategii opartej na analizie i uwzględnieniu interesów najważniejszych jej interesariuszy.

Rola uczelni w regionie – strategie możliwe do zastosowania

Najczęściej jako najważniejsi interesariusze uczelni niepaństwowych (szczególnie niewielkich) w przestrzeni zarówno rynku edukacyjnego, władzy regionalnej, jak i wiedzy praktycznej (omówionymi powyżej) postrzegane są społeczności i władze regionalne. W konsekwencji wyznacza to w oczywisty sposób odpowiednie relacje uczelni z takim otoczeniem. Możliwe są jednak także inne opcje wyboru dominujących interesariuszy uczelni i nawet w bardzo uproszczonym obrazie więzi uczelni z otoczeniem/regionem przedstawionym powyżej łatwo dostrzec wiele różnych możliwych kombinacji. *We wszystkich tych kombinacjach za punkt wyjścia do analizy należy przyjąć zlokalizowanie przez uczelnię przestrzeni jej głównych interesariuszy.* W następstwie tej lokalizacji dokonuje się wyboru głównych interesariuszy w obrębie tej przestrzeni oraz stopnia zaangażowania uczelni w pozostałych poszczególnych przestrzeniach jej otoczenia. Pozwala to na *określenie misji i strategii jej działania*, determinując dominujący typ zachowań uczelni wobec tegoż regionu. Uproszczony wynik tego ciągu powiązań przedstawia tabela 1 na następnej stronie, bazująca na rozważaniach zawartych w [6].

Tab. 1

Warianty podstawowej strategii niepaństwowej szkoły wyższej

Przestrzeń głównych interesariuszy	Warianty podstawowej strategii niepaństwowej szkoły wyższej
A. Warianty „proste”	
Wariant 1	
Rynek edukacyjny	Uczelnia nastawiona na maksymalizację zysku ze sprzedaży wszelakich usług edukacyjnych
Wariant 2	
Władza regionalna	Uczelnia nakierowana na produkcję kadr (regionalnych elit) oraz na rozwiązywanie praktycznych problemów w regionie „na zamówienie” władz i społeczności regionalnych
Wariant 3	
Wiedza aplikacyjna	Uczelnia zorientowana na badania naukowe, czyli tworzenie wiedzy i uczenie prawidłowego jej zastosowania, oraz na maksymalizację zysku ze sprzedaży wyników badań, ekspertyz itp.
B. Warianty „mieszane”	
Wariant 4	
Rynek + władza	Uczelnia realizująca funkcję reprodukcji kadr dla systemu społeczno-gospodarczego i elit regionalnych, w połączeniu z zyskową sprzedażą swoich usług edukacyjnych (oraz, ewentualnie, naukowych)
Wariant 5	
Rynek + wiedza	Uczelnia inwestująca w „środki produkcji naukowej”: w zasoby materialne (laboratoria badawcze, technologie informatyczne itp.) oraz niematerialne (wiedza jawna i ukryta itp.) w celu zyskowej sprzedaży efektów tej „produkcji naukowej”
Wariant 6	
Władza + wiedza	Uczelnia realizująca działalność badawczą, ale typu non profit, w interesie danego „mecenasa”, czyli władz regionalnych (ewentualnie państwa, fundacji, kościołów) lub w interesie społecznym, według specjalnej umowy
Wariant 7	
Rynek + władza + wiedza	Uczelnia nastawiona na maksymalizację wartości istotnych dla wszystkich trzech podstawowych grup interesariuszy, oczywiście za „godziwe pieniądze”, ale to strategia mało prawdopodobna w praktyce

Źródło: opracowanie własne.

Nawet z pobieżnej analizy powyższej tabeli wynikają ogólne, podstawowe cechy charakteryzujące szkoły wyższe:

- Wariant 1 – uczelnia jako typowe przedsięwzięcie biznesowe (w obszarze edukacji akademickiej);
- Wariant 2 – uczelnia jako „rozwiązywacz” regionalnych potrzeb kadrowych i innych problemów praktycznych, na zamówienie władz lokalnych;
- Wariant 3 – uczelnia jako źródło wiedzy i kształtowania umiejętności lub co najmniej źródło obiektywnej informacji;
- Wariant 4 – uczelnia jako przedsięwzięcie biznesowe nakierowane jednak, przede wszystkim, na produkcję kadr dla regionu;
- Wariant 5 – uczelnia jako dobrze opłacany dostawca wiedzy, innowacji i postępu;
- Wariant 6 – uczelnia jako organizacja typu non profit ze stabilnym mecenatem;
- Wariant 7 – uczelnia „ideal”.

Można także zauważyć, że uczelnia, która nie koncentruje się w swej strategii na żadnej grupie interesariuszy, realizuje *de facto* strategię samobójczą, nie budując podstaw ani finansowych, ani politycznych dla swojej przyszłości.

Warto wreszcie pokusić się o próbę odpowiedzi na pytanie: jaką teoretycznie najlepszą z możliwych strategię relacji z „otoczeniem” powinna przyjmować niepaństwowa szkoła wyższa, w szczególności działająca poza dużym centrum akademickim, a chcąc odgrywać istotną rolę w swoim regionie? Taki wybór optymalnej strategii jest ważny także dlatego, że jej realizacja wymaga różnych alokacji zasobów materialnych i niematerialnych uczelni. Towarzyszy temu oczywista konieczność stworzenia przez każdą uczelnię swojej własnej (odpowiedniej) kultury wewnątrzorganizacyjnej. Wybór optymalnej strategii jest z kolei podstawą do przedyskutowania i przedstawienia w wersji oficjalnej *misji uczelni, która to misja pokazuje w skrócie, jaką to organizacją dana uczelnia chce być*.

Najistotniejsze przy wyborze takiej strategii jest, oczywiście, rozstrzygnięcie „na wejściu”, w której przestrzeni życia społecznego uczelnia postrzega swoich głównych interesariuszy. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można orzec, że głównymi interesariuszami takiej szkoły wyższej są zawsze elementy regionalne (lokalne), i to zarówno w przestrzeni rynku, jak i władzy – czyli jest to opcja najbliższa wariantowi 6 strategii, zdefiniowanemu powyżej.

W regionalnym otoczeniu uczelni, w przestrzeni tzw. *rynku edukacyjnego* mamy więc z jednej strony przede wszystkim potencjalnych kandydatów na studia i ich rodziny z danej miejscowości i jej najbliższego (w sensie komu-

nikacyjnym) otoczenia, a także ludzi czynnych już zawodowo, ale chcących pogłębić lub poszerzyć swoją wiedzę. Po drugiej stronie lokują się regionalni przedsiębiorcy, oczekujący od uczelni różnych innowacji technicznych i organizacyjnych, ekspertyz itp. elementów wspierających rozwój ich przedsięwzięć gospodarczych, ale także i przede wszystkim czekających na odpowiednio (tzn. stosownie do zapotrzebowania regionalnego rynku pracy) wykwalifikowanych zawodowo pracowników, o dobrze ugruntowanym etosie pracy i innych pożądanych kompetencjach.

W *przestrzeni władzy* regionalnej (w mniejszym stopniu państwowej) głównymi interesariuszami niepaństwowej szkoły wyższej są, przede wszystkim, regionalne władze samorządowe oraz dominujące lokalne grupy społeczne i polityczne, w tym różnego rodzaju stowarzyszenia, związki przedsiębiorców, lokalne środowiska społeczne i kulturalne oraz inne organizacje (np. kościoły). Te elementy władzy regionalnej i lokalnych grup nacisku oczekują od uczelni przede wszystkim odtworzenia i rozwoju kadr wykształconych na poziomie wyższym, w miarę możliwości zgodnie z regionalnymi potrzebami, ale spodziewają się także pozaedukacyjnego (np. kulturowego) oddziaływania uczelni na otoczenie. Takim swego rodzaju wzorcem uczelni realizującej strategię współpracy z regionem (a nawet w dużym stopniu kreatorką rozwoju regionu) według wariantu 4 omówionego powyżej jest niewątpliwie Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu [8]. Niestety jest to uczelnia państwowa i nie mieści się w obrębie przeprowadzonej tutaj analizy.

Przykłady zachowań uczelni w warunkach rzeczywistych [9]

Interesujące jest prześledzenie, jakie strategie, w praktycznych warunkach relacji z otoczeniem regionalnym, obrały niektóre utworzone w Polsce niepaństwowe szkoły wyższe.

Spośród dostępnych danych wybrano i przedstawiono pokrótce na kolejnych stronach przykłady niepaństwowych szkół wyższych, utworzonych zarówno na mocy Ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.), jak i Ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 96, poz. 590 z późn. zm.). Przy wyborze kierowano się chęcią zaprezentowania takich uczelni, które mogą być przykładem wyboru najczęściej spotykanych w praktyce wariantów strategii relacji z otoczeniem regionalnym, o których to wariantach była mowa wcześniej w artykule.

*Przykład realizacji strategii według wariantu 1***Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu**

Wyższa Szkoła Bankowa (WSB) we Wrocławiu należy do największej grupy niepaństwowych szkół wyższych w Polsce, działających w dziewięciu miastach: Bydgoszczy, Chorzowie, Gdańsku, Gdyni, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Toruniu i Wrocławiu. Jest to bez wątpienia wielkie edukacyjne przedsięwzięcie biznesowe. Założyciel tych uczelni działa pod firmą TEB Akademia z siedzibą w Poznaniu.

Wyższe Szkoły Bankowe, jak widać, działają w dużych miastach, będących w większości znaczącymi ośrodkami akademickimi. Uczelnie grupy WSB mają aktualnie ponad 300 tys. studentów i absolwentów, we wrocławskiej WSB od lat studiuje ponad 10 tys. studentów.

Wrocławska WSB została założona w roku 1998 i prowadzi aktualnie studia na dwóch wydziałach: Finansów i Zarządzania we Wrocławiu oraz Ekonomicznym w Opolu. Misją uczelni jest: „Pomagamy rozumieć świat – innowacyjni, przyjaźni, praktyczni”. To sformułowanie trudno uznać za misję szkoły wyższej, która reklamuje się jednocześnie jako „uczelnia biznesu”.

Organizacja kształcenia i pracownicy zgrupowani są w sześciu instytutach: Ekonomii, Finansów i Rachunkowości, Logistyki, Nauk Społeczno-Humanistycznych, Turystyki oraz Zarządzania i Marketingu. Uczelnia prowadzi studia w szerokim zakresie, na jedenastu kierunkach studiów, w tym takich jak prawo czy turystyka i rekreacja, na 6. i 7. poziomie Polskiej Ramy Kwalifikacji, a także posiada uprawnienia do nadawania stopnia doktora w dziedzinie ekonomii. Wrocławska WSB jest trzecią (pod względem liczby studentów) uczelnią we Wrocławiu, współpracuje przy tym z wieloma ważnymi partnerami biznesowymi, do których należą m. in. IBM, Nokia, GiGaSet.

Te i inne dane wskazują, że WSB we Wrocławiu realizuje strategię według wariantu 1.

*Przykłady realizacji strategii według wariantu 2***Wyższa Szkoła Gospodarki i Zarządzania w Krakowie,
Zamiejscowy Wydział Ekonomii w Mielcu**

Region podkarpacki skoncentrowany wokół Mielca z jednej strony charakteryzuje się relatywnie słabą kondycją materialną zamieszkującej go ludności. Z drugiej zaś strony jest to region „demograficznie młody”, o wyraźnie dużym potencjalnie popycie na usługi edukacyjne, ale przede wszystkim na usługi organizowane „na miejscu”. Uczelnia, która powstała w 1999 r., prowadzi studia na

kierunku ekonomia, odpowiadającym na wyraźne zapotrzebowanie lokalnego rynku pracy oraz zapotrzebowanie władz regionalnych. Podkreślić należy, że założycielem uczelni był podmiot gospodarczy (Mieleckie Centrum Edukacji i Przedsiębiorczości Sp. z o.o.), którego głównym udziałowcem jest miasto Mielec. Władze samorządowe otaczają więc uczelnię opieką oraz świadczą na jej rzecz pomoc, od materialnej poczynając, a na politycznej kończąc, oczekując w zamian wykształcenia odpowiednio wyedukowanych kadr, udziału w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości oraz współpracy w celu promocji regionu. Co więcej, w Mielcu działa też Specjalna Strefa Ekonomiczna (SSE), kreująca silny popyt na kadry z zakresu zarządzania i nauk ekonomicznych. Stąd też, w prostej linii, wywodzi się *misja* uczelni, którą jest kształcenie kadr dla przedsiębiorstw regionalnych, głównie z SSE. Uczelnia podpisała także wiele umów z władzami regionalnymi, w wyniku których prowadzone są liczne prace o charakterze eksperckim na rzecz miasta i regionu. Uczelnia przyjęła zasadę tzw. pełnego bilansowania kosztów przychodami (głównie z czesnego), a więc działa w sposób nieodległy od organizacji typu non profit.

Dostępne informacje wskazują zatem na realizowanie przez tę uczelnię strategii według wariantu 2, który jest w zasadzie najbardziej pożądany w przypadku regionalnej uczelni niepaństwowej.

Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sochaczewie

Uczelnia została utworzona w kwietniu 1997 r. Ta relatywnie niewielka uczelnia działa na obszarze ograniczonym w zasadzie jedynie do powiatu sochaczewskiego. A jest to powiat o wyraźnym charakterze rolniczym, w którym dopiero rozwija się sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Uczelnia kształci na jednym kierunku studiów: zarządzanie i marketing, a w jego ramach utworzono dziewięć specjalności tworzących logiczną całość, zogniskowaną wokół potrzeb regionalnych: informatyka w zarządzaniu, logistyka, marketing, organizacja i zarządzanie w handlu, zarządzanie finansami, zarządzanie gospodarką wiejską, zarządzanie turystyką i rekreacją, zarządzanie środowiskiem oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Uczelnia postawiła sobie w *misji* za cel, poza oczywistą działalnością edukacyjną, „wspomaganie miejscowych władz samorządowych w dostarczaniu im przesłanek dla racjonalnej gospodarki w rejonie i wytyczania właściwej strategii rozwojowej”. To wspomaganie przybiera różne formy, od wykonywania opracowań na użytek władz lokalnych poprzez różnego rodzaju szkolenia i kursy aż po organizowanie konferencji naukowych.

Powyższe elementy wskazują, że uczelnia realizuje strategię według wariantu 2.

Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach

Tychy – miasto, w którym znajduje się siedziba uczelni – ma ciągle jeszcze specyficzny charakter sypialni Katowic i jest praktycznie pozbawione dużych placówek naukowych i kulturalnych, które zawsze integrują lokalną społeczność. Uczelnię założyła spółka akcyjna pod firmą „Szkoła Wyższa S.A.”, w której głównym akcjonariuszem jest miasto Tychy, mające w tym przypadku na względzie m.in. działania mające na celu zmianę charakteru miasta. Uczelnia prowadzi dwa kierunki studiów: socjologię oraz zarządzanie i marketing, a ponieważ jej faktycznym założycielem były władze miasta, stawia sobie za cel (oprócz oczywistego – kształcenia młodzieży) działalność badawczą, kulturalną i integracyjną na rzecz miasta i najbliższego otoczenia. Działalność ta przyjmuje rozliczne formy; tutaj można wspomnieć np. o uruchomieniu Uniwersytetu Otwartego, działającego na zasadach non profit. Rola uczelni w skali regionalnej nie jest jeszcze wyraźnie zdefiniowana.

Można sugerować, że strategia uczelni najbliższa jest wariantowi 2.

Przykłady realizacji strategii według wariantu 4

Gnieźnieńska Szkoła Wyższa „Milenium” w Gnieźnie

Uczelnia założona w roku 2002 jako „Gnieźnieńska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Menedżerska MILENIUM w Gnieźnie” ma obecnie siedziby w Gnieźnie (siedziba uczelni) i Wągrowcu (wydział zamiejscowy), a także prowadzi Ośrodek Kształcenia Podyplomowego w Pile. Zarówno powiat gnieźnieński, jak i wągrowiecki są jednymi z najbardziej zaludnionych powiatów Wielkopolski, o stosunkowo dużej populacji maturzystów. Oba te miasta leżą mniej więcej w połowie drogi pomiędzy Poznaniem i Bydgoszczą (w odległości ok. 60 km do każdego z nich) – dwoma dużymi ośrodkami akademickimi. Stąd omawiana uczelnia stanowi dla miejscowej młodzieży jako miejsce studiowania dogodną alternatywę wobec tych dwóch ośrodków. Dodatkowo, oba miasta – siedziby uczelni są ze wszech miar atrakcyjne: Gniezno jako miasto historyczne, zasłużone dla państwowości polskiej, a Wągrowiec (trochę mniej znane z historii przecięcie szlaku piastowskiego i cysterskiego) przede wszystkim jako malownicza atrakcja turystyczno-wypoczynkowa.

W obu swoich siedzibach – w Gnieźnie i Wągrowcu – uczelnia prowadzi obecnie dwa kierunki studiów: pedagogikę i zarządzanie. Są to studia o profilu wybitnie praktycznym, nakierowane na kształcenie zawodowe, realizowane w ścisłej współpracy z lokalnymi organizacjami gospodarczymi i społecznymi, i na potrzeby regionalnego rynku pracy. Przykładem może być fakt modyfikacji

– ciągłego uaktualniania programów studiów w reakcji na potrzeby regionalnego rynku pracy. Misją uczelni jest „połączenie wysokiej jakości kształcenia, pasji oraz praktycznego podejścia do nauki”. Potwierdzeniem pozycji uczelni jest zajęcie 1. miejsca w Wielkopolsce w rankingu PERSPEKTYW w latach 2010 i 2011.

Można więc stwierdzić, że uczelnia realizuje strategię najbliższą wariantowi 4, opisanemu wcześniej.

Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Puławach

Uczelnia powstała w lipcu 1994 r. pn. Wyższa Szkoła Humanistyczna, a od października 2006 r. nosi obecną nazwę. Została założona przez Akademickie Towarzystwo Edukacyjno-Naukowe ATENA. Regionem (warto dodać – rozległym) działania uczelni jest północna część Mazowsza. Uczelnia prowadzi aktualnie sześć kierunków studiów: administrację, filologię polską, historię, nauki polityczne, ochronę środowiska i pedagogikę. Jest to uczelnia duża (biorąc pod uwagę uczelnie niepaństwowe), przyjmująca na I rok studiów kilka tysięcy studentów. Wybór prowadzenia takich właśnie kierunków studiów dokonywany był pod kątem potrzeb regionu. Uczelnia postawiła sobie bowiem trzy cele wpisane w *misję*: kształcenie młodzieży pochodzącej przede wszystkim z regionu, stworzenie zaplecza naukowego dla badań regionalnych oraz rekonstruowanie regionalnych tradycji kulturalnych. Ta silna orientacja proregionalna realizowana jest w rozmaity sposób – od uruchomienia pożądaných lokalnie kierunków studiów, poprzez tematykę prac dyplomowych, tytuły i zawartość wydawnictw i opracowań uczelnianych aż po bardzo silną (formalnie i faktycznie) współpracę z instytucjami regionalnymi różnego rodzaju. Podkreślić też należy, że uczelnia ma bardzo istotny wpływ na aktualny rozwój ekonomiczny regionu – jest ona największym w mieście pracodawcą i inwestorem, a na dalszym planie – zapleczem intelektualnym rozwoju regionu.

Na podstawie dostępnych danych można uczelnię tę zakwalifikować do grupy uczelni realizujących strategię według wariantu 4.

Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu

Założona w 1997 r. uczelnia prowadzi działalność w regionie zamojskim, mającym ok. 490 tys. mieszkańców (w tym samo miasto Zamość ok. 70 tys.). Jest to typowy region rolniczy, najslabiej w Polsce zurbanizowany, o niekorzystnej strukturze demograficznej (ok. 15% mieszkańców jest powyżej 65. roku życia, a relatywnie mało jest ludzi młodych, głównie z powodu emigracji), którego

tylko ok. 4% mieszkańców posiada wyższe wykształcenie. W tej sytuacji uczelnia stała się istotnym czynnikiem prorozwojowym, ze swoją dobrze dobraną do potrzeb lokalnych ofertą edukacyjną, obejmującą trzy kierunki studiów: administrację, ekonomię i informatykę oraz zarządzanie. Misją uczelni jest:

- stworzenie w regionie zamojskim silnego ośrodka edukacyjnego zajmującego się transferem wiedzy do praktyki zarządzania organizacjami i kreowania rozwoju;
- przygotowanie kadr do wykonywania zadań menedżerskich w warunkach współczesnej globalnej gospodarki rynkowej;
- pełnienie roli kulturotwórczej, animatora przedsiębiorczości, integracji środowisk gospodarczych, kreatora rozwoju regionalnego i lokalnego.

Wspomnieć należy, że ok. 70% studentów tej średniej wielkości uczelni (ok. 1 tys. studentów przyjmowanych na I rok studiów) pochodzi z Zamościa i regionu.

Przedstawiona wyżej misja uczelni i przykłady jej realizacji wskazują, że uczelnia wybrała wariant strategii oznaczony jako 4.

Wnioski

Przytoczone powyżej przykłady strategii obranej przez omawiane niepaństwowe szkoły wyższe obrazują dosyć dobrze aktualny stan rzeczy wśród uczelni niepaństwowych. Często wybieraną przez niepaństwowe uczelnie strategią relacji z otoczeniem jest niestety strategia mniej lub bardziej zbliżona do wariantu 1, jak w Wyższej Szkole Bankowej we Wrocławiu omówionej w pkt 5.1. Mniej liczne – jak się wydaje – są przypadki wyboru strategii według wariantu 2; strategia taka jest na ogół skutkiem warunków stworzonych w procesie tworzenia uczelni, co, jak można sądzić, miało miejsce w prezentowanych przypadkach. Spotyka się natomiast wcale często wybór strategii niepaństwowej uczelni regionalnej zbliżonej do wariantu 4, który to wybór jest na ogół efektem specyficznego „mieszania się” czynników endogenicznych, popychających świeżo powstałą uczelnię w kierunku wariantu 1, oraz elementów egzogenicznych, starających się narzucić strategię według wariantu 2.

Jeśli by się opowiedzieć za strategią realizowaną według wariantu 4 jako – według Autora – optymalną dla niepaństwowej szkoły wyższej działającej regionalnie, poza tzw. dużym centrum akademickim (pomijając precyzję takiej definicji) i w pierwszych latach jej działania (a najlepiej – także w dłuższej perspektywie), to można zaproponować kilka ogólnych wskazówek dotyczących praktycznych aspektów realizacji takiej strategii:

- Maksymalizację przychodów z czesnego należy kojarzyć z profesjonalnie przeprowadzanym naborem kandydatów. Koncentrować się przede wszystkim (jeśli nie wyłącznie) na kandydatach pochodzących z miasta – siedziby uczelni i jego najbliższego, w sensie komunikacyjnym, otoczenia; uwzględniając przy tym specyficzne oczekiwania ludzi czynnych zawodowo, a chcących pogłębić swoje profesjonalne umiejętności lub poszerzyć wiedzę (drogą przede wszystkim studiów niestacjonarnych, studiów „na odległość”, wspomaganych nowoczesnymi technikami informatycznymi, czy też studiów podyplomowych).
- Należy zwiększać atrakcyjność oferty dydaktycznej, opracowując ją zgodnie z analizą wyników badań potrzeb regionalnego rynku pracy z jednej strony i aktualnych preferencji młodzieży z drugiej.
- Ustanowić należy od początku działalności uczelni możliwie wysoki poziom jakości kształcenia (patrz także [2]), monitorując przy tym zawodowe losy absolwentów uczelni, przede wszystkim dla celów bieżącej analizy trafności oferty dydaktycznej (prowadzonych kierunków i specjalności studiów) oraz stopnia przygotowania zawodowego tych absolwentów, a więc jakości ich wykształcenia.
- Bardzo ściśle (zarówno formalnie, jak i faktycznie) należy współpracować ze wszystkimi regionalnymi grupami „interesariuszy” w przestrzeni władzy: regionalnymi władzami samorządowymi i państwowymi, dominującymi grupami społecznymi, zarówno formalnymi (takimi jak różnego rodzaju stowarzyszenia, fundacje, związki przedsiębiorców, organizacje społeczno-kulturalne itp.), jak i nieformalnymi (np. środowiska twórców i animatorów kultury, miejscowa inteligencja, przyjaciele i absolwenci uczelni itp.). Uczelnia powinna także brać bardzo aktywny udział w przekształcaniu i procesach rozwoju lokalnych przedsiębiorstw, instytucji edukacyjnych i kulturalnych, w tworzeniu „inkubatorów rozwoju przedsiębiorczości” itp. inicjatywach regionalnych.
- Należy inwestować, w miarę potrzeb i możliwości, w infrastrukturę materialną uczelni tak, by poprawiały się warunki studiowania i pracy badawczej, ale także by zyskiwali na tym współpracownicy uczelni, mieszkańcy i najzwyczajniej uroda zagospodarowanej przez uczelnię przestrzeni miasta.
- Należy dokładać wszelkich starań na rzecz rozwoju miejscowej kadry nauczającej i naukowo-badawczej, zatrudnionej w uczelni.

Bibliografia

1. Strahl D., [w:] *Rola wyższej uczelni w rozwoju społecznym i ekonomicznym regionu*, materiały konferencyjne pod red. J. Dietla i Z. Sapijaszki, Wydawnictwo FEP, Łódź 2000.
2. Pawlikowski J.M., „Zeszyty Naukowe UJW”, w druku.
3. Hatch M.J., *Organizational Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*, Oxford University Press 1997.
4. *Edukacja dla Europy*, raport Komisji Europejskiej, materiały Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 1999.
5. Mujżel J., B. Fiedor, Mączyńska E. (red.), *Polska 2010. Długookresowa strategia rozwoju*, Raport RSSG nr 32, Warszawa 1998.
6. Sulejewicz A., [w:] Minkiewicz B. (red.), *Uczelnie i ich otoczenie*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2003.
7. Minkiewicz B., *Uczelnie i ich otoczenie*, Wydawnictwo SGH.
8. *PWSZ w Elblągu kreatorką rozwoju regionalnego*, praca zbiorowa, Wydawnictwo PWSZ, Elbląg 2016.
9. Pawlikowski J.M., informacje pochodzące ze stron internetowych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz wybranych szkół wyższych, a także zebrane przez Autora niniejszego artykułu w trakcie kilkuletniej działalności jako członka Komisji Akredytacyjnej Wyższego Szkolnictwa Zawodowego oraz pełnienia różnych innych funkcji w szkolnictwie wyższym.

Streszczenie

Zarządzanie szkołą wyższą – strategię niepaństwowej uczelni wobec regionu

W artykule przytoczono pojęcie regionu oraz pokrótce omówiono możliwe relacje prywatnej uczelni z otoczeniem regionalnym. Następnie przedyskutowano różne warianty strategii, które taka uczelnia może zastosować w danym otoczeniu. Na końcu omówiono przykłady realizacji takich strategii dla siedmiu wybranych uczelni.

Słowa kluczowe: zarządzanie uczelnią, uczelnia niepaństwowa.

Summary

University management – the strategies of a private university towards the region

The notion of region has been quoted and possible relationship of private university towards the region has been shortly reviewed. Different variants of the university strategies have been discussed with regard to particular regional surrounding. Finally, the cases of the strategy applications have been reviewed for selected, seven universities.

Keywords: university management, private university.



Możliwości wykorzystania pomników przyrody w promocji gmin

Wprowadzenie

Walory przyrodnicze odgrywają znaczącą rolę w postrzeganiu i wyborze przestrzeni turystycznej. Stanowią podstawę opisującą i świadczącą o jakości walorów poszczególnych obszarów czy regionów w kontekście turystyki wypoczynkowej czy specjalistycznej (kwalifikowanej). Obszary, w których dominują walory przyrodnicze, zaliczane są do istotnych dóbr czy zasobów turystycznych podwyższających atrakcyjność terenu. Uważa się także, że walory środowiska przyrodniczego stanowią podstawowy „surowiec” dla przemysłu turystycznego (Alejziak, 1999; Zaręba, 2006; Staniewska-Zątek, 2007). Do elementów takich zaliczymy osobliwości fauny i flory czy różne formy ochrony przyrody. W Polsce najcenniejsze ekosystemy chronione są w postaci dziesięciu form ochrony przyrody, przewidzianych w Ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Według tej ustawy prawnymi formami ochrony przyrody w Polsce są: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów (np. lubuskie – Jerzak, 2008). Preferencje odnośnie do obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej są akcentowane szczególnie przez mieszkańców dużych miast, terenów silnie zurbanizowanych czy uprzemysłowionych, co powodowane jest odmiennością od ich miejsca stałego zamieszkania (Staniewska-Zątek, 2007). Jednym z głównych rodzajów turystyki nastawionych na walory przyrodnicze jest rozwijająca się obecnie turystyka przyrodnicza.

Turystyka przyrodnicza obejmuje wszelkie formy turystyki ukierunkowane na zasoby środowiska przyrodniczego. Jej głównym założeniem jest nawiązy-

wanie do zasad turystyki przyjaznej środowisku, co powoduje, że wpisuje się wyraźnie w założenia ekoturystyki (Miedzińska, 2008). Według Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody IUCN ekoturystyka to:

„ekologicznie odpowiedzialne podróżowanie i zwiedzanie stosunkowo nietkniętych obszarów przyrodniczych, w celu czerpania zadowolenia i korzystania z bogactw natury (a także z wszelkich towarzyszących jej wartości kulturowych – zarówno przeszłych jak i teraźniejszych), która promuje ochronę przyrody, ma niewielki negatywny wpływ na środowisko i stwarza możliwości na aktywne społeczno-ekonomiczne zaangażowanie lokalnych społeczności”.

Trzy najważniejsze cechy ekoturystyki wyróżniające ją spośród innych form podróżowania to:

- 1) ekoturystyka jest formą aktywnego i dogłębnego zwiedzania obszarów o wybitnych walorach przyrodniczych i kulturowych;
- 2) ekoturystyka strzeże harmonii ekosystemów przyrodniczych i odrębności kulturowej lokalnych społeczności;
- 3) ekoturystyka dostarcza środków finansowych na rzecz skutecznej ochrony wartości dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego i przynosi realne korzyści ekonomiczno-społeczne miejscowej ludności (Zaręba, 2006).

Turystyka przyrodnicza nie jest jednak tożsama z ekoturystyką (Miedzińska, 2008), która jest pojęciem wyraźnie szerszym. Niektóre formy ekoturystyki są jednak takie same jak formy turystyki przyrodniczej i wpisują się w jej założenia (Zaręba, 2006), np.:

- 1) wyprawy faunistyczne, np. wyprawy ornitologiczne (birdwatching), wyjazdy hobbystyczne, tematyczne, wyjazdy organizowane dla osób interesujących się pewną grupą gatunków;
- 2) wyprawy florystyczne, np. wyjazdy w celu poznania flory, nauka rozpoznawania grzybów, ziół.

Ważne jest także podkreślenie, że ekoturystykę i turystykę przyrodniczą powinno łączyć bardzo ważne kryterium (Staniewska-Zątek, 2007), a mianowicie cele tego rodzaju turystyki – studiowanie i podziwianie przyrody i piękna krajobrazu, edukacja przyrodnicza oraz wspieranie lokalnych społeczności.

Próby uszeregowania pojęć ekoturystyki, turystyki przyrodniczej oraz turystyki zrównoważonej podjęli Adamski i Ciapała (2016). Autorzy wprowadzili trójwymiarową przestrzeń optymalizacyjną na bazie trzech wektorów (wektor poszanowania środowiska, wektor zainteresowań edukacyjnych oraz wektor na-

turalności środowiska). Wnioski wskazywały, że turystykę zrównoważoną definiują usługi o dużych wartościach poszanowania środowiska, przy mniejszym znaczeniu wartości edukacyjnych i naturalności. Ekoturystykę natomiast definiuje przede wszystkim wysoki poziom poszanowania środowiska i jego naturalności. Z kolei głównym kryterium wyodrębnienia turystyki przyrodniczej jest element poznawczy (edukacyjny). Jak formy turystyki przyrodniczej i wpisują się w jej założenia (Adamski i Ciapała, 2016).

Pomniki przyrody

Wobec bogactwa form ochrony przyrody wydaje się, że formą, która może być częściej wykorzystana w turystyce przyrodniczej, jest pomnik przyrody. Przy obecnych trendach turystycznych związanych z tworzeniem ścieżek rowerowych czy pieszych pomniki przyrody doskonale nadają się na punkty przystankowe. Są to zazwyczaj obiekty punktowe łatwe do odnalezienia. Często są to elementy przyrody wyróżniające się wielkością, rozmiarem – ogólnie można powiedzieć, że należą do grupy tzw. „naj”. Doskonale nadają się więc do turystyki kwalifikowanej, jak i dla mniej wymagających turystów weekendowych. To, co ważne i przyciągające turystów, to fakt, że z częścią takich obiektów związane są różne ciekawe legendy czy historie, które mocno je uatrakcyjnają. Pomniki przyrody mogą być powoływane przez rady gminy, co ułatwia ich tworzenie.

Często obiekty te są znane już od wielu lat (nawet z okresu przedwojennego) i to również jest ważnym czynnikiem przyciągającym turystów i promującym poszczególne gminy. Przykładem może być dąb Bartek z okolic Zagnańska (województwo świętokrzyskie). Drzewo to było sławne już na początku XIX w. Przeprowadzenie przez redakcję „Rynku Drzewnego” ogólnopolskiego konkursu wyróżniającego szczególne okazy drzew (22 marca 1934 r.) miało spopularyzować jak najszerzej piękno i bogactwo lasów, borów i zwrócić uwagę na sędziwe drzewa. W tym celu ogłoszono konkurs pod hasłem „Najokazalsze drzewo w Polsce”. Konkurs był ograniczony do pięciu najbardziej charakterystycznych gatunków drzew naszych drzewostanów: sosny pospolitej, dębu szypułkowego, jodły pospolitej, świerka pospolitego, modrzewia (mającego cechy polskiego). W grupie dębów bezapelacyjnie wygrał właśnie wyżej wspomniany dąb Bartek, rosnący na terenie Nadleśnictwa Samsonów, o wysokości 23,25 m oraz obwodzie 8,32 m na wysokości 1,3 m. Dąb okazał się rekordzistą niemal we wszystkich kategoriach (Zarzyński i Tomasiuk, 2009). Zdarza się, że jednego dnia pod konarami sędziwego drzewa przewija się 80–100 zorganizowanych ekip zwiedzających, nie licząc osób indywidualnych

i mniejszych grup. Na pobliskim parkingu potrafi zatrzymać się nawet 60 autokarów (Tomusiak i Zarzyński, 2008). Z drzewem związana jest legenda, jakoby wypoczywali pod nim królowie polscy: Bolesław Krzywousty, Kazimierz Wielki i Jan III Sobieski.

Województwem, na obszarze którego znajduje się nagromadzenie kilku niezwykłych pomników przyrody z przedrostkiem „naj”, jest lubuskie (Pacyniak, 1992; Jerzak i in., 2004; Zarzyński i in., 2016). Poniżej przedstawiono najcenniejsze pomnikowe drzewa rosnące na terenie województwa lubuskiego.

Dąb szypułkowy Chrobry

Najstarszy dąb w Polsce – rośnie w gminie Szprotawa przy miejscowości Piotrowice, które leżą już w Gminie Polkowice w woj. dolnośląskim. Wiek drzewa oceniany jest na ponad 750 lat, a obwód pnia wynosi 992 cm. Dąb objęty był ochroną już przed 1945 r. i nosił nazwę Wielki Dąb. Wymieniano go już w wielu publikacjach o przyrodzie Śląska. W ramach promocji Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze rozpowszechniano certyfikowane sadzonki tego drzewa, a z poświęconych przez papieża Jana Pawła II żołądzi wyhodowano sadzonki, które przekazano licznym nadleśnictwom w Polsce. Dąb przetrwał próbę podpalenia (ostatnie w roku 2014). Jest celem wielu wycieczek. Niestety kondycja drzewa nie jest najlepsza (rycina 1).

Ryc. 1

Dąb szypułkowy Chrobry – najstarszy dąb w Polsce

(fot. M. Maciantowicz)



Sosna zwyczajna Rzepicha

Najgrubsza sosna w Polsce – rośnie na zachód od Cigacic (gmina Sulechów, leśnictwo Nowy Świat) w dolinie Odry. Po ostatniej inwentaryzacji drzew o znacznych wymiarach została uznana za najgrubszą sosnę w Polsce. Obwód jej pnia wynosi 561 cm, a wysokość 30 m. Ma pięć pni oraz rozłożystą i silnie rozbudowaną koronę.

Wiąz szypułkowy Mieszko lub Wiedźmin

Najstarszy i najgrubszy wiąz szypułkowy w Polsce i prawdopodobnie w Europie – rośnie w Komorowie (gm. Gubin). Wiek drzewa oceniany jest na ponad 450 lat. Obwód pnia wynosi 930 cm, a wysokość 19 m (wcześniej miał ok. 35 m). Wewnątrz drzewa znajduje się pionowa dziupla o wysokości ok. 5 m. Dawniej z pnia wyrastały trzy konary budujące rozłożystą koronę, jednak po wichurach dwie z nich uległy zniszczeniu. Kondycja drzewa jest niestety nienajlepsza (rycina 2).

Ryc. 2

Wiąz szypułkowy Wiedźmin – najstarszy wiąz szypułkowy w Polsce

(fot. M. Maciantowicz)



Morwa biała

Najgrubsza morwa biała w Europie – rośnie na niewielkim zieleńcu w centrum Sulechowa (gmina), przy ul. Poznańskiej (rycina 3). Wysokość drzewa wynosi ok. 18 m, obwód pnia 447 cm, a jego wiek oceniany jest na ponad 250 lat.

Ryc. 3

Morwa biała w Sulechowie – najgrubsza morwa biała w Europie

(fot. M. Maciantowicz)



Dąb czerwony

Najstarszy dąb czerwony w Polsce – rośnie w parku we wsi Rosin (gm. Świebodzin). Liczy 208 lat, obwód jego pnia wynosi 552 cm, a wysokość 29 m. Obecnie park jest ogrodzony i znajduje się w prywatnych rękach. Stąd obiekt jest niedostępny dla turystów.

Skrzydłorzech kaukaski

Najstarszy skrzydłorzech w Polsce – rośnie w parku w miejscowości Szprotawa. Wysokość drzewa to 26 m, obwód pnia 434 cm, a jego wiek oceniany jest na ponad 230 lat.

Wierzba Rokita

Najgrubsza wierzba biała w Polsce – rośnie niedaleko miejscowości Niekarzyn (w gm. Skąpe) k. Sulechowa. Jej obwód pnia wynosi 724 cm, a wysokość 24 m.

Dąb szypułkowy Napoleon

Najgrubszy dąb w Polsce (Pacyniak, 1992) – spalony 15 listopada 2010 r. To niezwykle drzewo warto wymienić pomimo tego, że już nie istnieje. Rosło na krawędzi doliny Odry, na wschód od Zaboru. Dąb był tak znany, że miejsce to jest nadal odwiedzane przez turystów. Nadleśnictwo Przytok posadziło w tym miejscu sadzonkę potomka Napoleona. Drzewo miało ponad 650 lat, a obwód pnia wynosił 1052 cm. Poza niezwykle wielkimi rozmiarami wiązała się z nim ciekawa historia. Drzewo objęte było ochroną już przed 1945 r. W 1920 r. imię botanika Śląskiego Teodora Schubego nadała mu Hermina von Schönaich-Carolath, późniejsza żona cesarza Niemiec Wilhelma II (co rozślawiło to drzewo jeszcze bardziej). Żeliwna płyta z tego okresu (z nadaną nazwą) zachowała się do dzisiaj i jest eksponowana w Nadleśnictwie Przytok.

Takie niezwykle obiekty są doskonałymi punktami przystankowymi przy planowaniu tras wycieczkowych zarówno krótkich wypadów, jak i rozbudowanych wypraw.

Innym przykładem może być Gmina Polkowice, która posiada niewykorzystany duży potencjał rozwoju turystyki przyrodniczej. Szczególnie ważna wydaje się tzw. turystyka weekendowa powiązana z rozbudową sieci ścieżek rowerowych i pieszych dla mieszkańców ciężko pracujących fizycznie w górnictwie. Dotychczas ustanowiono tu tylko dwa pomniki przyrody. Natomiast zinventaryzowanych i zaproponowanych do objęcia ochroną jest aż 108 drzew oraz 10 głązów narzutowych (Ciebiera i Jerzak, 2017). Przy takiej liczbie obiektów nietrudno będzie stworzyć sieć punktów przystankowych na projektowanych trasach ścieżek rowerowych.

Dużym walorem Gminy Polkowice jest dostępność komunikacyjna w postaci drogi szybkiego ruchu S3. W obecnych czasach poza walorami turystycznymi – naturalnymi, jak w przypadku pomników przyrody, czy antropogenicznymi – ważną rolę odgrywa także infrastruktura, w tym również komunikacyjna. Możliwość łatwego i szybkiego dotarcia do atrakcyjnych miejsc jest znaczącym czynnikiem wpływającym na wybór terenów recepcji turystycznej. Cenne walory turystyczne oraz dostępność komunikacyjna znacząco poprawiają wizerunek gminy i pomagają poszczególnym regionom w walce konkurencyjnej. Wykorzystanie pomników przyrody jako walorów naturalnych może być – szcze-

gólnie w turystyce przyrodniczej – kolejnym sposobem na poszerzenie oferty turystycznej w gminie i korzystnie wpływać na rozwój różnych form turystyki (Kaszyński, Szczukowska, 2013).

Pomniki przyrody to świadectwo przeszłości człowieka, jak i środowiska (Korczyński, 2004). Doskonale nadają się na punkty przystankowe w tworzonych ścieżkach edukacyjnych, ponieważ stanowią ważny element edukacji środowiskowej społeczeństwa i podnoszenia jego świadomości ekologicznej w powiązaniu z historią zamieszkiwanej gminy czy miasta (Kaszyński, Szczukowska, 2013).

Podsumowanie

Pomniki przyrody w większości przypadków stanowią atrakcję turystyczną, głównie ze względu na duże znaczenie dydaktyczne w aspekcie przyrodniczym i historycznym. Wpływa to na bardzo duże zainteresowanie ze strony turystów. Niezwykle ważne jest zatem ich odpowiednie zabezpieczanie i udostępnienie dla odwiedzających (Staniewska-Zątek, 2007).

Podane wyżej przykłady mogą być podpowiedzią dla samorządów, jak w łatwy sposób uatrakcyjnić swój obszar pod względem promocji turystyki. Szczególnie istotne jest to w miejscach, gdzie brakuje cennych obiektów historycznych lub wydają się one nieciekawe dla turystów.

Bibliografia

1. Adamski P., Ciapała S., *Turystyka przyrodnicza, ekoturystyka i turystyka równoważona – problemy klasyfikacyjne*, „Folia Turistica” 2016, nr 40, s. 9–26.
2. Alejsiak W., *Turystyka – w obliczu wezwań XXI wieku*, Wydawnictwo Albis, Kraków 1999.
3. Ciebiera O., Jerzak L., *Ochrona środowiska na terenie Gminy Polkowice*, [w:] W. Olszewski (red.), *Półwiecze Polkowic. Przemiany społeczno-gospodarcze w latach 1967–2017*, Wydawnictwo UJW w Polkowicach, Polkowice 2017, s. 159–176.
4. Jerzak L. (red.), *Przyroda ożywiona: opracowanie ekofizjograficzne województwa lubuskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Zielona Góra 2008.
5. Jerzak L., Czechowski P., Maciantowicz M., *Możliwości wykorzystywania najcenniejszych pomników przyrody województwa lubuskiego w rozwoju turystycznym regionu*, [w:] J. Wyrzykowski, R. Błachy (red.), *Krajoznawstwo na Dolnym Śląsku*, PWSZ im. Witelona w Legnicy, Legnica 2004, s. 125–130.

6. Kaszyński B., Szczukowska H., *Pomniki przyrody jako istotny element edukacji ekologicznej w Bydgoszczy*, „Studia i Materiały CEPL w Rogowie” 2013, nr 15, z. 37/4, s. 157–161.
7. Korczyński M., *Walory edukacyjne starych parków*, [w:] M. Wojtysiak (red.), *Człowiek i środowisko*, Stowarzyszenie Ekologiczne w Barcinie, Barcin 2004.
8. Miedzińska I., *Turystyka przyrodnicza – podstawy teoretyczne i determinanty rozwoju*, [w:] L. Jerzak, A. Nadolny (red.), *Turystyka Przyrodnicza. Turystyka w regionie I*, Zeszyty Naukowe Instytutu Turystyki i Rekreacji PWSZ w Sulechowie, Sulechów 200, s. 9–17.
9. Pacyniak C., *Najstarsze drzewa w Polsce*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa 1992.
10. Staniewska-Zątek W., *Turystyka a przyroda i jej ochrona*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007.
11. Tomusiak R., Zarzyński P., *Najsłynniejsze drzewa Polski. Platan z Nieborowa*, „Las Polski” 2008, nr 17, s. 17.
12. Zaręba D., *Ekoturystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
13. Zarzyński P., Tomasiuk R., *Dwanaście najgrubszych dębów szypułkowych (*Quercus robur* L.) Polski*, „Rocznik Polskiego Towarzystwa Dendrologicznego” 2009, t. 57, s. 117–127.
14. Zarzyński P., Tomusiak R., Borkowski K., *Drzewa Polski. Najgrubsze, najstarsze, najsłynniejsze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.

Streszczenie

Możliwości wykorzystania pomników przyrody w promocji gmin

Pomniki przyrody w większości przypadków stanowią atrakcję turystyczną, głównie ze względu na duże znaczenie dydaktyczne w aspekcie przyrodniczym i historycznym. Wpływa to na bardzo duże zainteresowanie ze strony turystów. Bardzo ważne jest zatem ich odpowiednie zabezpieczenie i udostępnienie dla odwiedzających.

Podane wyżej przykłady mogą być podpowiedzią dla samorządów, jak uatrakcyjnić w łatwy sposób swój obszar pod względem promocji turystyki. Szczególnie jest to ważne w miejscach, gdzie brakuje cennych obiektów historycznych lub wydają się one nieciekawe dla turystów.

Słowa kluczowe: promocja, samorząd lokalny, gmina, pomnik przyrody.

Summary

The possibilities to use the natural monuments in promoting the communes

The natural monuments in vast majority are the touristic attraction mainly for its didactic meaning in the natural and historical aspects. They attract tourists greatly, therefore proper protection and making them available for the visitors becomes extremely important. The above given examples may be the hint for the local governments how to easily make their area more attractive as to the promotion of the tourism. It is really significant in the areas where valuable historical objects are missing and they seem to be unattractive for the tourists.

Keywords: promotion, local self-government, commune, natural monument.

EUNIKA BARON-POLAŃCZYK
ANETA KLEMENTOWSKA

UNIwersytet Zielonogórski

„Społeczności Lokalne.
Studia Interdyscyplinarne”
2019 (3), s. 191–204

Hybrydowe metody kształcenia na przykładzie zrealizowanych projektów

Wprowadzenie

Podjęcie działań edukacyjnych na rzecz społeczności lokalnej wymaga wnikliwej analizy jej potrzeb w tym zakresie oraz głębokiej refleksji co do stosowanych metod, form organizacji i wykorzystywanych zasobów i środków dydaktycznych. Projekty edukacyjne, ze względu na dużą różnorodność tematyczną i często mocno zróżnicowaną grupę docelową, stawiają duże wymagania ich organizatorom i koordynatorom, aby mogli oni w pełni osiągnąć założone cele. Opisane przykłady rzeczywistych projektów pokazują, w jaki sposób współczesne metody kształcenia, oparte w głównej mierze na teorii konstruktywistycznej, znalazły zastosowanie w praktycznych działaniach podnoszących poziom wiedzy i umiejętności w interdyscyplinarnych obszarach. Wykorzystanie ICT (*information and communication technologies*) oraz kreowanie postaw świadomego i bezpiecznego stosowania nowych technologii, w połączeniu z bazującą na dobrej komunikacji i relacjach pracą grupową, stanowią podstawę uwalniającą kreatywność jednostek. Przemyślany i konsekwentnie realizowany proces dydaktyczny, wsparty właściwie dobranymi materiałami, pozwala na skuteczne budowanie wiedzy i zdobywanie nowych umiejętności, bazując na synergii tej kreatywności w pracy grupowej. Kilka zrealizowanych w latach 2017–2019 projektów edukacyjnych, których koordynatorem była Eunika Baron-Polańczyk, pozwoliło zebrać doświadczenia i zaproponować dobre praktyki, które mogą stanowić pewną inspirację dla osób planujących lub już podejmujących tego typu przedsięwzięcia edukacyjne.

Blended learning

Blended learning, czyli edukacja hybrydowa, mieszana, nazywana również bywa komplementarną, ponieważ pozwala zachować pewną równowagę pomiędzy edukacją zdalną wspieraną przez ICT a tradycyjnym modelem kształcenia w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem i nauczaną grupą. Dzięki temu z jednej strony mamy nieograniczony dostęp do zasobów Internetu, platform e-learningowych, webinarium i możemy sami decydować o formie, czasie i miejscu nauki. Z drugiej strony występuje jednak rzeczywisty kontakt z nauczycielem jako autorytetem oraz grupą uczących się, w której zachodzą relacje społeczne. Model ten pozwala również zachować równowagę między budowaniem tzw. kompetencji twardych i miękkich. W hybrydowym uczeniu się coraz większą rolę odgrywają technologie mobilne, stąd stosowany często termin „m-learning” wypiera „e-learning”. To dzięki rozwojowi technologii mobilnych możemy tak naprawdę uczyć się w dowolnym miejscu i czasie. Smartfon ze stałym dostępem do Internetu, z którym większość populacji nie rozstaje się przez całą dobę, stał się egzemplifikacją idei BYOD (*bring your own device*) – przynieś swoje własne urządzenie do pracy czy szkoły. Standard LTE związany z 4. generacją telefonii komórkowej 4G z prędkością transmisji do 300 Mb/s dopiero co zadomowił się na naszych urządzeniach, a już został zatwierdzony standard 5G. Przewidywana przepływność ma wynosić 20 Gb/s¹ do terminala. Ten niewyobrażalny i pozornie niepotrzebny przyrost jest konieczny dla rozwoju takich obszarów jak Internet rzeczy (ang. IoT, Internet of Things), autonomiczne samochody czy rozszerzona i wirtualna rzeczywistość. Również rozrywka pochłania coraz większe zasoby Internetu, badanie przeprowadzone przez Sandvine dotyczące ruchu w Sieci w USA wykazało, że prawie 58% ruchu przy ściąganiu danych w Internecie generują pliki wideo, a głównie użytkownicy Netfliksa². Wypada mieć nadzieję, że do tego ruchu przyczyniają się również osoby oglądające filmy edukacyjne, np. wykłady konferencji TED (Technology, Entertainment and Design) zamieszczone na TED.com lub YouTube.

Idea uczenia się przez doświadczanie

Uczenie się przez doświadczanie jest odpowiedzią na pytanie, jak uczyć osoby, zwłaszcza dorosłe, które nie przyjmują opinii autorytetów formalnych. W ich przypadku rolą edukatora jest nie przekazywanie prawd *ex cathedra*, ale stworzenie przestrzeni, w której mogą one same te prawdy odkrywać i badać. Podobnie jak w opartym na ideach konstruktywizmu e-coachingu, osoby uczące

¹ 5G, <https://en.wikipedia.org/wiki/5G>, stan z dnia 25.02.2019.

² *The Global Internet Phenomena Report October 2018*, <https://www.sandvine.com/hubfs/downloads/phenomena/2018-phenomena-report.pdf>, stan z dnia 25.02.2019.

się stanowią grupę, w której budują się relacje i zachodzą procesy grupowe. Realizują zadania, od których rezultatu zależy sukces całej grupy. Rola nauczyciela sprowadza się do moderowania działań grupy i całego procesu dydaktycznego bez dostarczania gotowych rozwiązań i sposobu ich osiągnięcia³. Proces ten najczęściej jest prowadzony z wykorzystaniem cyklu Kolba. David A. Kolb, amerykański teoretyk metod nauczania, w 1975 r. stworzył popularny model, zwany cyklem Kolba, składający się z czterech elementów: konkretnego doświadczenia, obserwacji i refleksji, tworzenia abstrakcyjnych pojęć i testowania w nowych sytuacjach. Obrazował je w cyklu doświadczenia, który obejmuje:

- 1) konkretne doświadczenie – odwołanie się do aktualnych doświadczeń lub wcześniejszych przeżyć, po którym następuje
- 2) obserwacja i refleksja – analiza i wnioski z doświadczenia, po których następuje
- 3) formowanie abstrakcyjnych pojęć – uogólnienie i konfrontacja wniosków z teorią, a następnie:
- 4) testowanie w nowych sytuacjach – połączenie sformułowanej teorii z praktycznym działaniem.

Jest to model, który się powtarza, cykl uczenia się może rozpocząć się w którymkolwiek z czterech punktów – tak naprawdę należy go postrzegać jako ciągłą spiralę. Sugeruje się jednak, że proces uczenia się najczęściej rozpoczyna się od osoby wykonującej określone działanie, a następnie obserwującej efekt działania w tej sytuacji. Drugim krokiem jest zrozumienie tych skutków w konkretnym przypadku, tak aby można było antycypować efekty działań podejmowanych w tych samych okolicznościach. Trzecim krokiem jest sformułowanie ogólnej zasady opisującej dany przypadek⁴.

Model ten jest najczęściej krytykowany za przyjęcie założenia, że wiedzę zdobywa się głównie poprzez praktykę. Pomimo umniejszania wagi uczenia się teoretycznego oraz uczenia się z własnego wyboru, stanowi podstawę większości teorii zarządzania wiedzą i organizacji uczącej się. David A. Kolb jest również założycielem i prezesem Experience Based Learning Systems Inc. (EBLS) – firmy badawczo-rozwojowej zajmującej się doskonaleniem teorii i praktyki uczenia się przez doświadczenie⁵.

³ M. Frania, *Nowe media, technologie i trendy w edukacji*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2017, s. 72.

⁴ M.K. Smith, 'David A. Kolb on experiential learning', *the encyclopedia of informal education*, 2001, 2010, <http://infed.org/mobi/david-a-kolb-on-experiential-learning/>, stan z dnia 25.02.2019.

⁵ *Experience Based Learning Systems Inc. (EBLS)*, <https://learningfromexperience.com/> stan z dnia 25.02.2019.

W budowaniu swojej teorii D.A. Kolb, któremu asystował Roger Fry, oparł się na pracach Johna Deweya, Kurta Lewina i Jeana Piageta⁶. Z filozofii pragmatycznej J. Deweya zaczerpnął rozumienie doświadczenia jako istoty prawdy – „prawdziwe jest to, co sprawdza się w działaniu jako prawdziwe”. Doświadczenie jest źródłem zdobywania i weryfikowania wiedzy, stąd uczenie się przez działanie. K. Lewin zaproponował z kolei badania w działaniu (action research) i opisał cykl: planowanie, działanie, ustalenie faktów o rezultacie działania. W ramach *action research* badacz dąży do połączenia „działania” i „refleksji”, „praktyki” i „teorii” poprzez współpracę z badanymi, pomocną w dążeniu do osiągnięcia praktycznych rozwiązań problemów, z jakimi się zmagają. Są to zatem badania zorientowane na poprawę sytuacji badanych wspólnot. „Ich celem jest stworzenie praktycznych rozwiązań, ale również nowych sposobów rozumienia, gdyż działanie bez refleksji i rozumienia jest ślepe, tak jak teoria bez działania jest pozbawiona sensu”⁷. K. Lewin był jednym z prekursorów badań procesów grupowych i wprowadził również termin „dynamika grupy” (*group dynamics*), aby opisać, w jaki sposób grupy i jednostki działają i reagują na zmieniające się okoliczności. Stworzył tym samym podwaliny badań procesu grupowego, którego najpopularniejszy chyba model opisał w 1965 r. Bruce Tuckman. Proces grupowy składa się z czterech faz – formowania (*forming*), docierania (*storming*), normowania (*norming*) i realizacji (*performing*). W późniejszym okresie wspólnie z Mary Ann Jensen dodał jeszcze piątą fazę – zawieszenie (*adjourning*), związaną z zakończeniem zadania i rozformowaniem zespołu⁸. Warto tu dodać, że ten najpopularniejszy na świecie model opisujący proces grupowy jest wynikiem analiz teoretycznych, obserwacji i intuicji autora, natomiast nigdy nie został potwierdzony eksperymentem.

STEM/STEAM

STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics), nazywany również kształceniem kompleksowym, to program oparty na idei kształcenia uczniów w czterech konkretnych dyscyplinach – nauce, technice, inżynierii

⁶ Zob. E. Baron-Polańczyk, *Chmura czy silos? Nauczyciele wobec nowych trendów ICT*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011, s. 24–38.

⁷ *Badania w działaniu K. Wala*, <https://stosowana.wordpress.com/2009/11/13/badania-w-dzialaniu/>, stan z dnia 25.02.2019.

⁸ B.W. Tuckman, M.A.C. Jensen, *Stages of Small-Group Development Revisited*, „Group & Organization Studies”, December 1977, 2 (4), s. 419–427, Copyright © 1977 by International Authors, B.V., <https://pdfs.semanticscholar.org/82ce/5d6862e726c9221104fe67b0e3c8fe890b9a.pdf>, stan z dnia 25.02.2019.

i matematyce – w podejściu interdyscyplinarnym i stosowanym. Zamiast traktować cztery dyscypliny jako oddzielne i dyskretne przedmioty, STEM integruje je w spójny paradygmat uczenia się oparty na prawdziwym świecie⁹. Ta pozornie prosta koncepcja wymaga jednak bardzo wnikliwego przemyślenia procesu dydaktycznego, niezbędnych materiałów i zasobów edukacyjnych, stąd tak istotna w tym procesie jest rola nauczyciela. Pewnym rozwinięciem tego pomysłu jest dodanie kolejnej dyscypliny – sztuki. Koncepcja ta pojawiła się, gdyż wiele kreatywnych prac związanych z projektowaniem ściśle wiąże się z zagadnieniami artystycznymi, np. estetyką. Tak powstał STEAM (Science, Technology, Engineering, Arts, Mathematics). STEAM to ruch zainicjowany przez RISD (Rhode Island School of Design) i szeroko obecnie propagowany w USA. Jego celem jest przekształcenie polityki badawczej i edukacji, tak aby w centrum STEM umieścić sztukę i projektowanie (Art & Design) oraz wpływanie na pracodawców, aby zatrudniali artystów i projektantów dla stymulowania innowacji¹⁰.

Umiejętne połączenie wielu dziedzin wiedzy ma stać się w przyszłości podstawą dobrej edukacji. W literaturze często stosuje się porównanie idei interdyscyplinarnego kształcenia STEAM do idei człowieka renesansu, czyli osoby wszechstronnie wykształconej, interesującej się zarówno naukami ścisłymi, jak i humanistycznymi oraz sztuką. Analizy rynkowe wskazują, że umiejętności zgodne z nurtem STEAM będą coraz bardziej doceniane przez pracodawców, zwłaszcza gigantów branży IT. Kultura tych firm, często oparta na wyraźnie poziomej strukturze organizacyjnej, jest odległa od wąskiej specjalizacji, bardziej przystającej do tradycyjnego hierarchicznego modelu korporacyjnego. Szerokie horyzonty, znajomość nowych technologii, komunikatywność oraz umiejętność pracy w zespole to obecnie najbardziej pożądane kompetencje. Dobrze przemyślany i poprowadzony proces kształcenia w modelu STEAM z pewnością pomaga je kreować.

Płynny rynek pracy

Dostęp do nowoczesnych form edukacji pozwala zredukować problem braku kompetencji i niedopasowania na rynku pracy. Współczesny rynek pracy stawia coraz większe wymagania w zakresie elastyczności co do form i miejsc zatrudnienia oraz ciągłego uczenia się rozumianego jako proces całościowy. Badania przeprowadzone przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Roz-

⁹ E.J. Hom, *What is STEM Education?*, LiveScience, <https://www.livescience.com/43296-what-is-stem-education.html>, stan z dnia 25.02.2019.

¹⁰ *STEM to STEAM*, <http://stemtosteam.org/>, stan z dnia 25.02.2019.

woju przewidują, że gdy dzisiejsi uczniowie zaczną wchodzić na rynek pracy, 65% z nich znajdzie zatrudnienie w zawodach, które jeszcze nie powstały. Uczenie się przez całe życie jest najważniejszym atrybutem sukcesu i jego znaczenie będzie rosło w naszym dynamicznym i konkurencyjnym świecie. Musi zapewniać stałe dostosowywanie się do nowych technologii, nowych modeli biznesowych i nowych sposobów pracy. Ludzie, w tym młodzież, muszą być wyposażeni w takie umiejętności, które pozwolą średnio na 25 zmian w zatrudnieniu przez całe życie¹¹. Oznacza to, że kształcenie pod kątem jednego zawodu powoli traci sens, a na znaczeniu zyskują rozmaite umiejętności kształtowane przez STEAM, w tym również umiejętności programistyczne. Polska potrzebuje przynajmniej dwunastu lat na rozwiązanie problemu z niedoborem specjalistów IT – alarmują eksperci. Zgodnie ze skorygowanymi prognozami Komisji Europejskiej, w 2020 r. w Unii Europejskiej zabraknie ok. 600 tys. specjalistów ICT¹². Już obecnie szacuje się, że specyfika blisko 90% wszystkich stanowisk pracy dostępnych na rynku wymaga od zatrudnionych co najmniej podstawowych umiejętności teleinformatycznych. Z nowoczesnymi technologiami możemy się spotkać praktycznie wszędzie, w każdej sferze naszego życia. Nauka programowania w modelu STEAM nie tylko daje nową wiedzę i umiejętności, ale przede wszystkim rozwija analityczny, logiczny i systemowy sposób myślenia, który ma zastosowanie w życiu codziennym. W literaturze bywa on nazywany myśleniem komputacyjnym (*computational thinking*) i chociaż etymologia tego wyrażenia w języku angielskim wskazuje na związek z obliczeniami i informatyką, oznacza ono w istocie myślenie i wnioskowanie służące rozwiązywaniu problemów w różnych dziedzinach metodami wywodzącymi się z informatyki¹³. Jest bardzo użyteczne przy wykonywaniu wielu zawodów, nie tylko tych związanych z informatyką. Nadal jednak to branża ICT stwarza największe szanse zatrudnienia, tuż za nią plasuje się biotechnologia, ekologia, energetyka i nanotechnologia¹⁴.

¹¹ *Forum 2016 Issues: The future of education*, <https://www.oecd.org/forum/issues/forum-2016-issues-the-future-of-education.htm>, stan z dnia 22.02.2019.

¹² A. Błaszczak, *Mniej pracy dla informatyków. UE zmienia zdanie*, <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/181129419-Mniej-pracy-dla-informatykow-UE-zmienia-zdanie.html>, stan z dnia 22.02.2019.

¹³ M.M. Sysło, *MYŚLENIE KOMPUTACYJNE. Nowe spojrzenie na kompetencje informatyczne*, „Informatyka w Edukacji, XI”, UMK, Toruń 2014, s. 15–32, http://files.programowanie-kodowanie.webnode.com/200000006-1a5371b4fe/My%C5%9Blenie_Komputacyjne_IwE2014_MMSSyslo.pdf, stan z dnia 22.02.2019.

¹⁴ E. Baron-Polańczyk, A. Klementowska, *Od „rynku pracodawcy” do „rynku pracownika” – zawody deficytowe w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2, s. 206.

Zgodnie z przytoczonymi badaniami fluktuacja zapotrzebowania na poszczególne zawody na płynnym rynku pracy z pewnością przyspieszy, co powinno skłaniać młodych ludzi do przemyslańskich, ale również opartych na własnych predyspozycjach i zainteresowaniach, decyzji edukacyjno-zawodowych.

Wybrane projekty

Projekt „Nasza mała ojczyzna” był dofinansowany ze środków programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) z działania pn. „Startuj z FIO” (U/FIO/53/2017). W ramach projektu zorganizowano, na prowadzonym przez członków Stowarzyszenia „ZA BOREM” fanpage’u Gmina Zabór Zaprasza¹⁵, 16 edukacyjnych konkursów z nagrodami, dotyczących Gminy Zabór. Celem głównym projektu było zwiększenie aktywności i zaangażowania mieszkańców w życie publiczne, powiększenie ich poczucia przywiązania i przynależności do społeczności lokalnej, pogłębienie wiedzy na temat przyrody, historii, gospodarki i kultury swojej „małej ojczyzny”. W związku z lokalizacją gminy i jej położeniem w najbliższym sąsiedztwie Zielonej Góry, cieszy się ona coraz większą popularnością. Stanowi doskonałą bazę wypadową na wycieczki piesze bądź rowerowe. Na obszarze gminy znajdują się dwa pałace, Lubuskie Centrum Winiarstwa, winnice, pole golfowe, jeziora i wiele innych ciekawych obiektów. Mieszkańcy często nie mają żadnej wiedzy na temat historii gminy oraz wydarzeń kulturalnych odbywających się w najbliższej okolicy. Wielu z nich nigdy nie uczestniczyło np. w dożynkach gminnych, lokalnych imprezach tematycznych czy sportowych. Do realizacji celu wykorzystane zostały media społecznościowe, fanpage umożliwił zainteresowanym osobom dostęp do ogłoszeń i informacji o wydarzeniach kulturalnych, sportowych oraz zachęcał do czynnego udziału w życiu lokalnej społeczności. Realizacja projektu podniosła atrakcyjność samego fanpage’a, jak również poszerzyła grono odbiorców umieszczanych na nim informacji. Udało się dotrzeć do jeszcze większej liczby mieszkańców gminy (wzrosła liczba polubień fanpage’a), zwiększyć ich aktywność poprzez zachęcanie do uczestnictwa w ciekawych wydarzeniach. Niewątpliwie atrakcją, która zachęciła lokalnych mieszkańców do czynnego udziału w projekcie oraz jego promowania, były konkursy pn. „Czy znasz swoją gminę?” (których zwycięzcy otrzymali ciekawe nagrody). Projekt podniósł dzięki temu wiedzę mieszkańców na temat ich „małej ojczyzny”. Szersza społeczność lokalna uzyskiwała poprzez fanpage dostęp do szybkiej informacji, związanej zarówno z aktualnymi wydarzeniami, jak i sytuacjami kryzysowymi.

¹⁵ Gmina Zabór Zaprasza, <https://www.facebook.com/gmina.zaborzaprasza/>, stan z dnia 22.02.2019.

Projekt „Bezpieczni w Sieci – programuj, jeśli nie chcesz być programowany”, również dofinansowany z FIO (U/FIO/66/2017), obejmował cykl pięciu warsztatów dedykowanych głównie dla młodzieży. Tematy, z którymi zostali zapoznani uczestnicy warsztatów, to:

- 1) Jak tworzyć bezpieczne hasła i dlaczego warto je regularnie zmieniać.
- 2) Jak rozpoznawać niebezpieczne witryny, unikać „clickbaitów”.
- 3) Ochrona danych osobowych (co raz trafi do Internetu, na zawsze tam zostaje etc.).
- 4) Bezpieczeństwo na Facebooku (podejrzane posty znajomych, linki, reklamy).
- 5) Bezpieczeństwo na urządzeniach mobilnych.
- 6) Bezpieczna bankowość internetowa.
- 7) Podstawowe elementy programowania w języku C++.
- 8) Prezentacja zintegrowanego środowiska programistycznego (*IDE – integrated development environment*) dla języka C++.

Celem projektu było podniesienie poziomu wiedzy uczestników warsztatów na temat zagrożeń wynikających z używania Internetu, zdobycie umiejętności aktywnej ochrony urządzeń mobilnych i stacjonarnych oraz ich użytkowników przed złośliwym oprogramowaniem, próbami kradzieży danych i tożsamości. Równie istotnym rezultatem było tworzenie świadomości zagrożeń i odpowiedzialnych postaw młodzieży wobec nowych technologii oraz poznanie podstaw programowania na przykładzie języka C++.

Projekt „Młodzieżowe Projekty dla Niepodległej – Warsztaty z zarządzania projektami”¹⁶ (DM.III.614.12.22.2018) zrealizowany został w ramach zadania publicznego Województwa Lubuskiego pn. „Lubuskie Niepodległościowe Inicjatywy Młodzieżowe” w obszarze działań na rzecz młodzieży w województwie. Celem projektu było podniesienie i usystematyzowanie wiedzy na temat zarządzania projektami poprzez organizację zajęć warsztatowych oraz kreowanie proaktywnej postawy niezbędnej do skutecznego pozyskiwania grantów i realizacji projektów. Zadanie polegało na przeprowadzeniu w Zielonej Górze cyklu sześciu warsztatów prezentujących wybrane elementy metodyk zarządzania projektami dla młodych osób planujących uczestniczyć w projektach oraz aplikować o granty. Program warsztatów był zgodny z PMBOK Guide (*A Guide to the Project Management Body of Knowledge*) – zbiorem dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania projektami, zebranych, publikowanych i systematycznie aktualizowanych przez PMI (Project Management Institute). Zaprezentowa-

¹⁶ Zob. film *Młodzieżowe Projekty dla Niepodległej – Warsztaty z zarządzania projektami*, <https://www.youtube.com/watch?v=ZbRjyGdz8Rc>, stan z dnia 22.02.2019.

no również metodyki zwinne (*agile*) – scrum, jako narzędzia komplementarne wobec klasycznych metodyk typu kaskadowego (PMBOK, PRINCE2, TEN-STEP), oraz rozwiązania hybrydowe. Zajęcia prowadzone były przez trenerów, certyfikowanych ekspertów w dziedzinie zarządzania projektami, i bazowały na przykładach projektów uczestników warsztatów. Inicjatorami działania była młodzież, która kończy właśnie studia i wkroczy wkrótce na rynek pracy. Odczuwa ona deficyt wiedzy i umiejętności w zakresie realizacji projektów, zarówno społecznych, jak i profesjonalnych, a koszty komercyjnych kompleksowych szkoleń z tego zakresu są dla niej zbyt wysokie. Do udziału w warsztatach została zaproszona młodzież z obszaru całego województwa lubuskiego. W rezultacie naboru w warsztatach uczestniczyli studenci (również studiów doktoranckich) Uniwersytetu Zielonogórskiego, Politechniki Wrocławskiej oraz Politechniki Poznańskiej. Projekt był odpowiedzią na Strategię Rozwoju Województwa Lubuskiego¹⁷, realizowaną poprzez inteligentne specjalizacje w obszarze celów strategicznych: region innowacyjny i konkurencyjny oraz region efektywnie zarządzany.

Projekt Akademii Programowania i Robotyki (DFW.V.614.2.27.2018), zrealizowany w ramach zadania publicznego Zarządu Województwa Lubuskiego w ramach działania pn. „Lubuska Odnowa Wsi na rzecz odnowy obszarów wiejskich w województwie lubuskim”, polegał na zakupie narzędzi edukacyjnych i zorganizowaniu przy Stowarzyszeniu Akademii Programowania i Robotyki (APiR), zrzeszającej dzieci i młodzież zainteresowaną edukacją techniczną i informatyczną. W ramach realizacji zadania zostały zakupione zestawy LEGO MIND-STORMS EV3 Education. Stanowią one połączenie popularnych klocków Lego (głównie z serii Technic) z czujnikami elektronicznymi, serwomechanizmami i komputerową jednostką centralną, pozwalającą m.in. na konstruowanie robotów i układów automatycznych oraz na ich oprogramowywanie. Zestawy zostały dobrane z myślą o zastosowaniu w szkole lub na zajęciach pozalekcyjnych, używający ich uczniowie mają możliwość budowania, programowania i testowania rozwiązań opartych na technologii i robotyce. W zestawie znajduje się centralna jednostka sterująca EV3, będąca wyspecjalizowanym komputerem używanym do sterowania silnikami robota i zbierania danych z podłączonych czujników. Posiada wsparcie dla technologii Bluetooth oraz WiFi i umożliwia programowanie robota za pomocą zakupionych w tym celu tabletów lub komputerów uczestników zajęć. Do programowania w języku graficznym służy aplikacja LEGO

¹⁷ *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020*, http://lubuskie.pl/uploads/pliki/strategia/Strategia_Rozwoju_Wojewodztwa_Lubuskiego_2020.pdf stan z dnia 22.02.2019.

Mindstorms EV3 Software. Programowanie w języku EV3 polega na układaniu sekwencji ikon reprezentujących kolejne polecenia dla robota i pozwala na budowę zarówno bardzo prostych aplikacji, jak i rozbudowanych i skomplikowanych algorytmów. Zgodnie z intencją producenta aplikacji dzieci i młodzież pracująca z EV3 jest zachęcana do kreatywnego rozwiązywania problemów metodą burzy mózgów, poprzez proces wyboru projektu, budowania, testowania i ewaluacji. Zestaw jest praktycznym, międzyprzedmiotowym rozwiązaniem STEM, które angażuje uczestników zajęć, zapewniając zasoby do projektowania, tworzenia i programowania ich konstrukcji, pomagając im rozwijać podstawowe umiejętności, takie jak kreatywność, krytyczne myślenie, współpraca i porozumiewanie się. Zestaw podstawowy przeznaczony jest dla dwóch uczniów, którzy do dyspozycji mają także internetowy przewodnik dla początkujących, samouczki wideo i przykładowe programy zajęć. Dla zwiększenia możliwości konstrukcyjnych do zestawów podstawowych dokupiono zestawy rozszerzone (Expansion Set, który zawiera 853 dodatkowe klocki), które pozwalają tworzyć większe i bardziej zaawansowane konstrukcje mechaniczne, oraz dodatkowe czujniki (np. podczerwieni, temperatury). W planach Akademii jest również poszerzenie zestawów o elementy związane z odnawialnymi źródłami energii, służące wprowadzeniu do zajęć aspektów ekologicznych. Kluczowe wartości edukacyjne zestawów to: projektowanie i budowa programowalnych robotów z wykorzystaniem silników, czujników, przekładni, kół, osi i innych technicznych składników, rozumienie i interpretacja dwuwymiarowych rysunków wykorzystywanych do budowy modeli trójwymiarowych, praca metodami inżynierskimi: budowa, testowanie, korekcja błędów, poprawa projektu, zdobywanie praktycznego doświadczenia z wykorzystaniem narzędzi matematycznych, np. szacowanie i pomiar wielkości fizycznych, analiza danych, wyznaczanie średniej, rozwój umiejętności komunikacyjnych, szczególnie w zakresie języka technicznego i słownictwa naukowego¹⁸. Równie istotna jest dostępność programu e-learningowego dla prowadzących zajęcia. Dla celów promocyjnych oraz dydaktycznych Akademia utworzyła własny fanpage¹⁹, na którym są prezentowane najciekawsze projekty i rozwiązania uczestników zajęć. Projekty i programy tworzone podczas zajęć uczestnicy mogą udostępniać również na licznych forach światowych zajmujących się tą tematyką. Nabycie niezbędnego sprzętu, opracowanie materiałów dydaktycznych oraz formalne powołanie Akademii pozwoliły zrealizować cykl czterech 6-godzinnych warsztatów w ramach projektu „Oswajanie robotów – warsztaty

¹⁸ LEGO® MINDSTORMS® Education EV3 Core Set – Key Learning Values, <https://education.lego.com/en-us/products/lego-mindstorms-education-ev3-core-set-/5003400>, stan z dnia 22.02.2019.

¹⁹ APIR, <https://www.facebook.com/AkademiaProgramowaniaiRobotyki/> stan z dnia 22.02.2019.

Akademii Programowania i Robotyki” (U/FIO/1/2018), sfinansowanego przez FIO, oraz cykl kolejnych ośmiu 6-godzinnych warsztatów pn. „Międzypokoleniowe spotkania z robotami” (MMNZ/2018/125). Projekt ten został zrealizowany dzięki grantowi uzyskanemu w pierwszej edycji programu grantowego „Moje miejsce na Ziemi”, organizowanego przez Fundację „ORLEN – DAR SERCA”²⁰. Młodzieży uczestniczącej w pracach Akademii zapewniono dostęp do najnowocześniejszych rozwiązań sprzętowych i programowych oraz trenerów specjalistów z branży, co, mamy nadzieję, pozwoli jej na lepszy start w dalszej edukacji i karierze zawodowej.

Podsumowanie

Praktyczna realizacja projektów edukacyjnych na rzecz młodzieży w społeczności lokalnej pozwoliła zebrać liczne doświadczenia, które, mamy nadzieję, pozwolą udoskonalić tego typu przedsięwzięcia podejmowane w przyszłości. Ze względu na otwarty i nieodpłatny dostęp do zajęć bardzo istotny jest dobór grupy docelowej. W przypadku warsztatów z zarządzania projektami istotna była rekomendacja pracowników naukowych wyższych uczelni, którzy polecali osoby zainteresowane tematyką. Pozwoliło to stworzyć trzy silne zespoły projektowe, pracujące na swoich rzeczywistych projektach. W okresie między kolejnymi warsztatami uczestnicy zdalnie konsultowali swoje projekty i proponowane rozwiązania z ekspertami. Dzięki temu powstały dla tych projektów karty i harmonogramy zgodne ze wskazaniem metodycznymi, a tempo pracy było bardzo duże. Jeden z projektów dotyczył np. budowy rakiety i udziału Koła Naukowego Politechniki Wrocławskiej „PWR IN SPACE” w międzynarodowym konkursie Spaceport America Cup²¹.

Warsztaty te, podobnie jak zajęcia „Bezpieczni w Sieci...”, wykazały, że młodzież nie ma wystarczającej świadomości zagrożeń w Internecie, na które na co dzień jest narażona. W trakcie realizacji projektu dostrzeżono wyraźne zainteresowanie młodzieży tym tematem oraz na przykładzie kilku osób starszych (rodziców uczestników), które zetknęły się z projektem, zaobserwowano potrzebę podnoszenia kompetencji informacyjnych przez osoby starsze. Wielu uczestników zadeklarowało chęć uczestnictwa w rozbudowanych zajęciach z programowania, ponieważ przeprowadzone warsztaty, z racji ograniczonego czasu trwania cyklu, miały jedynie zaprezentować podstawy i ogólną ideę programowania w wybra-

²⁰ *Moje miejsce na Ziemi*, <http://www.orlendarserca.pl/PL/Pomoc/Strony/Moje-miejsce-na-ziemi.aspx>, stan z dnia 22.02.2019.

²¹ *Spaceport America Cup*, The world’s largest intercollegiate rocket engineering conference and competition <https://www.spaceportamericacup.com/>, stan z dnia 22.02.2019.

nym języku. Z kolei zajęcia zrealizowane przez APiR wymagały bardzo starannego zaplanowania procesu i doboru materiałów dydaktycznych, ze względu na duży rozrzut wieku, a co za tym idzie – wiedzy i umiejętności uczestników. Indywidualna praca trenerów z małymi grupami pracującymi nad projektem często pozwoliła zniwelować te różnice, a w wielu przypadkach okazało się, że zespół złożony z małych dzieci stworzył i oprogramował konstrukcje zdecydowanie bardziej zaawansowane niż dużo starsi uczestnicy. Bardzo interesujące były również prace plastyczne, które powstawały podczas zajęć. Dzieci, zwłaszcza dziewczynki, z dużym zaangażowaniem ozdabiały plansze, po których poruszały się roboty, co może potwierdzać, że STEAM jest naturalnym rozwinięciem STEM. Uczestnicy zajęć bardzo chętnie dokumentowali fotograficznie i filmowo swoje prace, co pozwoliło wspólnie je porównywać, oceniać i nagradzać, a najciekawsze prezentować w Internecie. Interesująca obserwacja wiąże się również z językiem angielskim, w którym producent klocków udostępnia materiały dydaktyczne i oprogramowanie (występują też w innych językach, ale nie w języku polskim). Rodziło to początkowo obawy, że dla części, zwłaszcza najmłodszych uczestników zajęć, może stanowić to poważne ograniczenie. Okazało się jednak, że wprost przeciwnie, stworzyło to dzieciom szansę zapoznania się z językiem i techniczną terminologią angielską. Rodzice uczestników sami zwrócili uwagę, że warsztaty robotyki są doskonałą okazją do nauki języka angielskiego „przy okazji” innych działań. Być może warto rozważyć prowadzenie w przyszłości tego typu zajęć w całości w języku angielskim. Otwarta formuła zajęć Akademii sprawiła, iż zdarzały się przypadki udziału dzieci i młodzieży z problemami edukacyjnymi oraz sprawiającej problemy wychowawcze. Udział takich osób utrudniał zrealizowanie zaplanowanego materiału i nieco dezorganizował zajęcia pozostałym uczestnikom. Sytuacje takie wymagają zdecydowanej i konsekwentnej postawy trenerów prowadzących zajęcia, co skłania nas do wniosku, że powinni oni mieć, oprócz dużej wiedzy merytorycznej w obszarze ICT, również przygotowanie i doświadczenie pedagogiczne. Najlepsze rezultaty pracy i efektywne wykorzystanie czasu zajęć osiągane są oczywiście wtedy, gdy w zajęciach uczestniczą osoby naprawdę zainteresowane prezentowaną tematyką. Dodatkową zachętą dla uczestników stanowią przeprowadzane w trakcie warsztatów konkursy z atrakcyjnymi nagrodami, których celem jest premiowanie najciekawszych i najbardziej twórczych rozwiązań oraz zaangażowanych i aktywnych postaw.

Na podstawie gromadzonych doświadczeń, obserwacji samych zajęć i ich uczestników, rozmów z rodzicami i trenerami staramy się nieustannie udoskonalać nasze projekty edukacyjne tak, aby podnieść ich jakość, poszerzyć oddziaływanie na społeczność lokalną oraz skutecznie aplikować o nowe granty.

Bibliografia

1. Frania M., *Nowe media, technologie i trendy w edukacji*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2017.
2. Baron-Polańczyk E., *Chmura czy silos? Nauczyciele wobec nowych trendów ICT*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011.
3. Tuckman B.W., Jensen M.A.C., *Stages of Small-Group Development Revisited*, „Group & Organization Studies”, December 1977, nr 2 (4), s. 419–427, Copyright © 1977 by International Authors, B.V, <https://pdfs.semanticscholar.org/82ce/5d6862e726c-9221104fe67b0e3c8fe890b9a.pdf>, stan z dnia 25.02.2019.
4. Sysło M.M., *MYŚLENIE KOMPUTACYJNE. Nowe spojrzenie na kompetencje informatyczne*, „Informatyka w Edukacji, XI”, UMK, Toruń 2014, s. 15–32, http://files.programowanie-kodowanie.webnode.com/200000006-1a5371b4fe/My%C5%9Blenie_Komputacyjne_IwE2014_MM Syslo.pdf, stan z dnia 22.02.2019.
5. Baron-Polańczyk E., Klementowska A., *Od „rynku pracodawcy” do „rynku pracownika” – zawody deficytowe w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2.

Źródła internetowe

1. *APIR*, <https://www.facebook.com/AkademiaProgramowaniaiRobotyki/>, stan z dnia 22.02.2019.
2. *Badania w działaniu K. Wala*, <https://stosowana.wordpress.com/2009/11/13/badania-w-dzialaniu/>, stan z dnia 25.02.2019.
3. Błaszczak A., *Mniej pracy dla informatyków. UE zmienia zdanie*, <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/181129419-Mniej-pracy-dla-informatykov-UE-zmienia-zdanie.html>, stan z dnia 22.02.2019.
4. *Experience Based Learning Systems Inc. (EBLS)*, <https://learningfromexperience.com/>, stan z dnia 25.02.2019.
5. *Forum 2016 Issues: The future of education*, <https://www.oecd.org/forum/issues/forum-2016-issues-the-future-of-education.htm>, stan z dnia 22.02.2019.
6. Gmina Zabór Zaprasza, <https://www.facebook.com/gmina.zaborzaprasza/>, stan z dnia 22.02.2019.
7. Hom E.J., *What is STEM Education?*, LiveScience, <https://www.livescience.com/43296-what-is-stem-education.html>, stan z dnia 25.02.2019.
8. *LEGO® MINDSTORMS® Education EV3 Core Set – Key Learning Values*, <https://education.lego.com/en-us/products/lego-mindstorms-education-ev3-core-set-5003400>, stan z dnia 22.02.2019.
9. *Młodzieżowe Projekty dla Niepodległej – Warsztaty z zarządzania projektami*, <https://www.youtube.com/watch?v=ZbRjyGdz8Rc>, stan z dnia 22.02.2019.
10. *Moje miejsce na Ziemi*, <http://www.orlendarserca.pl/PL/Pomoc/Strony/Moje-miejsce-na-ziemi.aspx>, stan z dnia 22.02.2019.

11. Smith M.K., *'David A. Kolb on experiential learning', the encyclopedia of informal education*, 2001, 2010, <http://infed.org/mobi/david-a-kolb-on-experiential-learning/>, stan z dnia 25.02.2019.
12. *Spaceport America Cup*, The world's largest intercollegiate rocket engineering conference and competition, <https://www.spaceportamericacup.com/>, stan z dnia 22.02.2019.
13. *STEM to STEAM*, <http://stemtosteam.org/>, stan z dnia 25.02.2019.
14. *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020*, http://lubuskie.pl/uploads/pliki/strategia/Strategia_Rozwoju_Wojewodztwa_Lubuskiego_2020.pdf, stan z dnia 22.02.2019.

Streszczenie

Hybrydowe metody kształcenia na przykładzie zrealizowanych projektów

W artykule opisano pokrótce wybrane hybrydowe metody kształcenia oparte na ICT i budowaniu kompetencji i relacji w uczącej się grupie. Są to: kształcenie mieszane, uczenie się przez doświadczanie, kształcenie interdyscyplinarne oparte na idei STEM/STEAM. Dobór metod i przedmiotu kształcenia jest m.in. odpowiedzią na dynamiczne zmiany rynku pracy. Zaprezentowane metody zostały wykorzystane w praktyce podczas realizacji projektów edukacyjnych dla społeczności lokalnej w latach 2017–2019. Były to np. warsztaty „Bezpieczni w Sieci – programuj, jeśli nie chcesz być programowany”, „Warsztaty zarządzania projektami” według PMBOK i zajęcia „Akademii Programowania i Robotyki”. Przedstawione wnioski mogą przyczynić się do usprawnienia realizacji projektów tego typu w przyszłości.

Słowa kluczowe: edukacja mieszana, uczenie się przez doświadczanie, cykl Kolba, STEAM, myślenie komputacyjne, projekty edukacyjne.

Summary

Hybrid educational methods on the example of completed projects

The article briefly describes selected hybrid educational methods based on ICT and building competences and relations in a learning group. They are blended learning, experience based learning, interdisciplinary education based on the idea of STEM/STEAM. The selection of methods and subject of education is, among others, a response to dynamic changes in the labor market. Presented methods were used in practice during the implementation of educational projects for the local community in 2017–2019. These were, for example, workshops “Safe in the Network – program if you do not want to be programmed”, “Project Management Workshops” according to PMBOK and “Programming and Robotics Academy” classes. The presented conclusions may contribute to improving the implementation of such kind of projects in the future.

Keywords: blended learning, experience based learning, Kolb's cycle, STEAM, computational thinking, educational projects.

Edukacja społeczeństwa w aspekcie wpływu spalarni na środowisko naturalne i zdrowie ludzkie warunkiem koniecznym do minimalizowania oporu społecznego wobec tego typu inwestycji

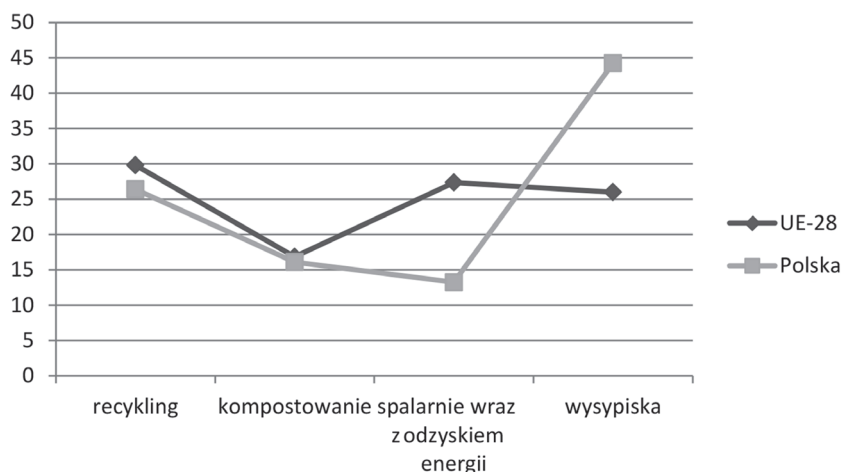
Wprowadzenie

Brak przychylności społeczeństwa dla instalacji termicznie przetwarzających odpady komunalne jest jednym z głównych czynników przyczyniających się do odraczania przedmiotowej inwestycji, a wręcz braku jej realizacji. Taka sytuacja powoduje, że Polska nie posiada efektywnego modelu gospodarki odpadami, a tym samym nie jest w stanie wywiązać się z zobowiązań unijnych dotyczących właściwego zagospodarowywania odpadów komunalnych. Zbyt duża ilość odpadów trafia na składowiska. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego i Eurostatu (<http://ec.europa.eu>) w 2015 r. ponad 44% ogólnej ilości wytworzonych odpadów komunalnych zostało zdeponowanych na składowiskach. Dla porównania w Unii Europejskiej w ten sposób zeskładowano 26% odpadów. Kolejne miejsce w unieszkodliwianiu odpadów w Polsce zajmuje recykling i wyniósł on 26,39% w stosunku do uzyskanych ok. 30% w Unii Europejskiej. Termiczne unieszkodliwianie odpadów w 2015 r. w Polsce wyniosło jedynie 13,24%, podczas gdy w UE – 27,35%. Powyższe dane zostały przedstawione na wykresie 1. Taka różnica wynika m.in. ze zbyt małej liczby urządzeń do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych w Polsce. W Europie funkcjonuje po-

nad 470 spalarni odpadów komunalnych, a udział spalanych odpadów komunalnych w stosunku do selektywnie zbieranych wynosi od 20% (Wielka Brytania) do 50% (Dania, Szwecja) (Wielgosiński, 2016, s. 2). W Polsce w 2016 r. funkcjonowało siedem zakładów termicznie przetwarzających odpady, o łącznej wydajności ponad 1mln Mg/a (Wielgosiński, 2016, s. 1).

Wyk. 1

Procentowe porównanie zagospodarowania odpadów komunalnych w UE-28 i w Polsce w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://ec.europa.eu>.

Nie można pominąć faktu, że w Polsce zauważa się istotny przyrost wytwarzanych odpadów komunalnych, będący wynikiem dynamicznie rozwijającego się rynku dóbr konsumpcyjnych. W ostatniej dekadzie odnotowano ilościowy wzrost odpadów przypadających na jednego mieszkańca o ok. 15% (GUS, *Wstępne...*, 2008). W 2016 r. przybyło wytwarzanych odpadów komunalnych o 7,2% w stosunku do roku poprzedniego, tj. ilościowo o ok. 11,7 mln ton (GUS, 2017, s. 25). W 2015 r. nastąpił wzrost o 5,2% w stosunku do roku 2014 i wyniósł on ok. 10,9 mln ton (GUS, 2016, s. 27). Pomimo tendencji rosnącej generowanych odpadów Polska z jednej strony charakteryzuje się dość niskim współczynnikiem wytwarzanych odpadów komunalnych przypadających na jednego mieszkańca (ok. 286 kg w 2015 r.) w stosunku do średniej unijnej (476 kg) (<http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained>, stan z dnia 5.11.2017). Z drugiej strony posiada mało efektywną gospodarkę zarządzania odpadami komunalnymi, o czym świadczy stosunkowo duży udział deponowanych odpadów komunalnych na składowiskach.

Jednym z głównych powodów opóźnień bądź odstąpienia od realizowania budowy spalarni podawanych opinii publicznej jest opór społeczny (Wielgosiński, 2016, s. 1). Brak akceptacji dla instalacji termicznie przetwarzających odpady komunalne zdaniem Autorki opracowania wynika z niewłaściwej edukacji społeczeństwa w tym zakresie. Prowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnych dla grup społecznych, które w najbliższym czasie będzie dotyczyły problem bliskości spalarni, jest niewystarczające.

Uzyskanie przez społeczność usystematyzowanej wiedzy z zakresu wpływu na środowisko naturalne i zdrowie ludzkie instalacji termicznie przetwarzającej odpady komunalne mogłoby zmniejszyć jej niechęć do realizacji tego typu inwestycji. Powyższe stwierdzenie stanowi główną tezę niniejszego opracowania.

Przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym artykule jest próba zidentyfikowania przyczyn powstawania oporu społecznego wobec planowanych instalacji do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Ponadto Autorka proponuje w nim ścieżkę rozwiązań minimalizującą niechęć społeczności lokalnych do tego typu inwestycji.

Wymogi unijne i krajowe wobec gospodarki komunalnej

W ramach realizowania celów unijnych związanych z właściwym gospodarowaniem odpadów komunalnych, zgodnych z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, Polska m.in. zobowiązała się do:

- redukcji składowania odpadów komunalnych do maksymalnie 10% udziału selektywnie zebranych odpadów do 2030 r.,
- zmniejszenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów, tak aby nie było składowanych w 2020 r. więcej niż 35% masy tych odpadów w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r.,
- zaprzestania składowania odpadów selektywnie zebranych ulegających biodegradacji,
- zaprzestania składowania zmieszanych odpadów komunalnych bez ich wcześniejszego przetworzenia,
- zmniejszenia liczby miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych;
- tego, aby udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych do 2020 r. nie przekraczał 30% (KPGO, 2016, s. 98).

Ponadto od 1 stycznia 2016 r. zaczął obowiązywać zakaz składowania określonych frakcji odpadów komunalnych i pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych, w tym odpadów o zawartości ogólnego węgla organicznego powyżej 5% suchej masy i o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg suchej masy (KPGO, 2016, s. 98). Z powyższego zapisu można wywnioskować, że odpady komunalne, które posiadają wartość energetyczną powyżej 6MJ/kg suchej masy, powinny zostać poddane termicznej obróbce. W przypadku niewywiązania się z powyższych obowiązków, Polsce będą groziły kary pieniężne (KPGO, 2016, s. 98). Nadrzędną wytyczną w gospodarce odpadami komunalnymi jest ograniczanie powstawania odpadów u źródła, a w przypadku gdy powstaną, powinny być kierowane do recyklingu. Termiczne przetwarzanie odpadów, będące czwartym etapem w hierarchii postępowania z odpadami, także jest elementem koniecznym, aby stworzyć kompleksową i efektywną gospodarkę odpadami komunalnymi.

Wiedza społeczeństwa a faktyczne zagrożenia dla zdrowia i życia w wyniku termicznego przekształcania odpadów komunalnych

Realną szansą na dostosowanie się do powyższych regulacji prawnych i stworzenie kompleksowej gospodarki komunalnej jest inwestowanie w dużych aglomeracjach miejskich w zakłady termicznego przetwarzania odpadów komunalnych, potocznie zwanych spalarniami. Niestety inwestycje związane z budową składowisk odpadów, kompostowni czy zakładów służących do termicznego przetwarzania odpadów (ZTPO) od wielu lat są sukcesywnie oprotestowywane przez zbiorowość lokalną. Znaczący opór społeczny spowodowany jest niewystarczającą wiedzą na dany temat lub wręcz wiedzą sprzed 20 lat, kiedy to media edukowały społeczeństwo o niezwykle szkodliwości spalarni dla zdrowia i życia ludzkiego (mówiły o tym np. publikacje tygodnika „Wprost”). Taki poziom wiedzy sprawia, iż spalarnie postrzegane są jako potencjalne źródło emisji wielu toksycznych substancji do powietrza.

Problem ten także dostrzegły polskie organy realizujące cele polityki gospodarki odpadowej. W wymogach Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 został wprowadzony zapis związany ze „zwiększaniem świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi [...]” (KPGO, 2016, s. 99).

Podstawowe obawy oponentów związane z negatywnym wpływem spalarni na zdrowie ludzkie i środowisko przyrodnicze wynika z przekonania, że ich niejednorodny skład morfologiczny utrudnia przeprowadzenie stabilnego procesu spalania, a w efekcie powstające zanieczyszczenia emisyjne są niezwykle szkodliwe, a nawet trujące. Za potencjalne źródło największego zanieczyszczenia uważane są dioksyne (<http://www.dioksyne.pl>), a ich emisja stanowi koronny argument przeciwników spalarni. Problem emisji dioksyn ze spalarni odpadów został wykryty w latach 70. XX w. W tamtym czasie zakwalifikowano je jako truciznę, która jest 10 tys. razy bardziej toksyczna niż cyjanek potasu (Wielgosiński, 2000, s. 74). Wnioski takie uzyskano w badaniach laboratoryjnych przeprowadzonych na szczurach. Późniejsze badania wykazały, że nie wszystkie gryzonie są tak wrażliwe na dioksyne, np. u chomików ten wskaźnik jest minimalny. U ludzi pracujących w warunkach narażenia na działanie dioksyn zauważono podobne objawy jak w przypadku działania chloru – pojawiła się u nich wysypka. Nie odnotowano zwiększonej umieralności, choć zauważono zwiększoną zachorowalność na choroby wątroby (Wandrasz, 1996, s. 23). Problem emisji dioksyn, a także innych potencjalnych trujących substancji powstających w wyniku spalania odpadów komunalnych przyczynił się do sformułowania przepisów prawnych regulujących dopuszczalne stężenia ich emisji do atmosfery. Nowoczesne spalarnie emitują do atmosfery ok. $0,01 \text{ ng/m}^3$ dioksyn, co jest wartością ok. 10 razy niższą, niż dopuszczają to przepisy UE ($0,1 \text{ ng/m}^3$). Na przykład stężenie dioksyn w spalinach pochodzących z małych kotłowni osiedlowych wynosi ok. 1 ng/m^3 , co świadczy o 10-krotnie wyższej wartości dioksyn niż ich wielkość emitowana przez spalarnie (KPGO, 2016, s. 88).

Kolejnym niebezpiecznym dla zdrowia czynnikiem jest powstający w wyniku spalania pył, którego działanie ma istotny wpływ na zachorowalność ludzi na choroby górnych dróg oddechowych. Ponadto prowadzone na dużą skalę badania (Raport WHO, 1994, s. 90–93) potwierdzają zwiększoną umieralność wśród ludzi często przebywających w miejscach o stosunkowo niewielkich stężeniach pyłu zawieszonego. Ilość pyłu, która jest szkodliwa, wynosi poniżej $100 \text{ } \mu\text{g/m}^3$ i wyrażona jest jako średnia dobową PM_{10} (Monitoring ambient air..., WHO Regulations, 1999, s. 10–12). Ekspozycja na pył zawieszony powoduje zapalenie oskrzeli i zmniejszone parametry funkcji płuc. Istnieją prace wykazujące, że osoby narażone na długą ekspozycję na pył zawieszony żyją krócej i często zapadają na choroby nowotworowe (WHO, Air quality guide lines..., 2005, s. 10–12). Według WHO 500 tys.

zgonów rocznie na całym świecie spowodowanych jest wdychaniem pyłu zawieszonego (Raport WHO, 1994, 35–37). Na przykład obowiązujące normy krajowe zezwalają na przekroczenie dobowego dozwolonego ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) stężenia PM_{10} przez 35 dni w roku (Dz.U. z 2012 r. poz. 1031). W Polsce przekroczenia te występują przez ponad 100 dni w roku i sięgają wartości na poziomie $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$, a nawet $300 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (GIOŚ, 2017, s. 13).

Dodatkowo nie można pominąć faktu, że szkodliwy pył zawieszony powstaje nie tylko w wyniku termicznego przetwarzania odpadów komunalnych, ale także wywołany jest ruchem ulicznym czy procesami przemysłowymi. Najwięcej pyłu zawieszonego powstaje pochodzi z palenisk domowych, które nie są objęte normami emisyjnymi i nie posiadają odpowiednich filtrów w kominach, a spaliny wyprowadzane są w obszarze zamieszkania o niskiej zabudowie. Ogrzewanie indywidualne i małe kotłownie lokalne stanowią źródło emisji PM_{10} na poziomie pomiędzy 51 a 77%, a w przypadku $\text{PM}_{2,5}$ są to wartości pomiędzy 76 a 86% (WIOŚ, 2016). W przypadku spalarni śmieci istnieją rygorystyczne obostrzenia związane z emisją spalin do atmosfery, jak i ich bieżącym monitoringiem (Dyrektywa 2000/76 WE).

Rozwój wiedzy z zakresu technologii termicznego przetwarzania odpadów pozwolił na znaczące ograniczanie substancji powstających w wyniku ich spalania. Dopuszczalne normy na przestrzeni dwudziestu lat znacząco ograniczyły wpływ spalarni na środowisko naturalne, co przedstawia tabela 1.

Tab. 1

Porównanie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń emitowanych przez instalację termicznego przekształcania odpadów komunalnych wraz z zakładami energetycznymi wytwarzającymi energię cieplną według dostępnego stanu techniki

Okres porównawczy	Rodzaj zanieczyszczenia						
	HCl	SO ₂	NO _x	CO	pyły	Cd	dioksyne i furany
	mg/Nm ³						
1980	1000	500	300	100	100	200	10
Dyrektywa 2000/76/EC	10	50	200	100	10	5	0,1
Dyrektywa 2001/80/WE	(*)	200	300	(*)	100	(*)	(*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (KPGO, 2016; Dyrektywa 2000/76 WE; Dyrektywa 2001/80/WE; Skowron, 2000, s. 44).

(*) NO_x nie są normowane

Z przedstawionego zestawienia wartości wynika także, że obowiązujące normy emisji niektórych zanieczyszczeń dla obiektów energetycznego spalania paliw stałych produkujących energię cieplną do 500 MW objętych monitoringiem (Dyrektywa 2000/76 WE i Dyrektywa 2001/80/WE) są mniej rygorystyczne niż dla ZTPO. Monitoring spalin odprowadzanych przez spalarnię także jest bardziej rygorystyczny niż monitoring instalacji energetycznych (KPGO, 2016, s. 88).

Kolejna tabela 2 przedstawia porównanie dopuszczalnych wartości emisji określonych dla zakładów energetycznych, które wraz z paliwem podstawowym spalają odpady komunalne bądź odpady pochodzenia rolniczego czy odpady pochodzące z przemysłu je przetwarzającego. Podstawową funkcją takiego zakładu jest produkcja energii elektrycznej lub ciepłej. Poniższa tabela przedstawia procentowe wartości węgla dla paliw stałych wyrażone w mg/Nm^3 przy zawartości 6% tlenu. Wszystkie wartości są średnio mierzone w minimalnym 6-godzinnym i maksymalnie 8-godzinnym okresie pobierania próbek.

Tab. 2

Dopuszczalne wartości emisji całkowitej

Paliwa	Rodzaj zanieczyszczenia						
	HCl	SO ₂	NO _x	CO	pyły	Cd	dioksyny i furany
	mg/Nm ³						
odpady komunalne	10	200	200	100	10	0,05	0,1
biomasa odpadowa	10	200	300	100	30	0,05	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dyrektywa 2000/76 WE).

Przedstawione powyżej dane pokazują, że istnieje niewielka różnica między wartościami emitowanych do atmosfery zanieczyszczeń. Dopuszczalne wartości emisji zanieczyszczeń z zakładów energetycznie przetwarzających odpady biomasowe, kwalifikowane jako paliwo zielone, niewiele się od siebie różnią. Jedyne różnice dotyczą dopuszczalnych wartości emisji NO_x i pyłów ze spalania odpadów komunalnych, które posiadają bardziej rygorystyczne wartości względem spalania biomasy nieleśnej – odpadowej. Ustawowe wymogi emisyjne, bardziej rygorystyczne dla spalarni śmieci niż dla innych instalacji energetycznych, powinny być szeroko – tj. publicznie – rozpowszechniane. Wobec planowanych inwestycji energetycznie przetwarzających odpady pochodzące z przemysłu rolno-spożywczego nie

występuje aż taka niechęć społeczna jak w przypadku spalarni, a przecież zanieczyszczenia emitowane do środowiska są porównywalne. Publikowanie dopuszczalnych wartości emisji mogłoby pozytywnie wpłynąć na postrzeganie spalarni i jej wpływu na środowisko naturalne i zdrowie ludzi. Należałoby także, zdaniem Autorki opracowania, informować o wymogach unijnych dotyczących bieżącego monitorowania emisji procesu termicznego przetwarzania odpadów, a następnie obowiązku rejestrowania wszystkich uzyskanych wyników (KPGO, 2016, s. 174).

Innym doskonałym materiałem informacyjno-dydaktycznym są wnioski z realizowanych na przełomie XX i XXI w. szczegółowych badań dotyczących rzeczywistego oddziaływania instalacji termicznego przekształcania odpadów na środowisko oraz zamieszkałych w pobliżu ludzi. Badania takie przeprowadzono w Portugalii, gdzie w 1999 r. uruchomiono dwie duże spalarnie odpadów komunalnych – jedną w Lizbonie (600 tys. Mg/rok) i drugą w Porto (400 tys. Mg/rok). Były to dwie pierwsze spalarnie oddane do użytku w tym kraju, zatem dość łatwo można było porównać stan środowiska oraz stan zdrowia mieszkańców na terenie w pobliżu spalarni przed ich wybudowaniem oraz przez kilka lat po ich wybudowaniu i uruchomieniu. Konkluzja badań była następująca – nie zaobserwowano zwiększenia stężenia metali ciężkich oraz dioksyn w środowisku i w organizmach ludzi zamieszkujących w okolicy, ani nie stwierdzono żadnego wpływu funkcjonowania spalarni odpadów na zdrowie okolicznych mieszkańców (Wielgosiński, 2015).

W Unii Europejskiej ok. 50% energii wytwarzanej przez spalarnie pochodzi z biodegradowalnej biomasy, kwalifikowanej jako zielone paliwo. W 2012 r. energia cieplna wytworzona z odpadów stanowiła 32 mld kWh energii elektrycznej i 79 mld kWh ciepła. Ta ilość wystarcza, aby zapewnić niskoemisyjną energię elektryczną i ciepło dla 14 mln mieszkańców (KPGO, 2016, s. 174). Dodatkowym aspektem jest fakt, że energia wytworzona z odpadów komunalnych zmniejsza zapotrzebowanie na paliwa kopalniane typu węgiel, gaz czy ropa naftowa. Energetyczne wykorzystanie śmieci daje możliwość ograniczenia emisji ditlenku węgla na poziomie ok. 22–43 mln ton CO₂ (Ku gospodarce o obiegu zamkniętym, 2015, s. 25–56).

Lokalizacja spalarni a opór społeczny

Innym czynnikiem decydującym o braku akceptacji społecznej dla spalarni jest fakt, że dana inwestycja planowana jest w pobliżu domów mieszkalnych określonej grupy społecznej, w przypadku innej lokalizacji inwestycji

ta sama zbiorowość nie widzi przeciwwskazań odnośnie do przedmiotowej inwestycji (taki był wynik ankiety przeprowadzonej osobiście przez Autorkę wśród członków społeczności lokalnej we wsi Przysronie w gminie Łagiewniki). Na tej podstawie można wnioskować, że opór społeczny związany z emitowaniem do atmosfery szkodliwych substancji przez ZTPO jest domeną wyłącznie osób mieszkających blisko potencjalnej inwestycji. Zatem troska o jakość powietrza nie dotyczy problemu globalnego, lecz wpływa z indywidualnych potrzeb jednostek. Można postawić tezę, że właściciele nieruchomości nie kwestionują konieczności i zasadności inwestycji, a jedynie jej lokalizację w bliskim otoczeniu zamieszkania. Jest to tzw. symptom NIMBY, od angielskiego zwrotu *Not In My Back Yard*, czyli „nie na moim podwórku”.

Dialog społeczny a realizacja inwestycji

Niejednokrotnie wyliczona opłacalność ekonomiczna inwestycji czy uzyskana zgoda środowiskowa są niewystarczające, aby zagwarantować powodzenie realizacji inwestycji. Konieczne jest równoległe prowadzenie dialogu społecznego jako czynnika, równoważnego z wyżej wymienionymi, decydującego o powodzeniu przedsięwzięcia. Inwestorzy, chcąc pokonać bariery wynikające z postaw społecznych interesariuszy, powinni przedsięwziąć działania zmierzające do pełnego zaangażowania w proces wszystkich tych, którzy mają wpływ na realizację inwestycji i którzy najmocniej odczuwają jej skutki. Istotne jest staranne poinformowanie mieszkańców o odbywających się konsultacjach i próba zrozumienia oraz wychwycenia realnych obaw reprezentantów społeczności lokalnej.

Brak dialogu ze społeczeństwem prowadzi do niechęci odnośnie do wprowadzania zmian, a tym bardziej realizowania kontrowersyjnych inwestycji.

W celu zmiany biernej postawy społeczeństwa konieczna jest kampania informacyjno-edukacyjna zachęcająca do rozpoczęcia rozmów z inwestorem. Przydatnym działaniem może być przeprowadzenie badania ankietowego sprawdzającego wiedzę na temat wpływu ekologicznego inwestycji i korzyści związanych z zastosowaniem danej technologii przetwarzania odpadów, a także z zakresu gospodarki odpadowej i rozporządzeń unijnych związanych z koniecznością segregowania odpadów u źródła. Uzyskane wyniki ankiet mogłyby posłużyć do zbudowania profilu potencjalnego klienta i określenia jego stosunku do termicznego przetwarzania odpadów. Można by było spróbować oszacować kwotę, jaką dana jednostka (tj. mieszkaniec)

jest skłonna wydać, aby zoptymalizować gospodarkę odpadową dzięki wybudowaniu spalarni w pobliżu miejsca zamieszkania przy jednoczesnym zachowaniu takiego samego poziomu dobrobytu jak w sytuacji, gdyby taki obiekt nie powstał, zaś jednostka otrzymałaby pieniądze. W odniesieniu do środowiska przyrodniczego jest to maksymalna kwota, jaką jednostka jest skłonna zapłacić w celu poprawy jakości środowiska lub poprawy dostępności pewnej usługi środowiskowej. Kwota ta określana jest jako gotowość do zapłaty (Willingness to Pay WTP). Alternatywą jest określenie minimalnej wartości pieniężnej jako rekompensaty za odstąpienie od dobra lub poniesione straty przez jednostkę, tzw. gotowość przyjęcia rekompensaty (Willingness to Akcept WTA) (Blaug, 2000, s. 595).

Przy oszacowywaniu wartości pieniężnych za pomocą wspomnianej wyżej metody w badaniu ankietowym nie powinno zabraknąć pytań związanych z efektami środowiskowymi przedstawiania się do atmosfery gazów powstających w wyniku składowania odpadów komunalnych na wysypiskach przy jednoczesnym marnotrawieniu potencjalnej energii. Często w opinii społeczeństwa to zakład termicznego przekształcania odpadów jest głównym emitentem zanieczyszczeń i nie porusza się tematu wpływu wysypisk na jakość powietrza i zdrowie ludzkie. Planowane instalacje służące do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych lokowane są stosunkowo niedużej odległości od funkcjonujących wysypisk odpadów komunalnych. Nie można pominąć faktu, a zarazem istotnej dla społeczeństwa informacji, że w Polsce ponad 37% funkcjonujących składowisk posiada instalacje do odprowadzania gazów wysypiskowych bezpośrednio do atmosfery (GUS, 2017, s. 31). Metan, tzw. gaz wysypiskowy, powoduje wielokrotnie większe zagrożenie w postaci efektu cieplarnianego niż emisja CO₂ (Pająk, *Instalacje termicznego...*, 2008, s. 5–11). Według danych z literatury wpływ metanu jest 21-krotnie większy na efekt cieplarniany niż wpływ ditlenku węgla (Pająk, *Odzysk energii...*, 2008, s. 621). Dodatkowo deponowanie odpadów komunalnych i ich rozkład w bryle składowiska stanowi ogromne zagrożenie skażeniem obszaru, na którym znajduje się składowisko oraz pobliskich wód powierzchniowych. Żerujące na wysypisku ptactwo także przyczynia się do rozprzestrzeniania się zarówno rozmaitych zanieczyszczeń w powietrzu, jak i chorób wśród ludzi i zwierząt.

Dobłą formą informacji mogłyby być dedykowane ulotki, strona internetowa stworzona dla lokalnej społeczności czy nawet popularne media społecznościowe typu Facebook, gdzie członkowie społeczności mogliby wyrażać swoje opinie i poglądy, podyskutować między sobą lub uzyskać in-

formacje od eksperta. Uruchomienie darmowej linii telefonicznej mogłoby stanowić dodatkową formę komunikacji. Wszystkie te narzędzia miałyby na celu znalezienia kompromisu społecznego w tej drażliwej sprawie.

Inwestorzy często nie mają wpływu na czynniki utrudniające im efektywne prowadzenie konsultacji lub jest on niewielki, ale są i takie ograniczenia, którymi można dobrze zarządzać i skutecznie je eliminować, czerpiąc wymierne korzyści. Można zatem np.:

- wpływać na kształt i kierunek konsultacji społecznych, od których jest uzależniona realizacja inwestycji,
- efektywnie informować i uświadamiać szerokie spektrum interesariuszy o wynikających dla nich korzyściach z danej inwestycji, co może przełożyć się na skuteczne zarządzanie ich potrzebami i zdobywanie ich akceptacji dla inwestycji,
- budować relacje z najbliższym otoczeniem inwestycji, co może zapewnić długofalowe wsparcie i zaangażowanie społeczności lokalnej w dalsze działania inwestycyjne przedsiębiorców.

Efektem ogólnych inicjatyw inwestorów i ich aktywnej postawy względem niwelowania powyższych barier będzie eliminacja różnych rodzajów ryzyk związanych z opóźnianiem, hamowaniem lub modyfikacją planów realizacji danej inwestycji.

Wnioski

Analizując problem barier społecznych wynikających z obaw związanych z wpływem zakładów termicznego przekształcania odpadów komunalnych na środowisko i społeczeństwo, należy przede wszystkim przedstawić rzetelne informacje na temat dostępnych technologii służących przetwarzaniu paliwa, jakim jest odpad oraz porównać je z istniejącymi sposobami konwersji innych paliw i zaprezentować zestawienia emisji zanieczyszczeń do atmosfery każdego z nośników energii i racjonalnego przedstawienia różnic. Niezależnie od planowanej lokalizacji zakładu termicznego przetwarzania odpadów, społeczeństwo globalnie powinno być edukowane z zakresu obowiązujących norm środowiskowych dla instalacji energetycznie przetwarzających paliwa biomasowe – odpadowe oraz dopuszczalnych norm dla spalarni śmieci. Edukację społeczności lokalnych należy rozpocząć już od najmłodszych lat, mogą to być np. dedykowane zajęcia w przedszkolach czy szkołach. Zdaniem Autorki w dłuższej perspektywie czasowej działania ta-

kie mogłyby wpłynąć na większą przychylność społeczeństwa dla tego typu inwestycji. Prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej czy dialogu społecznego tuż przed planowanym rozpoczęciem budowy instalacji jest działaniem zbyt późnym.

W dobie dostępnych technologii oczyszczania gazów odlotowych z zakładów termicznego przekształcania odpadów można śmiało postawić tezę, że obiekty, w których mieszczą się systemy oczyszczania gazów odlotowych, wybudowane według najnowszych osiągnięć technicznych, zgodnie z tzw. zasadą BAT (Best Available Techniques) (Dyrektywa 84/360/EWG), są całkowicie bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi. Należy wykorzystywać doświadczenia krajów Europy Zachodniej, gdzie od wielu lat spalarnie śmieci funkcjonują w centrum miejskich aglomeracji, i przekazywać tę wiedzę społeczeństwu.

Dodatkowo nie można pominąć zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego wynikających z funkcjonowania składowisk odpadów. W rozmowach z obywatelami można by zaproponować rozwiązanie w postaci gotowości jednostki do zapłaty (WTP) za poprawę jakości środowiska z tytułu innego zagospodarowania składowiska odpadów bądź zainstalowania na nim instalacji, która sprawi, iż gaz wysypiskowy nie będzie trafiał do atmosfery, lecz zostanie wykorzystywany energetycznie. W dialogu społecznościowym można by również przedstawić wizualizację planowanej inwestycji wraz z bogatym obsadzeniem roślinnym dookoła niej.

Ponadto odpad komunalny jako paliwo jest materiałem odnawialnym i tak długo jak długo istnieje społeczeństwo, jest nośnikiem energii nieograniczonym. Jego potencjalne energetyczne wykorzystanie przyczyni się do wykorzystywania mniejszej ilości surowców energetycznych nieodnawialnych. W aglomeracjach miejskich posiadających spalarnie śmieci z odzyskiem energii cieplnej jest możliwość wykorzystania tego ciepła do ogrzania instytucji publicznych czy części mieszkalnych. Takim przykładem jest bajkowa instalacja w Wiedniu, której udział w sumarycznej produkcji energii cieplnej dla miasta wynosi w ciągu roku ok. 23,1%. W okresie letnim energia cieplna produkowana dla miasta w 100% pochodzi z przetwarzania odpadów komunalnych, pozostałe instalacje są powyłączane (Pająk, *Energetyczne wykorzystanie...*, 2008, s. 667).

Niechęć społeczności lokalnej do lokowania takich inwestycji jak spalarnie śmieci w stosunkowo niedalekiej odległości od miejsca zamieszkania wynika także z niedostrzegania elementów pozytywnych, którymi są np. nowe stanowiska pracy czy niższe koszty środowiskowe z tytułu utylizacji

odpadów. Ponadto obowiązujące wymogi unijne związane z hierarchią postępowania z odpadami komunalnymi, marnotrawiony potencjał energetyczny odpadów komunalnych deponowanych na składowiskach, rygorystyczne normy emisyjne dla instalacji termicznie przetwarzającej odpady komunalne, doświadczenia europejskie z zakresu energetycznego wykorzystania odpadów komunalnych, nieograniczony nośnik energii – to tylko niektóre elementy, informacje na temat których powinny należeć się w zakresie ogólnej wiedzy publicznej i być przekazywane obywatelom od najmłodszych lat. Tworzenie profilu klienta za pomocą metody WTP mogłoby zweryfikować aktualną wiedzę społeczeństwa na temat wpływu spalarni śmieci na środowisko naturalne i zdrowie ludzi, a inwestorom umożliwić lepsze zrozumienie przyczyn oporu społecznego.

Bibliografia

1. Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.
2. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Stan Środowiska w Polsce. Sygnały 2016*, Warszawa 2017.
3. Główny Urząd Statystyczny, *Infrastruktura komunalna w 2015*, Warszawa 2016.
4. Główny Urząd Statystyczny, *Infrastruktura komunalna w 2016*, Warszawa 2017.
5. Główny Urząd Statystyczny, *Wstępne wyniki o odpadach komunalnych zebranych w 2007 r.* Materiał na konferencję prasową w dniu 26 sierpnia 2008 r.
6. Kozłowska-Szczęsna T., Krawczyk B., Kuchcik M., *Wpływ środowiska atmosferycznego na zdrowie i samopoczucie człowieka*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2004.
7. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2022, Rada Ministrów, uchwała nr 88, „Monitor Polski”, Warszawa 11 sierpnia 2016 r.
8. Pająk T., *Energetyczne wykorzystanie odpadów komunalnych*, [w:] S. Gumuła i in., *Poradnik – odnawialne i niekonwencjonalne źródła energii*, Tarbonus, Kraków 2008.
9. Pająk T., *Instalacje termicznego przekształcania odpadów komunalnych w Polsce – plany, założenia, realizacje*, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Kraków 2008.
10. Pająk T., *Odzysk energii z odpadów a pozostałe cele gospodarki odpadami komunalnymi*, [w:] S. Gumuła i in., *Poradnik – odnawialne i niekonwencjonalne źródła energii*, Tarbonus, Kraków 2008.
11. Publikacje tygodnika „Wprost” *Ekogate* – 18/96, *Na spalonym* – 7/97 oraz dziennika „Rzeczpospolita” – artykuły z lutego 1997 r. *Wojna o śmierć i Dioksyna – wszechobecny jad*.

11. Skowron H., *Termiczne unieszkodliwianie odpadów*, „Przegląd Komunalny” 2000, nr 4/103.
12. Wandrasz J.J., Wróblewicz T., *Wartość opałowa odpadów przeznaczonych do utylizacji w funkcji rozwiązań systemowych zintegrowanej gospodarki stałymi odpadami komunalnymi*, „Gospodarka Paliwami i Energią” 1996, nr 11.
13. Wielgosiński G., *Bezpieczeństwo ekologiczne współczesnych spalarni odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 2000, nr 2/101.
14. Wielgosiński G., *Czy spalarnia odpadów jest rozwiązaniem bezpiecznym?*, Wydział Inżynierii Procesowej i Ochrony Środowiska Politechniki Łódzkiej, grudzień 2015.
15. Wielgosiński G., Namiecińska O., *Spalarnie odpadów komunalnych – perspektywa 2020*, Wydział Inżynierii Procesowej i Ochrony Środowiska Politechniki Łódzkiej, „Nowa Energia” 2016, nr 2.
16. WHO, *Air pollution in the world's megacities. A report from the Nations Environment Programme and World Health Organization*, 1994.
17. WHO, *Air quality guide lines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide Global*, 2005.
18. WHO, *Monitoring ambient air quality for health impact assessment*, WHO Reg-PublEur Ser 1999.
19. *Raport o stanie środowiska w województwie dolnośląskim 2015. Powietrze*, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Wrocław 2016.

Źródła prawa

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76 WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania.
3. Dyrektywa Rady 84/360/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie zwalczania zanieczyszczeń powietrza z zakładów przemysłowych.
4. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2012 r. poz. 1031).

Źródła internetowe

1. http://www.dioksyny.pl/wp-content/uploads/Informacje_o_dioksynach.pdf, stan z dnia 13.04.2019.
2. [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:Municipal_waste_generated_by_country_in_selected_years_\(kg_per_capita\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:Municipal_waste_generated_by_country_in_selected_years_(kg_per_capita).png), stan z dnia 5.11.2017.

3. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdpc240&language=en>, stan z dnia 5.11.2017.
4. *Ku gospodarce o obiegu zamkniętym*, 2015, <http://mzgok.konin.pl/informacje/wp-content/uploads/2015/06/III-9.06.2015-1.pdf>, stan z dnia 13.04.2019.

Streszczenie

Edukacja społeczeństwa w aspekcie wpływu spalarni na środowisko naturalne i zdrowie ludzkie warunkiem koniecznym do minimalizowania oporu społecznego wobec tego typu inwestycji

Obowiązujące wymogi unijne z zakresu efektywnego zarządzania odpadami komunalnymi narzucają Polsce wiele celów dość trudnych do realizacji. Do najistotniejszych z nich należą: ograniczenie składowania odpadów biodegradowalnych na wysypiskach, zamykanie składowisk niespełniających norm środowiskowych czy termiczne wykorzystanie odpadów komunalnych, których wartość energetyczna jest wyższa niż 6 MJ/kg suchej masy. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego i Eurostatu ponad 44% ogólnej ilości wytworzonych odpadów komunalnych w 2015 r. zostało zdeponowanych na składowiskach. Dla porównania w Unii Europejskiej w ten sposób zeskladowano 26% odpadów. Brakującym ogniwem w tworzeniu wydajnej gospodarki opadowej jest zbyt mała ilość instalacji do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych. W Polsce funkcjonuje jedynie siedem spalarni o łącznej sprawności ok. 1 mln Mg/a. Głównym czynnikiem świadczącym o niepowodzeniu przedmiotowych inwestycji jest brak akceptacji społecznej. Argumenty oponentów świadczą o wybiórczej wiedzy z zakresu wpływu spalarni na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne.

W niniejszym artykule Autorka przedstawiła nadrzędne przyczyny powstawania oporu społecznego wobec planowanych instalacji służących termicznemu przetwarzaniu odpadów komunalnych. Ponadto zaproponowała ścieżkę rozwiązań minimalizującą niechęć lokalną do tego typu inwestycji.

Słowa kluczowe: zakład termicznego przetwarzania odpadów, spalarnia, opór społeczny, świadomość społeczna, edukacja.

Summary

Education of the society in the aspect of the impact of incineration plants on the natural environment and human health as a necessary condition to minimize social resistance for this type of investment

The binding EU requirements for efficient management of municipal waste impose on Poland a number of objectives that are quite difficult to implement. The most important elements include: the reduction of biodegradable waste in landfills, closure of landfills which do not fulfill environmental standards or the thermal utilization of municipal waste, whose energy content is higher than 6 MJ/kg of dry matter. According to data from

the Central Statistical Office (GUS) and Eurostat, more than 44% of total municipal waste generated in 2015 was deposited on landfills. By comparison, in the European Union 26% of municipal waste has been put to landfills. In addition, there is a quantitative increase in municipal waste generated per capita in Poland. The missing link in creating the efficient waste management is the insufficient number of installations for the thermal treatment of municipal waste. In Poland there are only 7 incinerators with total efficiency is ca. 1 million Mg/a. The main reason for the failure of the investment is the lack of social acceptance. The opponents' arguments show a selective understanding of the impact of incinerators on human health and the environment.

In this article, the author presents the overriding reasons for the emergence of social resistance for planned installations for the thermal treatment of municipal waste. In addition, it has proposed a path to minimize local aversion to this type of investment.

Keywords: municipal waste, heat treatment plant, incinerator, social resistance, social awareness, education.

Odelsk i jego mieszkańcy na tle historii rodzinnej

Pamięć historyczna jest tym czynnikiem, którego odrzucenie uniemożliwia trwanie narodu, a ludzkie poznanie staje się bazą świadomości wspólnoty narodowej, która utożsamia się z jej przeszłością, teraźniejszością i bierze udział w odpowiednim formułowaniu przyszłości¹. We współczesnych słownikach psychologii świadomość określana jest jako „bezpośrednia wiedza, jaką każdy z nas posiada o swym istnieniu, swych czynach oraz świecie zewnętrznym. Świadomość, organizując dane dostarczane jej przez zmysły i pamięć, sprawia, iż możemy się umiejscowić w czasie i w przestrzeni”². Czy warto budować świadomość narodową poprzez naukę historii, spojrzenie na drugiego człowieka, poprzez szacunek do każdego?

Odelsk to miejsce pamięci rodzinnej, element scalania więzi wielopokoleniowej rodziny. To właśnie pamięć o przeszłości własnej rodziny i jej trudnych losach służy budowaniu świadomości rodzinnej i jednoczy pokolenia. Komunikacja między młodszym i starszym pokoleniem pozwala na odtworzenie przeszłości i dbałość o pamięć międzypokoleniową. Przedstawiona przeze mnie historia rodzinna ma duże znaczenie dla zrozumienia własnej tożsamości.

Odelsk to obecnie wieś, a do 1934 r. miasto, na Białorusi, w obwodzie grodzieńskim, nad rzeką Odłą, położona ok. 200 m od granicy z Polską³. Pierwsza wzmianka o tej miejscowości pochodzi z 1490 r., kiedy król Kazimierz IV

¹ M. Krapiec, *Rozważania o narodzie*, Toruń 2000, s. 50.

² N. Sillamy, *Słownik psychologii*, Katowice 1994, s. 290.

³ B. Józków, *Trudna historia. Dzieje kresowej rodziny w latach 1898–1957*, [w:] J. Kita, W. Marciniak (red.), *Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej XIX i XX wieku*, t. 18: *Losy Polaków na Wschodzie wiek XX i współczesność*, Łódź 2017, s. 95.

Jagiellończyk przeznaczył fundusze na wzniesienie kościoła pw. Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny. On też nadał miasteczku prawa miejskie magdeburskie i swobody oraz pozwolił urządzać jarmarki w niedzielę⁴.

Miasto zostało założone w XVI w. przez królową Bonę, która nadała mu przywilej odnawiający pozwolenie na targi w niedzielę. Z kolei król Jan III Sobieski potwierdził wcześniejszy przywilej, dodając obowiązek wpłacania przez mieszkańców Odelska do skarbu wszystkich należących opłat, czyli myta⁵, opłaty handlowej i kapszczyzny⁶.

W 1744 r. król August III Sas potwierdził wcześniejsze przywileje i nakazał, aby rodzimi kupcy nie sprzedawali swoich towarów w innych miastach.

Natomiast mecenas kultury i sztuki – Stanisław August Poniatowski – wydał w Warszawie w 1792 r. przywilej dla Odelska, w którym pozwolił miastu używać herbu oraz pieczęci z wizerunkiem św. Antoniego⁷.

„W imię Pańskie. Amen. Stanisław August z Bożej łaski i woli narodu król Polski etc. etc. etc... aby zaś też miasto tak w rzeczach sądowych, jak i rządowych miejskich na wypisach i działach urzędowych, jak się tu odmalowany widzieć daje, to jest św. Antoniego, którego to herbu na pieczęciach i wszelkich oznakach temuż miastu używać dozwalamy...”⁸.

Na herbie Odelska widniał wizerunek św. Antoniego Padewskiego, słynącego z cudów w tutejszym kościele. Po III rozbiórze Polski zaborcy usuwali herby miast, zastępując je godłem państwowym. W Odelsku w 1875 r. postać świętego zastąpiono skrzyżowanymi kosami z dwoma pojedynczymi kłosami po bokach⁹.

Pierwotny wizerunek herbu ustanowiony został 24 lipca 2014 r. przez prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenkę. Na błękitnym polu barokowej tarczy widnieje postać świętego Antoniego w brązowych szatach, który w lewej ręce trzyma Dzieciątka Jezus ubrane w srebrne odzienie i trzymające srebrną lilię oraz opierające się nogami o rozłożoną księgę, a nad ich głowami złote aureole. Z tego oficjalnego symbolu odelszczanie są dumni.

⁴ W 1662 r. król Jan II Kazimierz wydał przywilej dotyczący zmiany dnia targowego w Odelsku z niedzieli na środę.

⁵ Myto – opłata pobierana za przejazd drogą.

⁶ Kapszczyzna – inaczej czopowe, podatek za prawo wyrobu wódki i wina.

⁷ J. Makarczyk, *Odelsk 1490–2010*, Mińsk 2010, s. 187–197.

⁸ Archiwum Parafialne w Odelsku. Przywileje królewskie. Dokument nr 3. S. 9v, [w:] J. Makarczyk, *Odelsk 1490–2010*, Mińsk 2010, s. 196.

⁹ *Ibidem*, s. 214.

W czasie wojny północnej w latach 1700–1721 Odelsk bardzo ucierpiał, a pamiątką po stoczeniu jednej z bitew są istniejące do dnia dzisiejszego okopy. Podczas tego konfliktu w 1712 r. spaleni uległa większa część miasta i kościół¹⁰.

Odelsk był miastem otwartym, nie posiadał ani jednej bramy. Mieszkańcy uprawiali ziemię w formie trójpółowki. Miasto miało charakter wiejski i dlatego jego mieszkańcy zajmowali się uprawą roli. Specjalizowali się w hodowli owiec. Każdy posiadał kilka łąk. W mieście znajdowały się szpital, kościół i synagoga, ponieważ Odelsk zamieszkiwali Żydzi. W centrum miasta był rynek. Funkcjonowało sześć drewnianych mostów. Do roku 1796 w Odelsku był magistrat na prawie magdeburskim.

Burmistrzem był Lenartowicz, wójtem Jerzy Barcewicz, urzędnikami ławnikami: Franciszek Rajski, Tomasz Baško, Jerzy Gorazewicz, Mateusz Moszczyński, Mikołaj Piasecki¹¹. „Lekarzem” odelszczan był cyrulik żydowski, a „położnymi” dwie kobiety, nazywane babkami. W czasie I wojny światowej Odelsk był – jako jedno z pierwszych miasteczek – okupowany przez wojska niemieckie. W rejonie miasta stacjonowały wojska niemieckie dwunastu armii. Okupanci przez cztery lata eksploatowali i rabowali te tereny¹².

W 1928 r. w Odelsku istniała farbiarnia wełny, ponieważ hodowano tu owce. Gospodarka w mieście rozwijała się prężnie. Jednakże ze względu na niewielkie rozmiary miejscowości oraz niekorzystne położenie geograficzne 13 czerwca 1934 r. Odelsk utracił prawa miejskie. Istniała gmina Odelsk z siedzibą w Babikach¹³.

Pierwszy września 1939 r. na zawsze zachował się w pamięci mieszkańców. Ponad dwudziestu rezerwistów i poborowych z tej miejscowości trafiło na front polsko-niemiecki. Losy ich potoczyły się różnie. Niektórzy zaginęli bez wieści, inni zostali ranni i zabici. Okupacja hitlerowska przyniosła miejscowej ludności tragedię. Podejrzany o pomaganie partyzantom mieszkaniec wsi Skroblaki Jan Olizarowicz został rozstrzelany. Na roboty do Niemiec zostali wywiezieni: Walerian Nowacki, Amelia Kondrusiewicz, Weronika Budrewicz, Halina Gołembiewska, Maryna Barcewicz. Wiktor Szupicki był rozstrzelany za to, że sprzeciwił się wywózce swych dzieci na roboty do Rzeszy.

Mieszkańcy Odelska walczyli na różnych frontach II wojny światowej. W szeregach Dywizji im. Tadeusza Kościuszki znajdowali się: Wacław Piasiecki,

¹⁰ Folder „Odelsk 1490–2010”, wydany z okazji 520. rocznicy powstania Odelska.

¹¹ Tymi nazwiskami do dnia dzisiejszego posługują się odelszczanie.

¹² <http://odelsk.by/pl/karty-wojennych-historii>, stan z dnia 26.05.2017.

¹³ J. Makarczyk, *Odelsk 1490–2010*, Mińsk 2010, s. 209–215.

Franciszek Szanciło, Wiktor Piątkowski. Zginęli: Kazimierz Miłachowicz, Józef Jaroszewicz, Józef Lenartowicz, Antoni Kondrusiewicz, a Nikodem Barcewicz został inwalidą¹⁴.

Odelszczanin Antoni Piasecki¹⁵ wspomina ten tragiczny dzień:

„Czuliśmy, że wybuchnie wojna. Informacje przekazywane były z ust do ust. Mój ojciec prenumerował «Mały Dziennik»¹⁶, stąd wiedzieliśmy, że wojna jest tuż, tuż. Pierwszego września 1939 r. paliło się Grodno. Słysząc było huk armat z odległości 35 km. Widać było dym. Ludzie mówili, że prochownia się pali. Natomiast 17 września 1939 r. widzieliśmy, jak w naszą stronę jechały czołgi i samochody. Nie wiedzieliśmy dlaczego. Ruskie zapytali nas: «Czemu nie czekacie na nas z kwiatami?». Wyjaśnili nam to, czego nie wiedzieliśmy»¹⁷.

Druga wojna światowa to dla odelszczan trudny i bolesny czas. W małej wsi liczącej 4877 mieszkańców¹⁸ działało podziemie Armii Krajowej. Podczas okupacji niemieckiej aktywnym organizatorem komórek podziemia w gminie był Władysław Szupicki, kierownik poczty w Sokółce. Do podziemia należeli bracia Żukowie oraz bracia Babarykowie (jeden z nich – Józef – pracował na stanowisku sekretarza gminy w Odelsku). Do AK podczas wojny należeli również Nikodem Piasecki, Bolesław Zawadzki i Józef Kieda¹⁹. Czas ten tak wspomina Adela Pietkowska:

„Był też Antoni Matukiewicz, ale w Polsce zmienił sobie nazwisko na Korzeniewski. Kondrusiewicz Albert wrócił, bo nie przeszedł granicy – przestraszył się niby na granicy i wrócił. To on prawdopodobnie wydał wszystkich, że później policja znalazła wszystką broń, co oni mieli w stodole, w której później mieszkał Zawadzki Adolf z rodziną. Nasz sąsiad Antek Matukiewicz to we Lwówku Śląskim był, już nie żyje, bo on mój rocznik. Józef Kieda, to NKWD chciało go zabrać, ale zdążył on uciec za granicę i żonę zabrać i nie dał się, żeby go wzięli. A żona jego była Kuklik Leokadia»²⁰.

¹⁴ <http://odelsk.by/pl/karty-wojennych-historii>, stan z dnia 26.05.2017.

¹⁵ Antoni Piasecki – urodzony 20 grudnia 1929 r. w Odelsku, tam żyje do dnia dzisiejszego.

¹⁶ „Mały Dziennik” – czasopismo katolickie w okresie II Rzeczypospolitej. Pracownikiem redakcji tego czasopisma był m.in. o. Maksymilian Maria Kolbe.

¹⁷ Wywiad z Antonim Piaseckim, przeprowadzony 27 kwietnia 2017 r., zapis cyfrowy, autoryzowany.

¹⁸ Folder „Odelsk 1490–2010”.

¹⁹ S. Poczobut-Odlanicki, *Po wioskach i okolicach*, Kresy24.pl, stan z dnia 11.10.2016.

²⁰ Wspomnienia Adeli Pietkowskiej z 19 października 2010 r.

Młodzież odelska działała w podziemiu zbrojnym. Maria Budrewicz wyposażała ludzi w symbole polskości: orzelki i opaski biało-czerwone. Wszyscy zagrożeni z okolic zbierali się i razem, w grupie dwustu osób, podjęli próbę ucieczki do Polski. Adela Pietkowska wspomina: „Pamiętam ten dzień. Dużo chłopaków uciekało. Granica była niebezpieczna. Strażnicy nie patrzyli, czy to człowiek, czy zwierzę. Strzelali do ludzi jak do kaczek”. Ci, co pozostali na terenie wsi, trafili do więzienia na 25 lat. Takie wyroki otrzymali Ryszard Kondrusiewicz, Stefan Kostecki, Edward Kozłowski, Józef Skromblewicz, Albert i Alfred Łokiciowie, Antoni Aszkiniewicz, Stefan Borowski i Stanisław Dziergawko²¹. Maria Mularczyk pamięta strach przed przekraczaniem granicy, jaki odczuwała, będąc dzieckiem:

„Mieszkaliśmy pół kilometra od granicy polsko-rosyjskiej. Była tam taka 800-metrówka. Nie było wolno tam się zbliżać. Rodzice często tam robili siano, brali nas, dzieci, ze sobą i my często oglądaliśmy tę granicę. Była ona bronowana cały czas, żeby nie poznać było, że ktoś nią przechodzi. Bardzo, bardzo, bardzo ostro pilnowano, aby ktoś z ZSRR nie przeszedł na stronę Polską. Często mama opowiadała, że po wojnie próbowano przechodzić tę granicę i dlatego dużo, dużo osób zastrzelono”²².

W 1944 r. wyznaczona została wschodnia tymczasowa Polski. Odelsk znalazł się wówczas po stronie białoruskiej. W międzyczasie ujawniono, że istnieją dwie „linie Curzona”, na co zwrócił uwagę szef brytyjskiej dyplomacji Anthony Eden. Sfałszowana linia Namiera została naniesiona na mapy alianckie jako linia Curzona „A”. Właściwa linia Curzona została ujęta jako linia Curzona „B”. Brytyjczycy trzymali się wersji „B” linii jako właściwej podstawy do wyznaczenia granicy. Granica powinna była przebiegać wzdłuż linii Curzona – 2 km na wschód od Odelska. Wieś miała znajdować się po stronie polskiej. Tak się jednak nie stało, a Odelsk został odcięty od części swej parafii, pół uprawnych, rodzin. Należał do ZSRR. Odelszczanie poczuli się oszukani. Adela Pietkowska twierdzi, że „Odelsk dostał się pod panowanie ruskich dlatego, że we wsi było kilka domów murowanych, między innymi budynek gminy i szkoły, i szkoda było ich oddać Polakom”²³. Granica rozdzieliła rodziny²⁴. Ci, którzy

²¹ S. Poczubut-Odlanicki, *op. cit.*

²² Wspomnienia Marii Mularczyk z 23 listopada 2010 r.

²³ Wywiad z Adelą Pietkowską, przeprowadzony 19 października 2010 r., zapis cyfrowy, autoryzowany.

²⁴ Zob. B. Józków, *Trudna historia. Dzieje kresowej rodziny w latach 1898–1957*, [w:], J. Kita, W. Marciniak (red.), *Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej XIX i XX wieku*, t. 18: *Losy Polaków na Wschodzie wiek XX i współczesność*, Łódź 2017, s. 96–97.

mieszkali 200 m dalej, zostali w Polsce, inni w ZSRR. Bywało tak, że ludzie przekazywali sobie różne informacje przez granicę, krzycząc np. „Stefka Albina umarła!”²⁵ (chodzi tu o Stefkę Budrewicz).

W Odelsku wybudowano kościół pw. Najświętszej Maryi Panny. Fundatorem jego był król Kazimierz IV Jagiellończyk w 1490 r.

„Podobnież koło tego czasu musiał stanąć kościół fundacji tegoż króla Kazimierza IV, albowiem król Zygmunt I będąc w Krakowie 1515 r. w poniedziałek po oktavie Narodzenia NMP powiada, że ks. Paweł Ciechanowicz, kapelan nasz i proboszcz Odelska, skarżył się przed nami, iż w czasie pożaru kościoła, zgorzały przywileje funduszów przez ojca mojego Kazimierza nadanych i brata Aleksandra potwierdzonych, chociaż pomieniony ksiądz spokojnie dotąd włada niemi, prosi jednak byśmy nowym przywilejem zatwierdzili. Jakoż my, przez pobożność ku Matce Najśw. zatwierdzamy folwark Trykowszczyznę z ludźmi, dziesięciny z zamku grodzieńskiego, zamiast dwóch uszadków miodu, przez ojca naszego Kazimierza wyznaczonych, darujemy wiecznemi czasy ziemię Kwasowszczyznę i Milejkowszczyznę”²⁶.

Aktualnie istniejący kościół w Odelsku wybudowano w 1712 r., ponieważ poprzednia świątynia spłonęła. W kościele znajduje się cudowny obraz Matki Bożej Odelskiej oraz świętego Antoniego Padewskiego. Parafia liczy 527 lat i jest jedną z najstarszych na Białorusi.

Świątynia, wybudowana na planie prostokąta, posiada trzy nawy i dwie przybudówki. W kościele jest pięć ołtarzy, każdy wykonany przez innego mistrza. W głównym ołtarzu znajduje się obraz Matki Bożej Odelskiej z Dzieciątkiem Jezus na rękach. Ten obraz był specjalnie namalowany dla kościoła w Odelsku i uchodzi za cudowny. W prawej nawie znajduje się ołtarz św. Antoniego z Padwy, który jest czczony wśród mieszkańców Odelska, jak i okolicznej ludności. W lewym ołtarzu nawy bocznej znajdują się obrazy św. Kazimierza Królewicza i św. Heleny. W czwartym ołtarzu znajduje się obraz Matki Bożej Szkaplerznej i św. Stanisława biskupa i męczennika, zaś w piątym – obraz św. Józefa Oblubieńca NMP.

Kościół wyposażony jest w stare organy o napędzie miechowym oraz organy elektroniczne. Pod budynkiem świątyni znajdują się dwa kamienne grobowce. Kościół pw. Wniebowzięcia NMP w Odelsku jest pomnikiem architektury XVIII w. i jest chroniony prawem na Białorusi²⁷.

²⁵ Wywiad z Antonim Piaseckim, przeprowadzony 27 kwietnia 2017 r., zapis cyfrowy, autoryzowany.

²⁶ W. Przyalgowski, *Żywoty biskupów wileńskich*, Petersburg 1860, s. 68, [w:] J. Makarczyk, *Odelsk 1490–2010*, Mińsk 2010, s. 196.

²⁷ <http://odelsk.by/pl/kosciol-pw-wniebowziecia-nmp>, stan z dnia 29.05.2017.

Święty Antoni Padewski od wieków jest czczony przez społeczność Odelska. Każdego roku 13 czerwca odbywa się odpust ku czci tego świętego. W tym dniu odbywa się festyn z okazji święta wsi, a do Odelska zjeżdżają się ludzie z okolicznych miejscowości.

13 czerwca 2010 r. mieszkańcy wsi świętowali 520-lecie powstania swojej miejscowości. Dlatego niedaleko kościoła, w sercu wsi, został postawiony pomnik z wizerunkiem św. Antoniego z Padwy. Uroczystego poświęcenia dokonał pochodzący z Odelska abp Tadeusz Kondrusiewicz.

Monument przedstawiający św. Antoniego jest jedynym pomnikiem religijnym na Białorusi ulokowanym poza murami budynku kościoła katolickiego.

Niedaleko kościoła w Odelsku znajduje się cmentarz. Wchodząc główną bramą, można zauważyć, iż po prawej stronie spoczywają wszyscy ci, którzy pochodzą z Odelska, po lewej zaś – zmarli z innych miejscowości. Stara część cmentarza oddzielona jest od nowej kamiennym murem.

Na cmentarzu znajdują się pomniki z XIX w., jak również te najnowsze i współczesne.

Do niedawna powierzchnia starej części była zarośnięta starymi drzewami i krzewami. Mieszkańcy Odelska w czynie społecznym wykarczowali korzenie drzew, by miejsce pochówku ich bliskich, znajomych i niezastąpionych wyglądało właściwie.

Co roku w Dzień Zaduszny odprawiana jest tutaj msza święta przez metropolitę mińsko-mohylewskiego Tadeusza Kondrusiewicza, którego rodzice i siostra spoczywają na odelskim cmentarzu.

Arcybiskup Metropolita Mińsko-Mohylewski Tadeusz Kondrusiewicz urodził się 3 stycznia 1946 r. w Odelsku, w pobliżu Grodna, w rodzinie Ignacego i Anny Kondrusiewiczów. Tam też uczęszczał do szkoły podstawowej.

Po ukończeniu szkoły średniej rozpoczął studia na Wydziale Fizyki i Matematyki Grodzieńskiego Instytutu Pedagogicznego, które po roku musiał przerwać w związku z oskarżeniami, że regularnie chodzi do kościoła i uczestniczy w nabożeństwach. Podjął studia na Wydziale Energetyki i Konstrukcji Maszyn na Politechnice Leningradzkiej.

W 1976 r. wstąpił do seminarium duchownego w Kownie, które zakończył w 1981 r. i 31 maja tegoż roku przyjął święcenia kapłańskie z rąk bpa Ludasa Pawilonisa. 25 lipca 1989 r. Ojciec Święty Jan Paweł II mianował ks. Tadeusza Kondrusiewicza tytularnym biskupem na Białorusi. 20 października 1989 r. ks. Kondrusiewicz otrzymał w bazylice św. Piotra w Rzymie sakrę

biskupią, której udzielił mu papież Jan Paweł II. Za swoją biskupią dewizę obrał słowa *Quis ut Deus* (Któż jak Bóg). Podczas swojej służby na Białorusi bp Tadeusz Kondrusiewicz założył Wyższe Seminarium Duchowne w Grodnie, sprzyjał oddawaniu i odkrywaniu ponad stu wcześniej zamkniętych kościołów i przyczynił się do wydania *Porządku Mszy św.* i *Katechizmu* w języku białoruskim, inicjując w ten sposób odrodzenie Kościoła na Białorusi.

13 kwietnia 1991 r. Tadeusz Kondrusiewicz został mianowany arcybiskupem i wyznaczony administratorem apostolskim dla katolików obrządku łacińskiego europejskiej części Rosji. W czasie jego biskupiej posługi w Rosji została oficjalnie zarejestrowana Administratura Apostolska dla katolików obrządku łacińskiego, jak również przeprowadzona prawna rejestracja wielu odnowionych parafii i innych struktur kościelnych.

11 lutego 2002 r. Jan Paweł II nadał Administraturom Apostolskim dla katolików obrządku łacińskiego w Rosji godność diecezji, abp Tadeusz Kondrusiewicz został wyznaczony metropolitą katedry Matki Bożej w Moskwie. Dzięki jego staraniom w Rosji rozpoczęła pracę charytatywna organizacja Caritas, zostało utworzone centrum informacyjno-wydawnicze, salezjańskie i franciszkańskie centrum wydawnicze, jak również duchowna biblioteka. Przy udziale arcybiskupa Kondrusiewicza powstał także dziennik katolicki „*Наш Ў Лâі*” oraz komisja liturgiczna, która przygotowuje przekłady tekstów liturgicznych na język rosyjski.

W 1991 r. w Moskwie zostało otwarte Kolegium Teologii Katolickiej im. św. Tomasza z Akwinu, którego filia działa w Sankt Petersburgu i które wydaje czasopismo „Theologia”. W Sankt Petersburgu założono „Radio Maryja”; w 1993 r. otwarto tam również Wyższe Seminarium Duchowne „Maryja Królowa Apostołów”.

W lutym 1999 r. abp Tadeusz Kondrusiewicz został wybrany przewodniczącym utworzonej Konferencji Biskupów Katolickich Rosyjskiej Federacji.

Od 1999 r. biskup jest członkiem Międzynarodowej Akademii Nauk.

21 września 2007 r. Ojciec Święty Benedykt XVI zwolnił abpa Tadeusza Kondrusiewicza z pasterskiego kierownictwa katedrą Matki Bożej w Moskwie i mianował go arcybiskupem metropolitą mińsko-mohylewskim.

Arcybiskup Tadeusz Kondrusiewicz wchodzi w skład specjalnej rady ds. Europy przy Generalnym Sekretariacie Synodu Biskupów, Kongregacji ds. Duchowieństwa, jak również zasiada w Papieskiej Radzie „Sprawiedliwość i Pokój”²⁸.

²⁸ <http://catholic.by/2/pl/news/home/belarus/43-kkbb/100066-kondrusievich-biogr.html>, stan z dnia 29.05.2017.

W Odelsku budowano wiatraki.

„Wiatraka nie buduje się, nie wznosi się. Wiatrak zostaje powołany, bierze początek albo przychodzi. Budować można dom, stodołę, oborę, to co stoi nieruchomo. Wiatrak porusza się, chodzi, pracuje, wydaje dźwięki, mówi, gra muzykuje, zawodzi, nie domaga, choruje, gniewa się, odpoczywa, śpi. Wiatrak żyje, czuje. Jest jak człowiek i tak jak nie ma takiego samego człowieka, tak nie ma takiego samego wiatraka. Każdy wiatrak ma swój charakter jedyny i niepowtarzalny. Ojcem wiatraka jest cieśla i on zawsze potwierdza to znakiem. Wiatrak odchodzi lub ginie, a tam gdzie pracował, pozostaje jego mogiła”²⁹.

Historia tej wsi wpleciona jest w ich skrzydła. W Odelsku było trzynaście wiatraków. Pomiędzy nimi bawiły się dzieci, pracowali i odpoczywali mieszkańcy. Ci, którzy szli na wieczny odpoczynek, w ostatniej swej drodze mijali wiatraki. Odelszczanie byli dumni z wiatraków. Najpierw jechali za granicę, np. do Ameryki, aby zarobić pieniądze, a potem stawiali wiatraki. W zależności od ustawiania młynów względem wiatru dzielono je na słupowe i namiotowe. Słupowy wiatrak ustawiano na krzyżowinie, na fundamencie z kłoców lub kamieni, a zawracał się dyszlem, stojąc na drewnianej osi.

Wiatrak tworzyła prostokątna rama na dole i o takiej samej konfiguracji góra, na której mocowano skrzydła. Konstrukcję obijało się deskami, czasem gontem, nawet i parkami ze słomy. W środku ustawiano pionowo koło związane ze skrzydłami, przekazujące energię wiatru na wielki tryb obracający młyńskie kamienie.

Namiotowe młyny były bardziej precyzyjne i doskonalsze. Mogły mieć inną zewnętrzną formę, zarówno okrągłą, jak i ośmiokątną. W odróżnieniu od wiatraków słupowych, do wiatru ustawiano je poprzez zmianę położenia górnej ich namiotowej części, również za pomocą dyszla. Na horyzontalnej osi mocowało się cztery, sześć lub osiem skrzydeł. Namiot, czapka, strzecha – tak nazywano górną część wiatraka ustawioną na skrzyżowanych belkach. Na horyzontalnej osi umieszczano pionowo koło połączone z mniejszym – zamocowanym horyzontalnie. Pionowa oś większego koła łączyła się bezpośrednio z kamieniem. Średnica kamieni wahała się od 1,4 m do 1,8 m. W zależności od siły wiatru zastawki na skrzydłach zdejmowano lub mocowano, czyli były one swoistym regulatorem prędkości obrotu skrzydeł, a w efekcie – młyńskich kamieni. Od tych obrotów zależała również trwałość całej konstrukcji. System prosty

²⁹ Autorem cytatu jest prof. Jan Święch, urodzony w 1951 r., polski etnolog i antropolog kulturowy, profesor nauk humanistycznych.

i jednocześnie skomplikowany, ale wypróbowany przez wieki, wiernie służył ludowi. Mówiono: „Młynek wiatr łapa, znaczy chłop z bułką za panibratą”. Po tamtych latach nie pozostały nawet fotografie, tylko nostalgia, a i ona ustępuje, bo pokolenie, które nasłuchiwało szumu wiatru, odeszło, jak odeszły i wiatraki. Wolny i nieujarzmiony mknie w nieznane, zostawiając nam co najwyżej smutek...³⁰

Antoni Piasecki wspomina:

„Wiatraki wznosili ludzie, którzy byli biedni, i fachowcy. Przy budowie wiatraka pracował tylko jeden człowiek. W 1936 r. Albin Budrewicz budował wiatrak. Był to człowiek bardzo biedny. Chodził w jednych spodniach. Ludzie zazdrościli jemu. Ruskie wywieźli go do Kazachstanu. Przeżył zsyłkę. Wrócił do Polski i wybudował dom w Sokółce. Mieszka tam jego syn – Franek Budrewicz”³¹.

Do dzisiaj we wsi nie pozostał ani jeden wiatrak. Ostatni wiatrak runął. „Nona”³² prosiła znaczących ludzi we wsi, aby uratować ostatni młyn. Ale nikt nie był tym zainteresowany³³. Pamiątką po tamtych czasach jest obchodzony 11 listopada, w dzień św. Marcina, Dzień Młynarza i mały wiatrak znajdujący się przed Centrum Kultury w Odelsku, który stanowi ozdobę wsi.

Do dnia dzisiejszego w Odelsku znajduje się symbol ZSRR, czyli kołchoz nazywany spółdzielnią Pogranicznik. Kolektywizacja w Odelsku rozpoczęła się w latach 50. XX w. Najbiedniejsi mieszkańcy wsi zapisywali się do kołchozu. Zaciągano tam również zamożnych gospodarzy, żeby móc wykorzystywać ich konie i inwentarz. Gospodarze płacili bardzo wysokie podatki. Za niezapłacenie groziło im od roku do trzech lat więzienia.

Pewnej nocy przy domach Józefa Zwierzewicza, Albina Budrewicza i Jana Miłachowicza zatrzymały się ciężarówki. Dom i podwórko otoczyli milicjanci. Na przygotowanie się do drogi dali zaledwie kilka godzin, chcieli zdążyć przed świtem, żeby nikt z sąsiadów nie widział całej akcji. Nazajutrz do szkoły nie przyszli Julia i Krzysztof Zwierzewiczowie, Franek i Marian Budrewiczowie. Wtedy wszyscy dowiedzieli się o ich deportacji.

³⁰ S. Poczubut-Odlanicki, *Po wioskach i okolicach*, Kresy24.pl, stan z dnia 30.05.2017.

³¹ Wywiad z Antonim Piaseckim, przeprowadzony 27 kwietnia 2017 r., zapis cyfrowy, autoryzowany.

³² Nona Iwanowna – córka Jana Walenciukiewicza. W latach 1981–1997 zarządzała kołchozem w Odelsku.

³³ Wywiad z Antonim Piaseckim, przeprowadzony 27 kwietnia 2017 r., zapis cyfrowy, autoryzowany.

Około dziesięciu lat przebywały te rodziny w dalekim Kazachstanie. Mieszkali tam w barakach, pracowali w ciężkich warunkach klimatycznych na plantacjach bawełny. Była to praca rujnująca zdrowie. Ratunkiem dla nich stało się pozwolenie na wyjazd do Polski, który rodziny polskie dostały w 1957 r. Ci, którzy nie wyjechali, zapisywali się do kołchozu, a tym, którzy tego nie zrobili, wiodło się coraz gorzej, pozostały im najgorsze kawałki ziemi. Ciemniono ich wysokimi podatkami, za niezapłacenie których konfiskowano majątek. Najczęściej odbywało się to w nocy.

Gdy odelszczanie nadal nie chcieli wstępować do kołchozów, wówczas władze zaczęły im odbierać zabierać inwentarz gospodarczy i konie, czasami nawet zabierano im całe zboże prosto z pola. Młodzież coraz częściej wyjeżdżała na zarobki do Karelii i na zachodnią Syberię. Niektórzy założyli tam rodziny i zamieszkali na stałe. Tam też dochodziło do tragicznych wypadków. Zginęli niektórzy chłopcy z Odelska: Józef Rudkowski, Kazimierz Piątkowski, Zenon Kondrusiewicz, Antoni Bylec, Stanisław Kondrusiewicz i Stanisław Dziergawko. Los porozrzucił mieszkańców Odelska po całym świecie. Najwięcej osób wyjechało w latach 1956–1957. Prawie jedna trzecia w poszukiwaniu lepszego życia udała się do Polski.

W wyniku kolektywizacji wszyscy, nie z własnej woli, stali się złodziejami. Zmusiło ich do tego życie, ponieważ kołchoz nie płacił ludziom za pracę. Odelszczanie pracowali cały rok za darmo. Ludzie w dzień pracowali, a nocą znosili do domu wszystko, co w dzień schowali. Nie uważano tego za przestępstwo, ponieważ nie czyniono tego na dużą skalę, zajmowali się tym prości kołchoźnicy. Dla mieszkańców Odelska jedynym ratunkiem od tego „raju” był wyjazd do Polski. W ramach repatriacji osiedlali się w byłych Prusach Wschodnich i na Dolnym Śląsku. Ci, co pozostali, starali się dostosować do panujących warunków³⁴.

W kołchozie było wielu zarządców. Sympatycznie wspominała przez mieszkańców wsi jest Nona Iwanowna. Prócz tego że była dobrym gospodarzem, ludzie pamiętają ją jako dobrego człowieka, obdarzonego empatią.

Odelski kołchoz prosperuje do dnia dzisiejszego. Gospodarstwo produkuje mleko, mięso, ziarna zbóż, buraki cukrowe i rzepak. Kołchoźnicy zajmują się sadownictwem i produkcją warzyw: kartofli, kapusty, buraków, marchewki. Znajduje się tu też hodowla krów.

³⁴ K. Łokić, *Ziemia bez gospodarza. Kolektywizacja na Zachodniej Białorusi*, Kresy24.pl, stan z dnia 31.05.2017.

Obecnie zgodnie z zarządzeniem władz spółdzielni co tydzień do kościoła w Odelsku dowozi ludzi z okolicznych wsi kołchozowy autobus. Kiedy są ważniejsze święta, np. 13 czerwca – św. Antoniego z Padwy, wówczas spółdzielnia Pogranicznik podstawia dwa autobusy na mszę świętą.

Odelszczanie słyną z tego, że bardzo dobrze gotują. Żaden gość, który zawita w ich rodzinne strony, nie wyjedzie, jeżeli nie skosztuje odelskiej babki ziemniaczanej³⁵. Potrawa ta jest wspaniała, intensywna w smaku, pachnąca tradycją i biedą z przełomu XIX i XX w. W jej przygotowaniu nie eksperymentuje się ze smakiem. Babka powinna być pieczona w piecu, w jednej brytfannie lub garnku specjalnie przeznaczonym do tego celu. Garnka nie myje się³⁶. Przed pieczeniem powinien być wysmarowany olejem. Po upieczeniu babkę wyrzuca się na talerz, a garnek wyciera³⁷. Ta tradycyjna potrawa jest przysmakiem abpa Tadeusza Kondrusiewicza, który kilka razy w roku przyjeżdża do Odelska i zawsze odwiedza dom Stanisławy i Antoniego Piaseckich, gdzie czeka na niego odelska babka ziemniaczana.

Potrawa ta gości w domach odelszczan, którzy wyjechali z ZSRR do Polski w ramach drugiej repatriacji³⁸ i koncepcji łączenia rodzin³⁹.

Po sześćdziesięciu latach życia na Ziemiach Odzyskanych, w rodzinach, które korzenie mają w Odelsku, utrzymuje się tradycja wypieku babki ziemniaczanej. Piecze się ją z okazji spotkań rodzinnych – już dzisiaj bardzo rzadkich. Tu, na Ziemiach Odzyskanych, ma ona niepowtarzalny smak i aromat, zmodyfikowaną recepturę i jest kulinarnym eksperymentem, co nie do pomyślenia jest w Odelsku⁴⁰.

Jest pyszna. Zawsze przywołuje tęsknotę za Odelskiem, bo „kraj lat dzieciennych na zawsze zostanie, święty i czysty jak pierwsze kochanie”.

³⁵ Przepis na odelską babkę ziemniaczaną: 2,5 kg startych surowych ziemniaków, 30 dag boczku, 2 cebule – przysmażyć, 3 łyżki mąki, pieprz, sól do smaku, 1 jajko. Piec 2 godziny. Jedną godzinę bez przykrycia, a drugą godzinę z przykryciem. Potrawę można podawać z maślanką lub śmietaną.

³⁶ Sposób pieczenia podany przez mieszkankę Odelska, Marię Stanisławę Piasecką z d. Kondrusiewicz, urodzoną 8 grudnia 1929 r. w Sidrze. Ochrzczoną tamże 16 grudnia 1929 r.

³⁷ Przepis rodowitej odelszczanki Alfredy Wojdyło z d. Jodel, która w 1957 r. w ramach repatriacji wyjechała na Ziemie Odzyskane.

³⁸ Druga repatriacja – wysiedlenia Polaków z Kresów Wschodnich w latach 1955–1959.

³⁹ Koncepcja dotycząca osób, które nie zdołały wyjechać z Białorusi w latach 1944–1946 oraz miały krewnych w Polsce.

⁴⁰ Przepis Autorki tekstu na odelską babkę ziemniaczaną z Ziem Odzyskanych: 2,5 kg ziemniaków, 1 kg boczku, 5 cebul posiekanych i przysmażonych na złocisty kolor, 5 łyżek mąki, pierz, sól zwykła, himalajska, vegeta, 1 jajko. Piec 2 godziny. Jedną godzinę bez przykrycia, a drugą godzinę z przykryciem. Potrawę można podawać z maślanką, śmietaną lub keczupem.

Odelsk to mała wieś, w której żywe są religia, kultura, tradycja i pamięć o czasach przeszłych, można tu spotkać charakterystyczną architekturę w postaci drewnianych domów. W Odelsku funkcjonuje szkoła podstawowa i przedszkole. Starzy odelszczanie mówią o niej potocznie „nowa szkoła”, choć założona została w 1957 r. Na terenie wsi działa Centrum Kultury i Twórczości Narodowej, którego zadaniem jest dbanie o kulturę, obrzędy i rozwój turystyki. Działają tutaj koła zainteresowań dla dzieci, młodzieży i osób dorosłych. Mieści się tu także muzeum, które utworzył Marian Skromblewicz⁴¹. Pracownicy Domu Kultury przygotowują koncerty, imprezy kulturalne, demonstrują stare zwyczaje, a w samym budynku przechowywane są przedmioty codziennego użytku, które udaje się ocalić od zapomnienia.

W centrum wsi wagę przykuwa kamień, monument ustawiony tu z okazji 520-lecia istnienia Odelska i parafii odelskiej. Nieco dalej wzrok przyciąga ustawiony tuż przed kościołem katolickim pomnik, na którym widnieje postać przywódcy Rosji Radzieckiej i rewolucji październikowej – Włodzimierza Iljicza Lenina. Pomnik, postawiony w 1959 r., stanowi atrakcję wsi. Przypomina, że Białoruś to było państwo komunistyczne.

W 2004 r. w Odelsku mieszkało 727 osób⁴², w 2010 r. 661⁴³, a dzisiaj – 650⁴⁴. Obserwuje się tendencję spadkową. Odelsk to wieś starych ludzi. Wjeżdżając do wsi, ma się wrażenie, że czas się tam zatrzymał. Dużo domów stoi pustych, nikt w nich nie mieszka. Za dekadę lub dwie wieś zapewne przekształci się w skansen.

Starzy ludzie umierają, a młodzi uciekają do miasta i za granicę. Po wojnie mieszkańcy Odelska wyjeżdżali za lepszym życiem do Polski. Obecnie emigrują do Stanów Zjednoczonych. Osiedlają się głównie w Filadelfii, potocznie nazywając to miasto Filodelsk.

Siedemdziesiąt lat temu tętniła tu Polska. Dzisiaj, mimo że żyją tu Polacy, nie ma tu Polski, tylko Białoruś. Osiemdziesięcioletnie Polki nie rozmawiają w ojczystym języku, bo go zapomniały. Posługują się językiem rosyjskim, tłumacząc, że nie wolno oglądać telewizji polskiej i nie ma kontaktu z tym językiem – kilkaset metrów od granicy z Polską.

Jedyną ostoją polskości jest kościół w Odelsku. Ksiądz odprawia msze święte i modli się w języku polskim. Drugi ksiądz natomiast kaleczy język polski

⁴¹ Marian Skromblewicz – odelski muzyk, urodzony w 1939 r. Uczył się na uniwersytecie w Moskwie. Od 1970 r. dyrygent chóru. Obecnie wyrabia drewniane instrumenty muzyczne, które zostały uznane za historyczno-kulturalne dziedzictwo Białorusi.

⁴² Folder „Odelsk 1490–2010”, wydany z okazji 520. rocznicy powstania Odelska.

⁴³ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Odelsk>, stan z dnia 26.06.2017.

⁴⁴ Dane uzyskane 26 czerwca 2017 r. od starosty odelskiego Bogdana Piaseckiego.

– jest Litwinem. Trzydzieści kilometrów dalej – w Grodnie – w kościele katolickim nie odprawia się mszy w języku polskim, lecz w języku białoruskim. Dzieci z polskich rodzin przystępujące do komunii świętej w Grodnie poznają katechizm w języku białoruskim. Język polski zanika!!! Z badań wynika, że polski jako język liturgii w kościele preferuje tylko 66% katolików, białoruski – 20%, polski i białoruski – 10%, inny – 4%. Preferowany język katechezy w parafiach to: białoruski – 42%, polski – 26%, polski i rosyjski – 20%, polski i białoruski – 14%, co oznacza, że zanika potrzeba uczenia się języka polskiego jako języka modlitwy. Konsekwencją ekspansji języka białoruskiego w Kościele katolickim dla młodego pokolenia Polaków-katolików jest zmniejszenie motywacji do nauki języka polskiego, co w przyszłości grozi zaprzestaniem jego używania w liturgii i katechezie⁴⁵.

Języka polskiego uczą młodzież rodzice i dziadkowie. Oni także budują świadomość historyczną i narodową młodego pokolenia. Według powszechnego spisu ludności z 1999 r. z 294 tys. Polaków zamieszkujących obwód grodzieński 16 406, czyli 5,6%, rozmawiało w domu w języku polskim, a w roku 2009 z 230 810 Polaków – tylko 12 114 (5,2%). Obserwuje się wyraźną tendencję malejącą, która prawdopodobnie będzie się nasilać, ponieważ nie zauważono, aby rodzina, której wszyscy członkowie umieją rozmawiać po polsku, zaczęła używać języka polskiego w komunikacji wewnątrzrodzinnej⁴⁶.

Dla mieszkańców Ziemi Odzyskanych Odelsk oznacza korzenie i historię rodziny pochodzącej od Jodelów i Pietkowskich. Rozmowom o jej losach zawsze towarzyszą łzy, ból i żal za domem, z którym wiążą się wspomnienia, a także myśl o grobach, gdzie spoczywają najbliższe i najdroższe osoby. Alfreda Wojdyło stanowczo mówi: „Tęsknię za Odelskiem, bardzo. Już teraz to bardzo. Tam jest mój dom”⁴⁷. Jej siostra, Maria Mularczyk, zostawiła tam część siebie. Wspomina:

„Czasy stalinowskie to ciężkie czasy, to walka o byt, o utrzymanie rodziny. Wrogiem narodu był ten, kto czytał gazety, kto orientował się w sytuacji politycznej. Sąsiad staruszek, prawie 80 lat miał i czytał gazety, to wzięto go do więzienia i z tego więzienia już nigdy nie wrócił. Umarł tam w tym więzieniu, za to, że czytał gazety, że był człowiekiem mądrym. Radia słuchano przy zamkniętych oknach, przy zgaszonych lampach. Masowo aresztowano ludzi mądrych. Trudne miałam dzieciństwo, ale przetrwaliśmy wszystko”⁴⁸.

⁴⁵ T. Kryszyn, *Język polski na Białorusi*, „Acta Baltico-Slavica”, 2012, t. 36, s. 219.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 218–219.

⁴⁷ Alfreda Wojdyło, wywiad przeprowadzony 29 października 2016 r., zapis cyfrowy, autoryzowany.

⁴⁸ Maria Mularczyk, wywiad przeprowadzony 23 listopada 2010 r., zapis cyfrowy, autoryzowany.

Historia rodziny Jodelów i Pietkowskich zapisana w listach jest źródłem wiedzy na temat Kresów – utraconej ojczyzny, gdzie wszystko było lepsze i swoje.

Kresy to nie tylko ludzie. To stare pożółkłe fotografie, domy, cmentarze, pamięć. Odelsk to wieś, gdzie, jak w znanej piosence, dosłownie: „spotyka się z Zachodem Wschód”. Siedemdziesiąt dwa lata po wojnie nie da się udowodnić tezy, że „na Kresach Polska jest właśnie”, ale na pewno „nie powinni opuszczać Kresów ci, których Bóg tam postawił i los”.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż kolejnemu pokoleniu nieurodzonemu w Odelsku przekazana została pamięć. Jest ona traktowana jak historia rodzinna, która została wpleciona w dzieje państwa polskiego, bo jak powiedział Paulo Coelho: „Historia jednego człowieka jest historią całej ludzkości”.

Streszczenie

Odelsk i jego mieszkańcy na tle historii rodzinnej

Publikacja przedstawia historię rodzin z Odelska (dziś na Białorusi). Artykuł stanowi przyjemność odkrywania losów rodziny na podstawie wywiadów, wspomnień członków rodziny żyjących w latach 30. ubiegłego wieku, w okresie okupacji i w okresie powojennym.

Paolo Coelho powiedział, że „Historia jednej osoby to historia całej ludzkości”. W artykule przedstawiono wiedzę o korzeniach i tożsamości rodziny, opisano biografie, działania i osiągnięcia mieszkańców Odelska na tle historii Polski, aby pamięć o nich nie zniknęła.

Słowa kluczowe: Kresy Wschodnie, II Rzeczpospolita, represje, pamięć historyczna, tożsamość, korzenie, historia rodzinna.

Summary

Odelsk and its inhabitants against the background of family history

The publication presents the history of families from Odelsk (today in Belarus). This article constitutes the pleasure of discovering the fortunes of the family based on interviews, reminiscences of the members of the family living in the 30s of the previous century, during the period of occupation and in the post-war times.

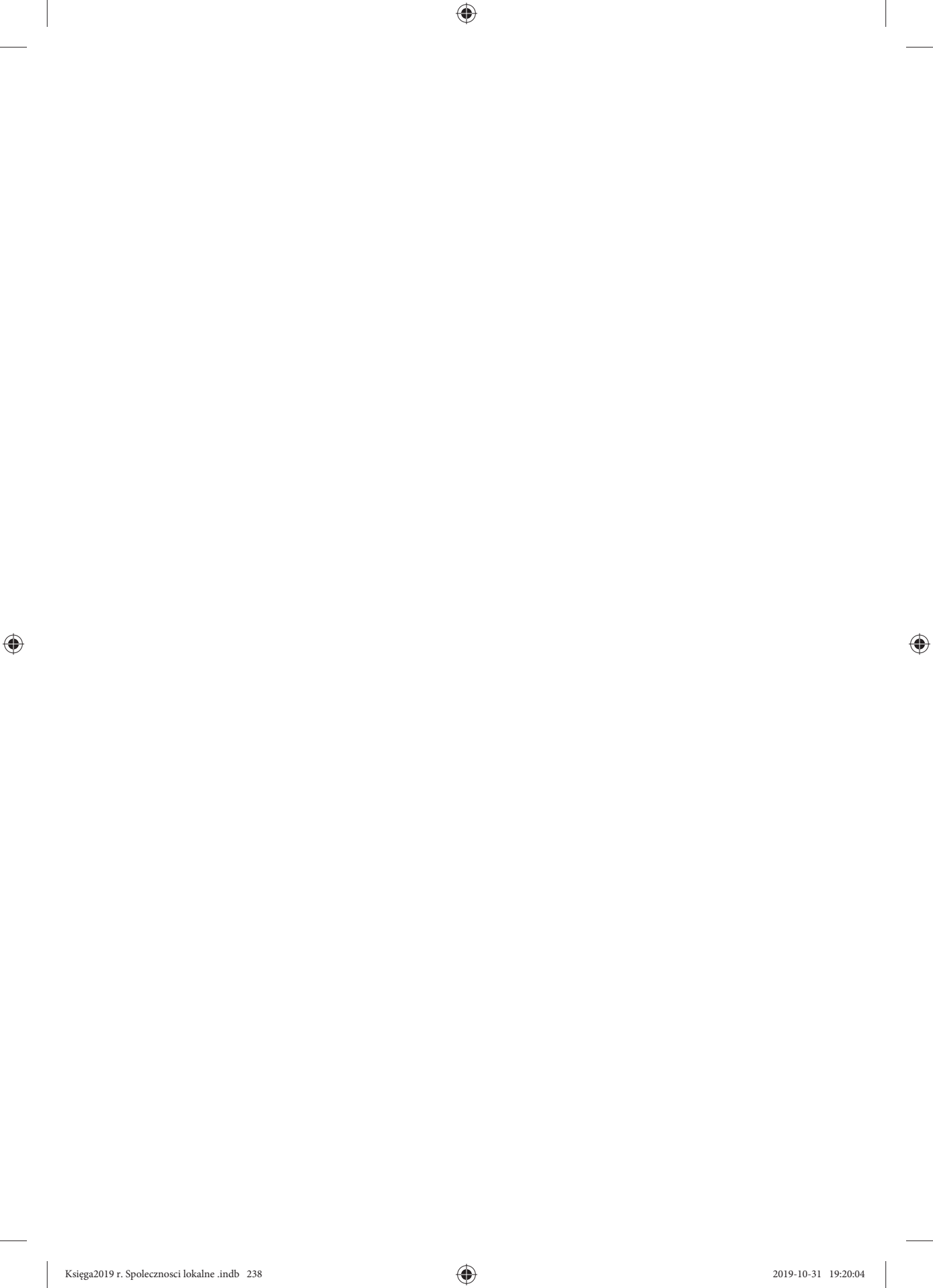
Paolo Coelho said that “The story of one person is the story of all of humanity”. This article presents the knowledge of the roots and identity of the family, describes biographies, activities and achievements of the Odelsk inhabitants against the background of the history of Poland, so that the memory of them would not disappear.

Keywords: Odelsk, inhabitants, Belarus, history of family, roots, identity.



Część 5

Recenzje



I. Sagan, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 245

Współczesny świat ma coraz bardziej miejski charakter. Obecnie już większość mieszkańców świata zamieszkuje w miastach. To dość oczywiste, że miasta te mają rozmaite oblicza: są wśród nich małe i ogromne, nowoczesne i bardzo tradycyjne, z doskonałą bądź urągającą wszelkim standardom infrastrukturą publiczną. Z tego też powodu problematyka miejska staje się sferą zainteresowań wielu dyscyplin naukowych: nie tylko urbanistyki, ale także geografii, socjologii czy politologii. Z najnowszych polskich publikacji dotyczących tego zagadnienia odnotować warto książkę uznanej polskiej badaczki Iwony Sagan. Recenzowana książka *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka* jest wartościową pracą porządkującą wiedzę z zakresu polityki miejskiej. Już w tytule zauważyć można odwołanie do kanonicznej wręcz pracy Manuela Castellsa *Kwestia miejska*, jak i wcześniejszej, bardzo dobrej monografii I. Sagan *Miasto. Scena konfliktów i współpracy* (Gdańsk 2000).

Publikacja składa się ze wstępu, dwóch części podzielonych na rozdziały, zakończenia, bibliografii i indeksu nazwisk. Pierwsza część pracy nosi tytuł *Polityki miejskie – ujęcia teoretyczne* i zawiera pięć rozdziałów. Pierwszy z nich, zatytułowany *Polityka miejska – jak ją rozumieć*, jest bardzo krótkim wprowadzeniem do problematyki miejskiej. Autorka przytoczyła wybrane definicje polityki miejskiej oraz jej cele i zadania. Słusznie wskazała, że problematyka miejska ma głównie charakter społeczny (s. 18), zaś polityka miejska jest procesem (podobnie jak każda polityka publiczna). Właściwe jest także spostrzeżenie, że współczesne badania nad tą problematyką znajdują się pod przemożnym wpływem nauki amerykańskiej, szczególnie o orientacji neomarksistowskiej.

W rozdziale drugim, *Polityka miejska a paradoksy demokracji*, I. Sagan odniosła kwestię prowadzenia polityki miejskiej do kilku aktualnych teoretycznych

koncepcji demokratycznych form sprawowania władzy. Krótko zreferowane zostały koncepcje *governmentality* Michaela Foucault, kładące nacisk na psychologiczno-kulturowy czynnik rozumienia i formułowania polityki, demokracji deliberacyjnej, w której decyzje podejmowane są wskutek szerokich konsultacji z interesariuszami, demokracji agregacyjnej, opierającej się na kompromisie poszczególnych grup elit oraz demokracji niekonsensualnej, w której brak wypracowania zgody i polityczna rywalizacja nie prowadzą do agresji i wrogości wobec adwersarzy. Badaczka konstatuje, że pluralistyczny model demokracji radykalnej jest najwłaściwszy w przypadku rozwiązywania problemów rozwoju miast w warunkach nieustabilizowanej sytuacji politycznej (s. 33).

Trzeci rozdział książki, *Polityka miejskiej przedsiębiorczości i konkurencyjności*, stanowi omówienie kilku istotnych dla funkcjonowania systemów miejskich zagadnień. Autorka przedstawiła, w jaki sposób ekonomiczne myślenie neoliberalne wpłynęło na postrzeganie miasta i jego funkcje. Jednym z tego skutków jest pojawienie się koncepcji miasta konkurencyjnego, która w centrum uwagi lokuje generowanie wzrostu i rozwoju gospodarczego. Następnie krótko scharakteryzowano koncepcję współzarządzania publicznego (*governance*) jako nowego modelu rozwiązywania problemów miejskich. Jest ona modelem teoretycznym, w którym procesy formułowania celów dotyczących alokacji zasobów odbywają się w zdecentralizowanym środowisku aktorów o rozmaitej proweniencji (publiczni, prywatni, społeczni). Dalej autorka przedstawiła typologię form władzy miejskiej: systemową, zarządzania i społecznej kontroli, koalicyjną oraz społecznego wytwarzania, a także przyczyny i mechanizm tworzenia koalicji politycznych. Prowadzi to do kończącej rozdział analizy sieciowości struktur władzy opartej na koalicji. Taki sposób interpretacji polityki miejskiej wpisuje się w model systemowy (miasto jako system polityczny, *urban regime*).

Czwarty rozdział pracy nosi tytuł *Liderzy – sztuka kierowania rozwojem miasta*. Badaczka omówiła w nim przywództwo polityczne, przedstawiając je jako najsilniejszą formę przywództwa społecznego, oraz cechy lidera. Dalej poruszono problem przywództwa miejskiego w Polsce w obecnych rozwiązaniach ustrojowych. Według I. Sagan bezpartyjność prezydentów i burmistrzów wielu miast w Polsce jest korzystna w kontekście starań o kolejne reelekcje, natomiast wymusza na nich tworzenie lokalnych koalicji i silnego zaplecza politycznego (s. 61). Oznacza to zatem, że w samorządach, miejskich systemach politycznych, wytwarza się lokalna arena politycznej rywalizacji. Nie są więc one pozbawione walki politycznej, choć nie towarzyszą im bezpośrednio barwy partyjne. Referując wyzwania przywództwa miejskiego, autorka odwołuje się do stanowiska wyrażanego m.in. przez Manuela Castellsa, że miasta stają

się węzłami globalnych przepływów, oraz Benjamina Barbera, upatrującego w przywództwie miejskim (zwłaszcza światowych metropolii) szansy na jakościowy przełom w myśleniu o polityce i działaniu w sferze politycznej.

Kolejny rozdział pracy *Krajowy i regionalny wymiar polityki miejskiej – perspektywa polska* porządkuje wiedzę, czym jest Krajowa Polityka Miejska (KPM), jaka jest jej treść oraz w jaki sposób polityka miejska, nawet jeśli nie przyjmuje postaci aktów prawa miejscowego, oddziałuje na region. Autorka wskazuje, że o ile celem strategicznym KPM jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców, to realizacja tego celu musi uwzględniać zmiany zachodzące w otoczeniu ośrodków miejskich. Winno to być przede wszystkim wzmacnianie wewnątrzregionalnej spójności oraz antycypowanie trendów zmian i przygotowywanie na nie społeczności lokalnych.

Druga część recenzowanej publikacji nosi tytuł *Nowa kwestia miejska*. Składają się na nią cztery rozdziały. Część tę otwiera najdłuższy w całej pracy rozdział *Społeczne kształtowanie struktur przestrzennych – przestrzenne kształtowanie struktur społecznych*. Badaczka skupiła się w nim na zagadnieniu mieszkalnictwa oraz znaczeniu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi dla kształtowania tożsamości miejskiej. Stoi ona na stanowisku, że mieszkalnictwo, mimo kluczowego znaczenia dla przestrzeni miejskiej, jest zapomnianą usługą publiczną (s. 81). Neoliberalny model polityki miejskiej zaostrza konflikt pomiędzy właścicielami nieruchomości a ich użytkownikami. Brak właściwej polityki mieszkaniowej może prowadzić do wzmożenia problemu segregacji społecznej, pojawiania się zamkniętych osiedli, enklaw bogatszych mieszkańców (tzw. *gated communities*), odgradzających się od pozostałych obszarów miejskich. Autorka wskazuje także na zagrożenia płynące z rewitalizacji i gentryfikacji tkanki miejskiej. Zauważa, że uatrakcyjnienie nieruchomości i wiążący się z tym wzrost czynszów prowadzić może do zaniku dotychczasowego unikalnego charakteru dzielnic i rozpadu często wielopokoleniowych wspólnot (s. 115).

Kolejny, stosunkowo krótki, rozdział *Prawo do miasta – miejskie ruchy społeczne a kontestacja neoliberalnej polityki miejskiej* omawia zagadnienie „prawa do miasta” (pojęcie upowszechnione w pracy Henry’ego Lefebvre’a). Badaczka wskazuje na okoliczności kształtowania się ruchów miejskich, referując przy tym poglądy M. Castellsa. Następnie scharakteryzowano założenia koncepcji współzarządzania jako mechanizmu skutecznego i angażującego czynnik społeczny w realizacji polityki miejskiej.

Wątek ten poniekąd rozszerza ósmy, również krótki, rozdział *Partycypacja publiczna jako narzędzie polityki miejskiej*. Autorka omawia w nim szanse i za-

grożenia płynące z mechanizmów partycypacji społecznej w procesie sprawowania władzy w mieście. Na przykładzie planowania przestrzennego wskazuje, że proces partycypacji zazwyczaj nie realizuje swojego podstawowego celu. Z reguły strona społeczna nie jest właściwie przygotowana do rozmów, zwłaszcza w konfrontacji z inwestorami, zaś sam mechanizm prowadzi do petryfikacji dominacji myślenia rynkowego. Słusznie zauważa, że nie zawsze odgórne formy zarządzania i planowania są złe, zaś oddolne dobre (s. 175).

Ostatni rozdział recenzowanej publikacji nosi tytuł *Metropolizacja – nowa faza urbanizacji*. Badaczka wskazuje, że pod względem formalnoprawnym proces kształtowania się metropolii w Polsce trwa od lat 70. XX w. Mimo sprzyjającego rozmieszczenia głównych ośrodków miejskich w Polsce nie są osiągane wymierne korzyści z tego zjawiska. Dominującą rolę odgrywa Warszawa i tę pozycję wzmacnia m.in. strategia rozwoju regionalnego kraju do 2020 r. Autorka zasadnie wskazuje także na obiektywnie zachodzące zjawiska deterytorializacji, które zmieniają metropolie w organizmy sieciowe, uzależnione od czynników globalnych. W rozdziale przedstawiono także różne modele ustrojów metropolitalnych: jednolite zarządzanie metropolitalne, koncepcję wyboru publicznego i współzarządzania publicznego. I. Sagan przedstawia te modele, wskazując na słabości z nich wynikające. Konkluduje ona, że najkorzystniejszy dla stabilnego rozwoju społeczności miejskiej jest model ostatni. Nie jest on zbyt zcentralizowany, jak model pierwszy, i obarczony podatnością na mechanizmy wolnorynkowe, jak model drugi.

W *Zakończeniu* zawarto końcowe refleksje, które odnoszą się do wszystkich rozdziałów pracy.

Recenzowana publikacja będzie interesującą pozycją dla wszystkich osób, szczególnie studentów, zainteresowanych problematyką funkcjonowania współczesnych miast oraz polityką miejską. Tytułem książka ta nawiązuje do publikacji Andy’ego Merrifielda *Nowa kwestia miejska* (wydanie polskie: Warszawa 2016), jednakże I. Sagan nie wyraża radykalnych sądów, narrację prowadzi w bardziej akademicki sposób. Jej książka może służyć jako literatura uzupełniająca w przypadku przedmiotów z zakresu administracji publicznej, polityki publicznej czy polityki miejskiej. Dostarcza uporządkowaną wiedzę i może być punktem wyjścia dla dalszych pogłębionych badań w tym zakresie.

Informacje dla autorów

Teksty do publikacji na łamach rocznika „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” należy składać w redakcji zgodnie z terminami zamieszczonymi na stronie czasopisma rb.ujw.pl/local. Informacje można uzyskać pod numerem telefonu 76 746 53 53 (sekretarz redakcji) lub pisząc na adres j.walczak@ujw.pl. Adres redakcji: Uczelnia Jana Wyżykowskiego, ul. Skalników 6b, 59-101 Polkowice (kontakt z redakcją i wydawcą).

I. Zasady przygotowania materiałów do publikacji w czasopiśmie „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”

1. Artykuł do redakcji należy dostarczyć drogą mailową na adres j.walczak@ujw.pl.
2. Objętość tekstu nie powinna przekraczać 40 000 znaków (tekst główny, przypisy i pozostałe elementy). W innym przypadku objętość należy skonsultować z redakcją.
3. Należy uwzględnić:
 - wstęp i zakończenie (w przypadku dłuższych tekstów),
 - tytuł tekstu, słowa kluczowe oraz streszczenie w języku polskim i angielskim (streszczenia do 600 zn.),
 - na początku tekstu należy odnotować imię i nazwisko autora, tytuł lub stopień naukowy oraz instytucję, którą reprezentuje, adres do korespondencji z autorem oraz e-mail i nr tel. komórkowego,
 - bibliografia powinna zostać umieszczona na końcu artykułu i obejmować całość literatury cytowanej w porządku alfabetycznym nazwisk autorów (w przypadku prac zbiorowych kolejność wyznacza tytuł).
4. Maszynopis powinien spełniać następujące wymagania:
 - format MS Word dla Windows,
 - format A4, marginesy 2,5 cm z każdej strony formatu A4,
 - czcionka Times New Roman, wielkość 12, odstępy między wierszami 1,5,
 - należy unikać wyróżnień w tekście,
 - strony maszynopisu należy ponumerować.
5. Przypisy należy zredagować, wzorując się na poniższych przykładach:

S. Nowosielski, *Centra kosztów i centra zysków w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Wrocław 2001, s. 22.

A. Kowalska, *Przetargi*, [w:] S. Nowosielski (red.), *Przedsiębiorstwa państwowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Wrocław 2007, s. 34–40.

Ibidem, s. 56.

A. Kowalska, *op. cit.*, s. 355.

A. Kowalska, *Nasze finanse*, „Gazeta Wyborcza”, 14.10.2010.

[Online] A. Kowalska, *Nasze finanse*, <http://elka5.fm//content/view/36802/189/>, stan z dn. 10.10.2011.

6. Cytaty powinny być umieszczone w cudzysłowach, a ich źródło należy wskazać w przypisie.
7. Zdjęcia, tabele, rysunki powinny spełniać następujące wymagania:
 - a) Zdjęcia powinny być wklejone w tekście.
 - b) Zdjęcia, tabele i rysunki powinny być ponumerowane i umieszczone w tekście jak najbliżej miejsca powołania się na nie.
 - c) Przy każdym zdjęciu, cytowanej tabeli oraz rysunku należy podać źródło lub informację „opracowanie na podstawie”.
 - d) Tabele podpisujemy na górze (przed tabelą), natomiast rysunki i zdjęcia na dole (pod). Czcionka Times New Roman 10.
 - e) Zdjęcia, tabele i rysunki wraz z tytułem i źródłem powinny się mieścić w kolumnie tekstowej.
 - f) Rysunek powinien być przygotowany na białym tle.
 - g) Rysunki wykonywane w Wordzie powinny być zgrupowane.

II. Pozostałe informacje dla autorów

Zasady kwalifikowania artykułów do publikacji:

1. Nadesłany tekst jest wstępnie oceniany przez Komitet Redakcyjny pod względem formalnym oraz pod kątem zgodności z profilem czasopisma. Następnie kierowany jest do właściwego redaktora tematycznego oraz, w przypadku gdy to potrzebne, do redaktora statystycznego i/lub językowego. Recenzji każdego tekstu dokonuje dwóch niezależnych recenzentów. Nadesłane do redakcji recenzje stanowią podstawę do kwalifikowania tekstu do przygotowania redakcyjnego i do druku.
2. Redaktor statystyczny dokonuje oceny poprawności prowadzonych przez autorów metod statystycznych.
3. Wymogiem formalnym przyjęcia do druku publikacji jest złożenie deklaracji, że zgłoszony artykuł nie był publikowany i nie jest złożony w innych czasopismach.
4. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania skrótów i zmian redakcyjnych. Teksty są adjustowane i autoryzowane. Za ostateczne brzmienie tekstu odpowiada autor.
5. Autorzy otrzymują bezpłatny egzemplarz czasopisma.
6. Autorzy nie otrzymują wynagrodzenia za publikację tekstu oraz wyrażają zgodę na nieodpłatne udostępnienie tekstu w całości wszystkim zainteresowanym na

wszelkich polach eksploatacji (w tym online). Przesłanie opracowania do redakcji jest równoczesnym przekazaniem praw do jego publikacji.

III. Procedura recenzowania w czasopiśmie „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”

1. Do oceny każdego kolejnego numeru pisma „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej, innej niż narodowość autora pracy.
3. Redakcja zapewnia warunki recenzowania, dzięki którym autorzy i recenzenci nie znają swojej tożsamości (tzw. double-blind review proces).
4. W innych sytuacjach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów. Za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - a) bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - b) relacje podległości zawodowej,
 - c) bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat.
5. Recenzja zawsze ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji są podane do publicznej wiadomości w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych numerów są ujawniane. Raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących na stronie internetowej rb.ujw.pl/local oraz na łamach pisma „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”.

IV. Procedury zabezpieczające oryginalność publikacji naukowych

Rzetelność w nauce stanowi jeden z jej fundamentów. Czytelnicy powinni mieć pewność, iż autorzy publikacji w sposób przejrzysty, rzetelny i uczciwy prezentują rezultaty swojej pracy, niezależnie od tego, czy są jej bezpośrednimi autorami, czy też korzystali z pomocy wyspecjalizowanego podmiotu (osoby fizycznej lub prawnej).

Dowodem etycznej postawy pracownika naukowego oraz najwyższych standardów redakcyjnych powinna być jawność informacji o podmiotach przyczyniających się do powstania publikacji (wkład merytoryczny, rzeczowy, finansowy etc.), co jest przejawem nie tylko dobrych obyczajów, ale także społecznej odpowiedzialności.

Z *ghostwriting* mamy do czynienia, gdy osoba wniosła istotny wkład w powstanie publikacji bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jej roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z *guest authorship (honorary authorship)* mamy do czynienia wówczas, gdy udział osoby w powstaniu publikacji jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest ona autorem/współautorem publikacji.

1. Redakcja wymaga od autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający manuskrypt.
2. Redakcja informuje, że wszelkie wykryte przejawy nierzetelności naukowej będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).
3. Redakcja prosi autorów publikacji o informacje dotyczące źródeł finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*).
4. Redakcja dokumentuje wszystkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.
5. Po akceptacji tekstu przez Komitet Redakcyjny czasopisma autor zostanie poproszony o złożenie deklaracji dotyczącej oryginalności i rzetelności publikacji naukowej.

Konferencje naukowe z cyklu „Społeczności lokalne” w latach 2007–2019

Kłodzko 2007

Strategie oświatowe wobec problematyki migracyjnej uczniów i wyzwań edukacji przedszkolnej

Wałbrzych 2008

Lokalne strategie oświatowe w polityce edukacyjnej władz regionalnych i centralnych

Świdnica 2009

Zrównoważony rozwój społeczności lokalnych w perspektywie edukacyjnej

Legnica 2010

Lokalne potrzeby edukacyjne w perspektywie kształcenia w uczelniach wyższych

Polkowice 2011

Społeczności lokalne – problemy, zmiany, rozwój

Żary 2012

Społeczności lokalne w perspektywie wyzwań współczesności

Wrocław 2013

Społeczności lokalne – przestrzeń dla współpracy i rozwoju

Kłodzko 2014

Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka

Polkowice 2015

Społeczności lokalne w 25-leciu odrodzonej samorządności

Kobierzyce 2016

Społeczności lokalne. Praca – mobilność – obywatelstwo

Polkowice 2017

Społeczności lokalne. Rozwój lokalny w perspektywie społeczno-kulturowej

Polkowice 2018

Społeczności lokalne 1918–2018. Pamięć – tradycje – perspektywy

Polkowice 2019

Społeczności lokalne. Zrównoważony rozwój jako wyzwanie społeczno-gospodarcze i edukacyjne

Noty o autorach

EUNIKA BARON-POLAŃCZYK – dr hab., profesor w Instytucie 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. Koordynator 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), *The media literacy of children and young people* (2014), *Photography as visualisation of students' leisure time* (2015). E-mail: e.baron@iibnp.uz.zgora.pl.

AGNIESZKA BECLA – dr inż. nauk ekonomicznych, autorka i współautorka ponad dwudziestu monografii i dwustu artykułów z zakresu rozwoju polskiej i powszechnej myśli ekonomicznej, polityki ekonomicznej i ekologicznej czy ekonomii informacji. Pracownica Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, współpracownica polskich i zagranicznych uczelni oraz ekspert krajowych i regionalnych instytucji samorządowych, rządowych i przedsiębiorstw. Najważniejsze prace: *Wybrane wyzwania współczesnej ekonomii* (2012), *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania* (2007) oraz *Ecological information management in the context of sustainable development – chosen issues* (2010). E-mail: agnieszka.becla@ue.wroc.pl.

RAFAŁ CZACHOR – dr hab., prof. UJW, Dziekan Wydziału Nauk Społecznych w Uczelni Jana Wyżykowskiego w latach 2016–2019. 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). E-mail: r.czachor@ujw.pl.

STANISŁAW CZAJA – prof. zw. dr hab., pracownik naukowy i dydaktyczny Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, autor prawie tysiąca prac naukowych i popularnonaukowych z zakresu teorii ekonomii, polityki gospodarczej, demografii, nauk o zarządzaniu i finansów, w tym siedemdziesięciu dwóch monografii, podręczników i opracowań zwartych. Konsultant i współpracownik polskich i międzynarodowych instytucji.
E-mail: stanislaw.czaja@ue.wroc.pl.

PAWEŁ CZECHOWSKI – dr nauk biologicznych, pracownik Uniwersytetu Zielonogórskiego. Ornitolog, przyrodnik, podróżnik. Obserwacjami i badaniami ptaków zajmuje się od ponad dwudziestu pięciu lat. Poza ptakami od kilku lat obserwuje i fotografuje motyle oraz ważki. Regularnie współpracuje z wieloma jednostkami naukowymi i organizacjami pozarządowymi w kraju i za granicą. Autor i współautor około stu pięćdziesięciu artykułów i doniesień z dziedziny ornitologii i ostatnio entomologii. Współautor książek: *Turystyka ornitologiczna w województwie lubuskim*, *Ptaki powiatu zielonogórskiego* oraz *Ptaki lęgowe Ziemi Lubuskiej*.
E-mail: p.czechowski@wzs.uz.zgora.pl.

PAWEŁ JAWORSKI – dr hab., profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, specjalista w zakresie historii Polski i powszechnej XIX i XX wieku. Autor monografii: *Polska niepodległa wobec Skandynawii 1918–1939* (Wrocław 2001), *Marzyciele i oportuniści. Stosunki polsko-szwedzkie w latach 1939–1945* (Warszawa 2009), *Most przez Bałtyk. Szwecja wobec Solidarności 1980–1982* (Warszawa 2017), *Prawa człowieka w polityce demokracji zachodnich wobec Polski w latach 1975–1981* (Warszawa 2018) (współautor); *Dreamers and Opportunists. Polish-Swedish Relations during the Second World War* (Stockholm 2019). E-mail: pawel.jaworski@uwr.edu.pl.

LESZEK JERZAK – prof. dr hab., dyrektor Instytutu Nauk Biologicznych Uniwersytetu Zielonogórskiego. Od wielu lat zajmuje się problematyką synurbizacji sroki. Zainteresowania naukowe Autora obejmują także ekofizjologię bociana białego, bioindykację i turystykę przyrodniczą. Twórca Muzeum Bociana Białego w Kłopotcie (Liga Ochrony Przyrody). Autor i współautor

wielu artykułów naukowych i monografii, m.in.: *Ptaki krukowate Polski*, *The White Stork in Poland*, *Ekologia ptaków krajobrazu rolniczego*, *Ochrona ptaków w mieście*, *Ptaki lęgowe Ziemi Lubuskiej*. Współpracuje intensywnie z ośrodkami naukowymi m.in. w Niemczech, Hiszpanii, Irlandii, USA, Argentynie. E-mail: l.jerzak@wnb.uz.zgora.pl.

BEATA JÓZKÓW – magister, historyk, doktorantka w Zakładzie Dydaktyki Historii Uniwersytetu Zielonogórskiego, nauczyciel w Polkowicach. Autorka książki *Repetytorium do historii dla klas IV–VIII* (w przygotowaniu) i artykułów dotyczących świadomości historycznej wśród młodzieży m.in. w Zagłębiu Miedziowym dotyczącej Kresów Wschodnich. E-mail: ujw@ujw.pl.

ANETA KLEMENTOWSKA – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie pedagogika, pracownik Instytutu Inżynierii Bezpieczeństwa i Nauk o Pracy Uniwersytetu Zielonogórskiego. Członek Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Profesjologicznego. Sekretarz redakcji oraz redaktor tematyczny w czasopiśmie „Problemy Profesjologii”, członek Partnerstwa Lokalnego na Rzecz Poradnictwa Zawodowego. Naukowo zajmuje się problemami rynku pracy, w szczególności poradnictwem zawodowym. Autorka/współautorka czterdziestu ośmiu publikacji (pozycji bibliograficznych), w tym monografi i naukowej pt. *Poradnictwo zawodowe w gimnazjum wiejskim w wymiarze środowiskowym (studium przypadku)* (2014); prac zbiorowych: *W poszukiwaniu paradygmatów rozwoju edukacyjnego i profesjonalnego* (2015), *Praca i rozwój zawodowy w warunkach współczesnych przemian* (2013), *Problemy rozwoju człowieka: teoria i praktyka edukacyjna* (2013), *Wyzwania i dylematy edukacyjno-zawodowe, t. I–III* (2014, 2015, 2016).

E-mail: a.klementowska@iibnp.uz.zgora.pl.

MYKCHAILO MYKIEVYCH – doktor habilitowany w zakresie nauk prawnych, profesor zwyczajny, kierownik Katedry Prawa Europejskiego na Narodowym Uniwersytecie Lwowskim im. Iwana Franki. Autor ponad stu prac naukowych, w tym czterech monografii, pięciu podręczników. Wypromował ośmiu doktorantów ze specjalności prawo międzynarodowe. Kierował międzynarodowymi projektami naukowymi i edukacyjnymi. Członek rad naukowych do obrony rozpraw habilitacyjnych na Narodowym Uniwersytecie Prawnym im. Jarosława Mudry w Charkowie i Uniwersytecie Narodowym „Akademia Kijowsko-Mohylańska” w Kijowie. Członek Prezydium i Przewodniczący Zachodniego Centrum Ukraińskiego Stowarzyszenia Prawa

Międzynarodowego. Nagrodzony Wyróżnieniem Gabinetu Ministrów Ukrainy, otrzymał tytuł „Zasłużony prawnik Ukrainy”. Zainteresowania naukowe: prawo międzynarodowe, międzynarodowe prawo gospodarcze, prawo Unii Europejskiej, prawo stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej, prawa człowieka. E-mail: mmmedulaw@gmail.com.

JOANNA NOWOSIELSKA-SOBEL – dr hab., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, pracownik Zakładu Historii Najnowszej Instytutu Historycznego Uniwersytetu Wrocławskiego. Badacz historii Polski i Niemiec, z bardzo szczególnym uwzględnieniem Śląska wieków XVIII–XX i XXI. Najważniejsze publikacje: *Od ziemi rodzinnej ku ojczyźnie ideologicznej. Ruch ochrony stron ojczystrych (Heimatschutz) ze szczególnym uwzględnieniem Śląska (1871–1933)* (Wrocław 2013), *Spór o nowoczesność. Konfrontacje postaw środowisk twórczych i odbiorców sztuki we Wrocławiu w latach 1900–1932* (Wrocław 2005). Pomysłodawczyni serii wydawniczej *Wieś dolnośląska bogactwem ziemi pisana*. Współautorka wydawnictw: *Dolny Śląsk. Monografia historyczna* pod red. Wojciecha Wrzesińskiego (Wrocław 2006), *Permanent Change. The New Region(s) of Silesia (1945–2015)* (Wrocław 2015) (współautorka), *Cuius regio Ideological and Territorial Cohesion of Silesia*, pod red. Lucyny Harc, Przemysława Wiszewskiego, Rościława Żerelika (Wrocław 2015) (współautorka), *Nad rzeką, wśród wzgórz. Dzieje gminy Żukowice* w ramach serii *Historia obok. Studia z dziejów lokalnych* pod red. Przemysława Wiszewskiego (Wrocław 2018) (współautorka). Współorganizatorka (wraz z prof. dr. hab. Grzegorzem Straucholdem) cyklu konferencji i serii wydawniczej poświęconych problematyce dziedzictwa kulturowego Ziem Zachodnich i Północnych pt. „Spotkania Dolnośląskie”.

E-mail: joanna.nowosielska-sobel@uwr.edu.pl.

WŁODZIMIERZ OLSZEWSKI – doktor nauk humanistycznych (obecnie społecznych) z zakresu pedagogiki, prof. UJW, odbył studia podyplomowe z zakresu zarządzania – menedżer oświaty. Rektor Uczelni Jana Wyżykowskiego z siedzibą w Polkowicach w latach 2016–2019. Kanclerz uczelni (2002–2014), dyrektor Zespołu Szkół w Polkowicach (1992–2003), wiceprezes Stowarzyszenia Szkół Średnich w Polsce (1997–2003), członek Komisji Edukacji Powiatów Polskich (1996–2006), członek Towarzystwa Naukowego Prakseologii, Polskiego Towarzystwa Pedagogicznego – Oddział we Wrocławiu. Obszar zainteresowań badawczych: organizacja i zarządzanie oświatą, andragogika, pedagogika czasu wolnego, edukacja społeczności lokalnych.

Autor dwóch monografii oraz około sześćdziesięciu artykułów i podrozdziałów w publikacjach naukowych (w Polsce i za granicą), współredaktor publikacji z zakresu socjologii edukacji, edukacji dorosłych, zarządzania, pedagogiki pracy. Członek Rady Naukowej czasopisma „Zeszyty Naukowe UJW. Studia z Nauk Społecznych” oraz redaktor naczelny zeszytów naukowych UJW „Społeczności lokalne. Studia interdyscyplinarne”.
E-mail: w.olszewski@ujw.pl.

JANUSZ PAWLIKOWSKI – prof. zw., dr hab., inż. Ukończył w roku 1966 studia na Wydziale Elektroniki Politechniki Wrocławskiej, doktorat z nauk fizycznych obronił w 1972 r., stopień doktora habilitowanego z fizyki ciała stałego uzyskał w 1978 r. Tytuł profesora nauk fizycznych otrzymał w roku 1987, a w roku 2000 został mianowany profesorem zwyczajnym. Wypromował trzynastu doktorów nauk fizycznych oraz ponad pięćdziesięciu magistrów. W latach 1981–1983 pracował jako visiting professor w University of Delaware (DE, USA). Pełnił różne funkcje w obszarze zarządzania, m.in. rektora Krakowskiej Wyższej Szkoły Promocji Zdrowia, pełnomocnika rektora ds. jakości kształcenia na Politechnice Wrocławskiej oraz Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu i Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach, a także członka zarządu EURASHE w Brukseli. E-mail: ujw@ujw.pl

MAŁGORZATA POL – dr inż., pracownik Katedry Infrastruktury i Zarządzania na Wydziale Informatyki Zarządzania Politechniki Wrocławskiej. Zanim podjęła pracę w szkolnictwie wyższym, dwanaście lat pracowała w przemyśle energetycznym. Jednym z głównych obszarów zainteresowań Autorki była możliwość pozyskiwania biodegradowalnych paliw do produkcji energii. Takiej też tematyce poświęcony był jej doktorat *Problemy oceny ekonomicznej efektywności wykorzystania biomasy nieleśnej i odpadów komunalnych do produkcji energii*. Obecnie obszarem zainteresowań Autorki jest analiza jakości powietrza i jego wpływ na zdrowie społeczeństwa. E-mail: malgorzata.pol@pwr.edu.pl.

ANNA TUTAJ – doktor nauk humanistycznych w zakresie historii, członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Wykładowca Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Wałbrzychu. Od ponad dwudziestu lat zajmuje się problematyką mniejszości narodowych, w tym ich szkolnictwem, oraz historią Dolnego Śląska. W latach 2005–2007 współpracowała z drezdeńskim Hannah Arendt Institut przy Uniwersytecie Technicznym w Dreźnie.

W tym okresie uczestniczyła także w wielonarodowym projekcie badawczym dotyczącym uchodźców greckich, realizowanym pod kierunkiem prof. Stefana Troebsta z Lipska. Efektem projektu była wspólna publikacja w prestiżowym „Nordost-Archiv”. Ostatnio współpracuje z duńskim Departament of Political Science and Public Managment Syddansk University. E-mail: ujw@ujw.pl.

JERZY TUTAJ – doktor socjologii, autor i współautor monografii i artykułów z zakresu współczesnych problemów socjologicznych i socjologii religii oraz funkcjonowania samorządności terytorialnej w Polsce i Unii Europejskiej. Pracownik Politechniki Wrocławskiej, współpracownik regionalnych i lokalnych instytucji samorządowych oraz pozarządowych organizacji społecznych. Najważniejsza praca: *Liberalizm – geneza, rozwój i znaczenie* (2000). E-mail: jerzy.tutaj@pwr.wroc.pl.

JAKUB TYSZKIEWICZ – prof. dr hab., związany z Instytutem Historycznym Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w stosunkach polsko-amerykańskich po II wojnie światowej, dyplomacji oraz powojennej historii Dolnego Śląska i Wrocławia. Stypendysta m.in. Fundacji Fulbrighta, Amesbury Foundation, Fundacji Kościuszkowskiej i Fundacji NATO. *Visiting professor* na uczelniach w Stanach Zjednoczonych, Izraelu i Europie. Autor kilkunastu książek i ponad dwustu artykułów. Jego ostatnia książka *Rozbijanie monolitu. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Polski 1945–1988* (Warszawa 2015) zdobyła tytuł Książki Historycznej Roku w konkursie o Nagrodę im. Oskara Haleckiego w 2016 r. E-mail: jakub.tyszkiewicz@uwr.edu.pl.

IRYNA YAVORSKA – doktor w zakresie nauk prawnych, docent w Katedrze Prawa Europejskiego na Narodowym Uniwersytecie Lwowskim im. Iwana Franki. Zainteresowania naukowe: teoria prawa międzynarodowego, teoria prawa Unii Europejskiej, prawo Unii Europejskiej, ochrona sądowa w Unii Europejskiej, prawo korporacyjne Unii Europejskiej, porównawcze prawo konstytucyjne, porównawcze prawo karne, rola Sądu Unii Europejskiej w rozwoju prawa Unii Europejskiej, ochrona danych personalnych w ramach Unii Europejskiej, prawo korporacyjne. E-mail: irynayavorska@hotmail.com.

Instytucja finansująca wydanie rocznika:

Uczelnia Jana Wyżykowskiego
Wszystkie artykuły zostały przekazane i zaakceptowane
w II kwartale 2019 r.

