



Spółeczno-ekonomiczne wymiary
współczesnej samorządności



Społeczno-ekonomiczne wymiary współczesnej samorządności



Społeczno-ekonomiczne wymiary współczesnej samorządności

Pod redakcją naukową
Ewy Jaski i Tadeusza Skoczka

Warszawa 2018

Recenzenci

Prof. nadzw. dr hab. inż. **Agnieszka Bitkowska**

Dr hab. **Agata Balińska**

Wydawnictwo Muzeum Niepodległości

ISBN: 978-83-65439-49-9

Wstęp

Zagadnienie samorządności jest definiowane w wielu dyscyplinach nauki, ale niewątpliwie jest wiązane ze wspólnotą lokalną i jej członkami. Powrót idei samorządności w Polsce na początku lat 90. XX wieku był początkiem procesu wielu zmian, w tym upodmiotowienia społeczności lokalnych. W opinii ks. prof. Henryka Skorowskiego samorząd terytorialny jest także szkołą pełnego i autentycznego uobywatelnienia jednostki, poprzez zagwarantowanie możliwości działania i uczestniczenia we własnym środowisku oraz na jego rzecz. Jednak pełny i harmonijny rozwój społeczności lokalnych wymaga również działań władz lokalnych na rzecz dobra wspólnego. Prof. Franciszek Kampka wymienia zasady etyczne, których przestrzeganie umacnia rozwój samorządności i zrozumienie społeczne dla dobra wspólnego, wszyscy możemy bowiem czerpać z tego bogactwa i współuczestniczyć w jego tworzeniu. Wymiar społeczny i historyczny samorządności został zaprezentowany w pierwszej części monografii. W drugiej omówiono aspekty gospodarcze funkcjonowania samorządów, w tym rolę samorządów w rozwoju przedsiębiorczości i komunikację jednostek samorządu terytorialnego z interesariuszami. Działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie informacji i promocji przybliżono na przykładzie sektora turystyki. Podkreślono rolę samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki. Omówiono istotę

szacowania efektywności jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zagadnień ekonomii sektora publicznego, zwłaszcza procesu dostarczania dóbr publicznych. Szczegółowo scharakteryzowano wsparcie samorządu województwa mazowieckiego w obszarze poprawy stanu dróg lokalnych w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu”.

Zaprezentowana w monografii problematyka była omawiana podczas konferencji naukowej pt. „Współczesne wymiary samorządności. 20 lat reformy samorządowej na Mazowszu” w dniu 11 lipca 2018 roku, zorganizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Muzeum Niepodległości w Warszawie, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Związek Powiatów Polskich, Katedrę Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie, Katedrę Socjologii Regionalizmu i Miasta Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych UKSW w Warszawie. W konferencji wzięli udział przedstawiciele strony samorządowej, a także nauki reprezentujący Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych i Wydział Nauk Społecznych SGGW, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.

Zaprezentowane w publikacji obszary problemowe stanowią kolejny przyczynek w poszukiwaniach badawczych zmierzających do wypracowywania rozwiązań w zakresie rozwoju idei samorządności i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w przyszłości.

Ewa Jaska, Tadeusz Skoczek

Introduction

The idea of local governing is present in many scientific branches, but, most importantly, it's associated with a local community and its members. The return of the idea of local governing in Poland at the beginning of the 1990s. The 20th century started many changes, including the empowerment of local communities. According to fr. prof. Henryk Skorowski, the local governing teaches how to be a full, authentic citizen, making it possible to be active and participate in local activities. However, a full and harmonious development of a local community can happen only when local authorities are involved in fighting for common welfare. Prof. Franciszek Kampka enumerates the ethical standards for local governing development and social understanding of the idea of common welfare. He claims that all of us can benefit from being and participating in well-governed community. The social and historical aspect of local governing are presented in the second part of the monograph. It discusses the economic aspects of local governments functioning, including their role in entrepreneurship development and communication between governing bodies and their clients. The information and promotion activities of local governing bodies are described based on tourism sector example, with a particular attention paid on the role of a local government in tourism development. Another topic mentioned is the idea of estimating the

effectiveness of local governments in the regard of the economic issues of public sector, mostly of the process of public goods delivery. The support of voivodeship governments in restructuring the roads in the “The instrument of the support of local roads having a considerable impact on social and economic development in Mazovian Voivodeship” project is meticulously described in the monograph.

The problems presented above were also discussed on the conference “Modern dimensions of local governing. 20 years of local governments reform in Mazovia region” that took place on July 11, 2018 and was organized by: the Marshal’s Office of the Mazovian Voivodeship in Warsaw, the Museum of Independence in Warsaw, the Museum of the Polish Peasant Movement, the Polish Poviats Association, the Department of Education Economics, Communication and Counselling, the Faculty of Economic Sciences WULS-SGGW, the Department of Regionalism and Urban Sociology, the Faculty of Historical and Social Sciences UKSW in Warsaw. Participants of the conference included the representatives of government bodies and of universities like UKSW, WULS-SGGW (the Faculty of Economic Sciences and the Faculty of Social Sciences) and the Marie Curie-Skłodowska University.

The presentation of the problems during the conference contributed to the scientific research aiming to find solutions in the regard to the development of the idea of local governing and the functioning of the governing bodies in the future.

Ewa Jaska, Tadeusz Skoczek

Spis treści

Table of contents

Ewa Jaska, Tadeusz Skoczek

Wstęp

s. 5

Introduction

s. 7

Część I. Samorządność – perspektywa historyczna i społeczna

Part I. Local governing – historical and social perspective

Krzysztof Dzieczyk

Samorząd gospodarczy w Polsce

Economic local government in Poland

s. 15

Franciszek Kampka

Etyka praworządności realizacją dobra wspólnego

Ethics of lawfulness as the realisation of the general welfare

s. 33

Mariusz Kosieradzki

Polscy socjologowie II RP wobec samorządności – wybór cytatów

*Polish sociologists from the Second Republic of Poland era confronting the local governing
- selection of quotes*

s. 53

Henryk Skorowski

Samorząd terytorialny szkołą

upodmiotowienia społeczności i uobywatelnienia jednostki

*Local government teaches
subjectivity and develops national identity*

s. 67

Jolanta Załączny

**Kształtowanie tradycji patriotycznych i poczucia tożsamości lokalnej
jako element działalności samorządu legionowskiego.**

Przykłady dobrych praktyk

*Creating patriotic traditions and local identity
as an element of the activity of Legionowo local government.
Examples of best practices*

s. 87

Część II. Gospodarcze aspekty samorządności

Part II. Economic aspects of local governing

Agata Balińska

**Rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki
– przykład województwa mazowieckiego**

*The role of the local governments in tourism development
illustrated by Mazovian Voivodeship*

s. 103

Paweł Dziemdziała

Powstanie i rozwój samorządu na przykładzie powiatu zgierskiego

*Creation and development of local government
illustrated by the Zgierski poviat example*

s. 119

Kinga Gruziel
**Wybrane ekonomiczne przesłanki funkcjonowania
samorządu terytorialnego w Polsce**
*Selected premises for the functioning
of local authorities in Poland*

s. 129

Ewa Jaska, Agnieszka Werenowska
**Instrumentarium public relations stosowane
w kreowaniu wizerunku jednostek samorządu terytorialnego**
*Public relations instruments for creating
the image of administrative units in local governing*

s. 141

Izabela Rogowska, Łukasz Demianiuk
**Mazowiecka regionalna polityka spójności na przykładzie
„Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych
o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu”**
*Regional policy of coherence in Mazovian Voivodeship illustrated by the project:
„The instrument of the support of local roads having a considerable impact
on social and economic development in Mazovian Voivodeship”*

s. 157

Krystyna Krzyżanowska, Sławomir Wawrzyniak
Strategia promocji Bierunia – perspektywa rozwoju turystyki
Bieruń promotion strategy from tourism development perspective

s. 165

Anna Parzonko, Anna Sieczko
Rola samorządów w rozwoju przedsiębiorczości
The role of local authorities in entrepreneurship development

s. 179

Część I.
Samorządność
- perspektywa historyczna i społeczna

Part I.
Local governing – historical and social perspective

Mgr Krzysztof Dziecnyk
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Samorząd gospodarczy w Polsce
Economic local government in Poland

Słowa kluczowe

samorząd, władza publiczna, gospodarka, społeczeństwo, III Rzeczpospolita, przedsiębiorstwo, demokracja

Streszczenie

Rozwój idei samorządności jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Proces ten kształtował się na wielu płaszczyznach, obejmując różne formy samorządu. Od zapoczątkowania przemian ustrojowych w Polsce, które sięgają przełomu lat 80. i 90. XX wieku, uświadomiono sobie, że najodpowiedniejszym sposobem zapewnienia obywatelom wpływu na politykę jest szeroka decentralizacja administracji publicznej. Koncepcja samorządu jako jednego z podstawowych fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej została uznana za sprzyjającą w kształtowaniu się demokracji samorządowej. Samorząd miał stanowić granicę wszechwładztwa państwowego i być formą samoobrony społeczeństwa przed biurokracją państwa centralnie zorganizowanego.

Keywords

local authorities, public government, economy, society, Third Polish Republic, company, democracy

Abstract

The development of the idea of self-governing is one of the main factors which have strongly contributed to democratisation of Polish political system. The process was flowing on many levels and included various forms of local governing units. It was obvious from the beginning of political changes in Poland in the late '80s and early '90s of 20th century that the best way to ensure citizens' influence on national politics is launching the process of deep decentralisation of public administration. The idea of local government as one of the political pillars supporting the Third Polish Republic was considered favourable for creating local democracy. The creation of local government was aimed to separate the omnipresent power of the government and to defend the society from bureaucracy of the centrally governed country.

Wstęp

Samorząd gospodarczy w obecnej postaci uczestniczy w systemie politycznym kraju. Czyni to jedynie w niewielkim zakresie. W zdecydowanie niższym, aniżeli uprawniają go do tego tradycja przedsiębiorczości w Polsce i doświadczenia samorządów gospodarczych w krajach Europy Zachodniej.

Wprowadzie obecnie regulacje prawne, co prawda, wskazują na szeroki zakres kompetencji samorządu gospodarczego, to jednak wiele razy opinie i wnioski przedstawicieli samorządu są marginalizowane. Z całą pewnością nie można tego określić jako realizacja zasad funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa w pełni tego słowa znaczeniu¹. Wynika to w znacznej mierze ze słabej pozycji w strukturze ustrojowej państwa. Politycy nie darzą zaufaniem właścicieli podmiotów gospodarczych zrzeszonych w różnych organizacjach i zrzeszeniach gospodarczych. Nie przywiązują wagi do ich kwalifikacji, a także posiadanego przez przedsiębiorców doświadczenia.

Sprawnie funkcjonujący oraz silny samorząd powinien być partnerem władzy publicznej. Obecna praktyka w kraju pokazuje, że pomimo pewnych udogodnień prawnych to przedsiębiorcy, ich formy samorządności, są wobec władzy publicznej petentem². Praktycy przedsiębiorczości wskazują również, iż politykom – zarówno tym lokalnym, jak i w Warszawie – brakuje dobrej woli by tę sytuację zmienić.

Samorząd gospodarczy w Polsce – zadania i kompetencje

Dokładne określenie, czym jest samorząd gospodarczy, jest kluczową kwestią w procesie ustalania jego kompetencji i zadań. W niniejszej pracy kilkakrotnie podkreślano jego rolę, jaką powinien spełniać, oraz kształt prawno-ustrojowy. Trudno jednak stwierdzić, że wśród rządu, elit politycznych panuje zgoda, co do jego modelu. Wiele przeciwstawnych poglądów, a także odrzucanie w parlamencie kolejnych ustaw mających na celu zmianę prywatnych zrzeszeń i korporacji w organy władzy publicznej pokazuje, że sformułowanie to jest całkowicie uprawnione. Politycy nie

¹ S. Wykrętowicz, *Samorząd akademicki a wolność nauki* [w:] *Ekonomia*, red. red. B. Borkowska, G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2006, ss. 53–54.

² S. Cyganek, *Izby Przemysłowo-Handlowe w Polsce i Niemczech*, Poznań 2004, ss. 207–209.

dostrzegają roli, jaką w systemie państwa powinien sprawować samorząd gospodarczy. System polityczny ogranicza się jedynie do rządu oraz opozycji, a powinien obejmować znacznie więcej podmiotów, które rzeczywiście wpływać mogą na życie społeczeństwa³. Jednym z nich jest właśnie samorząd gospodarczy.

W Polsce o przedsiębiorczości decydują przede wszystkim politycy oraz urzędnicy. To oni w zasadzie reglamentują powstawanie nowych branż i podmiotów na rynku. Regulują na przykład ilość sklepów w mieście, liczbę jednostek gospodarczych działających w konkretnej branży⁴. Porównując tę sytuację na przykład z samorządem gospodarczym działającym w Niemczech czy we Francji, od razu widać, że tam te kwestie są opracowywane przez samych przedsiębiorców. To odpowiednie Izby decydują o rozwoju przedsiębiorczości na swoim terytorium. Politycy oraz urzędnicy wskazują im jedynie ramy możliwego postępowania. Ponadto nie negują ich postanowień, a każda decyzja zgodna z przepisami obowiązującego prawa jest akceptowana. Samorząd gospodarczy w krajach Europy Zachodniej rzeczywiście stanowi część systemu politycznego tych państw, ponieważ sprawuje władzę samodzielnie, władzę publiczną, która przekazana została mu przez rządzących⁵.

Istniejące w chwili obecnej w Polsce ograniczanie roli samorządu gospodarczego do funkcji opiniodawczych jest błędem. Sprawia, że samorząd ten zaliczany jest do systemu politycznego Polski tylko z nazwy. Zgodnie z przedstawionymi dotychczas definicjami systemu politycznego przypomnieć należy, iż chodzi tu o te wszystkie podmioty, które w rzeczywistości dzielą się między innymi władzą i uczestniczą w poczynaniach publicznych na obszarze danego państwa. Dzisiejszemu samorządowi gospodarczemu brakuje dwóch podstawowych cech, które w innych państwach o bardziej rozwiniętej demokracji są przymiotem każdej z izb gospodarczych. Chodzi tu o warunek powszechności oraz dysponowania realnym władztwem⁶. Dopiero po spełnieniu tych przesłanek polski samorząd gospodarczy może stanowić pełnowartościowy element systemu

³ R. Kmieciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, ss. 29–30.

⁴ A. Arendarski, *Niedobry czas do robienia biznesu*, „Rzeczpospolita” z dnia 22 grudnia 2016 r., [dostęp: 23.12.2016]. Dostępny w Internecie: <<http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/312229943-RZECZPoBIZNESIE-Andrzej-Arendarski-Niedobry-czas-do-robienia-biznesu.html>>.

⁵ Patrz: R. Kmieciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy...*, op. cit., ss. 123–132.

⁶ Patrz: M. Balcerek, *Ustrój prawny izb rolniczych w RFN*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21, s. 12. M. Szydło, *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5, s. 23.

politycznego, tak jak to jest w Stanach Zjednoczonych czy w Europie Zachodniej.

Trzeba w tym miejscu także zauważyć, że sytuacja ta z biegiem czasu powinna się normalizować. Przedsiębiorcy muszą zrozumieć, iż są istotnym ogniwem władzy publicznej. Wraz z dojrzewaniem kultury przedsiębiorczości sytuacja powinna się stać podobna do tej, która obowiązuje w państwach Europy Zachodniej, gdzie przedsiębiorcy aktywnie uczestniczą w systemie politycznym. Wynika to po części z zasady obowiązkowości w nim uczestniczenia. W Polsce nic na razie nie wskazuje na to, że dobrowolność zrzeszeń w ramach samorządu gospodarczego miałyby zostać zlikwidowane. Bez tego działania trudniej będzie zachęcić krajowych właścicieli firm do gospodarczo-społecznego zaangażowania. Zmiana obecnej sytuacji wpłynie na poprawę kultury organizacyjnej przedsiębiorców, jednak zanim to nastąpi, nie będzie wykorzystywany do końca potencjał samorządu gospodarczego w systemie ustrojowym III RP.

Mówiąc o miejscu samorządu gospodarczego w systemie ustrojowym, należy także zwrócić uwagę na fakt, że jedna z płaszczyzn tego zagadnienia powiązana jest z uczestnictwem w strukturach europejskich. Członkostwo kraju w Unii Europejskiej w pozytywny sposób wpłynęło na wzrost znaczenia polskiej przedsiębiorczości. Nie odbiło się to w bezpośredni sposób na jakości działań samorządu gospodarczego, lecz umożliwiło krajowym podmiotom gospodarczym dobre zapoznanie się z bardziej rozwiniętymi tradycjami tej formy organizowania polityczno-gospodarczego życia w krajach Unii Europejskiej. Przedsiębiorcy w celu lepszego realizowania swoich interesów mogą, dzięki członkostwu we wspólnocie, współpracować z podobnymi organizacjami z innych krajów unijnych. Poprzez poparcie zagranicznych partnerów mają również możliwość efektywniejszego oddziaływania na decyzje polityczne podejmowane w Polsce. Ich siła przebicia widoczna może być również w organach samej Unii Europejskiej. W Europie Zachodniej funkcjonuje więc bardzo dobrze rozbudowany samorząd gospodarczy, który może zajmować istotne miejsce w systemie politycznym każdego z krajów⁷.

Należy stwierdzić, że miejsce oraz rola samorządu gospodarczego w systemie ustrojowym w Polsce są niewątpliwie istotne. Przeprowadzona

⁷ Por. R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, ss. 63–74; J. Kowalski, *Samorząd gospodarczy w Unii Europejskiej* 2004, „Kurier PIPH” 2004, nr 1–2, ss. 23–24.

analiza pozwala stwierdzić, że samorząd gospodarczy w Polsce posiada jeszcze bardzo duży potencjał wzrostu swojego znaczenia w kontekście systemu politycznego.

Wpływ samorządu gospodarczego na kształtowanie życia publicznego w zakresie gospodarowania nie jest dostateczny. Zgodnie z tymi rozważaniami przyczyny takiej sytuacji leżą nie tylko po stronie elit rządzących, które nie chcą się dzielić z przedsiębiorcami władztwem administracyjnym, lecz również i po stronie samych przedsiębiorców, którzy nie do końca są zgodni co do koncepcji swojego dalszego funkcjonowania. Nie potrafią określić kierunku, w którym to zamierzają kształtować swoją samorządność, a ponadto nie do końca chcą się angażować w system polityczny i związaną z tym aktywność.

Należy wskazać, że w miarę rozwoju i stabilizacji demokracji samorządowej oraz większej demokratyzacji życia publicznego samorząd gospodarczy zajmie w pełni należne mu miejsce w systemie politycznym kraju. Jego rola będzie podobna do tej, którą odgrywają samorządy gospodarcze w krajach zachodniej części „starego kontynentu”.

Modele samorządu gospodarczego w Polsce

Doktryna ekonomiczna danego państwa determinuje tworzenie i funkcjonowanie modelu samorządu gospodarczego. Funkcjonujące współcześnie modele izb gospodarczych w Europie przyjmują dwie odmienne koncepcje: pierwszą z nich jest koncepcja samorządu opartego o system prawa publicznego, czyniąc korporację samorządową zdecentralizowaną formą administracji państwowej; z kolei drugą formułą jest koncepcja samorządu oparta na systemie prawa prywatnego, w zasadzie nie samorządu, lecz stowarzyszenia. Pierwsza z nich ma swój rodowód z nauki i doświadczeń francuskich, stąd nazwa „model francuski” („kontynentalny”). Nazwa drugiego samorządu to „model anglosaski”.

Izby gospodarcze obydwu modeli stanowią element struktury środowiska społecznego przedsiębiorców, w postrzeganiu przez nich etyki zawodowej oraz w procesie tworzenia ładu rynkowego i minimalizacji jego deformacji. Natomiast izby o ustroju publicznoprawnym, czyli samorządowe, zapewniają również wpływ czynnika obywatelskiego – przedsiębiorców na politykę gospodarczą państwa. „Izby modelu francuskiego – pisze Stanisław Wykrętowicz – jako podmioty prawa publicznego

posiadają określoną władzę administracyjną, powierzoną im przez państwo w drodze ustawy. Inaczej mówiąc, są one organami zdecentralizowanej administracji publicznej, którym państwo zleca do wykonania określone zadania w przekonaniu, że jako samorząd gospodarczy wykona je przy udziale czynnika obywatelskiego lepiej, niż urzędnicy administracji rządowej”⁸. E.L. Zieliński, pisząc o izbach działających według modelu francuskiego, dowodzi, iż znacznie lepiej rozumieją one potrzeby przedsiębiorców i mogą efektywniej wpłynąć na swoją identyfikację ze środowiskami gospodarczymi niż organizacje rządowe⁹.

Drugi typ izb – izby przemysłowo-handlowe rytu anglosaskiego – charakteryzuje się dobrowolnością przynależności do nich podmiotów gospodarczych, działających w handlu i przemyśle. Izby te posiadają status instytucji prawa prywatnego; są one w istocie stowarzyszeniami określonych środowisk gospodarczych – jak to określa S. Wykrętowicz: są „quasi-samorządem gospodarczym bez funkcji władczych”¹⁰.

Obydwa wspomniane modele różnicują też charakter izb gospodarczych działających w Niemczech i Polsce.

W RFN przynależność przedsiębiorców do izb przemysłowo-handlowych (IHK) jest obligatoryjna. Głównym zadaniem izb jest zapewnienie ochrony interesów zrzeszonych w nich podmiotów gospodarczych, a także kształtowanie wizerunku godnego i rzetelnego kupca. Z kolei w charakteryzującej III Rzeczpospolitą doktrynie neoliberalnego monetaryzmu dominuje opcja anglosaksońska z jej naczelną zasadą: „Freedom of private trade and business from all government interference”. Niestety tę niekorzystną z punktu widzenia przyszłości samorządu gospodarczego sytuację usankcjonowała także Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Za swego rodzaju dziejowy paradoks należy uznać fakt, że polskie izby przemysłowo-handlowe do dzisiaj funkcjonują na podstawie ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych¹¹, a zatem opracowanej i przyjętej jeszcze w okresie poprzedzającym transformację ustrojową. Już sam czas powstania owego dokumentu – jeszcze w okresie realnego, choć już co prawda schyłkowego, socjalizmu – wskazuje siłą rzeczy na niemożność wyposażenia izb gospodarczych, w tym izb przemysłowo-handlowych.

⁸ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, Poznań 2014, op. cit., s. 43.

⁹ E.L. Zieliński, *Rola izb przemysłowo-handlowych w kształtowaniu środowiska [w:] Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.

¹⁰ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., s. 43.

¹¹ Por. Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. Nr 35, poz. 195.

Polskie izby przemysłowo-handlowe mają zatem charakter korporacji prywatnoprawnych o fakultatywnym członkostwie, są stowarzyszeniami bez władztwa administracyjnego, w związku z czym – odmiennie niż w Niemczech – nie może im przysługiwać miano samorządu gospodarczego. Stają się – jak to słusznie określa Tomasz Jędrzejewski – jedynie „dobrowolnym zrzeszeniem”. I dalej pisze on: „Z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego instytucja samorządu gospodarczego nie występuje we współczesnym porządku prawnym w Polsce. Brak samorządu i słabość (...) zrzeszeń powoduje niemożliwość wpływu samych zainteresowanych [przedsiębiorców – D.S.C.] na procesy reformatorskie i ochronę gospodarki przed nadmiernymi wpływami administracji [rządowej – S.C.]”¹².

Niestety okres III RP nie przyniósł do tej pory konkretnych rozwiązań w kwestii funkcjonowania samorządu gospodarczego. Podejmowane w latach 90. XX wieku próby określenia modelu izb przemysłowo-handlowych nie zostały – dotychczas – sfinalizowane satysfakcjonującym środowisko gospodarcze konsensusem. Proponowane projekty nie dość, że kończyły swój żywot na wczesnym etapie drogi legislacyjnej, to reprezentowały różne podejścia do charakteru izb wszystkich podmiotów gospodarczych, co pozwalało zaliczyć go do modelu francuskiego. Projekt ów sięgał więc do doświadczeń państw sąsiadujących z Polską takich jak m.in. Niemcy, gdzie izby gospodarcze działają w systemie prawa publicznego i mają charakter obligatoryjny. Z kolei projekt ustawy o samorządzie gospodarczym wniesiony do sejmu w kwietniu 1996 r. proponował diametralnie inne podejście do problemu: samorząd nie miał być zrzeszeniem podmiotów gospodarczych, dobrowolnym ani przymusowym, lecz instytucją prawa publicznego, reprezentującą interesy podmiotów gospodarczych.

Wypada też przypomnieć, że projektowi ustawy z 1993 r. odpowiadał projekt ówczesnego rządu, który w kwestii samorządu gospodarczego postulował, że „przynależność do samorządu gospodarczego jest powszechna i powstaje z chwilą zarejestrowania działalności gospodarczej”¹³. Oznaczało to tym samym opowiedzenie się za modelem izb przemysłowo-gospodarczych o charakterze powszechnym i obligatoryjnym, a zatem skłaniającym się ku wzorowi dominującemu w większości państw Unii Europejskiej, np. w Niemczech.

¹² T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo Polski*, Poznań 2005, s. 27.

¹³ Por. M. Żelazek, *Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Jurysta” 1994 nr 9, s. 16.

Niestety, w ślad za deklaracjami nie poszły czytelne, jasne i jednorodne rozwiązania prawne. Niewiele do sprawy miejsca i roli samorządu gospodarczego w Polsce wniosła także ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej¹⁴, ujmująca enigmatycznie, że „ustrój samorządu gospodarczego, zadania i sposób jej tworzenia oraz tryb powoływania władz organizacji samorządu gospodarczego określa odrębna ustawa”. Ustawodawca przyjął zatem w gruncie rzeczy archaiczną zasadę, która zakłada dobrowolną przynależność do organizacji samorządowych, inaczej niż to ma miejsce w większości krajów Europy, w tym również w Niemczech¹⁵.

Tymczasem nieobecność w dobie dokonujących się w Polsce fundamentalnych przeobrażeń ustrojowych kompetentnej, wyposażonej w odpowiednie instrumenty prawne instytucji samorządowej, pociąga za sobą niebezpieczeństwo działań przestępczych, prowadzi do korupcji, niejasnych powiązań na linii środowiska biznesowe – grupy mafijne. Świadczą o tym liczne przykłady afer gospodarczych, łamanie prawa, zanik dobrych obyczajów i etyki w biznesie. „Wszystko to – przypominają Wykrętowicz i Kmiecik – stanowi potwierdzenie znanej tezy Olsona, że owe prywatne i dobrowolne grupy hamują rozwój gospodarczy”¹⁶.

Wedle Olsona „grupy interesu postępują jak drobni złodzieje, nie zainteresowani powiększaniem dobrobytu ogólnego, lecz swoimi drobnymi korzyściami”¹⁷. Praktyka codzienności większości państw Unii Europejskiej, w tym Niemiec, wskazuje, że spośród wszystkich form zbiorowego działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego najbardziej skuteczne są publicznoprawne korporacje związane z działaniem państwa, czyli izby samorządowe.

Za obowiązującym w RFN modelem francuskim opowiada się też Cezary Kosikowski, który pisze: „Jeśli jednak założymy, że samorząd gospodarczy ma realizować politykę gospodarczą państwa i przejąć część funkcji administracji publicznej, to powinien być obowiązkowy i wyposażony w odpowiednie władztwo administracyjne i środki finansowe umożliwiające realizację zleconych mu zadań”¹⁸.

¹⁴ Por. Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej. Zob. Dz.U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178.

¹⁵ Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe...*, op. cit., ss. 142–144.

¹⁶ S. Wykrętowicz, R. Kmiecik, *Ustrój prawny izb gospodarczych w Polsce*, Poznań 2005, s. 109.

¹⁷ M. Olson, *Why Poor Economic Policies Must Promote Corruption* [w:] *Institutions and Economic Organization in Advanced Economies*, Houndmills 1998, cyt. za: B. Klimczak, *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu na rzecz ładu rynkowego* [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 36.

¹⁸ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 147.

W kontekście powyższych rozważań raz jeszcze należy przypomnieć opinię Marka Grzelaka i Roberta Kmiecika, iż „Trudno się tu oprzeć smutnej refleksji, że spowodowane to było niedostatecznym zrozumieniem ze strony parlamentarzystów istoty samorządu gospodarczego. Wiąże się to nierozłącznie z problemem braku jasnej, logicznie skonstruowanej wizji samorządu gospodarczego”¹⁹.

Wypada tylko wyrazić żal, że wieloletnie doświadczenia naszego zachodniego sąsiada w sferze funkcjonowania samorządu gospodarczego nie zostały dotąd należycie wykorzystane w procesie budowania rozwiązań prawnych izb gospodarczych w Polsce.

Mimo różnych modeli izb przemysłowo-handlowych występujących w RFN i w Polsce zakres ich działań jest podobny, albowiem podobne są też interesy zrzeszonych w nich przedsiębiorców. Zasadnicza różnica polega jednak na tym, że izby w systemie prawa publicznego (w tym przypadku w RFN) działają na tej samej zasadzie, co organizacje administracji publicznej; są – jak pisze S. Wykrętowicz – zdecentralizowaną formą tej administracji w dziedzinie gospodarczej; posiadają osobowość publicznoprawną i władztwo administracyjne, nadane im przez ustawę; są instytucją samorządu gospodarczego²⁰. Ich przewaga – dowodzi dalej Wykrętowicz – nad izbami przemysłowo-handlowymi działającymi w systemie prawa prywatnego polega na tym, że jako instytucje obligatoryjne skupiają wszystkich przedsiębiorców danego regionu, przez co są równoprawnym partnerem organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Z kolei izby funkcjonujące w systemie prawa prywatnego (przykład polski) są stowarzyszeniami prywatnymi i nie mają charakteru powszechnego i obligatoryjnego; powstają nie z mocy ustawy, a z woli grupy przedsiębiorców. Oczywiście jest, iż z uwagi na powyższe, te drugie nie mogą być równorzędnym partnerem dla organów administracji zarówno rządowej, jak i samorządu terytorialnego, posiadających status osób publicznoprawnych²¹.

Obowiązująca w Republice Federalnej Niemiec zasada obligatoryjnej przynależności do izb gospodarczych sprawia, iż zrzeszają one pełne spektrum samodzielnych przedsiębiorców – od dużych firm po detaliistów. Ta potężna zbiorowość działaczy gospodarczych, z uwagi na swą

¹⁹ M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] *Samorząd w Polsce...*, red. S. Wykrętowicz, op. cit., s. 199.

²⁰ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., s. 31.

²¹ Por. ibidem, s. 66.

rangę i rozmiar w postaci ponad 3-milionowego członkostwa, posiada znaczny polityczny wpływ. Izby – mające charakter publicznoprawnych ciał samorządowych – reprezentują interesy swoich członków wobec władz miejscowych i regionalnych, zaś poprzez Zrzeszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych (DIHK) mogą przedkładać swe postulaty na forum rządu federalnego i komisji europejskiej. Obowiązkowa przynależność przedsiębiorstw do izb gospodarczych niesie wynikające z tego faktu korzyści, m.in. to, że firmy – bez względu na wielkość i branżę – są traktowane jednakowo. Wszystkie przedsiębiorstwa mają w swojej izbie jeden głos i równe prawa. Składki członkowskie pozwalają im być niezależnymi od rządu i domagać się spełnienia wysuwanych postulatów. Uważa się, że dobrowolna przynależność przedsiębiorców do izb mogłaby doprowadzić do dominacji kilku firm, charakter izb o statusie powszechności obowiązkowo eliminuje takie zagrożenie”²².

W Polsce izby przemysłowo-handlowe mają prawo do wyrażania opinii o projektach rozwiązań prawnych, dotyczących funkcjonowania gospodarki oraz wdrażanych przepisach w zakresie działalności gospodarczej. W ich gestii może być także wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej. Jest to jednak zbyt skromny zakres kompetencyjny, by można było utożsamiać go z ideą samorządu gospodarczego *sensu stricto*.

W naszym kraju daleki od osiągnięć niemieckich jest też wpływ izb gospodarczych na decyzje samorządu terytorialnego i życie lokalnych społeczności. W Polsce – w przeciwieństwie do Niemiec – relacje między quasi-samorządem gospodarczym a innymi instytucjami samorządowymi są dość słabe i mało owocne.

Tymczasem tu zgadzamy się w pełni z opinią Leszka Łuczaka – samorząd gospodarczy powinien stale współpracować z lokalnymi samorządami, albowiem rozwój miasta i gminy oraz warunki życia mieszkańców zależą przede wszystkim od kondycji miejscowej gospodarki²³. Na forum rad miejskich czy gminnych, głos środowisk gospodarczych jest jednak ciągle słyszalny zbyt słabo²⁴.

²² S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., s. 44.

²³ L. Łuczak, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny*, „EuroPartner – Europejski Magazyn Internetowy” 2003, nr 1, www.europartner.com.pl [dostęp: 04.10.2018]; por. S. Stępień, *Od Okrągłego Stołu do Planu Balcerowicza. Rozważania nad kształtem systemu gospodarczego* [w:] *Oblicza polskiej modernizacji. Próba bilansu transformacji systemowej III Rzeczypospolitej*, red. red. E. Krasucki, T. Sikorski, A. Szczepańska, Toruń 2011, ss. 161–184.

²⁴ Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe...*, op. cit., ss. 144–146.

Samorząd gospodarczy jako instytucja publiczna zapewnia udział społeczności przedsiębiorców w procesach decyzyjnych, jest swoistą miarą dojrzałości samorządowej. Przyciąga on obywateli do świadomego udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach bezpośrednio ich interesujących, a dotyczących dziedzin gospodarki; sprzyja również podniesieniu poziomu świadomości demokracji samorządowej. Ranga, jaka nadana zostaje samorządowi, świadczy o stopniu zaufania państwa do obywateli, które w drodze delegacji ustawowej zleca coraz więcej zadań publicznych w przekonaniu, iż uporają się z nimi kompetentniej niż urzędnicy administracji rządowej. Raz jeszcze należy tu przypomnieć słowa S. Wykrętowicza, że „im więcej samorządu, tym mniej biurokracji” oraz że „tyle samorządu, ile jest jego niezależności od budżetu centralnego”²⁵.

Samorząd gospodarczy w Polsce ma długą tradycję, którą przerwały lata ustroju komunistycznego. Po roku 1989 rozpoczęła się jego odbudowa, proces ten postępuje jednak bardzo wolno. Brakuje woli politycznej, by samorząd ów rozwinąć i umocnić. Słabość izb gospodarczych w Polsce wynika przede wszystkim z faktu, iż nie są one powszechne, bardzo duża grupa przedsiębiorstw nie należy do żadnej organizacji gospodarczej czy pracodawców.

Konsolidacja środowisk gospodarczych po 1989 r. znalazła swój upust w postaci utworzenia wojewódzkich sejmików gospodarczych, których szefowie powołali do życia Konwent Marszałków Wojewódzkich Sejmików Gospodarczych w Warszawie. Równolegle nadal rozwijają swoją działalność branżowe oraz wielobranżowe, lokalne, regionalne i krajowe organizacje, m.in. Związek Rzemiosła Polskiego, Krajowa Izba Gospodarcza, Konfederacja Pracodawców Polskich, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Business Centre Club, Polska Rada Biznesu, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych. W przeważającej części są to jednak organizacje słabe, o stosunkowo małej liczbie członków, o małych budżetach i niewykazujące woli nie tylko do łączenia, ale i do współpracy. Tylko w Wielkopolsce mamy około 60 takich organizacji: izb, klubów, towarzystw i stowarzyszeń przedsiębiorców²⁶.

Zupełnie inaczej sytuacja ta jawi się u naszych zachodnich sąsiadów. Dla porównania, Niemcy jako ojczyzna samorządu gospodarczego stanowić mogą dla Polski wzór zdecentralizowanej formy administracji publicznej. Półtorawieczne niemieckie doświadczenia dowodzą, iż o sile izb

²⁵ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., ss. 34–35.

²⁶ Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe...*, op. cit., s. 148.

gospodarczych decyduje powszechna do nich przynależność. Sprawia to, że izby tego modelu, zwanego francuskim, są reprezentantami wszystkich podmiotów gospodarczych, a nie ich niewielkiej części. Instytucje samorządu gospodarczego w Niemczech są skutecznym instrumentem do kształtowania warunków prawnych, ekonomicznych, finansowych i organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości.

Codziennie doświadczenie dowodzi, że za pośrednictwem samorządu gospodarczego pojawia się możliwość uczestniczenia w pracach organów samorządu terytorialnego, w zarządzaniu sprawami regionów i społeczności lokalnych. Dzięki współpracy izb gospodarczych z władzami, instytucjami, urzędami i organizacjami publicznymi przedsiębiorcy mają możliwość konfrontowania poglądów, artykułowania opinii, wniosków i postulatów, wpływania na decyzje lokalne. Samorząd gospodarczy stanowi również znakomitą sposobność ogniskowania wyników środowiska społecznego przedsiębiorców na rzecz wspierania lokalnych inicjatyw.

Odwrotnie jest w Polsce. Prywatnoprawny charakter izb gospodarczych sprawia, iż stanowią one jedynie reprezentację części środowiska społecznego przedsiębiorców, nie jest zaś – jak to ma miejsce w Niemczech i jak miało w Polsce międzywojennej – wspólną platformą, chroniącą ogół interesów przedsiębiorców.

Brak zasady powszechności przynależności podmiotów gospodarczych do izb samorządu gospodarczego w naszym kraju i związany z tym brak stosownych uprawnień i kompetencji powoduje, że pojęcia „samorząd gospodarczy” i „środowisko społeczne przedsiębiorców” ciągle nie mogą być w pełni tożsame.

Znamienne dla stosunku polskich przedsiębiorców do samorządu gospodarczego wydają się wyniki badań na temat powołania w Polsce samorządu gospodarczego w znaczeniu prawa administracyjnego. Okazuje się, iż z jednej strony zdecydowana większość przedsiębiorców uważa, że samorząd gospodarczy jest w Polsce potrzebny, z drugiej tylko co jedenasty biznesmen sądzi, że szanse jego utworzenia są duże, zaś 42% badanych stwierdza, że jest to raczej niemożliwe²⁷.

Wśród polskich przedsiębiorców w nadal niedostatecznym stopniu rozwinięta jest świadomość znaczenia zbieżności interesów, potrzeb i oczekiwań środowisk gospodarczych. Brakuje też wspólnego przeświadczenia, że stan powszechnego rozdrobnienia reprezentacji przedsiębiorców jest

²⁷ Por. <http://www.biznesmen.onet.pl> [dostęp: 15.02.2017].

szkodliwy dla nich samych, jak i gospodarki w ogóle. W tym miejscu wielce uprawnione wydaje się przytoczenie opinii Adama Szejnfelda, iż „rząd i samorządy nie posiadają jednolitego, obdarzonego kompetencjami partnera (...). Część zadań administracyjnych mogłaby ulec decentralizacji, ale nie ma komu ich powierzyć, lub są z tym problemy”²⁸.

Dotąd w Polsce nie ma powszechnego samorządu gospodarczego, ani nawet regulujących te kwestie przepisów. Jakby jeszcze tego było mało – sami przedsiębiorcy nie są zgodni co do wizji samorządu, zasad jego finansowania, co gorsza – nie są nawet zgodni co do zasadności potrzeby jego powołania. Trudno w takiej sytuacji się nie zgodzić z opinią o swego rodzaju jednoczesnym „dramatyzmie i groteskowości zmagania” w walce o samorząd. Ów rozdzwięk doskonale ilustruje choćby informacja ze spotkania w Ministerstwie Gospodarki w dniu 9 października 2002 r. w sprawie ustawy o samorządzie gospodarczym. Uczestniczące w tych rozmowach takie organizacje, jak Business Center Club oraz Polska Konfederacja Przedsiębiorców Prywatnych, oprotestowały przedstawione projekty, upatrując w zamiarze utworzenia samorządu gospodarczego ograniczenia ich wpływów (PKPP) oraz możliwości zarobkowych (BCC). W efekcie tak zdecydowanego sprzeciwu części organizacji przedsiębiorców (a przecież nie są to organizacje samorządu gospodarczego) ministerstwo nie wystąpiło z inicjatywą w sprawie powołania samorządu gospodarczego²⁹.

Tym niemniej samorząd gospodarczy – zdaniem André Marcona, wiceprezydenta Zgromadzenia Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych – jest niezwykle ważnym instrumentem, jest łącznikiem między światem gospodarki a polityki. Powinien być również obecny w Polsce. Oczywiście pod warunkiem, że będzie, jak we Francji, powszechny. Podobnego zdania jest Claude Bour, dyrektor generalny Izby Przemysłowo-Handlowej Grenoble, który uważa, iż w obliczu ogromnych wyzwań, przed jakimi stoi Polska, współpraca gospodarcza jest najważniejsza, a może być ona dobra jedynie wtedy, jeśli przedsiębiorcy będą odpowiednio zorganizowani. Polska potrzebuje więc silnego samorządu gospodarczego, ponieważ tak funkcjonują zachodnie kraje Unii Europejskiej. W krajach tych działają silne organizacje przedsiębiorców, które są wiarygodnym, silnym, choć często dość krytycznym partnerem rządu. Samorząd gospodarczy jest często bezpośrednim konsultantem regulacji unijnych, dotyczących gospodarki

²⁸ Na łamach Biuletynu Krajowego Forum Gospodarczego.

²⁹ Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe...*, op. cit., ss. 148–149.

i przedsiębiorczości. Polsce potrzebny jest silny samorząd, który grupuje zdecydowaną większość biznesu, a nie niewielką jego część, co skutkuje tym, że nie ma odpowiedniej siły przebicia. Musi przemawiać jednym głosem, a swoim członkom oferować wysoką jakość usług. Ta jakość na razie jest niewielka, bo nie najlepsza jest sytuacja finansowa samorządów, z powodu niewielkiej wartości wpłacanych składek. Dlatego czas najwyższy stworzyć powszechny, silny samorząd gospodarczy, z usługami na najlepszym poziomie. Konieczne jest również stworzenie podobnych, jak w zachodnich krajach UE, warunków wspierania firm. W Europie Zachodniej są różne rozwiązania dotyczące funkcjonowania gospodarki i izb samorządowych. Wiadomo natomiast, że obowiązujące systemy skutecznie współdziałają z administracją rządową i samorządową. Tak funkcjonujący samorząd gospodarczy może stanowić zarazem model, jak i postulat dla kierunku rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce³⁰.

Jak przekonuje Andrzej Arendarski, prezes Krajowej Izby Gospodarczej, dla Polski „niezwykle istotne jest stworzenie takiego modelu samorządu gospodarczego, który kompleksowo reguluje wszystkie zasady funkcjonowania ruchu przedsiębiorców. Polska dążąc do stania się wiarygodnym partnerem dla rozwiniętych państw europejskich musi przyjąć rozwiązania instytucjonalne, które obecnie obowiązują w większości tych krajów, a wkrótce staną się standardem w całej Unii Europejskiej. Naczelną zasadą jest powszechny charakter samorządu, oznaczający zwiększenie jego roli w życiu gospodarczym państwa przez charakter organizacji praw publicznego i przejmowaniu niektórych funkcji administracji państwowej”³¹.

Podsumowanie

Obecnie w dobie gospodarki wolnorynkowej, istnienie samorządu gospodarczego nabiera szczególnego znaczenia. W rozwiniętych krajach europejskich, w tym w objętej naszymi rozważaniami Republice Federalnej Niemiec, wszystkie ważne decyzje gospodarcze podejmowane są po konsultacji z samorządem. Niezmiernie istotne jest istnienie silnego samorządu, który posiada charakter publiczny, jest powszechny i apolityczny; samorządu, który stoi na straży respektowania kodeksu etycznego

³⁰ 8 Kongres Innowacyjnej Gospodarki, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa, 9 listopada 2017.

³¹ A. Arendarski, *Samorząd gospodarczy w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Informator Krajowej Izby Gospodarczej”, dostępny w Internecie: <<https://kig.pl/relacja-konferencja-go-iran-z-udzialem-wicepremiera-ministra-gospodarki-pana-janusza-piechocinskiego-31-viii-2015-r>> [dostęp: 21.01.2017].

w gospodarce i reprezentuje interesy wszystkich przedsiębiorców. Chodzi zatem o samorząd, który jest nie tylko odpowiednim partnerem do rozmów z administracją rządową, ale pełni również misję kreatora pozytywnych zjawisk gospodarczych i współautora inicjatyw ustawodawczych. Silny samorząd oznacza także wsparcie dla polskich przedsiębiorców, a co za tym idzie – wzmocnienie ich pozycji w trudnych warunkach transformacji ustrojowej i procesie integracji gospodarczej z krajami Unii Europejskiej.

Wdrożenie nowej ustawy czyni samorząd gospodarczy integralnym podmiotem administracji publicznej, równoprawnym w granicach ustawy partnerem administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Prace nad odpowiednią ustawą trwają od lat. W kwestii instrumentów jej powstania autor zgadza się z sugestią L. Łuczaka. „Nie łudźmy się – oddolnie z inicjatywy samych przedsiębiorców, powszechna organizacja samorządu gospodarczego nie powstanie. Wszędzie samorząd gospodarczy tworzyło odgórnie państwo. W Polsce nie może być inaczej”³².

Zanim jednak dojdzie do opracowania, dojść musi do konsensusu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi na etapie jej tworzenia. Przede wszystkim konieczna jest tu wola klasy politycznej. Skala zjawisk patologii w gospodarce polskiej tudzież niewielki wpływ izb gospodarczych typu anglosaksońskiego na tworzenie ładu rynkowego w okresie pierwszej dekady transformacji ustrojowej, wreszcie wyraźna asymetria pomiędzy modelem polskich izb gospodarczych a ustrojem izb gospodarczych w przeważającej większości państw Unii Europejskiej, w tym Niemiec, stawia nadal na porządku zasadnicze dla tych rozważań pytanie: jakiego modelu izb gospodarczych potrzebuje Polska na początku XXI wieku? Dyskusja na ten temat ciągle trwa. Stanowisko autora w tej kwestii jest wyraźnie określone: Polska potrzebuje izb gospodarczych modelu francuskiego, czyli instytucji samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego³³.

³² L. Łuczak, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny*, „EuroPartner – Europejski Magazyn Internetowy” 2003, nr 1, www.europartner.com.pl [dostęp: 04.10.2018].

³³ Por. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe...*, op. cit., ss. 150–153.

Bibliografia

- *8 Kongres Innowacyjnej Gospodarki*, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 9 listopada 2017.
- Arendarski A., *Niedobry czas do robienia biznesu*, „Rzeczpospolita” z dnia 22 grudnia 2016 r., [dostęp: 23.12.2016]. Dostępny w Internecie: <<http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/312229943-RZECZOBIZNESIE-Andrzej-Arendarski-Niedobry-czas-do-robienia-biznesu.html>>.
- Arendarski A., *Samorząd gospodarczy w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Informator Krajowej Izby Gospodarczej, [dostęp: 21.01.2017]. Dostępny w Internecie: <<https://kig.pl/relacja-konferencja-go-iran-z-udzialem-wicepremiera-ministra-gospodarki-pana-janusza-piechocinskiego-31-viii-2015-r>>.
- Arendarski A., *Dlaczego potrzebujemy samorządu gospodarczego*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 grudnia 2008 r.
- Balcerek M., *Ustrój prawny izb rolniczych w RFN*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21.
- Cyganek S., *Izby Przemysłowo-Handlowe w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2004.
- <http://www.biznesmen.onet.pl> [dostęp: 15.02.2017].
- Jędrzejewski T., *Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo Polski*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7/8, ss. 34–37.
- Klimczak B., *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu na rzecz ładu rynkowego* [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002.
- Kowalski J., *Samorząd gospodarczy w Unii Europejskiej*, „Kurier PIPH” 2004, nry 1–2.
- Łuczak L., *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny*, „EuroPartner – Europejski Magazyn Internetowy” 2003, nr 1, www.europartner.com.pl [dostęp: 04.10.2018].
- Stępień S., *Od Okrągłego Stołu do Planu Balcerowicza. Rozważania nad kształtem systemu gospodarczego* [w:] *Oblicza polskiej modernizacji. Próba bilansu transformacji systemowej III Rzeczypospolitej*, red. red. E. Krasucki, T. Sikorski, A. Szczepańska, Toruń 2011.
- Szydło M., *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5.
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. Nr 35, poz. 195.
- Walkowiak K., Antkowiak P., Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
- Wykrętowicz S., *Samorząd akademicki a wolność nauki* [w:] *Ekonomia*, red. red. B. Borkowska, G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2006.
- Żelazek M., *Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Jurysta” 1994 nr 9.

Biogram

Mgr Krzysztof Dzieczyk – doktorant na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej. Absolwent na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania naukowe: samorządność, samorząd gospodarczy, przedsiębiorczość w Polsce po 1989 roku.

Dr hab. Franciszek Kampka, prof. SGGW
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Etyka praworządności
realizacją dobra wspólnego**
*Ethics of lawfulness
as the realisation of the general welfare*

Słowa kluczowe

samorząd, praworządność, etyka, transparentność, komunikacja, uczciwość, lokalność

Streszczenie

Samorządy to poziom społeczeństwa obywatelskiego związany ze wspólnotą lokalną. W niniejszym studium omówione zostały zasady etyczne, których przestrzeganie przez władze lokalne wzmacniać może rozwój społeczności: poszanowanie prawa, uczciwość i transparentność w relacjach i działaniach, bezstronność, szacunek wobec przeciwników politycznych, sprawiedliwe i uczciwe wykorzystanie pieniędzy publicznych, rezygnacja z niegodziwych metod zdobywania i utrzymywania władzy. Wszystkie te zasady rozpatrywać należy w odniesieniu do pojęcia dobra wspólnego.

Keywords

local authorities, lawfulness, ethics, transparency, communication, honesty, locality

Abstract

Local authorities connects the local community with the rest of the nation. This study discusses the ethical principles which, when being obeyed by the local authorities, may boost community's development. Those principles include the respect for law, honesty, transparency in relations and actions, impartiality, respect for the political opponents, fair and honest use of public funds and acquiring and keeping money and power in a fair way. All of the principles should be considered with regard to the general welfare.

Wstęp

Samorządy lokalne to jeden z ważnych elementów systemu demokratycznego, systemu, który – jak pisał Vaclav Havel – oparty jest na odpowiedzialności obywateli:

Demokracja to system oparty na zaufaniu w odpowiedzialność człowieka, mający ją pobudzać i kultywować. Demokracja i społeczeństwo obywatelskie to dwie strony tego samego medalu. W dzisiejszych czasach, kiedy cała nasza planeta jest zagrożona z powodu braku odpowiedzialności człowieka, nie widzę innej drogi ratunku niż powszechne budzenie i wzmacnianie odpowiedzialności człowieka za sprawę tego świata¹.

Społeczeństwo obywatelskie działa na kilku poziomach. Gdy ludzie angażują się, by zrobić coś wspólnie, nawet jeśli nie są sformalizowaną grupą; gdy już działają jako organizacja pozarządowa i wreszcie – gdy członkowie wspólnoty lokalnej skupiają się wokół samorządu.

Samorządność jest związana ze wspólnotą lokalną. Wyłaniane w demokratycznych wyborach władze mają się troszczyć o dobro wspólne danego regionu, gminy czy miasta. Istnieją dwa niebezpieczeństwa, które mogą utrudniać lub uniemożliwiać skuteczne i efektywne działanie samorządu: z jednej strony są to nieetyczne zachowania kandydatów czy późniejszych władz, a z drugiej strony jest to bierność obywateli, wynikająca z błędnego przekonania, że ich zaangażowanie lub jego brak nie mają większego znaczenia.

Życie i kondycja lokalnej wspólnoty politycznej zależą w równym stopniu od czynnika normatywnego (prawnych uwarunkowań działalności samorządu) i czynnika społecznego (więzi w danej zbiorowości lokalnej).

Politologowie badają, w jaki sposób zmiany ordynacji wyborczej wpływały na aktywność obywatelską, przywództwo lokalnych liderów, wzmacnianie (lub osłabianie) lokalnej wspólnoty. Wybory samorządowe są szansą na rozwijanie umiejętności przywódczych, są szansą na integrowanie grup mieszkańców, choć jednocześnie niosą ze sobą niebezpieczeństwo nadmiernej personalizacji polityki lub zjawiska klientelizmu². Politologiczne definicje przywództwa lokalnego podkreślają znaczenie instytucjonalnego osadzenia roli lidera, odpowiedzialności za politykę

¹ V. Havel, *Siła bezsilnych i inne eseje*, tłum. J. Stachowski, Warszawa 2011, s. 278.

² W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, t. 5 (41), nr 1, ss. 53–72.

danej gminy, miasta, powiatu etc., kwestię jawności działania i odpowiedzialności politycznej wobec wyborców, kontrolowania samorządowców przez opinię publiczną³. Polityka lokalna nie jest jednak najpopularniejszym tematem badań politologów i socjologów polityki. Problematyka ta podejmowana była na początku lat 90. XX wieku, a później w związku z reformą administracyjną rządu Jerzego Buzka.

Jak wspierać rozwój lokalny, jak ożywiać lokalne społeczności – badacze społeczni podejmują problematykę samorządu, licząc między innymi na to, że znajdą odpowiedzi powyższe pytania. Myśl komunitariańska, koncepcja zrównoważonego rozwoju, teoria kapitału społecznego – rosnąca popularność tych perspektyw skłania do refleksji nad gotowością wspólnoty do samorządzenia, poziomem zaufania społecznego i sposobami jego zwiększania⁴.

Możemy dziś obserwować wzrost znaczenia jednostki, która jest zakorzeniona lokalnie i wypełnia rolę aktywnego aktora życia społecznego – widzimy to zarówno na przykładzie ruchów miejskich, których coraz większą mobilizację obserwujemy w kolejnych wyborach samorządowych, jak i w tworzeniu lokalnych komitetów wyborczych, które nie są związane z ogólnopolskimi partiami, ale których kandydaci wygrywają w wyborach na wójtów czy burmistrzów.

Poczucie podmiotowości, ważność pozycji jednostki, to, że staje się ona aktywnym aktorem społecznym – wszystko to leży u podstaw obywatelstwa. Jacek Wódz przypomina, że o obywatelstwie możemy mówić wtedy, gdy jednostce została przypisana konkretna rola społeczna w konkretnych warunkach społecznych. Jednostka ma znaczenie, jest podmiotem, ale ma również określony zestaw obowiązków⁵. Wówczas przestajemy mówić o obywatelstwie jako normie zapisanej w prawie, ale wiążemy z nim konkretne oczekiwania, co ma robić obywatel, jak ma się zachowywać.

Jednym z takich oczekiwań z całą pewnością jest potrzeba zaangażowania na rzecz dobra wspólnego. Aby było to możliwe, konieczna jest identyfikacja lokalna. Jeśli chcemy działać na rzecz tego, co dana wspólnota uważa za dobro wspólne, musimy identyfikować się z tą wspólnotą.

³ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4 (14), s. 18.

⁴ D. Walczak-Duraj, *Aktywność polityczna i aspiracje do władzy samorządowej członków Lokalnych Grup Działania*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 288, s. 79.

⁵ J. Wódz, *Nowa forma obywatelskiej aktywizacji – obywatelstwo lokalne. Szkic z socjologii polityki*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2012, nr 1, s. 9.

Kluczowe staje się więc przywiązanie do przestrzeni lokalnej (samorząd wiąże się z określonym terytorium). Identyfikujemy się z przestrzenią lokalną, gdy nadajemy jej znaczenie, symbolikę, kiedy służy ona w jakiś sposób do określania naszej tożsamości, rozpoznawania „swoich”⁶.

Jan Paweł II w adhortacji apostołskiej *Christifideles laici* stwierdził,

że prawo i obowiązek uczestniczenia w polityce dotyczy wszystkich i każdego; formy tego udziału, płaszczyzny, na jakich on się dokonuje, zadania i odpowiedzialność mogą być bardzo różne i wzajemnie się uzupełniać. Ani oskarżenia o karierowiczostwo, o kult władzy, o egoizm i korupcję, które nierzadko są kierowane pod adresem ludzi wchodzących w skład rządu, parlamentu, klasy panującej czy partii politycznej, ani dość rozpowszechniony pogląd, że polityka musi być terenem moralnego zagrożenia, bynajmniej nie usprawiedliwiają sceptycyzmu i nieobecności (...) w sprawach publicznych⁷.

Wszyscy dobrze wiemy, ile problemów etycznych wiąże się z działalnością polityczną. Dylematy moralne pojawiają się niemal na każdym kroku, ale obywatele nie mogą się od nich uchylać. Podejmowanie się roli radnego, burmistrza, posła zazwyczaj prędzej czy później wiąże się z podejrzeniami o nieuczciwość, korupcję, nadużywanie władzy, niewywiązywaniem się z obietnic⁸.

Dlatego samorządowcy, jeśli chcą działać na rzecz dobra wspólnego, winni odwoływać się do etosu, czyli realizować etykę praworządności. Podstawą tego etosu jest przede wszystkim poszanowanie prawa, powszechnie obowiązujących zasad moralności oraz troska o dobro wspólne. Etykę samorządności rozpatrywać można, odwołując się do kilku podstawowych zasad, jakie w *Veritatis splendor* wymienił Jan Paweł II: chodzi o uczciwość w relacjach, jawność w działaniach, bezstronność w rozstrzyganiu, poszanowanie przeciwników, sprawiedliwe i uczciwe wykorzystanie pieniędzy publicznych i rezygnację z niegodziwych metod zdobywania i utrzymania władzy⁹.

⁶ J. Wódz, *Nowa forma...*, op. cit., s. 14.

⁷ Jan Paweł II, adhortacja *Christifideles laici*, nr 42 [w:] *Dzieła zebrane. Adhortacje*, t. II, Kraków 2006, s. 265.

⁸ S. Matyjek, *Wójt jako lokalny lider. Wady i zalety reformy gminnej – rozważania prawnopolityczne*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2015, t. 4, nr 2, s. 60.

⁹ Jan Paweł II, encyklika *Veritatis splendor*, nr 101 [w:] *Dzieła zebrane. Encykliki*, t. I, Kraków 2006, s. 513.

Uczciwość w relacjach między rządzącymi a rządzonymi

W jednym z badań, którego celem było sprawdzenie, jak oceniamy polityków, respondenci mieli określić, na ile dany polityk jest prawdomówny, samolubny, inteligentny, nieuczciwy, sprawiedliwy, niezaradny, mądry, nieskuteczny. Wyniki potwierdziły dwie hipotezy – że w odbiorze przeważają cechy negatywne oraz że ogólna ocena polityków zależy od tego, jak ich postrzegamy w wymiarze skuteczności i moralności¹⁰. Badania nad rekrutacją elit lokalnych pokazują jednak także, że doświadczenie, znajomość danej społeczności i kojarzenie danego kandydata z możliwością konkretnych zysków i korzyści są ważniejsze niż jego nieskazitelność moralna¹¹.

Słowo „uczciwość” określa zarówno konkretne postępowanie w danych okolicznościach, jak i trwałą cechę charakteru. W obu postaciach jest to fundament dobra w życiu społecznym. Nie ma możliwości realizowania dobra, odnoszenia się do wartości takich jak prawda, sprawiedliwość, godność, lojalność, odwaga, bez jednoczesnego odwołania się do uczciwości. Jest ona zarówno celem, jak i środkiem do celu; wartością kierującą naszym działaniem i zasadą postępowania, które tę wartość pozwala zrealizować.

Cycon mawiał: „Takie oto jest pierwsze przykazanie miłości: prosić tylko o to, co uczciwe i czynić tylko to, co uczciwe”. Uczciwość to cecha, która polega na tym, że wywiązujemy się z danego słowa. W relacjach społecznych – przestrzegamy reguł, nawet gdy inni tego nie widzą lub nie oczekują. Synonimem uczciwości jest prawość, a w samej nazwie jest tu zawarte odniesienie do prawa. Już Arystoteles w *Etyce nikomachejskiej* stwierdzał, że ludzie nie rodzą się sprawiedliwi czy uczciwi, ale mogą się tacy stać, jeśli pewne działania staną się ich nawykiem. Jeśli w społeczeństwie będą stale praktykowane określone wzorce. W dobrze urządzonym państwie – zdaniem Arystotelesa – uczciwe postępowanie może stać się przyzwyczajeniem, drugą naturą¹².

¹⁰ A. Grabowski, *Kryzys społeczeństwa obywatelskiego a postawy wobec polityków*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie” 2009, t. 10, z. 11, ss. 41–52.

¹¹ A. Zygarowicz, *Rekrutacja polskich lokalnych elit politycznych po 1989 r. Stan badań*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2012, nr 1, s. 51.

¹² Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przełożyła, wstępem i komentarzem opatrzyła D. Gromska [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 5, Warszawa 2000, ss. 103–104.

Często zapominamy, że w pracy samorządowca ważna jest też uczciwość w myśleniu, która wymaga ciągłej refleksji i poszukiwań. Politycy powinni pytać, dlaczego należy podjąć taką, a nie inną decyzję, dlaczego ktoś chce ich do czegoś przekonać. Czy przedstawiane argumenty są rzetelne? Czy sami używają poprawnego wnioskowania, gdy prezentują współobywatelom swoje pomysły, czy też idą na skróty, sięgając po manipulację? Człowiek uczciwy intelektualnie zabiera głos po namyśle; jest to przeciwieństwem szybkich, nieprzemyślanych decyzji i nieuzasadnionych przechwałek. Tę właśnie uczciwość w myśleniu Fryderyk Nietzsche uznawał za jedną z cech wielkiego człowieka, pisząc w *Tako rzecze Zaratustra*: „Szukam człowieka prawdziwego, prawego, czystego, prostego, jednoznacznego, człowieka wskroś rzetelnego, naczynia mądrości, świętego w poznawaniu, szukam wielkiego człowieka”¹³.

To, czy jesteśmy ludźmi prawymi, uczciwymi, jest sprawdzane w określonych sytuacjach; najczęściej wtedy, gdy złamanie pewnych zasad może przynieść nam wymierne korzyści. Dopiero wtedy poznajemy innych i dowiadujemy się, kim oni są i kim sami jesteśmy, gdy za cenę jakiejś nieuczciwości można coś zyskać. Pokusa jest tym większa, gdy wszystko wskazuje na to, że o złamaniu zasad nikt się nie dowie. Z drugiej zaś strony trudno uznać, że cenimy uczciwość, gdy jednocześnie narzekamy, że tracimy na niej, gdy przestrzegamy prawa, nie dajemy łapówek, nie kłamiemy, nie wykorzystujemy stanowiska i znajomości. Gdy żałujemy, że przez tę naszą uczciwość nie awansujemy czy za mało zarabiamy, wówczas nie jesteśmy do końca ludźmi prawymi. Marek Aureliusz pytał w swoich *Rozmyślniach* „Jeśli zrobiłeś coś dobrego, a inny tego dobrodziejstwa doświadczył, po cóż – jak głupiec – szukasz poza tym jeszcze czegoś trzeciego, a to albo sławy dobroczyńcy, albo wzajemności?”¹⁴. Właściwe postępowanie jest celem samym w sobie. Postępujemy słusznie, gdyż jest to słuszne. I to wystarczające uzasadnienie.

Uczciwość wymaga czasem także dużej odwagi i stanowczości. Nieuczciwe byłoby określanie tchórzostwa mianem mądrości i roztropności. Jak przed laty pisał Mieczysław Maliński:

Oburza cię nieuczciwość, to nie rozkładaj rąk, ale rąbnij pięścią w stół i za-protestuj; nie zgadzasz się z tym, co ci mówią, to nie rób ulizanej miny, ale powiedz, co o tym myślisz; widzisz brak szczerości, to nie uśmiechaj się ironicznie,

¹³ F. Nietzsche, *Tako rzecze Zaratustra*, przeł. W. Berent, Kęty 2004, s. 183.

¹⁴ Marek Aureliusz, *Rozmyślnia*, przeł. M. Reiter, Kęty 1999, s. 66.

ale wygarnij prosto w oczy komu należy: koledze, kierownikowi (...). Przypuszczasz, że nie będą zachwyceni i spotkają cię z tego powodu jakieś przykrości? Chyba się nie mylisz. Nie zrobisz tego? Wolno ci. Tylko nazwij taką postawę po imieniu i powiedz sobie, że to jest tchórzostwo...¹⁵.

Uczciwość wymaga ciągłej uważności. By móc odpowiadać samemu sobie na pytania: w co się angażujemy, w jaką sprawę, misję? Czy to, co robisz, odzwierciedla deklarowane przez siebie wartości? Czy twoje przekonania i twoje działania są spójne? Co tobą kieruje? Już samo postawienie tych pytań bywa czasem bardzo trudne. Jednak szczerą odpowiedź na nie może zmienić nasze życie.

Jawność w administracji publicznej

Transparentność, czyli uczciwość, szczerłość, otwartość, prawdziwość jest dziś wartością, której znaczenie oraz znaczenie wywodzących się z niej norm wzrasta. Transparentność nie jest pojedynczą wartością; łączy się z nią inne wartości związane z komunikacją, między innymi prawo do informacji: obywatele mają prawo wiedzieć, a władze mają obowiązek informować. Od lat 90. XX wieku w wielu państwach przyjęto szereg praw dotyczących transparentności działań władz państwowych, agencji, biur, służb. Jednym ze zjawisk będących zaprzeczeniem transparentności jest korupcja. Wiele aktów prawnych dotyczyło też zatem sposobów przeciwdziałania jej. Skąd bierze się ten fenomen transparentności? Socjologowie wiążą go z przemianami ekonomicznymi i rewolucją informacyjną. Globalizacja, przemiany wartości, rosnące znaczenie informacji jako kapitału, rozwój technologii komunikacyjnych – to wszystko stworzyło nowy krajobraz społeczno-polityczny, w którym przejrzystość działań i decyzji stała się wysoko cenionym dobrem¹⁶.

Zaangażowanie na rzecz dobra wspólnego i poszanowanie prawdy są ze sobą nierozzerwalnie związane. Dobro wspólne to przestrzeń rozwoju dla wszystkich obywateli. Samorząd może działać efektywnie, gdy obywatele mogą żyć spokojnie. A spokój ten jest efektem pewności, że demokratyczne procedury działają, że wszyscy są gotowi dążyć do konstruktywnego porozumienia, że system prawny jest bezstronny, a obywatele otrzymują uczciwe informacje o tym, co się dzieje.

¹⁵ M. Maliński, *Nasz chleb powszedni*, Kraków 1974, s. 172.

¹⁶ B. Holzer, *Transparency and global change* [w:] *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, red. G. Ritzer, Oxford 2007, s. 5071.

Nie ulega wątpliwości, że prawo do informacji i ściśle związana z nim szeroko rozumiana zasada jawności życia publicznego są istotnymi elementami życia społecznego. Organy władzy publicznej powinny działać w sposób jawny i przejrzysty. Z jawnością w administracji publicznej związane jest także prawo do wolności publicznego wyrażania swoich poglądów. To prawo jest wielkim dobrem społecznym. Jan Paweł II w 1991 roku mówił o potrzebie pracy nad mową i o tym, że samo w sobie prawo do wolności wypowiedzi nie zapewnia wolności słowa.

Niewiele daje wolność mówienia, jeśli słowo wypowiedzane nie jest wolne. Jeśli jest spętane egocentryzmem, kłamstwem, podstępem, może nawet nienawiścią lub pogardą dla innych – dla tych na przykład, którzy różnią się narodowością, religią albo poglądami. Niewielki będzie pożytek z mówienia i pisania, jeśli słowo będzie używane nie po to, aby szukać prawdy, wyrażać prawdę i dzielić się nią, ale tylko po to, by zwyciężyć w dyskusji i obronić swoje – może właśnie błędne – stanowisko¹⁷.

Samorządowiec, który ceni wolność słowa, nie czyta tylko finansowanej przez gminę gazety wychwalającej włodarzy, ale zagląda także na lokalne fora i portale internetowe, z uwagą wczytując się w krytyczne głosy. Nie tylko zwołuje konferencję prasową, na której chwali się swoimi osiągnięciami, ale organizuje też wysłuchania publiczne i spotkania dyskusyjne z mieszkańcami i działaczami społecznymi.

Jawność informacji, transparentność działań pozwala budować wzajemne zaufanie nie tylko między władzami i obywatelami, ale również między samorządowcami z różnych partii i organizacji. Przejrzystość reguł zmniejsza wzajemną podejrzliwość i lęk, zwiększa otwartość, a w efekcie umożliwia współdziałanie i wyzwala twórczą współpracę.

Władza lokalna – jak każda inna – potrzebuje legitymizacji. Pierwszym jej etapem są wybory i uzyskane w nich poparcie wyborców. Nie mniej ważna jest jednak także legitymizacja permanentna, czyli stałe przekonanie obywateli o prawomocności władzy. Jest ona pochodną zaufania obywateli do władzy i skuteczności rządzących. Pomaga w niej partnerstwo, uznanie potencjału zaangażowania obywateli za korzystny.

Władza lokalna może być rozpatrywana także jako jedna z form komunikacji społecznej. To dzięki komunikacji tworzy się poczucie przynależności do danego terytorium i danej zbiorowości. Fizyczna bliskość

¹⁷ Jan Paweł II, Homilia wygłoszona w czasie mszy św. Olsztyn, 6 czerwca 1991 r., nr 5 [w:] Dzieła zebrane. Homilie i przemówienia z pielgrzymek – Europa, t. IX, Kraków 2008, s. 513.

nie wystarczy, by powstała wspólnota. Konieczne jest wyartykułowanie potrzeb, oczekiwań, uzgodnienie celów, marzeń o przyszłości. To właśnie na poziomie lokalnym obywatele mogą nauczyć się, jak podejmowane są decyzje polityczne, decyzje rządzących. A zarazem to na tym poziomie rodzi się wiedza na temat punktów stykowych między władzą a obywatelem, możliwości współpracy lub przestrzeni sporu. Samorząd terytorialny może być zatem traktowany jako przestrzeń komunikacji społecznej¹⁸.

Proces artykulacji wspólnych interesów przebiega zazwyczaj według tego samego porządku: po pierwsze – interesy i potrzeby danej społeczności są rozpoznawane, ujawniane, wypowiedane; po drugie – budowana jest argumentacja wokół nich i formułowane określone postulaty, oczekiwania, a interesy są wartościowane z punktu widzenia ekonomii, polityki, moralności; po trzecie – następuje wybór tych interesów, które w danej sytuacji wspólnota uznaje za najważniejsze i najpilniejsze; o czwarte – podejmowane są określone działania adresowane do władz czy reprezentantów społeczności¹⁹.

Badacze obserwują dziś znaczącą zmianę w sposobie sprawowania władzy lokalnej. Mówiąc o zarządzaniu lokalnym (*local governance*), wskazują, że w większym stopniu chodzi o władzę do, czyli zdolność mobilizowania, niż władzę nad – możliwość kontroli czy nakazów. Ważniejsza od instytucjonalnych uprawnień jest umiejętność stworzenia klimatu dla współpracy, integrowanie ludzi wokół wspólnych celów²⁰.

Z takim postrzeganiem samorządu wiąże się także zagadnienie forum obywatelskiego. Jak przyznaje Jacek Wódz, jest to pojęcie trudne do precyzyjnego zdefiniowania, choć najprostsze wyjaśnienie brzmi: przestrzeń wymiany myśli na temat spraw ważnych dla danej społeczności. Formy działania forum obywatelskiego mogą być bardzo różne, dlatego nie możemy mówić o konkretnym typie miejsca, spotkania, rytuału, sposobu komunikowania, zasad doboru uczestników. Na pewno konieczne jest, by mogła być prowadzona debata, a ta z kolei wymaga zaangażowania obywateli. Jak wyjaśnia Jacek Wódz:

Forum jest miejscem ścierania się różnych wizji społecznych i miejscem, gdzie kształtuje się umiejętność uzyskiwania kompromisów, bowiem na forum często przedstawiane są projekty rozwiązań sprzecznych w stosunku do siebie. Forum przygotowuje do umiejętności definiowania własnych problemów społecznych,

¹⁸ J. Wódz, *Nowa forma...*, op. cit., s. 18.

¹⁹ D. Walczak-Duraj, *Aktywność polityczna...*, op. cit., s. 82.

²⁰ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi...*, op. cit., s. 16.

ale i do rozumienia racji innych, w inny sposób definiujących te problemy. To jest wreszcie miejsce socjalizacji politycznej, rodzącej nie tylko istotne cechy obywatelstwa lokalnego, ale i wpływającej na to, iż debata polityczna jest wiecznie żywa, a pojawianie się nowych aktorów tej debaty powoduje, że zmieniające się jej formy za każdym razem uruchamiają jakieś nowe możliwości komunikacji społecznej. Nie ma jednego modelu forum obywatelskiego, bo za każdym razem jest ono wynikiem połączenia specyfiki konkretnej „przestrzeni komunikacji”, cech lokalnej kultury politycznej i wreszcie problemów, jakie pobudzają do prowadzenia debaty publicznej²¹.

Bezstronność w rozstrzygnięciu spraw publicznych

Trzecim praktycznym postulatem, obowiązującym w etyce praworządności widzianej w kontekście dobra wspólnego, jest postulat bezstronności. Chodzi o to, aby żadne osoby ani grupy osób nie były uprzywilejowane w dostępie do informacji, które mogą przynosić korzyści. Praworządność wymaga równego traktowania wszystkich podmiotów. Dystrybucja zasobów, podział funduszy, rozdysponowanie stanowisk wymaga podejmowania decyzji uwzględniających wiele różnych kryteriów. Niezależnie od tego, czy chodzi o małą gminę, gdzie wszyscy się znają, czy o dużą społeczność – bezstronność i obiektywność są pożądanymi postawami.

Moralny wybór, przed którym niekiedy stają samorządowcy, brzmi: bardziej kocham prawdę czy siebie? Sprawiedliwość czy własne interesy? Co jest większe – dobro współobywateli czy moja zachłanność? Samorządowiec jest liderem. O ileż lepiej byłoby, gdyby gromadził wokół siebie ludzi nie dlatego, że może im coś załatwić, ale dlatego, że budzi ich podziw swoją szlachetną postawą.

Bezstronność wiąże się z obiektywizmem. Jak trudno jest go zachowywać, wiemy na co dzień. Gdy ktoś, kogo nie lubimy, prosi nas o pomoc czy ocenę swojego pomysłu. Jak łatwo jest wtedy odmówić, wymyślając jakieś tłumaczenie. Jak trudno dostrzec racje czy dobre strony kogoś, kto nas irytuje, wcześniej krytykował lub zamierza ubiegać się o nasze stanowisko. Pierwszym krokiem do bezstronności jest czasem uświadomienie sobie, że nie jesteśmy obiektywni, zakwestionowanie własnych instynktów, wzorców i założeń. Walka z samooszukiwaniem lub aroganckimi i niesprawdzonymi opiniami wymaga, abyśmy poddawali wszystkie osądy dokładnej analizie. Przecież nawet nasze oczy czasem nas zwodzą.

²¹ J. Wódz, *Nowa forma...*, op. cit., s. 20.

Vaclav Havel pisał kiedyś o potrzebie autorefleksji u polityków:

Gdzie (...) kończy się logika i obiektywna konieczność, a zaczynają się wykřęty? Gdzie kończy się interes ojczyzny, a zaczyna się radość z uniwersalnej protekcji? Czy znamy i w ogóle jesteśmy zdolni uchwycić moment, kiedy nie chodzi już nam o dobro kraju, dla którego się poświęcamy, tolerując swoje przywileje, a zaczyna chodzić o przywileje, które usprawiedliwiamy dobrem kraju?²²

Poszanowanie praw przeciwników politycznych

Na rozwój społeczeństwa obywatelskiego może wpływać sposób postrzegania elit: po pierwsze chodzi o przekonanie, że elity polityczne są szczytem drabiny społecznej i mają cechy nieosiągalne dla zwykłego człowieka. W przedstawicielach elit owocuje to przekonaniem, że są oni naturalnymi reprezentantami zbiorowości i mogą wypowiadać się za zbiorowość. Nie mają natomiast wykształconych umiejętności bycia liderem, pomagania danej zbiorowości w odkrywaniu i wyrażaniu potrzeb i problemów oraz wypracowywaniu rozwiązań. Po drugie, jeśli elity są postrzegane (i same zaczynają tak siebie postrzegać) jako z natury lepsze – skutkuje to izolowaniem się od reszty społeczeństwa, a nie nawiązywaniem kontaktów społecznych, które pozwoliłyby na naturalne budowanie pozycji lidera opinii. Po trzecie – elity często koncentrują się na załatwianiu konkretnych spraw, a nie tworzeniu partnerstwa między władzą a obywatelami²³. Te trzy przekonania i wynikające z nich sposoby działania utrudniają zarówno tworzenie się elit lokalnych, jak i wzmacnianie całej lokalnej wspólnoty.

Nie ma polityki bez sporów, bez kontrowersji, niezależnie od tego, czy mówimy o poziomie ogólnopolskim czy samorządowym. Możliwości działania są również podobne. Stąd czwarty element etyki praworządności, jakim jest szacunek dla oponenta. Można w przeciwniku i wrogu politycznym zauważyć potencjalnego partnera²⁴.

Kontrowersja to nie kłótnia, a wskazanie rozbieżności to niekoniecznie sprzeczka. Dyskusja polega raczej na poszukiwaniu płaszczyzny porozumienia z partnerem niż na wytykaniu jego błędów. Nawet najtrudniejszy spór może więc przekształcić się w owocny dialog, gdy szanując

²² V. Havel, *Siła bezsilnych...*, op. cit., ss. 363–364.

²³ J. Wódz, *Nowa forma...*, op. cit., s. 22.

²⁴ V. Zsifkovits, *Politik ohne Moral?*, Linz 1989, ss. 49–54.

przeciwnika, będziemy uważnie słuchać jego argumentów i tak przedstawiać swoje racje, by były zrozumiałe i dobrze uzasadnione.

Jednocześnie warto pamiętać, że koalicje w życiu politycznym zmieniają się i dzisiejszy przeciwnik może się jutro okazać sprzymierzeńcem. Naprawdę ważne jest, aby mądrze dobierać słowa. Zwłaszcza w ferworze walki politycznej, w czasie irytującego wywiadu, gdy aż „gotujemy się z gniewu”, czasem lepiej zamilknąć. Nie zablęśniemy wówczas efektywną ripostą, ale może nasza dzisiejsza powściągliwość jutro ułatwi nam współpracę.

Błędem jest niedocenywanie przeciwnika, ale większym – ciągle go ośmieszanie, wyszydzanie i poniżanie. Politycy odwołują się czasem do plotek (a dzisiaj *fake newsów*), sięgają po niebezpieczną broń, jaką jest oczernianie przeciwnika. Warto jednak pamiętać, że kto się przyzwyczaił wciąż drwić i kpić z innych, może z czasem zupełnie zatracić umiejętność zachowywania się z należytą powagą i godnością. Przestrzegał przed tym Fiodor Dostojewski w *Braciach Karamazow*, a przypomniał to papież Franciszek w orędziu²⁵ na LII Dzień Środków Społecznego Przekazu:

Ten, co sam siebie okłamuje i słucha własnego kłamstwa, w końcu nie dostrzeże już żadnej prawdy ani w sobie, ani wokół siebie, aż traci szacunek i do siebie, i do innych, A nie szanując nikogo, przestaje kochać, żeby zaś, nie mając miłości, znaleźć sobie jakiejś zajęcie i rozrywkę, oddaje się namiętnościom i tanim rozkoszom, aż w swoich występkach stoczy się do zupełnego zbydlęcia, a wszystko to przez ustawiczne okłamywanie innych i siebie²⁶.

Sprawdzoną metodą jest obrażanie przeciwnika, by wyprowadzić go z równowagi, zdekoncentrować. Gniew utrudnia myślenie. Jałowy spór pełen wyzwisk to nie jest jednak polityka, która ma służyć dobru wspólnemu. Warto się spierać, ale nie dla samego sporu. Czasem trzeba protestować, ale nie po to tylko, by postawić na swoim. Wszyscy znamy to powiedzenie, że cel uświęca środki. Ale pomyślmy, czy środki nie mogą zniszczyć celu? Gdy chcemy zdobyć władzę, tłumacząc, że naszym celem jest spokój i współpraca, a zdobywamy ją, skłócając wszystkich ze sobą?

Skutki konfliktów łatwo zauważyć, gdy patrzemy na historię i okrucieństwa, jakich dopuszczali się ludzie. Jednak początki wielkich zbrodni

²⁵ Tekst orędzia dostępny: http://w2.vatican.va/content/francesco/pl/messages/communications/documents/papa-francesco_20180124_messaggio-comunicazioni-sociali.html [dostęp: 10.09.2018].

²⁶ F. Dostojewski, *Bracia Karamazow*, przeł. Adam Pomorski, Warszawa 2004, t. 1, s. 58.

i cierpień zawsze tkwiły w agresji i nienawiści w codziennym życiu zwykłych ludzi. Wprawdzie niechęć do innych, lęk przed innymi, a jednocześnie potrzeba uznania, pragnienie sławy i popularności są często silniejszymi motywami niż prawdziwa pasja służby, to jednak wnoszą w nasze działanie elementy wojny. Tymczasem lokalna wspólnota może się rozwijać tylko w pokoju.

Sprawiedliwe i uczciwe wykorzystanie pieniędzy publicznych

Badania potwierdzają, że lokalni politycy mają świadomość, że ich obowiązków nie da się zmieścić w wąskim katalogu, a jednym z najważniejszych zadań jest budowanie skutecznych koalicji i sieci współpracy, co wychodzi naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców, którzy zdają się cenić partycypacyjny i konsensualny styl zarządzania²⁷.

Finanse publiczne to zagadnienie, które wywołuje szczególnie wiele kontrowersji i dylematów, także moralnych. Piąty punkt omawianej etyki praworządności dotyczy zatem sprawiedliwego i uczciwego wykorzystania pieniędzy publicznych. Złamanie tej zasady prowadzi najczęściej do korupcji i klientelizmu²⁸. Przynosi to wielkie szkody społeczne, tym bardziej że często wyznajemy zgubne prawo Kalego: jeśli coś czyni nasz przeciwnik, to się oburzamy, ale sami jesteśmy gotowi akceptować i praktykować wszelkie nieuczliwości, które pozwalają nam czerpać zyski. Korupcja polityczna przybiera dziś różnorodne formy.

Korupcja w samorządach, polityce i gospodarce pojawia się wówczas, gdy stajemy się chciwi. Czy możemy zbudować Polskę samorządową bez korupcji, złodziejstwa i kłamstwa? Na pewno nie nastąpi to w wyniku odgórnych praw, pokazowych akcji służb i deklaracji przewodniczących partii. Jediną trwałą drogą poprawy życia społecznego są postawy moralne poszczególnych ludzi, wybory, jakich dokonują jednostki. System polityczny może pewne działania premiować lub utrudniać, ale jedynym podmiotem, który decyduje, jest człowiek.

W badaniach widać, że mieszkańcy stosunkowo często nie są pewni, czy interesy całego miasta (czy gminy) są reprezentowane przez władze lokalne, wciąż mają też zastrzeżenia co do transparentności procesów decyzyjnych²⁹.

²⁷ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi...*, op. cit., s. 37.

²⁸ Na temat klientelizmu zob. K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego*, Kraków 2002.

²⁹ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi...*, op. cit.

Zły pieniądz wypiera dobry – dowodził tego już Mikołaj Kopernik. Złem łatwo się zarazić. Łatwo ulec panoszącej się arogancji, gdy aferzyści wydadzą się bezkarni, a media wciąż donoszą o zawrotnych pensjach ludzi, których jedyne kwalifikacje to odpowiednie znajomości. Cwaniactwo i bezwzględność mogą się obecnie podobać. Pytanie tylko – czy to jest naszym, twoim celem? Kondycję społeczeństwa można oceniać także po tym, jak mocno reaguje na nieprawość, nadużywanie władzy. Nieprzypadkowo korupcja bywa nazywana rakiem niszczącym tkankę społeczną. Konieczne jest więc nie tylko napiętnowanie jej, ale także uświadamianie młodym ludziom, jak ważna jest uczciwość i sprawiedliwość w życiu społecznym. To zadanie dla samorządowców – wzmacnianie u młodych wrażliwość na postawy etyczne. Korupcja rodzi się z miłości do władzy i pieniędzy, jest szczególnie niebezpieczna w małych i niebogatych społecznościach, ponieważ uniemożliwia zdrowe, konstruktywne relacje społeczne. Chciwość, niesprawiedliwe uprzywilejowanie grup i jednostek może zniszczyć najświetlejsze plany polityczne i programy rozwoju.

Oczywiście nie można zakładać, że wszyscy politycy są skorumpowani, że wszyscy kandydaci w wyborach dążą do władzy dla pieniędzy. Tym ważniejsze jest zatem demaskowanie nieetycznych zachowań, aby nie stały się one standardem; tak potrzebne są odważne i świadome decyzje konkretnych polityków, którzy opowiadają się po stronie praworządności i podejmują wysiłki na rzecz osobistej i społecznej moralności; potrzebni są ludzie o silnych i uczciwych osobowościach, niezależni i twórczy, zdolni do patrzenia w przyszłość, tacy, którzy nie ulegają pokusie natychmiastowego sukcesu, ale są gotowi podjąć długofalowe działanie.

Wymieniane przez badaczy wskaźniki dobrego przywództwa obejmują następujące działania: jasne określenie celów (możliwe także dzięki słuchaniu mieszkańców), budowanie dumy obywatelskiej i promowanie lokalnego środowiska; zdobywanie nowych zasobów (źródeł finansowania); wspieranie partnerstwa (w wielu aspektach i między różnymi podmiotami); podejmowanie złożonych problemów społecznych i kompleksowe podejście do nich; wzmacnianie poczucia wspólnoty (umiejętność zarządzania zróżnicowanymi interesami społeczności)³⁰.

³⁰ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi...*, op. cit., s. 27.

Rezygnacja z niegodziwych metod zdobywania i utrzymywania władzy za wszelką cenę

Elementarną treścią wszelkich działań politycznych jest staranie się o zdobycie władzy. Wbrew powszechnym uprzedzeniom nie ma w tym nic złego, pod jednym wszakże warunkiem: polityk i samorządowiec tylko wtedy mają moralne prawo dążyć do władzy, gdy pragną ją oddać w służbę sprawiedliwości i miłości społecznej. Niegodziwe jest natomiast upodobanie w rządzeniu dla samego rządzenia, rozsmakowanie się we władzy jako takiej i nieumiejętność oddania jej, gdy żąda tego społeczeństwo. Nie można bowiem rozumieć jej jako należytej gratyfikacji za poniesione uprzednio trudy ani też jako sposobu odreagowywania rozmaitych kompleksów. Rządzi tylko ten, kto służy, a jedynie ten, kto służy, ma moralne prawo do rządzenia.

Rezygnacja z niegodziwych metod zdobywania władzy to rezygnacja z przemocy. I to kolejny wymóg etyki praworządności. Przemoc jest bowiem siłą tego, kto nie posiada prawdy, a zatem w rzeczywistości jest oznaką słabości. Jeśli ktoś nie umie zwyciężyć, odwołując się do rozumu lub uczuć, sięga po okrucieństwo. Przemoc niszczy praworządność. Niszczy relacje społeczne, budzi nienawiść, wyzwala pragnienie zemsty. Jest przeciwieństwem polityki, która ma służyć dobru wspólnemu.

Przemoc i manipulacja są wyrazem pogardy dla innych. Nie można uczciwie współpracować z kimś, kogo chce się wykorzystać, zniszczyć ani budować porozumienia, jeśli w rzeczywistości chce się kogoś poniżyć.

Osobiste cechy charakteru i przekonania lidera to jeden z czterech czynników decydujących o stylu przywództwa lokalnego lidera (obok relacji z władzą centralną, lokalnego otoczenia instytucjonalnego i relacji z podmiotami zewnętrznymi)³¹.

Podsumowanie

Jak poprawić poziom demokratyczności systemów i instytucji? To pytania, które pojawiają się i w kontekście lokalnych samorządów, i w kontekście globalnych instytucji. Jak dowodzi Klaus Dingwerth, nie potrzebujemy lepszych procedur, ale działań, które pomogą słabszym członkom

³¹ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi...*, op. cit., s. 19.

społeczeństwa skutecznie korzystać z możliwości, jakie dają już istniejące³². Nie trzeba się koncentrować na reformach instytucji, ale inwestować w ludzi. Co za tym idzie, warto skupiać się na takich dziedzinach jak bezpieczeństwo, zdrowie, edukacja.

Cele polityczne samorządowców powinny być zgodne z dobrem wspólnym: dobrem wspólnym nie może być niszczenie wspólnoty przez wykluczanie i stygmatyzowanie wybranych grup ani też nastawienie wyłącznie na walkę przeciwko komuś, ani wreszcie łamanie norm etycznych, zasad życia społecznego. Nawet jeśli ktoś próbowałby przekonywać pozostałych, że to jedyne wyjście, że w przeciwnym razie nas zaatakują, zniszczą, uniemożliwią działanie. Dobro wspólne to warunki, w których jednostki i społeczności mogą się rozwijać. Oczywiście ważne jest zabezpieczenie indywidualnych czy zbiorowych interesów i często to właśnie jest powodem, z którego ludzie zaczynają się angażować w życie polityczne. Jednak walka o własne korzyści nie powinna być jedynym celem. Jeśli ktoś zaspokajając własną potrzebę sławy czy bogactwa, niszczy wartości ważne dla całej społeczności, to trudno uznać to za usprawiedliwione działanie.

Mamy prawo się domagać moralnego wymiaru polityki. Życie publiczne to działania polityków i reakcje obywateli na te działania. To obywatele mogą wspierać lub potępiać określone zachowania. Dobro wspólne dlatego właśnie jest wspólne, że wszyscy możemy czerpać z jego bogactwa, ale również wszyscy je współtworzymy. Samorządność jest podstawą rozwoju nowoczesnego społeczeństwa, dlatego każdy z nas powinien sam siebie zapytać, co zrobił i co robi na rzecz dobra wspólnego. Wartości, które cenimy, trzeba otwarcie deklарować i można oczekiwać tego od innych, ale poczucie własnego obowiązku i konkretna działalność są niezastąpione.

³² K. Dingwerth, *Global democracy and the democratic minimum: Why a procedural account alone is insufficient*, „European Journal of International Relations” 2014, t. 20 (4), ss. 1124–1147.

Bibliografia

- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, przełożyła, wstępem i komentarzem opatrzyła D. Gromska [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 5, Warszawa 2000.
- Dingwerth K., *Global democracy and the democratic minimum: Why a procedural account alone is insufficient*, „European Journal of International Relations” 2014, t. 20 (4).
- Gadowska K., *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego*, Kraków 2002.
- Grabowski A., *Kryzys społeczeństwa obywatelskiego a postawy wobec polityków*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie” 2009, t. 10, z. 11.
- Havel V., *Siła bezsilnych i inne eseje*, wyboru tekstów dokonał A.S. Jagodziński, Warszawa 2011.
- Holzer B., *Transparency and global change* [w:] *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, red. G. Ritzer, Oxford 2007, t. 10.
- Jan Paweł II, *adhortacja Christifideles laici*, nr 42 [w:] *Dzieła zebrane. Adhortacje*, t. II, Kraków 2006.
- Jan Paweł II, *Encyklika Veritatis splendor* [w:] *Dzieła zebrane. Encykliki*, t. I, Kraków 2006.
- Jan Paweł II, *Dzieła zebrane. Homilie i przemówienia z pielgrzymek – Europa*, t. IX, Kraków 2008.
- Maliński M., *Nasz chleb powszedni*, Kraków 1974.
- Marek Aureliusz, *Rozmyślenia*, przeł. M. Reiter, Kęty 1999.
- Matyjek S., *Wójt jako lokalny lider. Wady i zalety reformy gminnej – rozważania prawnopolityczne*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2015, t. 4, nr 2.
- Nietzsche F., *Tako rzecze Zaratustra*, przeł. W. Berent, Kęty 2004.
- Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4 (14).
- Walczak-Duraj D., *Aktywność polityczna i aspiracje do władzy samorządowej członków Lokalnych Grup Działania*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 288.
- Wojtasik W., *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, t. 5 (41), nr 1.
- Wódz J., *Nowa forma obywatelskiej aktywizacji – obywatelstwo lokalne. Szkic z socjologii polityki*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2012, nr 1.
- Zygarowicz A., *Rekrutacja polskich lokalnych elit politycznych po 1989 r. Stan badań*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2012, nr 1.

Biogram

Dr hab. Franciszek Kampka, prof. SGGW – socjolog, teolog i etyk, profesor na Wydziale Nauk Społecznych SGGW. Jego zainteresowania badawcze skupiają się na problematyce założeń antropologiczno-filozoficznych oraz aksjologiczno-etycznych w naukach społecznych. Obecnie jego badania koncentrują się na zagadnieniach związanych z socjologią ryzyka i socjologią codzienności. Jest autorem książek, tj. *Istota i zadania związków zawodowych w świetle dokumentów społecznych Kościoła* (1990), *Antropologiczne i społeczne podstawy ładu gospodarczego w świetle nauczania Kościoła* (1995), *Etyka biznesu – kompas czy kajdany* (2016), *Etyka polityki – między wolnością a solidarnością* (2017), a także redaktorem książek, m.in. *Współczesne oblicza religii* (2008) i *Ryzyko – między kulturą strachu a kalkulowaną niepewnością* (2011).

Dr inż. Mariusz Kosieradzki
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Polscy socjologowie II RP
wobec samorządności
– wybór cytatów**
*Polish sociologists from
the Second Republic of Poland
era confronting the local governing
– selection of quotes*

Słowa kluczowe

samorządność w II RP, samorzady – opinie socjologów II RP, niepodległość Polski 1918

Streszczenie

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 roku uruchomiło społeczną energię na wielu polach, między innymi na obszarze odbudowania samorządności (terytorialnej, gospodarczej, zawodowej itp.) Wiele zasług w tym względzie mieli socjologowie, przedstawiciele nauk społecznych, których myśli zaprezentowano w niniejszym wyborze cytatów (Józef Edward Abramowski, Feliks Młynarski, Władysław Grabski, Stanisław Grabski, Adolf Mścisław Suligowski, Feliks Koneczny i Zofia Daszyńska-Golińska). Wiele tych myśli nie straciło do dzisiaj swej aktualności.

Keywords

local governing in the Second Republic of Poland, opinion of sociologists from the Second Republic of Poland era about the local authorities, Polish independence in 1918

Abstract

Regaining independence in 1918 raised the energy in Polish society on various levels like rebuilding the local governing units (territorial, economic, professional etc.). Sociologists and humanists of the times strongly contributed to those efforts. We present you the quotes from figures like Zofia Daszyńska-Golińska, Józef Edward Abramowski, Feliks Młynarski, Władysław Grabski, Stanisław Grabski, Adolf Mścisław Suligowski or Feliks Koneczny. Many of those quotes are valuable and haven't outdated up to our times.

Wstęp

Nie sposób w tak szczególnym roku, jak rok bieżący, pominąć zaangażowania przedstawicieli nauk społecznych, przede wszystkim socjologii, w odzyskanie niepodległości przez Polskę. Niezwykle ważna jest też ich praca na rzecz jej późniejszego umacniania, m.in. poprzez wspieranie idei samorządności (samorząd terytorialny, gospodarczy, zawodowy itp.)

Wielu z nich walczyło o niepodległość naszego kraju z bronią w rękę, wielu – słowem i piórem, wielu – działalnością polityczną. Liczni ówczesni socjologowie łączyli swoje społeczne zainteresowania z wiedzą historyczną, ekonomiczną, prawniczą i wojskową, a także z polityką.

Wśród takich osób, które jeszcze przed 1918 rokiem silnie propagowały ideę niepodległości i samorządności, byli następujący działacze: Zofia Daszyńska-Golińska, Józef Edward Abramowski, Feliks Młynarski, Władysław Grabski, Stanisław Grabski, Adolf Mścistał Suligowski i Feliks Koneczny. Zaprezentowane zostaną fragmenty wypowiedzi tych wybitnych badaczy socjologii i opracowań na temat ich działalności.

Wybrane cytaty

Przedstawione fragmenty wypowiedzi tych wybitnych humanistów, ich przemyśleń i opracowań odnoszą się do 1918 roku.

Józef Edward Abramowski (1868–1918)

„W początkach 1905 powstał w Warszawie pod wpływem głoszonej przez niego ideologii »socjalizmu bezpaństwowego« tzw. Związek Towarzystw Samopomocy Społecznej (był współzałożycielem pisma »Społem«. Współpracował z ludowcami (Związkiem Ludowym) propagując ruch spółdzielczy na wsi, nawoływał do zrzeszania się robotników w związki zawodowe”¹.

Feliks Młynarski (pseudonim Jan Brzoza; 1884–1972)

„W pierwszym okresie twórczości (1911–1913) zajmował się przede wszystkim zagadnieniem społeczno-politycznych warunków

¹ W. Winclawski, *Słownik biograficzny socjologii polskiej*, t. 1, Warszawa 2001, s. 4.

odbudowania niepodległego państwa polskiego i na tym tle opracował własną teorię tworów społecznych, która miała stanowić podstawę i wytyczać kierunki konkretnych działań politycznych narodu. W swojej książce z 1911 roku *Zagadnienie polityki niepodległości*, wydanej w Krakowie pod pseudonimem Jan Brzoza, wskazywał przede wszystkim na potrzebę rozwijania polskiej myśli państwowotwórczej (...)”².

„Polska aktualna (czynna) polityka niepodległości winna sprowadzać się do budowania w warunkach rozbiorów tajnej polskiej państwowości. Oto główna teza książki Brzozy. (...) Myśleniu powstańczemu – najpierw niepodległość później państwowość, przeciwstawił pogląd o potrzebie zorganizowania polskiej państwowości jeszcze przed uzyskaniem niepodległości (...)”³. Książka Młynarskiego – Brzozy „przyczyniła się niewątpliwie do zwrócenia baczniejszej uwagi w tym obozie (niepodległościowym – M.K.) na potrzebę myślenia o niepodległości w kategoriach własnego państwa i jego instytucji”⁴.

W 1938 roku w książce *Totalizm czy demokracja w Polsce* w swoisty sposób rozlicza rządy sanacyjne. Podobnie czyni to Władysław Grabski w *Ideji Polski* – będąc pełnym szacunku wobec zasług Marszałka Józefa Piłsudskiego.

Władysław Grabski (1874– 1938)

Rozważania Władysława Grabskiego na temat wsi, samorządów – zwłaszcza samorządu gminnego i powiatowego – poprzedzić warto zdaniem Alexisa de Tocqueville’a z tomu *O demokracji w Ameryce* (rozdział *O systemie gminy w Ameryce*):

„Gmina to jedyny związek, który posiada tak bardzo naturalny charakter, że powstaje zamorzutnie wszędzie tam, gdzie gromadzą się ludzie. Społeczność gminna pojawia się więc u wszystkich ludów, niezależnie od ich zwyczajów i praw.

Człowiek stworzył monarchię i ustanowił republiki, gmina zaś zdaje się pochodzić wprost od Boga. O ile jednak gminy istnieją od czasu pojawienia się człowieka, swobody gminne są zjawiskiem rzadkim i kruchym”⁵.

Główne przemyślenia Władysława Grabskiego na temat samorządu wiejskiego, którego był żarliwym propagatorem i obrońcą, znajdziemy

² W. Winclawski, *Słownik biograficzny...*, op. cit., s. 5.

³ *Szkice z historii socjologii polskiej*, praca zbiorowa, red. K.Z. Sowa, Warszawa 1983, s. 216.

⁴ *Ibidem*, s. 219.

⁵ A. de Tocqueville, *O Demokracji w Ameryce*. Warszawa 1976, s. 65.

m.in. w *Wykładach z zakresu socjologii wsi z 1922 roku*: „Wieś mająca siłę i pełną organizację życia publicznego w postaci gromady i gminy pełnoprawnej z własnym sądownictwem i policją, mająca własny kościół, oparta na samorządzie wsi w sprawach świeckich, mająca własną organizację opieki społecznej oraz stanowiąca trzon samorządu terytorialnego i zawodowego – jest to wieś silna, pełna poczucia własnej samodzielności i wartości dla całego społeczeństwa, państwa i narodu”⁶.

Już po 1918 roku „(...) W państwie polskim powstało od zarania zagadnienie samorządu wiejskiego. Najpierw przekształcono samorząd gminny w województwach centralnych nie ruszając gromadzkiego. Do samorządu gminnego wprowadzono wybory powszechne całej ludności oraz utworzono rady gminne, kasując kwartalne zebrania gminniaków. Ogólne zebrania zredukowane zostały do roli zgromadzenia wyborczego rady i wójta. (...) Poza tym duży nacisk położono na samorząd powiatowy, w którym rządzić miał wydział powstały z wyboru powszechnego, do którego weszli w przeważającej liczbie włościanie w postaci czołowych przedstawicieli ludu. Ale na czele wydziału został postawiony starosta. Z czasem wydział zatracił charakter ciała samorządowego i stał się ciałem przybocznym starosty, nie mającym nawet charakteru doradczego.

Samorząd gminny zszedł do roli drugorzędnej. Sądy gminne z wyboru z ławnikami zostały skasowane. Kasy gminne w małej liczbie tylko odbudowane. Gmina nie doznała żadnego wzrostu uzdolnienia do obejmowania spraw dobra publicznego wsi. Ani w sprawach szkolnictwa, ani opieki społecznej, ani w sprawach gospodarczych jej rola się nie podniosła. Natomiast sekretarz gminy urósł do roli urzędnika z autorytetem i uposażeniem samodzielnym. Urząd gminy został obciążony wielką ilością czynności zleconych (...). Wszystko razem podniosło znacznie koszt administracji gminnej, koszt podatków na gminę, ale nie podniosło roli gminy w sprawie dobra indywidualnego”⁷.

Do kwestii samorządu gminnego Władysław Grabski wrócił w dalszej części swojego wykładu. Napisał wówczas:

„W oczach współczesnej państwowości wiele pierwiastków samorządu wiejskiego uchodzi za formy przestarzałe. Sąd wiejski z wyboru z ławnikami uchodzi za sąd niższego rzędu, który nie wart jest zachodu, by go udoskonalić a najlepiej go kasować i zastępować sądem fachowym. Tak samo postąpiono ze szkołami wiejskimi. Tak samo z milicją wiejską,

⁶ *Prace socjologiczne. Władysław Grabski*, red. K. Korab, Warszawa 2004, s. 297.

⁷ *Ibidem*, s. 302.

tam gdzie ona była, choćby pod postacią policji polnej. Wszędzie upatrywano, że to co wiejskie niedołążne zacofane niesprawne i winno nastąpić wyżej zorganizowanemu czynnikowi władzy państwowej. Wieś nie umiała sprostać swoim zadaniom w organizowaniu życia publicznego i została zlekceważoną przy budowie nowoczesnej państwowości.

Obok tego istotnie wieś często bardzo słabo i źle funkcjonowała jako organizacja życia publicznego, należy podkreślić, że inteligencja tworząca nowoczesne państwo zwykle z lekceważeniem i uprzedzeniem odnosiła się do wszystkiego, co nosiło cechę samorządności wiejskiej⁸.

W tym kontekście Władysław Grabski przytoczył lapidarną opinię Ludwika Górskiego z 1883 roku (*Pisma*), że gmina to: „Zasada zdrowa, zaród społecznego postępu zawierająca”⁹.

Władysław Grabski zwracał też uwagę na brak środków na realizację zadań samorządu wiejskiego: „Ten brak środków to odwieczna zmora, to nieustanna podstawa dla rezygnacji samorządu wiejskiego na wielu najważniejszych polach”¹⁰. Istotnie lepsza jest w tym względzie sytuacja samorządów miejskich, jak podkreślił W. Grabski.

W dalszej części wykładu czytamy: „Samorząd gminny obarczony jest wielką ilością spraw administracyjnych, ogólnopaństwowych. Koszt tej pracy powinny ponosić środki państwowe, co uwolni środki włościan na ich własne potrzeby”¹¹.

Ważny postulat W. Grabski przedstawił w odniesieniu do samorządu powiatowego: „Najbliższym wsi jest taki ustrój samorządu powiatowego, w którym udział składa się z delegatów gmin. Taki skład samorządu powiatowego nie odpowiadałby nowożytnym pojęciom współczesności prawnopolitycznej, w czym mamy tylko jeszcze jeden dowód tego, że współczesne myśli – czy prawne, czy polityczne, czy społeczne – grzeszą brakiem znajomości potrzeb wsi i jeden dowód więcej, że nauka socjologii wsi powinna znaleźć swe miejsce w kształceniu nie tylko działaczy społecznych i rolniczych, ale i prawników”¹².

Stwierdził również, że „Samorząd wioskowy i gminny mają wielkie pole dla nadania obliczu wieśniaka wyrazu uspołecznionego. Ażeby temu zadaniu podołać muszą one wytwarzać atmosferę bliskiego kontaktu wieśniaków ze sobą razem, atmosferę wolnego wyboru swoich

⁸ *Prace socjologiczne...*, op. cit., s. 303.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 306.

¹¹ *Ibidem*, s. 307.

¹² *Ibidem*, s. 311.

przedstawicieli i dobrego z nimi stosunku, opartego na zaufaniu i odpowiedzialności. Zasady te powinny być niemi przewodnimi prawodawstwa i kierunku administracji publicznej. Są one obecnie lekceważone. Wielu światłych ludzi widzi we wsiach wyraz czegoś przestarzałego. Ludzie ci wsi nie rozumieją. Dla nich wieś właściwie też jest czymś przestarzałym. A przecież jest ona najżywotniejszą i najzdrowszą więzią społeczną, choć słabą i nie wykształconą. Lekceważenie jej zamiast wzmacniania jest wielkim marnotrawstwem sił własnych społeczeństwa”¹³.

Niezwykle trafne są oceny Władysława Grabskiego, dotyczące stanu polskich spraw pod koniec lat 30. XX wieku, zawarte w jego swoistym testamencie – książce pt. *Idea Polski*. Wiele mówią o stanie nie tylko samorządności w ówczesnej Polsce, ale i – przede wszystkim – państwa.

Stanisław Grabski (1871–1949)

W *Uwagach o bieżącej historycznej chwili Polski* Stanisław Grabski „sformułował stanowisko w sprawie podwójnej struktury i zakresu władzy w państwie demokratycznym. Rząd i instytucje to pierwsza struktura władzy w państwie. Istnienie silnego rządu wybranego w parlamencie nie oznacza, że Polska ma być »państwem centralistycznym«

Rząd centralny powinien bezpośrednio kierować instytucjami oświaty i nauki, zapewniać bezpieczeństwo obywatelom, prowadzić politykę zagraniczną, kierować wojskiem oraz formułować ogólne kierunki polityki gospodarczej, w tym bardzo ważnej polityki rolnej.

Drugą strukturą władzy są samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie, przy czym sejmik wojewódzki jest »punktem ciężkości życia samorządowego« w tym znaczeniu, że koordynuje poczynania samorządów niższego szczebla. Samorządy powinny posiadać jak najszerszą kompetencję w zakresie organizacji życia gospodarczego na swoim terenie, podnoszenia na wyższy poziom kultury rolnej, budownictwa dróg, rozwoju instytucji służby zdrowia oraz instytucji kulturalnych”¹⁴.

Grabski „upatrywał przyszłość demokracji polskiej w rozwoju samorządów lokalnych i wojewódzkich oraz w rozwoju wszelkich stowarzyszeń, w tym zawodowych”¹⁵.

¹³ *Prace socjologiczne...*, op. cit., s. 312.

¹⁴ S. Grabski, *Uwagi o bieżącej historycznej chwili Polski*, Warszawa 1922, ss. 116, 118–119.

¹⁵ A. Błaszczyk, *Stanisława Grabskiego wizje polskiego państwa narodowego*, „Roczniki Socjologii Wsi” 1998, t. 26, s. 207.

Należy w tym miejscu zacytować obszernie fragmenty *Uwag* zawarte w rozdziale *Centralizm państwowy i samorząd wojewódzki*. Przybliżą nam one podejście do samorządu:

„Prosty rozsądek jednak nakazuje organizację naszego nowego życia państwowego oprzeć przede wszystkim na tych siłach, które stawiają nas na przynajmniej narówni z sąsiadami, a nie niżej od nich.

Zatem należy możliwie najbardziej odciążyć centralne władze państwowe, przekazując samorządom lokalnym to wszystko, co bez naruszenia jedności Rzplitej przekazać im można. (...) Poza tem jednak, samorządy powinny mieć jak najszerszą kompetencję i jak najszerszą swobodę działania w zakresie organizacji życia gospodarczego, pomocy rolnej, opieki nad rozwojem i fachowem udoskonaleniem rzemiosł, akcji budowlanej, spraw drogowych, szpitalnictwa, w ogóle całej zbiorowej społeczności pracy, skierowanej ku podnoszeniu materialnej kultury, przedsiębiorczości i wydajności produkcji.

By samorząd spełniał należycie te zadania, by je spełniał lepiej niż władze centralne, koniecznem jest, by jak najsilniejszy udział w jego pracach miała inteligencja. (...) Sejmiki wojewódzkie powinny powstawać z delegacyj gmin i powiatów, a nie z bezpośrednich wyborów. Jest to potrzebne dla wydajności ich pracy”¹⁶.

„(...) Organizacja samorządu musi się oczywiście opierać na powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych, bez różnicy płci wyborach i gdy opiera się na nich organizacja państwa. Wystarczy jednak, gdy obok wyborów powszechnych do Sejmu i Senatu będą jeszcze powszechne bezpośrednie wybory w gminach. Do wyższych ciał samorządnych mogą być wybory pośrednie. (...). Te same względy, które przemawiają przeciwko centralizmowi państwowemu i możliwie szerokim samorządom wojewódzkim, nakazują tembardziej strzec się nadmiernego mieszania się władz państwowych w gospodarcze i społeczno-kulturalne życie narodu”¹⁷.

Adolf Mściśław Suligowski (1849–1932)

„Analiza omawianych kwestii społecznych prowadziła go do jednoznacznego wniosku, że zmiany niekorzystnej sytuacji nie dokonują zbiurokratyzowane instytucje państwa zaborczego. Polacy muszą jego zdaniem, liczyć na siebie. Dlatego dużo miejsca w swoim piśmiennictwie

¹⁶ S. Grabski, *Uwagi o bieżącej...*, op. cit., ss. 118–119.

¹⁷ *Ibidem*, s. 120.

poświęcał rozwojowi samorządności¹⁸. Na przykład *Potrzeba samorządu* (I tom serii wydawniczej „Pisma”) czy *O pracy społecznej opartej na organizacjach samorządowych* (*Kursa społeczne odbyte w Warszawie d. 27, 28, 29 i 30 sierpnia 1907 r.*)¹⁹.

Feliks Koneczny (1862–1949)

„W rozważaniach dotyczących niepodległego państwa polskiego Koneczny postuluje urządzenie go w obywatelskim duchu, stosownie do łańciskiej przynależności cywilizacyjnej Polski. W związku z tym wysuwa program uspołecznienia państwa, w sensie oparcia życia publicznego na szeroko zakrojonym samorządzie obywatelskim i ograniczeniu funkcji kontrolowanej administracji państwowej do dbałości o bezpieczeństwo mienia i życia obywateli”²⁰.

Zofia Daszyńska-Golińska (1866–1934)

„Wraz z wybuchem wojny i zrodzeniem się nadziei na odzyskanie przez Polskę niepodległości związała się ideowo z obozem Piłsudskiego. (...) W latach wojny cały swój czas i siły poświęciła, jak sama mówi, »usługi sprawy narodowej«. Wyjechała do Monachium, gdzie wygłaszała odczyty i pisywała do różnych czasopism na tematy »sprawy polskiej«.

Pod egidą Naczelnego Komitetu Narodowego w Wiedniu wydano kilka jej prac: *Stosunki gospodarcze Polski, Przyszła Polska, W sprawie programu gospodarczego Polski po wojnie*. Warto w tym miejscu dodać, że jeszcze na kilka lat przed wybuchem I wojny światowej Zofia Daszyńska-Golińska próbowała nakreślić, pożądane jej zdaniem, cechy ustroju gospodarczo-społecznego Polski odrodzonej. (...) Od momentu uzyskania przez Polskę niepodległości do połowy 1921 r. pracowała w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej, kierując referatem pracy kobiet i młodocianych. W tym czasie prowadziła także wykłady w Wolnej Wszechnicy Polskiej (...)”²¹.

„Prowadziła też (...) ożywioną działalność propagandową na rzecz „polskiej sprawy” w momencie zaistnienia szans na odzyskanie przez Polskę niepodległego bytu narodowego. W momencie, gdy nadzieje tyłu

¹⁸ W. Winclawski, *Suligowski Mścisław Adolf* [w:] idem, *Słownik biograficzny socjologii polskiej*, t. 4, Toruń 2011, s. 10.

¹⁹ Zob. A. Suligowski, *Potrzeba samorządu*, Warszawa 1915; idem, *O pracy społecznej opartej na organizacjach samorządowych* [w:] *Kursa społeczne odbyte w Warszawie d. 27, 28, 29 i 30 sierpnia 1907 r.*, Warszawa 1907, ss. 152–163.

²⁰ *Szkice z historii socjologii polskiej*, praca zbiorowa, red. K.Z. Sowa, Warszawa 1983, ss. 169–170.

²¹ *Ibidem*, s. 306.

pokoleń wreszcie się złączyły i Polska odzyskała niepodległość, Daszyńska-Golińska stała się wytrwałą orędowniczką idei umocnienia międzynarodowej pozycji, a przede wszystkim wewnętrznej siły młodego państwa. Uważała, że każdy obywatel ma szansę, a zarazem obowiązek wnieść swój choćby najskromniejszy udział w jej umacnianiu”²².

„Państwo jako organizacja czerpie swoją siłę ze zdolności zrzeszeniowej społeczeństwa. Minęły bowiem czasy, kiedy naród można było traktować jako masę do bezwzględnego posłuszeństwa zmuszanych poddanych. Istniejąca już sieć organizacji autonomicznych i społecznych wyrabia psychikę społeczeństwa, uruchamia siły tegoż, przyzwyczajają do karność i do wartościowania tych drobnych ogniwek, na których opiera się każde zbiorowe współdziałanie. Organizacje takie są zatem czynnikiem wielkiej wagi, podstawą dla sprawności i trwałości działań organizacji nadrzędnej, tj. państwa demokratycznego”²³.

Nie sposób przedstawić myśli wszystkich naukowców II RP i z lat ją poprzedzających, myśli o niepodległości i o samorządności Polski. Jednak warto wspomnieć choćby o Aleksandrze Świętochowskim (1849–1938). Włodzimierz Winclawski tak opisał Jego działalność:

„Jako publicysta sięgał do wybranych koncepcji socjologii dla teoretycznej podbudowy głoszonych przez siebie tez. Opisywał społeczeństwo przez pryzmat spencerowskiego ewolucjonizmu, darwinowskiej walki o byt i utylitaryzmu Milla. Teorie te posłużyły mu do wyjaśniania kluczowych problemów podejmowanych przez niego w publicystyce, czyli możliwości i środków wybicia się Polaków na niepodległość”²⁴.

Nie wolno też pominąć „pierwszego socjologa Polski” – według Ludwika Gumplowicza – Józefa Supińskiego (1804–1893). W. Winclawski napisał, że „w jego systemie teoretycznym wszystkie kwestie natury społeczno-gospodarczej rozpatrywane są przez pryzmat (...) idei wskrzeszenia niepodległej Polski. (...) wskazywał na potrzebę unarodowienia chłopów (kształtowania ich świadomości narodowej), najliczniejszej warstwy społecznej oraz tworzenia instytucji integrujących społeczeństwo narodowe (zakładanie spółek rolniczych, kas oszczędnościowych, instytucji kredytowych)”²⁵.

²² *Szkice z historii...*, op. cit., s. 318.

²³ Z. Daszyńska-Golińska, *Przyszła Polska. Ekonomiczne znaczenie połączenia Galicji i Królestwa Polskiego*, Piotrków 1917, s. 6.

²⁴ W. Winclawski, *Świętochowski Aleksander* [w:] idem, *Słownik biograficzny...*, t. 4, s. 77.

²⁵ W. Winclawski, *Supiński Józef Klemens* [w:] idem, *Słownik biograficzny...*, t. 4, ss. 17–19.

W ramach podsumowania należy przedstawić dwie niezwykle ważne opinie socjologów na temat realiów końca lat 30. XX wieku II RP w odniesieniu do samorządów. Są to opinie Feliksa Młynarskiego – Brzozy – z 1938 roku i Władysława Grabskiego z 1935 roku.

Pierwszy z nich pisał: „Jako były szeregowiec legionowy mam (...) moralne prawo protestować, gdy patrzę na próby czynienia z tradycji legionowej motoru pociągowego dla totalizmu. Próby takie są sprzeczne z duchem całej akcji niepodległościowej (...) i dla przyszłości Polski stanowią śmiertelne niebezpieczeństwo na dłuższą metę”²⁶. W dalszej części tej pracy autor podkreślił, że: „Niespełnione zadanie demokracji polega na historycznej konieczności stworzenia państwa nacjokratycznego, w którym naród – gospodarz i właściciel swojego państwa – zdobędzie stanowisko nadrzędne w stosunku do maszyny państwowej, jako swojego organu działania”²⁷.

Z kolei Władysław Grabski w *Ideji Polski* napisał m.in.:

„Bezpośrednie oddziaływanie rządu na młodzież było tylko fragmentem szerszej myśli państwowo-twórczej jaka rządowi obozu Marszałka Piłsudskiego przyświecała i jaka dała pola do wielu innych jeszcze błędów. Tą myślą była chęć podporządkowania sobie całokształtu życia społecznego we wszelkich jego objawach, podporządkowania swoim wpływom bezpośrednim składowi osobowemu ciał samorządowych oraz zarządów wszelkich zrzeszeń i korporacji, towarzystw, wszelkich spółek, spółdzielni, przysposobienia młodzieży – jednym słowem wszystkiego, co stanowi objaw życia społecznego ogółu ludności państwa. (...) Ale siła i moc państwa nie wymaga bynajmniej całkowitego podporządkowania całego życia społecznego dyrektywom organów państwowych, a w szczególności nie wymaga tego, by personel w instytucjach samorządowych i społecznych był dobierany pod wskazaniem i dyktandem rządu. Jest to co prawda modne, by tak rzec, bo tak robi faszyzm i hitleryzm. Ale to wszak nie dowodzi, by taki system był wogóle najlepszym i nie mam wątpliwości, że ten system dobrym dla Polski nie jest”²⁸.

„(...) Wielkim błędem ze stanowiska moralności publicznej i państwa była też presja przy wszelkich wyborach, a w szczególności przy

²⁶ F. Młynarski, *Totalizm czy demokracja w Polsce?*, Warszawa 1938, s. 6; zob. też: Z. Szymański, *Józefa Supińskiego teoria rozwoju społeczno-gospodarczego*, Lublin 1999, s. 306.

²⁷ F. Młynarski, *Totalizm czy...*, op. cit., s. 55.

²⁸ W. Grabski, *Idea Polski*, Warszawa 1935, ss. 51–52.

wyborach do samorządu gromadzkiego i gminnego”²⁹. To dotyczy Polski sanacyjnej.

W dalszej części *Idei Polski* Władysław Grabski napisał:

„Idea Polski legionowej naraża na szwank ideę państwową Polski w stosunku do ludu. Dla ludu Polska legionowa staje się Polską grupy panów, Polską partyjno-polską. Nie pomogą tutaj żadne głoszone hasła i opinie o podkładzie ludowym, nie pomogą osobne organizacje ludowe skoro lud jako całość ma dowody, że panowie rządzący Polską ludowi nie ufają, gdyż przy wyborach gminnych i gromadzkich narzucają mu zgóry ułożone listy i forsując je wszelkimi sposobami, często w stosunku do poczucia praworządności podstępni”³⁰.

W końcowej części *Idei Polski* Władysław Grabski – w 1935 roku (!) – pisze:

„Intuicyjnie lud pragnie, by ksiądz pilnował ambony i konfesjonału, a rząd by pilnował porządku i sprawiedliwości. Jest to tak głębokie odczucie u całego ludu na całym świecie, że najlepiej stosunek państwa do ludu układa się tam, gdzie rząd stoi ponad wszelką akcją ludowo-polityczną, pozostawiając dużo swobody w postępowaniu ludu w sprawach samorządowych. Rozpowszechnioną jest opinia, że rząd musi silnie oddziaływać na wieś, bo bez tego oddziaływania skłonna jest ona zanadto do krańcowości. (...) A co do nieprzygotowania ludu do rządzenia się w samorządzie, to przyznać trzeba, że nie lud a jego opiekunowie rządowi najczęściej mają na swoim sumieniu szereg nierozsądnych poczynań i niepotrzebnych wydatków z okresu nie tyle z lat ostatnich, co tak zwanej radosnej twórczości. Dla ukrócenia różnych niemądrych naleciałości nie potrzeba było presji na wybory samorządowe, a wystarczyło cofnięcie się administracji państwowej, z jej błędnej manji wielkości w stosunku do samorządu, manji dziś mocno osłabionej, ale jeszcze widocznej”³¹.

Wnioskować więc można, że w okresie II RP sytuacja samorządów łatwa nie była. Dostrzegali to między innymi ówcześni socjologowie: z jednej strony na rozwoju samorządności ciążyły wówczas rozbiorowe zaszłości ustrojowe, w tym zerwanie na bardzo długie lata zaborów z jej tradycją, a z drugiej – pierwsze lata niepodległości Polski poświęcone głównie obronie państwowości, scalania poszczególnych części Polski, dotąd będących pod zaborami. W tym trudnym czasie o nadrzędnym

²⁹ W. Grabski, *Idea Polski*, op. cit., s. 55.

³⁰ Ibidem, s. 68.

³¹ Ibidem, s. 153.

znaczeniu samorządów, zwłaszcza samorządu terytorialnego, dla demokratycznego państwa pisali przede wszystkim Władysław Grabski, Stanisław Grabski, Adolf Mściśław Suligowski, Feliks Koneczny, Zofia Daszyńska-Golińska i wielu innych. Należy zwrócić uwagę m.in. na pracę Wiktora Bronikowskiego pt. *Chłopscy działacze samorządowi w świetle życiorysów* (Warszawa 1938). Interesujące będzie zestawienie tych życiorysów z wiedzą socjologów międzywojnia, a zwłaszcza Władysława Grabskiego, o samorządach w II RP.

Podsumowanie

W tym szkicu przedstawione zostały poglądy wybranych polskich socjologów. Nie sposób pominąć w tym względzie innych przedstawicieli nauk humanistycznych, w szczególności historyków, ekonomistów i politologów. Oddzielną sferą, ale nie pozbawioną podstaw naukowych, jest poważna ówczesna publicystyka. Samorządność miała swoich zacnych ambasadorów wśród przedstawicieli nauki i dziennikarzy.

Niezwykłe wydają się analogie przedstawionych powyżej historycznych i współczesnych sytuacji samorządu, w szczególności terytorialnego, ale także – relacji władza, jej sprawowanie, a społeczeństwo. Można uznać za wizjonerskie spojrzenie profesora Władysława Grabskiego na te kwestie, a także na przyszłość Polski, w Jego *Ideji Polski* opublikowanej w 1935 roku. Podobne przenikliwe analizy znajdziemy w *Uwagach o bieżącej historycznej chwili Polski* Stanisława Grabskiego – książce wydanej w pierwszych latach jej niepodległości. Te prace stanowią swoistą klamrę zaprezentowanego opracowania.

Bibliografia

- Błaszczuk B., *Stanisława Grabskiego wizje polskiego państwa narodowego*, „Roczniki Socjologii Wsi” 1998, t. 26.
- Daszyńska-Golińska Z., *Przyszła Polska. Ekonomiczne znaczenie połączenia Galicji i Królestwa Polskiego*, Piotrków 1917.
- De Tocqueville A., *O Demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.
- Grabski S., *Uwagi o bieżącej historycznej chwili Polski*, Warszawa 1922.
- Grabski W., *Idea Polski*, Warszawa 1935.
- Młynarski F., *Totalizm czy demokracja w Polsce?*, Warszawa 1938.
- *Prace socjologiczne. Władysław Grabski*, red. K. Korab, Warszawa 2004.
- Suligowski A., *Potrzeba samorządu*, Warszawa 1915.
- Suligowski A., *O pracy społecznej opartej na organizacjach samorządowych [w:] Kursa społeczne odbyte w Warszawie d. 27, 28, 29 i 30 sierpnia 1907 r.*, Warszawa 1907.
- *Szkice z historii socjologii polskiej*, praca zbiorowa, red. K.Z. Sowa, Warszawa 1983.
- Szymański Z., *Józefa Supińskiego teoria rozwoju społeczno-gospodarczego*, Lublin 1999.
- Winclawski W., *Słownik biograficzny socjologii polskiej*, t. 1, Warszawa 2001.
- Winclawski W., *Słownik biograficzny socjologii polskiej*, t. 4, Toruń 2011.

Biogram

Dr inż. Mariusz Kosieradzki – absolwent Wydziału Ekonomiczno-Rolniczego SGGW oraz Podyplomowego Studium Socjologii Wsi, absolwent Szkoły Muzycznej II stopnia im. F. Chopina w Warszawie. Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego od 1986 roku. Sekretarz Stowarzyszenia Dziennikarzy im. Władysława Reymonta. Były Prezes OBOP, były Dyrektor Biura Zarządu TVP S.A. i PR S.A., były członek Rady Programowej Radia dla Ciebie, były wicedyrektor Biura Koordynacji Programowej TVP S.A. Jest autorem publikacji z zakresu socjologii wsi, socjologii mediów i socjologii polityki.

Ks. prof. zw. dr hab. Henryk Skorowski SDB
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

**Samorząd terytorialny szkołą
upodmiotowienia społeczności
i uobywatelnienia jednostki**
Local government teaches subjectivity
and develops national identity

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, podmiotowość, uobywatelnienie, społeczność lokalna, autonomia.

Streszczenie

W świetle katolickiej nauki społecznej samorząd terytorialny jest najwłaściwszym sposobem pluralizmu państwowego, decentralizacji władzy, demokracji, jest formą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Prawdziwa podmiotowość społeczności terytorialnej to możliwość swobodnego jej istnienia i działania w ramach społeczności państwowej, a także autentycznego stanowienia o sobie we wszystkich płaszczyznach codziennej egzystencji. Samorząd terytorialny zabezpiecza i gwarantuje miejscowej społeczności rzeczywistą jej autonomię i wolność w formie wyzwolenia z centralistycznych struktur społeczności państwowej i w formie zapewnienia wielorakich naturalnych praw wolnościowych i społecznych. Zabezpieczając autonomię społeczności lokalnej, stwarza szeroką płaszczyznę faktycznej aktywności i dynamiki. Samorząd lokalny jest również szkołą pełnego i autentycznego uobywatelnienia jednostki ludzkiej. Tworzy przestrzeń, w której konkretna jednostka potrafi realizować własną bytową dynamikę i aktywność. W tym obszarze rozwija się poczucie przynależności jednostki i zakorzenienia we własnym środowisku.

Keywords

local authorities, subjectivity, developing national identity, local community, autonomy

Abstract

According to the Catholic Church's teaching, local government is the best institution to promote national pluralism, decentralisation of power, democracy and subjectivity of a local community. The real subjectivity is equal to the freedom of existence and activity in the country for a community. The community needs to have right to sovereign decisions on every field. The local government ensures real autonomy understood as freedom from centralist, national structures and giving the natural, social rights for freedom. Ensuring the autonomy, it creates the space for activity and dynamism. The local government also teaches how to be a full, authentic citizen. It gives the space in which an individual realises its dynamic ideas and actions and, therefore, develops the sense of belonging and integration with the community.

Wstęp

Problem samorządu terytorialnego w myśli społecznej Kościoła należy widzieć w szerszym kontekście, jakim jest organizacja życia społeczno-politycznego. Organizacja ta domaga się funkcjonowania między innymi zasad: organicznej budowy społeczności państwowej, czyli zasady pluralizmu państwowego, decentralizacji władzy państwowej i demokracji. Zasady te, jak stwierdza Czesław Strzeszewski, domagają się „wieloaspektowej organizacji społecznej, powstawania pomiędzy jednostką a państwem szeregu społeczności pośrednich: zawodowych (korporacje), terytorialnych (samorząd terytorialny), klasowych (związki zawodowe), oświatowych (szkolnictwo prywatne), kulturowych (stowarzyszenia kulturalne); rezygnacji ze strony państwa z części swych uprawnień na rzecz niższych społeczności; szerokiego udziału faktycznego społeczeństwa w rządach krajem”¹. Oznacza to, że w obrębie państwa mogą i faktycznie powinny funkcjonować wielorakie społeczności. Samo zaś państwo jest nie jedyną, ale naczelną społecznością stojącą na czele wielu innych społeczności niższego rzędu. Co więcej społeczności te muszą posiadać określony stopień autonomii i samorządności.

W świetle katolickiej nauki społecznej najbardziej właściwym, a jednocześnie najbardziej rozpowszechnionym systemem pluralizmu państwowego, decentralizacji władzy i demokracji jest funkcjonowanie żywych i autentycznych samorządów terytorialnych. Swym charakterem są one bowiem najbardziej zbliżone do państwa. Samorząd terytorialny, wieloraki w swych postaciach i formach, w myśl katolickiej nauki społecznej ma cechy naturalnoprawny, co w konsekwencji oznacza, iż jest on po prostu odtworzeniem i utrwaleniem naturalnej ewolucji historycznej rozwoju form uspołecznienia. Zdaniem Czesława Strzeszewskiego „dzięki niemu zostają złączone całym szeregiem społeczności pośrednich dwie społeczności zasadnicze, naturalne i konieczne, jakimi są rodzina i państwo”².

Zagadnienie samorządu terytorialnego stanowi zagadnienie bardzo szerokie w katolickiej nauce społecznej. Jak wiadomo z wcześniejszych stwierdzeń w świetle katolickiej nauki społecznej samorząd terytorialny jest najwłaściwszym sposobem pluralizmu państwowego, decentralizacji

¹ C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, ss. 514–515.

² C. Strzeszewski, *Katolicka nauka...*, op. cit., s. 520.

władzy, demokracji. Wszystkie trzy zagadnienia wiążą się bezpośrednio z zagadnieniem podmiotowości społeczeństwa, a tym samym także jednostki ludzkiej. W tej też sferze wydaje się ujawniać podstawowe znaczenie samorządu terytorialnego. To też zagadnienie stanie się przedmiotem niniejszej refleksji.

Pojęcie samorządu terytorialnego

Co w świetle katolickiej nauki społecznej mieści się w pojęciu samorządu terytorialnego?

Zdaniem Czesława Strzeszewskiego posiada on trzy zasadnicze cechy: łączy wszystkich mieszkańców danego terytorium, co nadaje mu charakter powszechności; jego celem jest dobro ogólne ludności zamieszkałej na jego terytorium, co nadaje mu charakter wszechstronności; posiada władzę, która może domagać się posłuszeństwa³.

Podstawowym zatem elementem samorządu terytorialnego jest jednostka tego samorządu. I chociaż istnieje różnica w sposobie jej konstruowania „określa się ją bądź jako szczególny związek (korporację) osób stale zamieszkałych na określonym obszarze (ujęcie podmiotowe), bądź jako prawnie wyodrębnioną jednostkę podziału terytorialnego, oczywiście wraz z zamieszkałą na niej ludnością (ujęcie przedmiotowe)”⁴, to ogólnie przez samorząd terytorialny katolicka nauka społeczna rozumie obligatoryjne zrzeszenie mieszkańców danego obszaru wraz z pochodzącą z wyboru radą będącą organem ich reprezentującym⁵. Tak ujmowany w swej istocie samorząd terytorialny może powstawać na różnych poziomach. Na szczeblu najwyższym przybierać on może charakter autonomii wielkich okręgów terytorialnych, która łączyć się może z autonomią narodowościową, etniczną i regionalną. Niższe szczeble samorządu mogą się ujawniać w autonomii powiatów, gmin, wsi. Odpowiednie szczeble samorządu miejskiego to: miasto, dzielnica, bloki itp.

Zaprezentowana pokrótce koncepcja i ujęcie samorządu terytorialnego, tak jak funkcjonuje ona w katolickiej nauce społecznej, każe z kolei zapytać o jego najgłębsze podstawy, a więc raczej usprawiedliwiające jego istnienie w ramach społeczności państwowej.

³ Por. *ibidem*, s. 528.

⁴ L. Mażewski, *Ku samorządowi terytorialnemu*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1989, nr 9, s. 24.

⁵ Por. H. Galus, *Powrót do samorządów*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1989, nr 3, s. 15.

Katolicka nauka społeczna, wychodząc z określonej koncepcji społeczeństwa, uznaje, iż jego prawidłowa egzystencja i normalny rozwój oraz funkcjonowanie domaga się oparcia całego życia społecznego o określone zasady⁶. Fundamentalną z nich jest zasada personalizmu. Personalizm jako zasada życia społecznego to zasada, która określa, definiuje i zabezpiecza takie funkcjonowanie społeczeństwa, aby osoba w swej godności mogła być zabezpieczona i uszanowana. Tę też zasadę personalizmu należy uznać za podstawę i rację usprawiedliwiającą funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Idąc jednak konsekwentnie dalej, należałoby w tym miejscu zapytać o ostateczne źródło tej zasady, która w myśli katolickiej nauki społecznej jest podstawową zasadą życia społecznego, a tym samym usprawiedliwiającą także faktyczne istnienie i funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, że źródłem tej zasady nieodzownej dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa jest personalistyczna koncepcja samego społeczeństwa. Najogólniej rzecz ujmując, personalistyczna koncepcja społeczeństwa zakłada nie tylko fakt, że w całości życia społecznego wpisany jest zawsze człowiek – osoba i że wszystkie procesy historyczno-kulturowo-polityczne, które dotyczą społeczeństwa, mają swoje odniesienie do człowieka, ale oznacza fakt, że osoba jest po prostu ostatecznym i podstawowym podmiotem społeczności. Personalistyczna koncepcja społeczności zakłada i uznaje zatem, że jedynym bytem osobowym jest człowiek. Społeczność zaś jest tylko rzeczywistością porządku, a więc bytem istniejącym przez i dla człowieka⁷. Koncepcja ta wyraża zatem prawdę o pierwszeństwie i autonomii człowieka w życiu społecznym, tzn. że ramy społeczności są przestrzenią stawania się i realizacji człowieka-osoby.

Zasadnie zatem należy wnioskować, że zasada personalizmu jako naczelna i podstawowa zasada właściwie funkcjonującego społeczeństwa jest prostą konsekwencją personalistycznej koncepcji samego społeczeństwa, a więc społeczeństwa, które jest przez człowieka i dla człowieka. Oznacza to w konsekwencji, że najbardziej teoretyczną i najgłębszą podstawą samorządu terytorialnego jest człowiek w swej godności. To właśnie godność osoby domaga się oparcia życia społecznego o zasadę personalizmu, jako najwyższą zasadę i najwyższą rację porządkującą cały system społeczny na miarę wielkości człowieka, która to z kolei zasada

⁶ Por. J. Majka, *Filozofia społeczna*, Warszawa 1982, s. 165.

⁷ C. Strzeszewski, *Katolicka nauka...*, op. cit., s. 512.

mieści w sobie zasady bardziej szczegółowe, w tym między innymi zasadę pluralizmu. Tak bowiem rozumiana zasada personalizmu, której szczegółową zasadą jest zasada pluralizmu umożliwia stworzenie takich struktur, w których osoba ludzka jest uszanowana w swej godności i ma możliwość pełnego rozwoju.

Za najgłębszą zatem zasadę teoretyczną, za najgłębszą podstawę samorządu terytorialnego należy uznać samego człowieka w jego godności. Ta godność domaga się ułożenia życia społecznego w oparciu o takie zasady, które umożliwią będą funkcjonowanie szerokiego wachlarza społeczności, w których osoba ludzka odnajduje swój przydział i może realizować swoją twórczą podmiotowość. Katolicka nauka społeczna widzi zatem najgłębsze podstawy samorządu w płaszczyźnie antropologiczno-personalistycznej.

Samorząd terytorialny formą upodmiotowienia społeczności

Tak rozumiany samorząd terytorialny, gruntujący się na antropologiczno-personalistycznych podstawach, jest rzeczywistą szkołą i formą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Podejmując zagadnienie upodmiotowienia społeczności lokalnej, dotykamy ogólnego zagadnienia, jakim jest pojęcie podmiotowości bytu społecznego. Ponieważ zagadnienie podmiotowości poszczególnych bytów społecznych znajduje się współcześnie w centrum wielorakich zainteresowań, w tym miejscu ograniczyć wypada się zatem do kilku podstawowych tez w tej materii.

Przede wszystkim wyjść należy od ogólnej tezy, że społeczeństwo w myśl katolickiej nauki społecznej jest zawsze bytem realnym. Nie jest ono co prawda ani bytem substancjalnym, ani bytem osobowym, niemniej jednak faktycznym, rzeczywistym i realnym, który odgraniczyć należy od innych rodzajów bytu⁸. Dotyczy to wielorakich bytów społecznych. Każdy z nich jest zawsze realnym bytem społecznym. Podkreślenie tego faktu ma z kolei istotne znaczenie w sferze analizowanego zagadnienia podmiotowości. Dzięki owej bytowej realności każda społeczność przekształca się bowiem ostatecznie w podmiot specyficznego, zgodnego z jej naturą działania⁹.

W świetle tych stwierdzeń rysuje się wyraźnie obraz podmiotowości bytu społecznego. Jest to specyficzna podmiotowość. Pomijając

⁸ Por. J. Majka, *Filozofia społeczna*, op. cit., s. 270.

⁹ Por. T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, t. 2, Kraków 1982, s. 280.

bardziej szczegółowe analizy w tej materii ogólnie należy skonkludować, że podmiotowość bytu społecznego akcentuje i wydobywa ideę jego realności w istnieniu, godności i odpowiedzialności w sferze działania, wreszcie ideę autonomii w ramach życia społecznego.

Powyższe stwierdzenia dotyczące ogólnie rozumianej podmiotowości bytu społecznego odnieść także należy do społeczności lokalnej i terytorialnej. Dzięki swojej bytowej realności jest ona określoną społecznością przekształcającą się w podmiot specyficznego zgodnego z naturą działania. Oznacza to, że pojęcie podmiotowości społeczności terytorialnej akcentuje ideę jej realności w istnieniu i działaniu, ideę jej godności i odpowiedzialności w podejmowaniu decyzji i działaniu, wreszcie ideę suwerenności w znaczeniu społecznym, ekonomicznym i kulturowym. Prawdziwa zatem podmiotowość społeczności terytorialnej to możliwość swobodnego jej istnienia i działania w ramach społeczności państwowej, a także autentycznego stanowienia o sobie we wszystkich płaszczyznach codziennej egzystencji. Oznacza to, że podmiotowość społeczności terytorialnej niejako z natury domaga się zagwarantowania i stworzenia warunków urzeczywistnienia swej podmiotowości. A ponieważ realizacja własnej podmiotowości jest możliwa tylko i wyłącznie z jednej strony w sferze autonomii i wolności, z drugiej zaś strony aktywnej działalności, chodzi ostatecznie o stworzenie takich struktur polityczno-społeczno-gospodarczych, które gwarantować będą faktyczną autonomię społeczności terytorialnej jako warunek realizacji podmiotowości, jak i płaszczyznę działania, dzięki której owa podmiotowość może być realizowana. Wydaje się, że w dobie dzisiejszej, dobie globalizujących i unifikujących tendencji, samorząd terytorialny, zabezpieczając sferę autonomii oraz sferę aktywnej działalności, pozwala społeczności lokalnej realizować i urzeczywistniać swoją bytową podmiotowość. Należy to bliżej przeanalizować.

Wspomniano powyżej, że zagadnienie realizacji przez społeczność terytorialną własnej bytowej podmiotowości jest możliwe tylko i wyłącznie z jednej strony w sferze autonomii, z drugiej zaś strony w płaszczyźnie aktywnej działalności. Zatrzymajmy się przy pierwszym elemencie tego twierdzenia, a mianowicie, że społeczność może realizować własną podmiotowość tylko i wyłącznie w sferze faktycznej autonomii.

Autonomia jako możliwość stanowienia o sobie w różnych płaszczyznach jest formą istnienia każdego bytu społecznego. Społeczność lokalna musi mieć zatem zagwarantowaną możliwość korzystania z wolności

w ramach codziennej egzystencji państwowej. Tu wyraża się bowiem możliwość realizacja przez tę społeczność jej twórczej podmiotowości. Stąd na ile zatem samorząd terytorialny umożliwia społeczności lokalnej realizację jej podmiotowości, jest ostatecznie pytaniem, na ile gwarantuje on i zabezpiecza rzeczywistą autonomię w ramach struktur społeczności państwowej.

Problem ten jest mocno akcentowany i różnie ujmowany we współczesnej dyskusji¹⁰. W świetle poglądów wielorakich autorów samorząd terytorialny jawi się jako przestrzeń gwarantująca społeczności lokalnej rzeczywistą wolność. Czyni to niejako w dwóch wymiarach: z jednej strony poprzez wyzwolenie społeczności lokalnej, z drugiej strony poprzez rzeczywiste zagwarantowanie „wyzwolonej” społeczności możliwości korzystania z wolności i autonomii w konkretnych warunkach polityczno-społeczno-gospodarczych. W tym drugim wypadku samorząd stanowi po prostu podstawę pod możliwość korzystania z autonomii i niejako określa próg jej autentycznego urzeczywistniania. Takie ujęcie domaga się krótkiego wyjaśnienia.

Chcąc w pełni wyjaśnić, na ile samorząd terytorialny stwarza społeczności lokalnej rzeczywistą sferę wolności, trzeba sięgać do samej idei samorządu, a mówiąc bardziej precyzyjnie do idei, na której samorząd się fundamentuje. Jest to idea autonomii regionu. Idea ta ujawnia się w całej rozciągłości w relacji centrum–region. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje antagonizm pomiędzy centrum dążącym w różnej formie do ujednoclenia, centralizacji, egalitaryzacji, totalitaryzacji, a regionem dążącym do własnej autonomii i demokracji. W samorządzie chodzi zatem zawsze o autonomizację jednostki jaką jest społeczność lokalna, nie w imię odrębności dla samej odrębności, ale w imię rzeczywistej autonomii i samorządności określonego obszaru. Stąd też współczesna refleksja samorządowa jest refleksją antyetatystyczną, a w szczególności antytotalitarną na rzecz rzeczywistej wolności regionu i demokratycznego zarządzania autonomicznych wspólnot¹¹. Tu tkwi najgłębsza istota współczesnego samorządu. Wyraża się on w idei autonomii regionu w ramach współczesnego świata.

¹⁰ Por. R. Dubos, *Pochwała różnorodności*, Warszawa 1986, s. 271; B. Synak, *Nowa etniczność*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1987, nr 8, ss. 19–20; D. Tusk, *Królestwo ludzi wolnych*, „Pomerania miesięcznik społeczno-kulturalny” 1986, nr 5, ss. 1–3.

¹¹ Por. D. Tusk, *Spętani w działaniu*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1988, nr 121, ss. 14–16.

Przypomnienie zasadniczej idei, na której fundamentuje się współczesny samorząd jest istotne dla zrozumienia problemu oddziaływania samorządu na wolność społeczności lokalnej w formie jej wyzwolenia i zagwarantowania możliwości korzystania z wolności w ramach struktur państwowych.

Przed wszystkim samorząd fundamentujący się na idei autonomii regionu niejako wyzwala, tzn. uniezależnia to, co stanowi jego treść, od szeroko pojętego uniformizmu i totalitaryzmu płynących ze strony władzy centralistycznej. Ponieważ treść regionu stanowi zarówno społeczność lokalna, jak i kultura, a także terytorium, stąd można powiedzieć, że jest to wyzwolenie i uniezależnienie konkretnej społeczności z społeczeństwa zatamizowanego, jej kultury z kultury masowej oraz określonego obszaru spośród przestrzeni, których rzeczywistych ram ze względu na wielkość trudno ogarnąć. W tym przede wszystkim sensie rozumieć należy twierdzenie, że samorząd terytorialny jest czynnikiem społecznej emancypacji¹². Wydaje się, że jest on nie tylko czynnikiem emancypacji, ale sam w sobie jest rzeczywistym wyzwoleniem tych wartości, które tkwią w społeczności lokalnej z niebezpieczeństwa ich unicestwienia lub zagubienia w masie i anonimowości. W tym sensie zasadne jest stwierdzenie, że samorząd terytorialny jest wyzwoleniem społeczności lokalnej z różnych współczesnych form zniewolenia takich jak: uniformizm, totalitaryzm, anonimowość i manipulacja. Najogólniej można powiedzieć, że jest on remedium na wielorakie współczesne niebezpieczeństwa, które niesie ze sobą życie społeczne.

Rzeczywiste oddziaływanie samorządu na wolność społeczności lokalnej ujawnia się także w sferze zagwarantowania tej społeczności możliwości realizacji wolności w codziennej egzystencji. Problem ten należy widzieć także w sygnalizowanej tu idei autonomii regionu. Autonomia regionu, autonomiczne środowisko zabezpiecza i gwarantuje konkretnej społeczności lokalnej całą sferę podstawowych, naturalnych praw. Niekiedy ujmuje się to w ten sposób, że samorząd rewindykuje podstawowe wolności przysługujące w sposób naturalny określonym bytom społecznym¹³. W gruncie rzeczy chodzi zawsze o gwarancję przysługujących

¹² Por. H. Hinz, *Karnowski a regionalizm jako forma emancypacji człowieka*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1986, nr 4, ss. 1–2.

¹³ Por. E. Puzdrowski, *Wstęp do dyskusji o regionalizmie*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1988, nr 11, s. 1.

społecznościom lokalnym praw i rzeczywistej możliwości korzystania z nich. Prawa te można sprowadzić do dwóch kategorii.

Pierwszą z nich stanowią prawa wolnościowe. Jest to cały katalog szczegółowych wolności w płaszczyznach politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturowej. To właśnie prawa wolnościowe, których przedmiotem są szczegółowe wolności w sferze podejmowania decyzji i zewnętrznego działania, stoją w służbie konkretnej wolności społeczności lokalnej. Niejako wprost gwarantują tej społeczności jako społeczności bytowo wolnej, możliwość korzystania z wolności w różnych płaszczyznach. W tym sensie stanowią one jak gdyby próg autentycznej możliwości urzeczywistniania przez społeczność jej istotowej wolności a tym bardziej możliwości urzeczywistniania siebie w swej podmiotowości.

Samorząd terytorialny oprócz praw wolnościowych gwarantuje także społeczności lokalnej całokształt praw społecznych. Cała treść tych praw wyraża się w możliwości korzystania, ale przede wszystkim tworzenia wielorakich dóbr nieodzownych społeczności lokalnej do jej godnej egzystencji. Do najważniejszych zaliczyć należy korzystanie z wartości własnego środowiska, tworzenie i pomnażanie tych wartości, zarządzanie własnym regionem, korzystanie i tworzenie własnej kultury itp. Tak bardzo skrótowo scharakteryzowane prawa społeczne gwarantują społeczności lokalnej to wszystko, co nieodzowne do życia i egzystencji odpowiadającej godności tej społeczności. W gwarancji godnej egzystencji tej wspólnoty wyraża się także służebność praw społecznych wolności społeczności lokalnej. Można powiedzieć, że na tyle, na ile prawa społeczne umożliwiają tworzenie i zabezpieczenie godnej egzystencji, na tyle też służą realizacji konkretnej wolności. Zależność jest tu jasna i logiczna. Trudno np. mówić o rzeczywistym korzystaniu z wolności przez określoną społeczność bez dysponowania przez nią środkami i dobrami materialnymi (własność dóbr materialnych). Powiedzieć należy wprost, że własność, którą dysponuje społeczność lokalna, jest bazą dla szeregu przejawów wolności w życiu społecznym, gospodarczym, kulturowym. Służebność praw społecznych wobec wolności społeczności lokalnej wyraża się zatem w ich funkcji. Zabezpieczając społeczności tej godne warunki egzystencji, służą urzeczywistnianiu konkretnej wolności. Są one po prostu społeczną koniecznością wolności. W odpowiedzi zatem na pytanie, w jaki sposób samorząd terytorialny stwarza społeczności rzeczywiste warunki

korzystania z wolności, należy podkreślić, że zabezpiecza on społeczności lokalnej całą sferę podstawowych, naturalnych praw.

W kontekście przeprowadzonych powyżej analiz samorząd terytorialny jawi się jako przestrzeń gwarantująca społeczności lokalnej rzeczywistą autonomię i wolność. W sferze tak rozumianej służby wolności ujawnia się też oddziaływanie samorządu terytorialnego na możliwość urzeczywistniania przez społeczność lokalną jej twórczej podmiotowości. Nie ma bowiem realizacji własnej podmiotowości poprzez konkretny byt społeczny bez stworzenia mu rzeczywistej przestrzeni korzystania z wolności. Wolność ta stanowi warunek *sine qua non* tego, że konkretna społeczność w konkretnej rzeczywistości może realizować własną podmiotowość¹⁴.

Zagadnienie realizacji własnej podmiotowości przez byt społeczny stoi nie tylko w ścisłej relacji z wolnością, ale także z zagadnieniami aktywności i działania. Można nawet powiedzieć, że właśnie tu w sferze działania i dynamiki aktywności zasadza się cała istota jej realizacji. Wolność i autonomia jest jedynie warunkiem tego, że w konkretnych warunkach byt społeczny może realizować własną podmiotowość. Sama jednak jej realizacja dokonuje się poprzez całą sferę aktywności i działania tej społeczności. Stąd też kwestia, na ile samorząd terytorialny umożliwi społeczności lokalnej realizację jej podmiotowości, jest pytaniem, na ile gwarantuje on tej wspólnotie rzeczywistą przestrzeń manifestowania siebie w działaniu.

W wyjaśnieniu tego problemu należy wyjść od zasadniczego stwierdzenia, że dopiero na bazie autonomii i w sferze wolności, której doświadcza społeczność lokalna, możliwe jest tworzenie przez tę wspólnotę wielorakich struktur, w których ujawniać się będą jej rzeczywiste działanie i aktywność w regionie i na rzecz własnego regionu. Można zatem powiedzieć, że samorząd terytorialny, czyli samorządzenie się społeczności lokalnej, to nic innego, jak manifestowanie przez tę społeczność jej bytowej dynamiki. Można tu mówić o wielorakich strukturach działania i aktywności: ekonomiczno-gospodarczej (chodzi o wielorakie formy działania przejawiające się w dążeniu do jak najlepszego gospodarowania i zagospodarowania własnego środowiska); społecznej (budzenie wielorakich inicjatyw społecznych), kulturowej (aktywność na rzecz ochrony

¹⁴ Por. J. Majka, *Filozofia społeczna*, op. cit., s. 161.

dziedzictwa kulturowego regionu), politycznej (aktywność na rzecz autonomii regionu, zachowania wartości zagrożonych przez władzę centralistyczną i ujednoczenie, a także szeroko rozumiana działalność polityczna, której celem jest rozstrzyganie wszystkich spraw zbiorowości lokalnej dla dobra jej członków i całej wspólnoty)¹⁵.

Pomijając bardziej szczegółowe analizy w tej materii, stwierdzić należy, że aktywność społeczności lokalnej, możliwa dzięki samorządowi, to szeroki wachlarz działań zmierzających z jednej strony do aktywizacji wszystkich sił i wartości własnego środowiska, z drugiej zaś strony do maksymalnie możliwego unowocześnienia i ubogacenia życia własnej dzielnicy we wszystkich możliwych zakresach i płaszczyznach. Jest to zatem działanie w regionie i na rzecz regionu.

Samorząd terytorialny poprzez struktury, które stwarza i zabezpiecza dla działalności wspólnoty miejscowej, sam w sobie oznacza zatem uczestnictwo i partycypację, odpowiedzialność i demokratyczny sposób rządzenia środowiskiem. W ten sposób należy ujmować oddziaływanie samorządu terytorialnego na możliwość realizowania przez społeczność lokalną jej dynamizmu w działaniu.

W podsumowaniu analiz niniejszego punktu podkreślić należy, że samorząd terytorialny jest szkołą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Zabezpiecza on i gwarantuje miejscowej społeczności rzeczywistą jej autonomię i wolność w formie wyzwolenia z centralistycznych struktur i w formie zapewnienia wielorakich naturalnych praw wolnościowych i społecznych. Autonomia jest bowiem nieodzownym warunkiem realizacji przez społeczność lokalną jej bytowej podmiotowości. Podkreślić także należy, że samorząd, zabezpieczając rzeczywistą autonomię społeczności lokalnej, tym samym stwarza szeroką płaszczyznę ujawniania się faktycznej aktywności i dynamiki miejscowej społeczności. A ponieważ poprzez konkretne działanie będące manifestacją bytowej dynamiki społeczność realizuje siebie, można powiedzieć, że samorząd, dając społeczności taką możliwość, bezpośrednio służy urzeczywistnieniu jej bytowej podmiotowości.

¹⁵ Por. H. Galus, *Podmiotowość*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1986, nr 12, s. 2.

Samorząd terytorialny szkołą uobywatelnienia jednostki

Pełne znaczenie samorządu terytorialnego sięga dalej. Dotyczy ostatecznie samego człowieka, będącego w myśl katolickiej nauki społecznej podmiotem wszelkich społeczności, w tym także społeczności lokalnej. Samorząd ma także zatem odniesienie do jednostki ludzkiej. Najogólniej twierdzenie to oznacza, że na płaszczyźnie upodmiotowienia społeczności lokalnej ujawnia się także aktywność, dynamika i zaangażowanie w życie własnego środowiska konkretnego człowieka. Upodmiotowiona społeczność lokalna umożliwia bowiem tworzenie tzw. instytucji obywatelskiej, która z kolei gwarantuje pełne uczestnictwo osoby ludzkiej w życiu publicznym. W ten sposób samorząd staje się szkołą uobywatelnienia jednostki. Problem ten wymaga przybliżenia.

W pierwszej kolejności należy krótko scharakteryzować pojęcie uobywatelnienia.

Najogólniej można powiedzieć, że pojęcie uobywatelnienia to koncepcja uczestnictwa jednostki w życiu publicznym¹⁶. Oznacza to, że koncepcja ta zakłada na bazie racjonalności i odpowiedzialności jednostki postulat i gwarancję jej udziału i uczestnictwa w rozstrzyganiu podstawowych problemów życia społecznego¹⁷. Uobywatelnienie zaś, najogólniej rzecz ujmując, oznacza uczestnictwo jednostki ludzkiej w szeroko rozumianym życiu publicznym. Tak rozumiane uobywatelnienie jest konsekwencją podmiotowości osoby i potrzeby realizacji tej podmiotowości. Podejmując ten problem, dotykamy istotnego zagadnienia, jakim jest pojęcie podmiotowości osoby. W tym miejscu ograniczymy się do kilku zasadniczych tez.

Ogólnie należy stwierdzić, że podmiotowość z jednej strony akcentuje godność osoby, jej autonomię, nienależenie do nikogo innego poza sobą samym. Uwydatnia więc pozycję osoby w otaczającej ją rzeczywistości. Z drugiej zaś strony ujmuje wewnętrzne doświadczenia i przeżycia człowieka, w którym odnajduje on swoje „ja”, jako tego, który siebie posiada i sobie panuje¹⁸. W pojęciu podmiotowości chodzi zatem nie tylko o metafizyczną obiektywizację człowieka jako podmiotu całej rzeczywistości,

¹⁶ Por. L. Mażewski, *Samorządność lokalna*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1989, nr 6, s. 5.

¹⁷ Por. *ibidem*, s. 5.

¹⁸ Por. T. Styczeń, *W drodze do etyki*, Lublin 1984, s. 137.

ale także o ukazanie człowieka jako podmiotu przeżywającego to, że jest podmiotem, tzn. swoją podmiotowość.

Człowiek – osoba ma zatem niezbywalne prawo do pełnej realizacji tak rozumianej podmiotowości. A ponieważ osoba realizuje swoją podmiotowość poprzez manifestowanie swej osobowej dynamiki, chodzi ostatecznie o stworzenie i zabezpieczenie odpowiedniej płaszczyzny, w której osoba będzie w pełni zaangażowana w wielorakie struktury działania. Osoba bowiem w działaniu, podejmowaniu decyzji, uczestniczeniu w życiu polityczno-społeczno-gospodarczym doświadcza, że jest podmiotem procesów toczącej się historii i tego wszystkiego, co ją otacza.

Pojęcie uobywatelnienia oznacza zatem stworzenie takich struktur w ramach życia społecznego, w których jednostka ludzka będzie miała pełną możliwość realizowania własnej podmiotowości. A ponieważ realizacja podmiotowości dokonuje się poprzez decydowanie, działanie i aktywność, chodzi o stworzenie takich struktur, które zapewnią będą osobie możliwość pełnego uczestnictwa w wielorakich dziedzinach życia publicznego.

Tak właśnie możliwość stwarza upodmiotowiona społeczność lokalna. To właśnie upodmiotowienie tej społeczności umożliwia kształtowanie tzw. instytucji obywatelskiej. Upodmiotowienie bowiem społeczności lokalnej, to kształtowanie przez tę wspólnotę wielorakich działań na rzecz własnego środowiska. Mówiąc inaczej, na bazie autonomii i samorządzenia się społeczność lokalna tworzy wielorakie struktury, w których ujawnia się jej działanie, ale które także stają się przestrzenią aktywności i uczestnictwa konkretnej jednostki. W ten sposób następuje pełne i autentyczne uobywatelnienie, czyli autentyczne uczestnictwo osoby w różnych sferach rzeczywistości: politycznej, społeczno-gospodarczej, kulturowej.

Uobywatelnienie jednostki poprzez samorząd terytorialny, czyli uczestnictwo w wielorakich dziedzinach życia publicznego, przejawia się przede wszystkim w sferze politycznej. Jak twierdzi Lech Mażewski: „Społeczność lokalna umożliwia intensywne i bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu politycznym”¹⁹. Mówiąc o uczestnictwie w tej sferze, dotykamy zagadnienia aktywności politycznej jednostki.

Aktywność polityczna jednostki, gwarantowana przez samorząd terytorialny, ujawniać się może w dwóch niejako wymiarach: pierwszy

¹⁹L. Mażewski, *Samorządność lokalna...*, op. cit., s. 5.

stanowi możliwość udziału jednostki w rozstrzygnięciu i decydowaniu o sprawach zbiorowości społecznej dla dobra jej członków i całej wspólnoty; udział w faktycznym sprawowaniu władzy w własnym regionie w jej kreowaniu i kontroli nad nią oraz określeniu jej zadań; możliwość sprawowania albo uczestniczenia w sprawowaniu władzy politycznej. Takie rozumienie aktywności politycznej oznacza zdaniem H. Galusa, „że aktywność polityczna wyraża się nie tylko w afirmacji czegoś i współdziałaniu z jakąś siłą polityczną w ogóle czy w konkretnej sprawie, ale również nieafirmowaniu programów i posunięć, do których ma się zastrzeżenie, w nieuczestniczeniu w działaniach, które ocenia się negatywnie z punktu widzenia etycznego i społecznego w rezygnacji z funkcji i członkostwa w strukturach, do których pozytywnej roli nie ma się przekonania”²⁰. Samorząd terytorialny jest rzeczywistą szkołą tak rozumianej aktywności politycznej.

Aktywność polityczna, gwarantowana przez samorząd terytorialny, posiada także drugi wymiar. Jest to aktywność i działanie na rzecz zachowania wartości zagrożonych przez władzę centralistyczną, postęp, egalityzację, ujednoczenie²¹. Aktywność polityczna w tym wymiarze będzie zatem działaniem na rzecz autonomii i wolności jednostki oraz demokratycznego zarządzania własnym środowiskiem – regionem²². Tak rozumianej aktywności politycznej nie można jednak sprowadzać do zwykłej kontestacji niezadowolonych ze swych rządów obywateli. Aktywność ta jest ruchem politycznym pozytywnym i kreatywnym, a nie formą oczywistego buntu. Chodzi w niej bowiem o działanie na rzecz ochrony i zachowania wartości zagrożonych przez władzę centralistyczną.

Uobywatelnienie jednostki przez samorząd terytorialny ujawnia się także w płaszczyźnie społeczno-gospodarczej. Jest to po prostu aktywizacja osoby w tych dziedzinach. W dobie dzisiejszej coraz częściej podkreśla się, że zakorzenienie osoby w własnej lokalnej społeczności, a konsekwentnie dalej wyrastające na tej bazie poczucie odpowiedzialności za własne środowisko w syntezie z działaniem i aktywnością społeczności lokalnej, budzi u poszczególnych jednostek szerokie inicjatywy na rzecz własnego środowiska. Nie ulega wątpliwości, że oddziaływanie samorządu na aktywność jednostki w sferze społeczno-gospodarczej, należy widzieć w ogólnej, naturalnej, powszechnej potrzebie człowieka, jaką

²⁰ L. Mażewski, *Samorządność lokalna...*, op. cit., s. 3.

²¹ Por. D. Tusk, *Spętani w działaniu*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1988, nr 12, s. 14.

²² Por. ibidem, s. 14.

jest potrzeba „bycia u siebie”²³. Czuć się zaś u siebie to przede wszystkim być przekonanym o przynależności do określonego środowiska, które jest rzeczywiście moim środowiskiem i które w całej swej strukturze odpowiada podstawowym moim potrzebom.

Tak rozumiane poczucie „bycia u siebie” jest ogromnie istotne w całej sferze uobywatelnienia człowieka w płaszczyźnie społeczno-gospodarczej. Daje ono bowiem osobie ludzkiej gwarancję świadomości bycia sobą. Człowiek jest i czuje się naprawdę sobą przede wszystkim „u siebie”, tzn. w tej przestrzeni, która jest naprawdę jego, która przemawia do niego całą swoją strukturą. Można zatem powiedzieć, że doświadczenie bycia u siebie jest zawsze doświadczeniem bycia sobą, a więc tym, który tu żyje, działa, podejmuje decyzje. Chodzi tu o rzeczywistą integrację osoby ze środowiskiem społeczno-gospodarczym. Integracja ta z kolei pozwala jednostce ludzkiej na zrozumienie swoich obowiązków i zadań, a konsekwentnie dalej na faktyczne włączenie się w nurt życia tego środowiska w formie wielorakich działań. Rodzi się z ten sposób odpowiedzialność jednostki za własne środowisko. Pełna zaś odpowiedzialność osoby za własne środowisko to nic innego jak faktyczna jej aktywność w sferze społeczno-gospodarczej. W praktyce oznacza to, że świadomość odpowiedzialności jednostki za własne środowisko w syntezie z rzeczywistą działalnością społeczności lokalnej inspiruje konkretną jednostkę i wyzwala jej liczne inicjatywy w płaszczyźnie społeczno-gospodarczej (troska o rozwój własnego regionu, dobre nim gospodarowanie, lepsze wykorzystanie miejscowych zasobów, troska o środowisko naturalne). Wszystko to oznacza, że jednostka w sposób rzeczywisty zakorzeniona przez samorząd w własnym środowisku lokalnym, w tym przede wszystkim we własnej upodmiotowionej wspólnoty lokalnej, jest wielorako przez nią aktywizowana i dynamizowana w sferze społeczno-gospodarczej. W ten sposób samorząd sam w sobie jest rzeczywistością budzącą w osobie jej wielorakie inicjatywy w formie tzw. patriotyzmu lokalnego.

Uobywatelnienie jednostki ludzkiej, czyli tzw. jej aktywizacja i uczestnictwo poprzez samorząd, ujawnia się także w sferze kulturowej. Chodzi tu przede wszystkim o aktywizację i działalność kulturową związaną ściśle z własnym regionem. Upodmiotowienie bowiem społeczności lokalnej poprzez samorząd terytorialny to możliwość samostanowienia tej wspólnoty także w płaszczyźnie szeroko rozumianej kultury. W ten

²³ Por. D.H. Lawrence, *Studies in Classic American Literature*, London 1964, s. 5.

sposób samorządzenie się społeczności lokalnej w tej materii stwarza konkretnej jednostce ludzkiej szeroki wachlarz jej zaangażowania i aktywności w tej materii. W praktyce oznacza to wielorakie inicjatywy osoby zmierzające do zachowania i kultywowania wartości własnej lokalnej i regionalnej kultury, do ciągłego jej ożywiania i wprowadzania w życie własnej społeczności, ale także społeczności większej. Nie można jednak całej sfery aktywności kulturowej jednostki sprowadzać tylko i wyłącznie do przechowywania tego, co zastane, do tworzenia skansenu. Jeśli w tym miejscu mówimy o aktywizacji w sferze kulturowej, to chodzi także o podkreślenie, że samorząd terytorialny inspiruje i pobudza człowieka do szerokich inicjatyw na rzecz własnej lokalnej kultury. Współudział w tak pojętym tworzeniu kultury własnego środowiska jest także w najgłębszej swej istocie formą obywatelskiej odpowiedzialności, współuczestnictwa w życiu tegoż środowiska, partycypacji, tzn. formą uobywatelnienia jednostki ludzkiej. Ostatecznie zatem stwierdzić należy, że pełne uobywatelnienie osoby poprzez samorząd terytorialny, czyli uczestnictwo jednostki w wielorakich dziedzinach życia publicznego, przejawia się w kilku podstawowych sferach: politycznej, społeczno-gospodarczej, kulturowej. Są to podstawowe płaszczyzny życia publicznego.

Podsumowanie

W podsumowaniu podkreślić należy, że:

samorząd terytorialny jest formą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Przede wszystkim zabezpiecza on i gwarantuje miejscowej społeczności rzeczywistą jej autonomię i wolność w formie wyzwolenia z centralistycznych struktur społeczności państwowej i w formie zapewnienia wielorakich naturalnych praw wolnościowych i społecznych. Jest to sprawa istotna. Autonomia jest bowiem nieodzownym warunkiem realizowania przez społeczność jej bytowej podmiotowości. Można zatem powiedzieć, że samorząd, zabezpieczając autonomię, pośrednio służy realizacji podmiotowości. Wreszcie podkreślić należy, że samorząd, zabezpieczając autonomię społeczności lokalnej, tym samym stwarza szeroką płaszczyznę oraz ujawnia się w faktycznej aktywności i dynamice. A ponieważ poprzez konkretne działanie społeczność realizuje siebie, można powiedzieć, że samorząd, dając społeczności taką możliwość, bezpośrednio służy urzeczywistnieniu jej bytowej podmiotowości.

Samorząd lokalny jest rzeczywistą szkołą pełnego i autentycznego uobywatelnienia jednostki ludzkiej. Gwarantując bowiem społeczności lokalnej jej faktyczną podmiotowość, tworzy także przestrzeń, w której konkretna jednostka potrafi realizować własną bytową dynamikę i aktywność. Tu rozwija się bowiem przede wszystkim poczucie przynależności i zakorzenienia we własnym środowisku jako nieodzowny fundament działania i uczestniczenia w środowisku i na rzecz środowiska. Uczestnictwo i partycypacja zaś to nic innego, jak faktyczne uobywatelnienie konkretnej jednostki w płaszczyznach politycznej, społeczno-gospodarczej i kulturowej. Zasadne jest zatem twierdzenie, że samorząd terytorialny jest szkołą autentycznego uobywatelnienia osoby we współczesnym życiu.

Bibliografia

- Dubos R., *Pochwała różnorodności*, Warszawa 1986.
- Galus H., Podmiotowość, Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1986, nr 12.
- Galus H., *Powrót do samorządów*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1989, nr 3.
- Hinz H., *Karnowski a regionalizm jako forma emancypacji człowieka*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1986, nr 4.
- Lawrence D.H., *Studies in Classic American Literature*, London 1964.
- Majka J., *Filozofia społeczna*, Warszawa 1982.
- Mażewski L., *Ku samorządowi terytorialnemu*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1989, nr 9.
- Mażewski L., *Samorządność lokalna*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1989, nr 6.
- Puzdrowski E., *Wstęp do dyskusji o regionalizmie*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1988, nr 11.
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985.
- Styczeń T., *W drodze do etyki*, Lublin 1984.
- Synak B., *Nowa etniczność*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1987, nr 8.
- Ślipko T., *Zarys etyki szczegółowej*, t. 2, Kraków 1982.
- Tusk D., *Królestwo ludzi wolnych*, „Pomerania miesięcznik społeczno-kulturalny” 1986, nr 5.
- Tusk D., *Spełnani w działaniu*, „Pomerania. Miesięcznik społeczno-kulturalny” 1988, nr 12.

Biogram

Ks. prof. dr hab. Henryk Skorowski – socjolog. Pracuje na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Pełni funkcję Koordynatora Międzynarodowego Centrum Dialogu Międzykulturowego i Międzyreligijnego UKSW, a także jest kierownikiem Katedry Socjologii Regionalizmu i Miasta na Wydziale Nauk Historycznych i Społecznych UKSW.

W latach 1996–2005 pełnił funkcję Dziekana Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, a od roku 2005 do 2010 – funkcję Prorektora ds. Ogólnych i Badań Naukowych.

W latach 2010–2012 sprawował urząd Rektora tej uczelni.

Ks. prof. dr hab. Henryk Skorowski jest specjalistą w dziedzinie socjologii, politologii i katolickiej nauki społecznej. Obszarem Jego szczególnych zainteresowań jest teoria regionalizmu oraz problematyka praw człowieka. Posiada bogaty dorobek naukowy, dydaktyczny i organizacyjny

Na dorobek naukowy ks. prof. Henryka Skorowskiego składają się liczne publikacje książkowe.

Ks. prof. Henryk Skorowski jest również autorem ponad 300 artykułów naukowych, licznych recenzji oraz referatów na zagranicznych i krajowych kongresach, sympozjach i seminariach.

Wypromował ponad 300 magistrów i ponad 70 doktorów.

Dr Jolanta Załęczny
Muzeum Niepodległości w Warszawie

**Kształtowanie tradycji patriotycznych
i poczucia tożsamości lokalnej jako element
działalności samorządu legionowskiego.
Przykłady dobrych praktyk**

*Creating patriotic traditions and local identity as an
element of the activity of Legionowo local government.
Examples of best practices*

Słowa kluczowe

tradycje, tożsamość, patriotyzm, Legionowo, samorząd, historia

Streszczenie

Ważnym aspektem działalności samorządu na każdym szczeblu jest kształtowanie poczucia tożsamości lokalnej. Odbywa się to poprzez działania mające na celu przybliżanie przeszłości miejscowości, ukazywanie jej wkładu w historię narodu i państwa, przypomnienie postaci znaczących dla naszych dziejów. Przedstawione w tekście przykłady dobrych praktyk samorządu Legionowa dowodzą, że władze miasta i powiatu wykazują dużą aktywność, a podejmowanie działania wywierają znaczący wpływ na życie społeczności lokalnej. Popularyzacja wiedzy na temat symboli miasta i powiatu, osób zasłużonych oraz miejsc o znaczeniu historycznym wpływa na kształtowanie lokalnego patriotyzmu, a udział w obchodach rocznic buduje więzi łączące społeczność lokalną z miejscem zamieszkania, co jest szczególnie ważne w przypadku młodych wspólnot o słabo zarysowanym poczuciu związku z miejscowością.

Keywords

traditions, identity, patriotism, the town of Legionowo, local authorities, history

Abstract

Creating local identity is an important aspect of the activity of the governments at all levels. They comply with this mission by educating about the history of a region, presenting its role in the history of the country and the nation as well as reminding the historical figures, crucial for the region's development. The examples of best practices applied by Legionowo local government prove that the city and powiat authorities are very active in the region and their actions have a huge impact on the functioning of the local community. The actions popularizing the symbols of the city and powiat, the important figures and historical places of the region enhance the local patriotism among the inhabitants. Taking part in local celebrations creates bonds with the birthplace which is especially important for young communities without strong local identity.

Wstęp

Kształtowanie tradycji patriotycznych i poczucia tożsamości lokalnej jest ważnym aspektem działalności samorządu na każdym szczeblu administracji. Właściwe rozumienie rangi tych zagadnień w życiu społeczności lokalnej oraz ich znaczenia dla przyszłości regionu może istotnie wpływać na życie miasta. Realizacja zadań wynikających z powinności władz samorządowych przyjmuje różne formy. Przykład Legionowa może posłużyć do ukazania różnorodności podejmowanych inicjatyw, które mają tym większe znaczenie, że społeczność Legionowa to w dużej mierze – z uwagi na dogodne położenie tej podwarszawskiej miejscowości oraz jej intensywny rozwój – ludność przybywająca z różnych stron.

Na stronach internetowych miasta i powiatu znaleźć można informacje o historii Legionowa oraz miejscowości położonych na terenie powiatu. Przedstawione w przystępnej formie i uzupełnione materiałem ilustracyjnym są podstawowym, choć nie jedynym źródłem wiedzy o regionie¹.

Symbole: herb, flaga, hymn

Elementem identyfikującym lokalną społeczność są niewątpliwie symbole miasta i powiatu: herb, flaga, hymn. W przypadku miasta Legionowo i powiatu legionowskiego herby są mocno osadzone w realiach lokalnych.

Historia legionowskiego herbu sięga roku 1980, kiedy to na mocy uchwały ówczesnej Miejskiej Rady Narodowej z dnia 6 marca 1980 roku ogłoszono konkurs na herb miasta. Nadesłano wówczas 261 prac z różnych stron Polski. Dominował motyw balonu nawiązujący do historii zakładów balonowych, powtarzał się także motyw namiotu (nawiązanie do Zakładów Sprzętu Technicznego i Turystycznego „Aviotex”). Rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło 24 maja 1980 roku. Nadesłane prace oceniało jury powołane przez Naczelnika Miasta. Przewodniczył mu Naczelny Plastyk m.st. Warszawy Stanisław Soszyński. Jurorzy przyznali pierwszą nagrodę Jackowi Kułakowskiemu z Warszawy. Projekt herbu przedstawiał prostokątną tarczę o zaokrąglonej dolnej krawędzi. W środkowej części tarczy na czerwonym tle umieszczona została stylizowana litera L z zakończeniem w kształcie namiotu. Dolną część tarczy zajmował

¹ Zob. <https://legionowo.pl/pl/moje-legionowo/poznaj-legionowo> [dostęp: 4.09.2018].

rysunek wyszczerbionego muru nawiązujący do istniejącej w Legionowie fabryki domów. Uchwałą Miejskiej Rady Narodowej nr XI/43/80 z 17 czerwca 1980 roku projekt ten stał się obowiązującym herbem miasta.

Taki herb nie spełniał wymogów formalnych, dlatego w roku 1992 rozpisano kolejny konkurs na nową wersję herbu Legionowa. Prace konkursowe oceniała komisja, w której skład wchodził: dziennikarz, antropolog kultury i historycy, a pracom jury przewodniczył heraldyk – Andrzej Rachuba. Tym razem wygrał projekt przygotowany przez plastyka rodem z Legionowa – profesora ASP Marka Sarełły. Na białym polu umieszczony został czerwony pas symbolizujący tradycje niepodległościowe i nawiązujący do opaski powstańczej, a w prawej górnej części tarczy znalazł się czarny piktogram balonu.

W drugiej połowie lat 90. XX wieku wśród radnych zrodził się pomysł opracowania nowego herbu miasta. Pojawiło się kilka projektów. Jeden z nich przedstawiał orła legionowego na czerwonej tarczy, trzymającego w szponach srebrną tarczę z literą L. W tle znalazł się zarys namiotu i dwa spadochrony odchyłone na zewnątrz. Kolejną propozycją był orzeł wkomponowany w czaszę balonu. Z obydwu stron balon uzupełniały kotwice. Trzecia propozycja to projekt przygotowany przez zespół specjalistów z Centrum Heraldyki Polskiej: przedstawia wizerunek stylizowanego orła nawiązującego do tradycji legionowych na czerwonym tle trzymającego w szponach herb Pilawa należący do rodziny Potockich z Jabłonny. Przygotowane propozycje poddane zostały społecznej ocenie; o wyrażenie swojego stanowiska poproszono organizacje społeczne, m.in. Towarzystwo Przyjaciół Legionowa. 22 listopada 2000 roku uchwałą nr XXX/345/2000 przyjęto właśnie tę wersję herbu².

Herb Legionowa uznać można za bardzo dosłowny, symbolizuje bowiem wszystko, co najważniejsze w historii miasta. Orzeł w herbie miasta jest stylizowany na orła w godle II Rzeczypospolitej. Nawiązuje do tradycji legionowych i podkreśla wojskową tradycję miasta, które – na wniosek gen. Bolesława Roi – otrzymało nazwę „Legionowo”. W miejscowych koszarach odtworzono w 1919 roku 1. i 2. pułk piechoty, jedne z pierwszych jednostek odrodzonego Wojska Polskiego. Orzeł trzyma w szponach tarczę, na której widnieje półtrzecia krzyża srebrnego należącego do herbu Pilawa, którym pieczętował się ród Potockich z Jabłonny. Parcelacja części

² J. Załączny, *20 lat samorządu legionowskiego 1990–2010*, Legionowo 2010, ss. 153–155.

majątku dokonana przez hr. Augusta Potockiego dała początek miastu. Kolejno powstały stacja kolejowa Jabłonna Nowa (1877 r.), garnizon wojskowy (1892 r.) i huty szkła (1897 r.). W okresie międzywojennym powstała cywilna części miasta.

Herb funkcjonujący w przestrzeni publicznej odgrywa ważną rolę w kształtowaniu patriotyzmu lokalnego i poczucia tożsamości lokalnej mieszkańców.

Flaga Legionowa to trzy kolory: błękit nawiązujący do herbu Pilawa symbolizuje pokój, biel i czerwień to barwy narodowe, a w przypadku Legionowa podkreślają szczególne znaczenie osady w okresie tworzenia niepodległego państwa polskiego.

Miasto ma hejnał skomponowany przez Zenona Durkę, w ostatniej frazie nawiązujący do marszu Legionów. W lipcu 2004 roku Urząd Miasta ogłosił konkurs na miejskiego hejnalistę. Zgłosił się tylko jeden kandydat na miejskiego trębacza – Marian Cendrowski, emerytowany wojskowy, grywający w orkiestrach. Pomyślnie przeszedł sprawdzian przed autorem hymnu Zenonem Durką i został oficjalnie pierwszym w historii Legionowa hejnalistą. Miał wykonywać hejnał podczas ważnych świąt i uroczystości miejskich. Dziś hejnał – podobnie jak herb – funkcjonuje w przestrzeni miasta, jest też wykonywany podczas oficjalnych uroczystości.

Wzór herbu i flagi oraz zapis nutowy hejnału stanowią załączniki do Statutu Gminy Legionowo. Herb z pełnym opisem zamieszczony jest na stronie internetowej Legionowa. Znajduje się tam zapis nutowy oraz nagranie hymnu wykonanego na trąbce przez Grzegorza Laszczaka.

Herb powiatu również nawiązuje do tradycji legionowej. Umieszczony w błękitnym polu srebrny orzeł wzorowany jest na orle z czapek 1. Brygady Legionów. Umieszczono go między srebrnym pastorałem ze złotą krzywaśnią z prawej i srebrnym mieczem ze złotą rękojeścią ostrzem w dół z lewej. Barwa tarczy herbowej ma charakter alegoryczny. Jej błękitny kolor symbolizuje wody powiatu (Zalew Zegrzyński, Wisła, Narew, Bug, Rządza, jeziora). Symbolizujący władzę kościelną pastorał nawiązuje do przeszłości Jabłonnej i Wieliszewa. Tereny te były własnością biskupów płockich, a później biskupa Michała Jerzego Poniatowskiego, późniejszego prymasa Polski. Miecz, symbolizujący władzę książęcą i królewską, nawiązuje do dziejów Nieporętu i Serocka, miejscowości powstałych z nadania książąt mazowieckich. Powiat składa się więc z dwóch obszarów – zachodniej, związanej z tradycją własności kościelnej

(biskupstwo płockie i opactwo czerwińskie) oraz wschodniej, związanej z tradycją władzy świeckiej (księżęta mazowieccy i królowie Polski).

Orzeł – symbolizujący Legionowo, ulokowany między pastorałem i mieczem – symbolizuje umiejscowienie na styku dwóch obszarów nowej jednostki, jaką jest miasto. Tak zaprojektowany herb stanowi symboliczną mapę powiatu. Na jego fladze wykorzystano trzy kolory: na polu błękitnym znajdują się dwa równoległe pasy – górny biały i dolny żółty.

Miejsca pamięci narodowej

Wprawdzie powszechne jest przekonanie, że Legionowo to miasto bez długiej i bogatej historii, to jednak miasto oraz powiat mają w swojej historii wydarzenia i osoby godne upamiętnienia. Z tego powodu podejmowane są inicjatywy związane z upowszechnianiem wiedzy o przeszłości, które niewątpliwie służą budowaniu tożsamości lokalnej.

Przede wszystkim trzeba tu wspomnieć o upamiętnianiu osób zasłużonych w historii miasta i terenu powiatu, w czym władze samorządowe wspierają inicjatywy lokalne.

3 maja 1992 roku przy ulicy Słonecznej odsłonięto tablicę upamiętniającą postać płk. Romana Kłoczковского – dowódcy I Rejonu Marianowo-Brzozów VII Obwodu Armii Krajowej. W roku 1993 w Urzędzie Miejskim odbyło się spotkanie robocze członków Społecznego Komitetu Budowy Pomnika Polski Walczącej. Pomnik planowano zlokalizować na rondzie przy ul. Stefana Batorego i uroczyście odsłonić 3 maja 1994 roku. Inicjatorem powstania pomnika był przewodniczący legionowskiego oddziału ZZAK, Edward Dietrich. W maju 1994 roku odsłonięto Pomnik Polski Walczącej wzniesiony wg projektu Edwarda Kołakowskiego i Andrzeja Bessenika. Legionowskiej Szkole Podstawowej nr 7 nadano 8 maja 1994 roku imię VII Obwodu „Obroza” Armii Krajowej. Zaś środowisko Sybiraków uhonorowano wzniesieniem dedykowanego im kamienia przy SP nr 8 na terenie osiedla Piaski. W 1995 roku odsłonięto tablicę pamiątkową ku czci Jerzego Siwińskiego – dyrektora tajnego gimnazjum w Legionowie, potem na budynku LO upamiętniono innych nauczycieli tajnego nauczania. W 80. rocznicę odzyskania niepodległości w kościele św. Jana Kantego odsłonięto tablicę poświęconą pamięci Franciszka Amałowicza „Tatara”. 24 września 1998 roku, z okazji 20-lecia pontyfikatu Jana Pawła II, oddano do użytku park miejski

im. Jana Pawła II z symbolicznym obeliskiem. W czerwcu 2010 roku w kościele garnizonowym pw. św. Józefa Oblubieńca NMP odsłonięta została tablica pamięci ks. płk. Jana Mrugacza, Honorowego Obywatela Miasta Legionowo. Niezwykle ważnym wydarzeniem było odsłonięcie na cmentarzu legionowskim symbolicznej kwatery poświęconej żołnierzom AK z Legionowa i okolic, zmarłym w łagrze NKWD Borowicze. W uroczystości uczestniczył Prezydent Ryszard Kaczorowski. Władze samorządowe i przedstawiciele organizacji oraz mieszkańcy Legionowa corocznie biorą udział w obchodach upamiętniających 200 mieszkańców Legionowa i okolic, zamordowanych przez hitlerowców w Palmirach 26 lutego 1940 roku. Wśród nich byli działacze społeczni i polityczni, urzędnicy, rzemieślnicy, wojskowi, lekarze.

Na mocy uchwał Rady Miasta nadawane są nazwy ulicom i placom. Ich patronami są osoby zasłużone dla miasta: gen. Bolesław Roja, Mieczysław Smerek, Wanda Tomczyńska, ks. płk Jan Mrugacz, ppłk Edward Dietrich, pilot balonowy Franciszek Hynek, rotmistrz Witold Pilecki, Alina i Czesław Centkiewiczowie, rodzina Rykaczewskich.

Historia jest obecna w przestrzeni miejskiej poprzez znakowanie ulic tablicami tworzącymi Miejski System Informacji, który zainicjowała tablica upamiętniająca ks. płk. Jana Mrugacza, odsłonięta 21 października 2007 roku. Takie tablice mają na celu upowszechnianie wiedzy o osobach ważnych dla historii miasta i powiatu. Spełniają również funkcję edukacyjną i są wykorzystywane przez nauczycieli w edukacji regionalnej.

Z inicjatyw podejmowanych przez starostwo legionowskie warto wymienić choćby przygotowanie Turystycznego Szlaku Patriotycznego „Polski Walczącej”. Jednym z jego pomysłodawców był Wojciech Jeute, przewodniczący Zespołu Ochrony Pamięci Armii Krajowej. Szlak został zrealizowany z Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” w ramach środka 4.1. Rozwój obszarów zależnych od rybactwa z wyłączeniem realizacji operacji polegających na funkcjonowaniu lokalnej grupy rybackiej (LGR) oraz nabywaniu umiejętności i aktywizacji lokalnej społeczności³.

Ten pierwszy tego typu szlak na Mazowszu i jeden z nielicznych w kraju otwarto 9 czerwca 2015 roku. Liczy w sumie 140 kilometrów. Składa się na niego 78 punktów ulokowanych na trzech trasach: czarnej, zielonej

³ Zob. <https://powiat-legionowski.pl/5049-turystyczny-szlak-patriotyczny-polski-walczacej> [dostęp: 5.09.2018].

i czerwonej, przebiegających przez teren Jabłonny, Nieporętu, Serocka i Wieliszewa. Są to miejsca związane z ważnymi wydarzeniami historycznymi, między innymi: pomniki, żołnierskie mogiły i obiekty militarne. Do powiatowego szlaku zostały wydane dwujęzyczny, polsko-angielski przewodnik oraz mapa turystyczna. W 50 wybranych miejscach zainstalowane są tablice oznakowane kodami QR. W sieci jest już również dostępna internetowa wersja szlaku, czyli tak zwany wirtualny spacer⁴.

Swój własny szlak patriotyczny ma także gmina Legionowo. Liczy on 31 kilometrów długości i zawiera oznaczonych 28 ważnych dla historii miasta miejsc.

Legionowskie muzeum

Ważną rolę w kształtowaniu tożsamości lokalnej odgrywa Muzeum Historyczne w Legionowie, powołane uchwałą Rady Miasta Legionowo, w oparciu o istniejące od 2001 roku Zbiory Historyczne Miasta Legionowo. Muzeum jest jednostką miejską. Siedzibą muzeum jest zabytkowa willa „Bratki”. Powstała tam wystawa poświęcona historii miasta.

W maju 2012 roku otwarto filię muzeum „Na Piaskach” (al. Sybiraków 23), której siedzibą jest przeniesiony z terenów wojskowych przy ul. Zegrzyńskiej, odrestaurowany budynek kasyna armii carskiej z 1892 roku.

Dzięki współpracy władz miasta i województwa udało się unowocześnić muzeum. Projekt pt. *Modernizacja budynku Muzeum Historycznego w Legionowie wraz z budową pawilonu wystawowego* otrzymał dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013 (Działanie 6.1 Kultura). Wzniesiono nowoczesny pawilon wystawowy, w którym umieszczono zbiory archeologiczne, pochodzące z wykopalisk, prowadzonych od 2008 roku na terenie Centrum Szkolenia Policji.

W muzeum prezentowane są następujące wystawy stałe: wystawa biograficzna, poświęcona Alinie i Czesławowi Centkiewiczom, zawierające liczne pamiątki po małżeństwie pisarzy i polarników (zdjęcia, dokumenty, publikacje), ekspozycja archeologiczna, zawierająca eksponaty pochodzące z odkrytego na terenie miasta w 2008 roku cmentarzyska kultury łużyckiej. W filii „Piaski” znajduje się ekspozycja poświęcona stacjonującym

⁴Przewodnik *Turystyczny szlak patriotyczny Polski Walczącej* wydany przez Starostwo Powiatowe w Legionowie zob. <http://szlak.powiat-legionowski.pl/> [dostęp: 5.09.2018].

w Legionowie jednostkom wojskowym armii carskiej (1892–1915), niemieckiej (1915–1918) oraz Wojsku Polskiemu II Rzeczypospolitej (do 1939 roku). Ponadto prezentowane są eksponaty związane z okupacją hitlerowską oraz historią jednostek Ludowego Wojska Polskiego (1. Armia Wojska Polskiego, 1. Warszawska Dywizja Zmechanizowana im. Tadeusza Kościuszki).

Muzeum współpracuje ze szkołami w propagowaniu historii lokalnej, wspiera nauczycieli w realizacji edukacji regionalnej.

Działalność legionowskiego muzeum jest ceniona nie tylko przez mieszkańców. Placówka zdobywa nagrody w konkursie Mazowieckie Zdarzenie Muzealne „Wierzba”, organizowanym przez Samorząd Województwa Mazowieckiego we współpracy ze Stowarzyszeniem Muzealników Polskich, Oddziałem Mazowieckim w Warszawie⁵.

Obchody rocznic historycznych

Dla Legionowa niezwykle ważną datą jest 3 maja, rocznica nadania praw miejskich. Z tej okazji organizowane są imprezy o charakterze patriotycznym. Są to konferencje popularnonaukowe udziałem naukowców i regionalistów, okolicznościowe msze święte oraz koncerty pieśni patriotycznych połączone są z przemarszem ulicami miasta pod Pomnik Polski Walczącej. Szczególną oprawę nadawały tym obchodom stacjonujące w mieście jednostki wojskowe.

Uroczyście obchodzono w Legionowie 90. rocznicę nadania nazwy miastu. Jednym z elementów uświetnienia tej rocznicy było wyemitowanie okolicznościowego lokalnego dukata zaprojektowanego przez artystę plastyka Zbigniewa Kotyłę. Na awersie – obok nominału – umieszczono wizerunek legionisty, zaś na rewersie napis „90 rocznica nadania nazwy Legionowo 1919–2009”.

Kolejne rocznice 11 listopada są w Legionowie okazją do świętowania. Społeczność lokalna ma świadomość tradycji legionowej. Silna jest pamięć o Józefie Piłsudskim. Legionowskie obchody Święta Odzyskania Niepodległości mają charakter radosny, a jednocześnie są pełne zadumy. Przy okazji obchodów władze miasta podkreślają, że legionowianie mogą czuć się dumni, że niepodległość 1918 roku rodziła się również w Legionowie. Formy obchodów są stale wzbogacane, w roku 2008

⁵ Informacje ze strony Muzeum Historycznego: <http://muzeum.legionowo.pl/> [dostęp: 6.09.2018].

władze chciały upamiętnić rocznicę postawieniem rzeźby legionisty. Ponieważ jednak artystyczna wizja wzbudziła wiele kontrowersji, legionista pojawił się na tzw. witaczach, czyli tablicach informacyjnych zlokalizowanych na granicach miasta.

Przy wsparciu władz miasta udało się upamiętnić legionowskie ofiary zbrodni katyńskiej. Przedstawiciele organizacji społecznych oraz regionaliści wypracowali koncepcje pomnika, który dzięki wsparciu finansowemu władz został odsłonięty obok kościoła pw. Matki Boskiej Fatimskiej w 2010 roku.

Niewątpliwie istotnym elementem budowy tożsamości lokalnej są coroczne obchody rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego. Odbývają się one z inicjatywy władz oraz środowiska kombatanckiego w różnych punktach miasta, pod tablicami i pomnikami upamiętniającymi uczestników walk. W roku 2009, w 65. rocznicę Powstania prezydent Legionowa uhonorował wszystkich żyjących kombatanów pamiątkowym medalem. Podobny charakter mają obchody rocznicy wybuchu II wojny światowej. Władze miasta i powiatu, przedstawiciele policji, wojska, duchowieństwa, członkowie organizacji kombatanckich, stowarzyszeń, mieszkańcy miasta i regionu spotykają się wówczas tradycyjnie na cmentarzach Legionowa oraz okolicznych miejscowości.

Są też rocznice bardziej współczesne. Na legionowskie obchody 25-lecia „Solidarności” złożyło się wiele imprez, na które zaprosił mieszkańców prezydent Legionowa. 27 sierpnia 2005 roku w legionowskim muzeum otwarto wystawę „Historia Polski na znaczkach konspiracyjnej »Solidarności«”; dzień później w kościele św. Jana Kantego odbył się koncert w wykonaniu orkiestry Sinfonia Varsovia. W rocznicę podpisania porozumień sierpniowych zorganizowano spotkanie w parku im. NSZZ „Solidarność” z udziałem władz samorządowych oraz przedstawicieli Zarządu regionu NSZZ „Solidarność”. Do legionowskiego kalendarza zapisały się obchody rocznicy wprowadzenia stanu wojennego oraz obchody Dnia Papieskiego⁶.

Kształtowaniu postaw patriotycznych oraz budowaniu poczucia tożsamości lokalnej dobrze służą działania organizacji pozarządowych, m.in. Towarzystwa Przyjaciół Legionowa. Władze miasta i powiatu wspierają działalność TPL poprzez dofinansowywanie wydawnictwa i „Rocznika Legionowskiego” oraz patronowanie promocjom publikacji o tematyce

⁶ Szerzej na ten temat: J. Załęczny, *20 lat samorządu legionowskiego...*, op. cit., ss. 161–167.

regionalnej⁷. Podobne wsparcie otrzymują od miasta i powiatu stowarzyszenia kombatanckie, organizacje pomagające dzieciom i młodzieży (Fundacja na Rzecz Dzieci i Młodzieży im. Wandy Tomczyńskiej). Organizowane są otwarte konkursy na realizację zadań publicznych z zakresu podtrzymywania tradycji narodowych, pielęgnowania oraz rozwoju świadomości narodowej, kulturalnej i tożsamości lokalnej. Wsparcie otrzymują od samorządu TPL, ZHP, Stowarzyszenie Amicus, Scena 210, Zarząd Rejonowy Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

Budowaniu tożsamości lokalnej sprzyja organizacja konkursów wymagających od uczestników znajomości historii miasta i powiat, np. konkurs „Legiony a niepodległość Polski 1914-1918” i „Konkurs Wiedzy o Polskim Państwie Podziemnym, Armii Krajowej i Szarych Szeregach”. W konkursach biorą udział uczniowie szkół z terenu miasta i powiatu, laureaci otrzymują nagrody ufundowane przez władze samorządowe, instytucje i sponsorów.

Na jeszcze jedną inicjatywę warto zwrócić uwagę. Z inspiracji władz Legionowa powstał – dzięki współpracy z Narodowym Centrum Kryptologii i Zespołem Szkół – największy w Polsce mural historyczny. Dzieło przedstawiające 1050 lat chwały oręża polskiego ma ponad 750 m długości i około 2 120 m² powierzchni. Przedstawia najważniejsze zdaniem twórców oraz Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) bitwy stoczone w naszej historii, zaczynając od Cedyni (972 rok) po Karbałę (2007 rok).

Uhonorowanie osób szczególnych

W 1995 roku uchwałą Rady Miejskiej ustanowiono tytuł „Honorowy Obywatel Miasta Legionowo”. Wśród uhonorowanym tym mianem są żołnierze AK: Wanda Tomczyńska, Edward Dietrich, Ludwik Schmidt, Andrzej Paszkowski, Lucjan Speltstesper, Feliks Litwiniak, Bronisława Romanowska-Mazur, żołnierz 1. Dywizji WP Teofila Bojkowska, ks. płk Jan Mrugacz – duszpasterz i działacz społeczny, lekarz i społecznik Zygmunt Pryszmont, aktor Artur Żmijewski, Ryszard Kaczorowski, Alina i Czesław Centkiewiczowie⁸.

⁷ Zob. J. Załęczny, *Monografia Towarzystwa przyjaciół Legionowa 1979–2009*, Legionowo 2009, ss. 151–167.

⁸ Zob. <https://legionowo.pl/pl/miasto-legionowo/honorowi-obywatele> [dostęp: 5.09.2018].

Z inicjatywy artystki Barbary Retmaniak powstała w ratuszu galeria Honorowych Obywateli Miasta Legionowo. Otwarto ją 24 marca 2010 roku⁹.

Oprócz tytułu Honorowego Obywatela osoby zasłużone nagradzane są też statuetką „Zasłużony dla Legionowa im. gen. Bolesława Roi”. Jako pierwszy otrzymał ją w roku 2006 ks. Lucjan Szcześniak. Dziś lista nagrodzonych jest długa, są na niej działacze społeczni, ludzie kultury, nauczyciele, trenerzy. Do tej pory uhonorowano nią 22 osoby¹⁰. Statuetka jest dowodem uznania dla ich pracy, a uroczyste jej wręczenie jest okazją do publicznego prezentowania takich osób.

Podsumowanie

Wyszczególnione tu działania to wybrane przykłady dobrych praktyk samorządowych w zakresie kształtowania tradycji patriotycznych i budowania poczucia tożsamości lokalnej. Na przykładzie Legionowa widać, że władze miasta i powiatu przejawiają dużą aktywność w tym zakresie, a podejmowane działania wywierają znaczący wpływ na życie społeczności lokalnej. Sukcesywne wspieranie – także finansowe – działań inicjowanych przez organizacje i stowarzyszenia dobrze służy budowaniu więzów łączących społeczność lokalną z miejscem zamieszkania, co jest szczególnie ważne w przypadku młodych wspólnot o słabo zarysowanym poczuciu związku z miejscowością.

Bibliografia

- Strona internetowa <http://muzeum.legionowo.pl/> [dostęp: 6.09.2018].
- Strona internetowa <http://szlak.powiat-legionowski.pl/> [dostęp: 5.09.2018].
- Strona internetowa <https://legionowo.pl> [dostęp: 5.09.2018].
- Strona internetowa <https://powiat-legionowski.pl/5049-turystyczny-szlak-patriotyczny-polski-walczacej> [dostęp: 5.09.2018].
- Załączny J., *20 lat samorządu legionowskiego 1990–2010*, Legionowo 2010.
- Załączny J., *Monografia Towarzystwa przyjaciół Legionowa 1979-2009*, Legionowo 2009.

⁹ Zob. <https://legionowo.pl/pl/a/1874-honorowa-galeria> [dostęp: 5.09.2018].

¹⁰ Zob. <https://legionowo.pl/pl/zasluzeni-mieszkanicy-legionowa> [dostęp: 5.09.2018].

Biogram

Dr Jolanta Załączny – historyk (doktor nauk humanistycznych w zakresie historii najnowszej) i polonista, regionalista, Kierownik Działu Historii i Badań Naukowych Muzeum Niepodległości w Warszawie; pracownik naukowo-dydaktyczny na Wydziale Historycznym Akademii Humanistycznej w Pułtusk.

Zainteresowania naukowe: historia Polski II poł. XIX wieku oraz okresu międzywojennego, losy uczestników Powstania Styczniowego, obecność Polaków w historii innych narodów, szeroko rozumiany regionalizm mazowiecki, edukacja muzealna.

Autorka książek, tj. *Monografia Towarzystwa Przyjaciół Legionowa 1979–2009* (2009), *20 lat samorządu legionowskiego 1990–2010* (2010), *Powiat warszawski w latach II Rzeczypospolitej. Życie społeczno-polityczne, gospodarcze i kulturalne* (2015), *Władysław Jagniątkowski (1856–1930). Biografia niebanalna* (2016), *Sienkiewicz. Dwa pogrzeby i pamięć* (2016), *Tradycje patriotyczne elementem kształtowania zbiorowej świadomości historycznej w II Rzeczypospolitej* (2017), a także ponad 100 artykułów i tekstów w pracach zbiorowych.

Zastępca redaktora naczelnego czasopisma humanistycznego „Niepodległość i Pamięć”, Członek Rady Naukowej „Rocznika Kresowego”, Redakcji „Studiów Mazowieckich”, Rady Wydawniczej „Rocznika Legionowskiego”.

Członek Rady Muzealnej przy Muzeum Kultury Kurpiowskiej w Ostrołęce; Światowej Rady Badań nad Polonią, Stowarzyszenia Muzealników Polskich Oddziału Mazowieckiego; Komisji Badań nad Historią Syberii Komitetu Historii Nauki i Techniki PAN, Rady Naukowej ds. Regionalizmu przy Radzie Krajowej Ruchu Stowarzyszeń Regionalnych RP.

Część II.
Gospodarcze aspekty samorządności

Part II.
Economic aspects of local governing

Dr hab. Agata Balińska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Rola samorządu terytorialnego
w rozwoju turystyki
– przykład województwa mazowieckiego**
*The role of the local governments
in tourism development
– illustated by Mazovian Voivodeship*

Słowa kluczowe

województwo mazowieckie, gospodarka turystyczna, ustawodawstwo w zakresie turystyki

Streszczenie

Tekst został poświęcony problematyce roli samorządu terytorialnego (wojewódzkiego) w rozwoju turystyki. Jako przykład wybrano województwo mazowieckie, które jest miejscem recepcji turystyki biznesowej i kulturowej (głównie Warszawa) oraz wypoczynkowej i wiejskiej (tereny poza aglomeracją). Stan rozwoju turystyki na terenie Mazowsza zanalizowano, biorąc pod uwagę wielkość ruchu turystycznego i gospodarki turystycznej. Zaprezentowane dane pokazały, że Mazowsze zajmuje pozycję lidera na krajowym rynku turystycznym. Przedstawione zostały też zadania samorządu wojewódzkiego wynikające z ustawodawstwa w zakresie turystyki oraz ustawy o samorządzie wojewódzkim, jak również główne działania w zakresie informacji i promocji turystycznej.

Keywords

Mazovian Voivodeship, tourism industry, legislation in tourism

Abstract

The article treats the role of a local government in the development of tourism industry. The Mazovian Voivodeship serves as an example being a recipient of the business and cultural tourism in Warsaw and of the recreation and country tourism outside of the city. The condition of tourism development in Mazovia has been analysed by the tourists flow and the tourism economy. The data places the voivodeship on the leadership position on the national arena. The other responsibilities of the local government resulting from the tourism legislation and the voivodeship authorities act have been equally shown as well as its main information and promotion actions.

Wstęp

Turystyka jest ważną gałęzią gospodarki, ale jej rola w poszczególnych regionach jest zróżnicowana. Województwo mazowieckie, choć nie jest postrzegane jako typowo turystyczne, ma dobrze rozwiniętą bazę noclegową i cieszy się dużym zainteresowaniem turystów krajowych i zagranicznych. Najważniejszym ośrodkiem turystycznym Mazowsza jest Warszawa. To ona jest destynacją turystyki biznesowej i kulturowej. Tereny poza aglomeracją, a szczególnie obszary wiejskie, są miejscem realizacji wyjazdów wypoczynkowych, aktywnych, rodzinnych często weekendowych mieszkańców stolicy. Celem artykułu jest wskazanie roli samorządu województwa mazowieckiego w rozwoju turystyki na terenie województwa. Przesłanką do wyboru takiej problematyki badań była właśnie skala rozwoju turystyki na terenie Mazowsza, którą pokrótce zaprezentowano w pierwszej części tekstu. Opisane zadania i działania samorządu wynikają w większości z ustawodawstwa w zakresie turystyki oraz ustawy o samorządzie wojewódzkim. Pominięto szczegółową analizę przywołanych aktów prawnych, co wynika z powszechnego dostępu do nich oraz ich zmienności (od 1 lipca br. obowiązują dwie ustawy obejmujące branżę turystyczną). W badaniach wykorzystano dane wtórne: dane statystyczne, akty prawne i opracowania naukowe, które poddano analizie.

Stan rozwoju turystyki w województwie mazowieckim

W województwie mazowieckim, podobnie jak w innych regionach, działania samorządu wynikają zarówno z uwarunkowań prawnych, jak i poziomu atrakcyjności turystycznej regionu i stanu rozwoju regionalnej gospodarki turystycznej.

Rozwój usług turystycznych uzależniony jest od skali popytu na nie. Województwo mazowieckie jest dość licznie odwiedzane przez turystów krajowych i zagranicznych (Tabela 1).

Tabela 1

Liczba podróży krajowych i przyjazdów turystów zagranicznych w układzie województw w 2016 roku (w milionach podróży)

Województwo	Krajowe podróże długookresowe ^A	Krajowe podróże krótkookresowe ^A	Przyjazdy turystów zagranicznych ^B
dolnośląskie	1,2	1,9	2,2
kujawsko-pomorskie	0,7	1,1	0,4
lubelskie	0,6	1,7	1,0
lubuskie	0,3	0,5	1,0
łódzkie	0,5	1,1	0,7
małopolskie	2,3	3,5	3,0
mazowieckie	1,5	3,9	3,0
opolskie	0,1	0,4	0,4
podkarpackie	1,1	1,5	1,1
podlaskie	0,4	0,9	1,0
pomorskie	3,3	2,4	1,7
śląskie	0,9	1,7	1,2
świętokrzyskie	0,5	0,6	0,2
warmińsko-mazurskie	1,1	1,4	0,5
wielkopolskie	0,6	1,7	1,1
zachodniopomorskie	2,7	2,4	1,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A) Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w 2016 roku. MSiT; B) Charakterystyka przyjazdów nierezydentów do Polski w 2016 roku. MSiT. Zob. <https://msit.gov.pl> [dostęp: 20.02.2018].

W przypadku wyjazdów długookresowych, traktowanych jako urlopowe, województwo mazowieckie uplasowało się w 2016 roku na czwartym miejscu, za pomorskim, zachodniopomorskim i małopolskim. Jest jednak liderem w liczbie przyjmowanych turystów krótkookresowych (weekendowych oraz biznesowych, którzy przyjeżdżają poza weekendem) i razem z województwem małopolskim w przyjmowaniu turystów zagranicznych.

Turyści i odwiedzający jednodniowi korzystają z usług różnych podmiotów zaliczanych do gospodarki turystycznej. W literaturze gospodarka

turystyczna dzielona jest najczęściej na bezpośrednią i pośrednią. Do bezpośredniej zaliczamy te jednostki gospodarcze, których działalność służy jedynie lub głównie turystyce i które istnieją ze względu na rozwój turystyki¹. Są to przede wszystkim: obiekty hotelarskie, obiekty gastronomiczne zlokalizowane w turystycznych obiektach noclegowych, turystyczny transport pasażerski (kolej linowa, wąskotorowa), biura podróży, producenci sprzętu sportowo-turystycznego, wytwórcy pamiątek, placówki handlowe zajmujące się sprzedażą artykułów sportowo-turystycznych, pamiątek, literatury i map turystycznych, placówki kulturalne, obiekty sportowo-rekreacyjne, urzędnicy i zakłady uzdrowiskowe, podmioty zajmujące się promocją i propagandą turystyczną, kantory wymiany walut²:

Do pośredniej gospodarki turystycznej zalicza się całą grupę przedsiębiorstw, instytucji i organizacji, które odpowiadają na potrzeby zarówno uczestników ruchu turystycznego, jak i innych konsumentów; są to przede wszystkim: sektor bankowy, sektor ubezpieczeniowy, pozostały transport pasażerski, pozostałe placówki handlowe, poczta i telekomunikacja, instytucje ochrony środowiska naturalnego, przedsiębiorcy przemysłu samochodowego, przedsiębiorstwa produkujące wyposażenie dla obiektów hotelarskich, placówki komunalne. Podział ten jest w dużym stopniu umowny, a trudności w klasyfikowaniu gospodarki turystycznej wynikają z tego, że z usług świadczonych w obiektach włączonych do gospodarki turystycznej korzystają nie tylko turyści i odwiedzający jednodniowi, ale również inni odbiorcy, w tym mieszkańcy terenów recepcyjnych. Z drugiej strony uczestnicy ruchu turystycznego kupują dobra i usługi, których głównymi odbiorcami jest ludność miejscowa i które nie są zaliczane do gospodarki turystycznej. Na trudności w klasyfikowaniu gospodarki turystycznej i kontrowersje, jakie budzą proponowane klasyfikacje, zwraca również uwagę Grzegorz Gołębski³. W tabeli 2 zaprezentowano podstawowe dane obejmujące główne grupy przedsiębiorstw bezpośredniej gospodarki turystycznej w województwie mazowieckim.

¹ M. Łazarek, R. Łazarek, *Gospodarka turystyczna*, Warszawa 2002, s. 29.

² *Ekonomika turystyki*, red. A. Panasiuk, Warszawa 2006, ss. 52–53.

³ *Kompendium wiedzy o turystyce*, red. G. Gołębski, Warszawa 2002, ss. 134–136.

Tabela 2

Wybrane dane opisujące stan rozwoju gospodarki turystycznej na terenie województwa mazowieckiego na tle pozostałych województw (2016 i 2018 rok)

Województwo	Liczba turystycznych obiektów noclegowych ^A	Liczba hoteli ^A		Stopień wykorzystania miejsc noclegowych w hotelach ^A	Placówki gastronomiczne w turystycznych obiektach noclegowych ^A	Liczba organizatorów i pośredników turystycznych ^B
		ogółem	*****			
dolnośląskie	950	245	7	39,0	778	364
kujawsko-pomorskie	392	121	1	35,8	345	142
lubelskie	422	107	1	31,7	279	155
lubuskie	299	65	-	31,9	225	64
łódzkie	357	113	-	34,1	300	226
małopolskie	1 489	335	15	48,0	1 152	618
mazowieckie	528	251	13	49,8	519	984
opolskie	177	64	1	30,5	163	87
podkarpackie	582	147	1	32,6	406	150
podlaskie	263	47	-	35,0	175	87
pomorskie	1602	193	8	43,2	781	334
śląskie	646	209	3	36,4	551	582
świętokrzyskie	252	104	1	29,1	208	82
warmińsko-mazurskie	512	113	4	38,0	457	124
wielkopolskie	694	229	3	33,0	578	352
zachodniopomorskie	1 344	120	3	54,1	773	184

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A) *Turystyka 2016*, GUS 2017, ss. 138–157; w statystykach GUS uwzględnione są tylko obiekty z 10 i więcej miejscami noclegowymi. B) *Centralna Ewidencja Organizatorów i Pośredników Turystycznych*, stan na 21.02.2018, <https://turystyka.gov.pl> [dostęp: 21.02.2018].

Pomimo tego, że pod względem liczby turystycznych obiektów noclegowych województwo mazowieckie jest dopiero na ósmym miejscu w kraju, to uwzględniając liczbę hoteli, w tym biznesowych (pięciogwiazdkowych), jest to miejsce drugie (Tabela 2). Relatywnie wysoki jest również stopień wykorzystania obiektów noclegowych. W województwie tym największa jest również liczba biur podróży posiadających status organizatora

turystyki i/lub pośrednika turystycznego (obsługują one głównie ruch wyjazdowy).

Informacji o stanie rozwoju gospodarki turystycznej dostarcza też Polska Klasyfikacja Działalności (PKD 2007). Turystyce nie została poświęcona odrębna sekcja, ale znajdujemy ją w różnych miejscach, tj.:

- sekcja I, dział 55 – hotele i podobne obiekty zakwaterowania, pola kempingowe (włączając pola dla pojazdów kempingowych) i pola namiotowe;
- sekcja I, dział 56 – restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne, przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (catering) oraz pozostała usługowa działalność gastronomiczna;
- sekcja N, dział 79 – działalność agentów turystycznych, pośredników turystycznych i organizatorów turystyki.

Wpływy do budżetu państwa z działu 55 wynosiły w 2016 roku ponad 389,8 mln zł, z tego największy był udział województwa mazowieckiego (Tabela 3). Zdecydowanie większe były wpływy z działu 56 i wynosiły 784,4 mln zł. Najmniejszy był wkład działu 79 i wynosił około 279 mln⁴. Również i w tych działach województwo mazowieckie miało największy udział (Tabela 3).

Tabela 3

Udział poszczególnych województw we wpływach z działów 55, 56, 79 na rzecz budżetu państwa w 2016 r. (w%)

Województwo	Działy PKD		
	55	56	79
dolnośląskie	8,7	7,0	7,8
kujawsko-pomorskie	3,6	2,8	2,8
lubelskie	1,7	2,6	1,8
lubuskie	2,0	1,6	0,9
łódzkie	2,9	3,3	2,5
małopolskie	13,2	10,0	15,3
mazowieckie	27,7	38,7	37,5
opolskie	0,3	2,1	0,0
podkarpackie	2,9	1,9	1,9

⁴ *Wpływy podatkowe z turystyki w Polsce w latach 2014–2016. Raport.* Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2017, ss. 55–62, <https://www.msit.gov.pl/> [dostęp: 20.02.2018].

podlaskie	1,3	2,1	1,0
pomorskie	4,5	7,7	4,2
śląskie	7,0	6,5	7,8
świętokrzyskie	3,0	1,3	1,4
warmińsko-mazurskie	4,6	2,3	1,5
wielkopolskie	5,8	4,9	9,0
zachodniopomorskie	10,9	5,2	4,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wpływy podatkowe z turystyki w Polsce w latach 2014-2016. Raport*. Instytut badań rynku Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2017, ss. 55–62; <https://msit.gov.pl> [dostęp: 22.02.2018].

Według danych systemu REGON (na dzień 31.12.2017) w dziale 79 funkcjonowało w Polsce około 13,8 tys. podmiotów, z czego 97,7% stanowił sektor prywatny, a aż 64,5% prowadzone było przez osoby fizyczne. Jest to sektor zdominowany przez mikroprzedsiębiorstwa. W 97,9% wszystkich przedsiębiorstw tego działu zatrudnienie nie przekracza 9 osób. W dziale 55 funkcjonowało 36,9 tys. podmiotów. Do sektora prywatnego zaliczało się 96,2% (77,8% prowadzonych było przez osoby fizyczne). Mikroprzedsiębiorstwa stanowiło 95% podmiotów w dziale 55. W dziale 56 znalazło się najwięcej – 96,8 tys. podmiotów, z czego 98,4% zaliczało się do sektora prywatnego, a 71,1% było prowadzonych przez osoby fizyczne. Również i w tym dziale zdecydowanie przeważały mikroprzedsiębiorstwa stanowiące 96,2% podmiotów⁵.

W Tabeli 4 zaprezentowano liczbę podmiotów zaliczanych do sekcji I i N oraz ich udział w liczbie podmiotów gospodarczych w ogóle.

Tabela 4

Podmioty gospodarki narodowej (bez osób fizycznych prowadzących wyłącznie indywidualne gospodarstwa rolne) województw oraz sekcji PKD (stan na 31.12.2017)

Województwo	Liczba podmiotów		W % podmiotów ogółem	
	Sekcja I	Sekcja N	Sekcja I	Sekcja N
dolnośląskie	10 909	11 412	3,0	3,1

⁵ REGON, <http://stat.gov.pl/> [dostęp: 20.02.2018].

kujawsko-pomorskie	4 655	5 653	2,4	2,9
lubelskie	4 574	4 421	2,6	2,5
lubuskie	3 117	2 969	2,7	2,6
łódzkie	5 982	6 439	2,4	2,6
małopolskie	14 375	11 778	3,8	3,1
mazowieckie	20 774	32 110	2,6	4,0
opolskie	2 903	2 943	2,9	2,9
podkarpackie	4 659	4 433	2,7	2,6
podlaskie	2 464	2 333	2,4	2,3
pomorskie	15 399	8 386	5,2	2,9
śląskie	14 359	13 287	3,1	2,8
świętokrzyskie	2 910	2 487	2,6	2,2
warmińsko-mazurskie	3 688	3 442	2,9	2,8
wielkopolskie	9 967	13 422	2,4	3,2
zachodniopomorskie	12 984	7 126	5,8	3,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie REGON, <http://stat.gov.pl/> [dostęp: 20.02.2018].

Najwięcej podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON w sekcjach I i N znajduje się właśnie w województwie mazowieckim. Biura podróży, czyli podmioty zaliczane do sekcji N, w województwie mazowieckim, mają najwyższy, spośród województw, udział wśród podmiotów zaliczanych do gospodarki narodowej. Potwierdza to tezę, że województwo mazowieckie jest ważnym rynkiem emisyjnym turystyki, a biura podróży ułatwiają organizację tych wyjazdów. W przypadku podmiotów sekcji I udział ten jest zdecydowanie niższy. Najwyższy jest w województwach zachodniopomorskim i pomorskim (ponad 5%).

Istotne znaczenie ma też wielkość wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) z działalności podmiotów zakwalifikowanych do działu 55, które w 2015 roku wynosiły około 7 mln zł i wzrosły w stosunku do roku wcześniejszego o niemal 40%. W województwie mazowieckim były ponad 2 mln zł – to rekordowy, niemal pięciokrotny wzrost w stosunku do roku wcześniejszego⁶. Wpływy z działu 56 wynosiły w tym samym roku około 3,9 mln na poziomie krajowym i około 900 tys. w województwie mazowieckim.

⁶ *Wpływy podatkowe...*, op. cit., s. 57 [dostęp: 22.02.2018].

Według oficjalnych danych w sekcji I (zakwaterowanie i gastronomia) w 2016 roku zatrudnionych było w województwie mazowieckim około 29,8 tys. osób, w tym 17,8 tys. kobiet, a w sekcji N (obejmującej biura podróży) 87,4 tys. osób (41,1 tys. to kobiety)⁷.

Zadania urzędu marszałkowskiego wynikające z ustawodawstwa w zakresie turystyki

Głównym aktem prawnym dotyczącym turystyki była do niedawna ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 o usługach turystycznych. Była ona kilkakrotnie nowelizowana. Zadania urzędów marszałkowskich w zakresie turystyki uległy rozszerzeniu po nowelizacji ustawy w 2005 roku. Od 1 stycznia 2006 roku urzędy przejęły kompetencje przypisane wcześniej (od 1998 r) urzędom wojewódzkim w zakresie⁸:

„występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów” (Art. 5),

- prowadzenia rejestru przedsiębiorstw (organizatorów turystyki i pośredników; Art. 7),
- kontroli przedsiębiorstw (organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych (Art. 9),
- kontroli organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Art. 24),
- nadawania, zawieszania i przywracania uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek osobom będącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej (Art. 24),
- powołania komisji dla kandydatów na pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Art. 25),
- zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów, nadania im kategorii oraz prowadzenie ich ewidencji (Art. 38).

*Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*⁹ zniósła obowiązek posiadania szczególnych uprawnień przez pilota wycieczek i przewodnia turystycznego (poza przewodnikiem górskim), co zmieniło zakres obowiązków marszałka.

⁷ Rynek pracy w województwie mazowieckim w 2016 r., GUS, Warszawa 2017, s. 43.

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 nr 133 o usługach turystycznych Dz.U. z 2006 r. poz. 1600.

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 482.

Od 1 lipca 2018 roku obowiązują nowe przepisy. Ustawa o usługach turystycznych została zastąpiona przez *Ustawę z dnia 24 listopada 2017 roku o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych* oraz *Ustawę o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych*¹⁰:-

Zapisy ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych nie obejmują już pośrednika turystycznego (tak było w ustawie o usługach turystycznych z 1997 r.), ale organizatora turystyki, agenta turystycznego i przedsiębiorcę ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych. Zadania marszałka, podobnie jak wcześniej, obejmują: prowadzenie rejestru organizatorów

turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, kontrolę wymienionych wcześniej przedsiębiorstw, ewentualne wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru i postępowanie w wypadku bankructwa przedsiębiorstwa.

Podstawowe obowiązki marszałka, które wynikają z ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych to: prowadzenie rejestru organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich, kontrola tych organizatorów, powołanie komisji egzaminacyjnej, nadanie uprawnień przewodnikom górskim, zaseregowanie obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów, nadanie im kategorii i prowadzenie ich ewidencji oraz powołanie zespołu oceniającego obiekty hotelarskie w zakresie spełniania wymagań.

Zadania samorządu województwa w zakresie turystyki wynikające z ustawy o samorządzie wojewódzkim

Zgodnie z zapisami *Ustawy z 1998 roku o samorządzie wojewódzkim* do zadań samorządu wojewódzkiego zaliczana jest „kultura fizyczna i turystyka”. Część pozostałych zadań również wiąże się z turystyką, w tym:

- kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami,
- modernizacja terenów wiejskich,
- zagospodarowanie przestrzenne,
- ochrona środowiska,
- transport zbiorowy i drogi publiczne,
- ochrona praw konsumentów,

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 2361.

- przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy,
- działalność w zakresie telekomunikacji¹¹.

Turystyka jest z jednej strony beneficjentem wymienionych powyżej zadań (np. dotyczących transportu i telekomunikacji), a z drugiej sposobem na ich zrealizowanie. Przykładem są tu działania w zakresie zapobiegania bezrobociu i jego redukcji. W przedsiębiorstwach bezpośrednio i pośrednio gospodarki turystycznej zatrudnienie znajdują przedstawiciele różnych zawodów z różnym poziomem wykształcenia. Znaczenie turystyki w generowaniu miejsc pracy jest problematyką często podejmowaną przez badaczy, w tym przede wszystkim przez Renatę Seweryn, Aleksandrę Milczarek, Agatę Balińską, Annę Sieczko, Jana Zawadkę, Magdalenę Kachniewską, Elżbietę Nawrocką, Agnieszkę Niezgode, Adama Pawlicza, Ludwika Mazurkiewicza, Andrzeja Kowalczyka, Beatę Meyer, Władysława W. Gaworeckiego, Mirosława Mikę¹².

Rola turystyki została podkreślona również w „Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze”. Piszono o niej w kontekście: dziedzictwa przyrodniczego, wód geotermalnych, walorów kulturowych. Analizowana jest przede wszystkim jako możliwość wykorzystania wielu zasobów, które nie są możliwe do pełnego wykorzystania przez inne formy działalności. Podkreślono w niej również, że rozmieszczenie bazy noclegowej i ruchu turystycznego na terenie województwa charakteryzuje duża nierównomierność.

Na poziomie województwa przygotowano też „Strategię Rozwoju Turystyki w Województwie Mazowieckim na lata 2014–2020”¹³. W preambule do tego dokumentu napisano, że poza grą sił rynkowych „potrzebna jest także mądra, skoordynowana i długofalowa polityka turystyczna samorządu województwa, nastawiona na to, by dzięki turystyce rosła jakość życia mieszkańców (...) regionu”¹⁴. W wizji oraz obszarach

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. nr 91 o samorządzie województwa. Dz.U. z 2018 r. poz. 913, Art. 14.1.

¹² R. Seweryn., *Wkład turystyki w tworzenie miejsc pracy w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej po 1989 roku. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 41 (1/2015), ss. 390–399; A. Milczarek, *Gospodarcze znaczenie turystyki w krajach Unii Europejskiej*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2017, nr 47/1, ss. 137–147; A. Balińska, A. Sieczko, J. Zawadka, *Turystyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2014; A. Balińska, *Znaczenie turystyki w rozwoju gmin wiejskich na przykładzie obszarów peryferyjnych wschodniego pogranicza Polski*, Warszawa 2016; M. Kachniewska, E. Nawrocka, A. Niezgoda, A. Pawlicz, *Rynek turystyczny. Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Warszawa 2012; *Społeczności lokalne a turystyka. Aspekty społeczne, kulturowe, ekonomiczne*, red. L. Mazurkiewicz, A. Kowalczyk, Warszawa 2008; B. Meyer, *Funkcje turystyki [w:] Ekonomika turystyki*, red. naukowa A. Panasiuk, Warszawa 2006, ss. 31–44; W.W. Gaworecki, *Turystyka*, Warszawa 2000; M. Mika, *Przemiany pod wpływem turystyki na obszarach recepcji turystycznej [w:] Turystyka*, red. naukowa W. Kurek, Warszawa 2011, ss. 406–436.

¹³ Zob. <https://www.mazovia.pl> [dostęp: 15.06.2018].

¹⁴ *Strategia rozwoju turystyki w województwie mazowieckim na lata 2014–2020*, s. 2; zob. www.mazovia.pl [dostęp: 15.06.2018].

strategicznych poza poprawą wizerunku, konkurencyjności branży turystycznej, spójności w polityce turystycznej, aktywizacji turystycznej mazowieckiej młodzieży wskazano też na konieczność polepszenia współpracy Warszawy z pozostałą częścią województwa. Do każdego z obszarów przypisano cele strategiczne i programy. Realizacje niektórych z nich może zauważyć mieszkaniac regionu, np. program „Rok Wisły” (2017; program w ramach obszaru strategicznego „Większa spójność Mazowsza i Warszawy”).

Działania urzędu marszałkowskiego województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju turystyki to przede wszystkim: wydawanie publikacji promocyjnych, administrowanie stroną internetową, realizowanie projektów typu „Dworzec TO. Kultura”, konkursów np. „Mazowiecki konkurs fotografii kulinarnej”, uczestniczenie w targach turystycznych i konferencjach naukowych. Urząd marszałkowski jest ważnym członkiem Mazowieckiej Regionalnej Organizacji Turystycznej i współuczestniczy w działaniach na rzecz rozwoju turystycznego Mazowsza, w tym kampanii „Moda na Mazowsze”.

Podsumowanie

Zadania samorządu wojewódzkiego w zakresie turystyki można podzielić na trzy podstawowe grupy:

- bezpośrednia i pośrednia ochrona konsumenta na rynku turystycznym,
- planowanie rozwoju turystyki na terenie województwa,
- promocja i informacja turystyczna.

To urząd marszałkowski jest instytucją, która na mocy prawa wydaje zezwolenia i kontroluje organizatorów turystyki oraz przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, dokonuje zaseregowania i kategoryzacji obiektów hotelarskich, wydaje zezwolenia podmiotom szkolącym kandydatów na przewodników górskich, powołuje komisję egzaminacyjną i dokonuje kontroli przedsiębiorstw. Klienci korzystający z usług obiektów hotelarskich otrzymują zatem wystandaryzowany zakres i poziom jakości usług, a kupując imprezę turystyczną lub powiązane usługi turystyczne mają pewność, że na wypadek bankructwa przedsiębiorcy urząd marszałkowski zapewni im powrót do kraju. Bardzo ważnym zadaniem jest też uwzględnienie turystyki w strategii rozwoju województwa, nie tylko jako formy działalności gospodarczej, ale przede

wszystkim sposobu na wykorzystanie potencjału całego terenu. Ostatnie z wymienionych zadań to informacja i promocja. W przypadku analizowanego województwa zadanie to jest trudne przede wszystkim dlatego, że aglomeracja warszawska i pozostała część województwa to niemal niezależne destynacje turystyczne. Główny rynek recepcyjny turystyki zagranicznej, biznesowej i kulturowej to właśnie Warszawa, a pozostałe obszary, szczególnie wiejskie, to obszar recepcyjny turystyki weekendowej, aktywnej, rodzinnej przede wszystkim dla mieszkańców stolicy. Tym niemniej osoby szukające informacji o atrakcjach Mazowsza znajdują ją na stronie internetowej, w punktach informacji turystycznej, na targach czy innych nośnikach promocji (prasa, katalogi).

Bibliografia

- Balińska A., Sieczko A., Zawadka J., *Turystyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2014.
- Balińska A., *Znaczenie turystyki w rozwoju gmin wiejskich na przykładzie obszarów peryferyjnych wschodniego pogranicza Polski*, Warszawa 2016.
- *Centralna Ewidencja Organizatorów i Pośredników Turystycznych*, www.turystyka.gov.pl [dostęp: 21.02.2018].
- *Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w 2016 roku*, MSiT, <https://msit.gov.pl> [dostęp: 20.02.2018].
- *Charakterystyka przyjazdów nierezydentów do Polski w 2016 roku*, MSiT, <https://msit.gov.pl> [dostęp: 20.02.2018].
- *Ekonomika turystyki*, red. A. Panasiuk, Warszawa 2006.
- Gaworecki W.W., *Turystyka*, Warszawa 2000.
- Kachniewska M., Nawrocka E., Niezgoda A., Pawlicz A., *Rynek turystyczny. Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Warszawa 2012
- *Kompendium wiedzy o turystyce*, red. Gołembski G., Warszawa 2002.
- Łazarek M., Łazarek R., *Gospodarka turystyczna*, Warszawa 2002.
- Meyer B., *Funkcje turystyki [w:] Ekonomika turystyki*, red. naukowa A. Panasiuk, Warszawa 2006, ss. 31–44.
- Mika M., *Przemiany pod wpływem turystyki na obszarach recepcji turystycznej [w:] Turystyka*, red. naukowa W. Kurek, Warszawa 2011, ss. 406–436.
- Milczarek A., *Gospodarcze znaczenie turystyki w krajach Unii Europejskiej. Studia i Prace WNEIZ US*, nr 47/1 2017, ss. 137–147.
- REGON, stat.gov.pl/ [dostęp: 20.02.2018].
- *Rynek pracy w województwie mazowieckim w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017.
- Seweryn R., *Wkład turystyki w tworzenie miejsc pracy w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej po 1989 roku. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 41 (1/2015), ss. 390–399.

- *Społeczności lokalne a turystyka. Aspekty społeczne, kulturowe, ekonomiczne*, red. red. Mazurkiewicz L., Kowalczyk A., Warszawa 2008.
- *Strategia rozwoju turystyki w województwie mazowieckim na lata 2014–2020*, www.mazovia.pl [dostęp: 22.03.2018].
- *Turystyka 2016*, GUS, Warszawa 2017, stat.gov.pl/ [dostęp: 20.02.2018].
- Ustawa o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2361.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013, poz. 482.
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 roku o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, Dz.U. z 2017, poz. 2361.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 nr 133 o usługach turystycznych Dz.U. z 2006 r. poz. 1600.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. nr 91 o samorządzie województwa. Dz.U. z 2018 r. poz. 913.
- *Wpływy podatkowe z turystyki w Polsce w latach 2014–2016. Raport*. Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2017, <https://www.msit.gov.pl> [dostęp: 20.02.2018].
- www.mazovia.pl [dostęp: 15.06.2018]
- *Zróżnicowanie atrakcyjności turystycznej powiatów województwa mazowieckiego*, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa 2012, www.warszawa.stat.gov.pl [dostęp: 24.03.2018].

Biogram

Dr hab. Agata Balińska – doktor habilitowany nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii, kierownik Zakładu Turystyki i Rozwoju Wsi, Katedry Ekonomiki Edukacji Komunikowania i Doradztwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW, autorka ponad 100 publikacji naukowych w zakresie turystyki, w tym monografii pt. *Znaczenie turystyki w rozwoju gmin wiejskich na przykładzie obszarów peryferyjnych wschodniego pogranicza Polski* (2016).

Mgr Paweł Dziemdziała
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Powstanie i rozwój samorządu
na przykładzie powiatu zgierskiego**
*Creation and development of local government
illustrated by the Zgierski powiat example*

Słowa kluczowe

samorząd powiatowy, powstanie powiatu zgierskiego, rozwój powiatu zgierskiego

Streszczenie

Historię najnowszą powiatu zgierskiego rozpoczyna reforma administracji publicznej, w ramach której podjęto działania nakierowane na rozwiązanie sytuacji administracyjnej na północnym terenie województwa łódzkiego. Pierwotnie zakładano utworzenie jednego, dookólnego powiatu ziemskiego łódzkiego z siedzibą w Łodzi. W 1998 roku zdecydowano o powstaniu powiatu zgierskiego z siedzibą w Zgierzu. W skład powiatu weszły: miasto Głowno, miasto Ozorków, miasto Zgierz, miasto i gmina Aleksandrów Łódzki, miasto i gmina Stryków, gmina Głowno, gmina Ozorków, gmina Parzęczew i gmina Zgierz. Terytorium, na którym znajdują się wymienione miejscowości, w dobie staropolskiej należało głównie do województwa łęczyckiego (na obszarze staropolskiego powiatu łęczyckiego leżały współczesne miejscowości, tj. Zgierz, Ozorków, Parzęczew, a do powiatu brzezińskiego – miejscowość Stryków) oraz do województwa rawskiego (miasto Głowno). Powiat zgierski został oficjalnie utworzony 1 stycznia 1999 roku w ramach reformy administracji publicznej¹.

Keywords

poviat authorities, Zgierski poviat creation, Zgierski poviat development

Abstract

The public administration reform starts the contemporary period in Zgierski poviat history. The reform included activities targeted to improve the functioning of the administration in Łódź Voivodeship. The original concept assumed the creation of one poviat surrounding its governor seat - the city of Łódź. However, in 1998, the decision was made to establish Zgierski poviat with the governor seat in Zgierz. The poviat included towns of Głowno, Ozorków, Zgierz, Aleksandrów Łódzki (and the municipality samely named), Stryków (and the municipality) and municipalities of Głowno, Ozorków, Parzęczew and Zgierz. Once, the aforementioned towns belonged to Łęczyca Voivodeship, already non-existent administrative unit including Łęczyca poviat (towns like Zgierz, Ozorków and Parzęczew) and Brzeziny poviat (with Stryków), and Rawa Voivodeship (with the city of Głowno). Zgierski poviat was formally created the 1st of January 1999 under the public administration reform².

¹ Starostwo Powiatowe w Zgierzu, Strategia Rozwoju Powiatu Zgierskiego na lata 2013–2020, Zgierz 2013, s. 12.

² Poviat Governing Office in Zgierz, The Development Strategy for Zgierski poviat between 2013 and 2020, Zgierz, 2013, p.12.

Wstęp

W Polsce samorząd terytorialny, najczęściej nazywany gminnym, został przywrócony w 1990 r. 1 stycznia 1999 roku wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny i trzy szczeble samorządu: gminny, powiatowy i wojewódzki. W Polsce jest 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu oraz 2 478 gmin³. W Polsce tylko niewielka część zadań lokalnych i regionalnych jest realizowana przez agendy administracji rządowej, które bezpośrednio podlegają władzy centralnej. Istotna część zadań administracyjnych, niemająca znaczenia ogólnokrajowego, jest realizowana przez samorząd terytorialny. Czynią to organy samorządowe, które są podporządkowane odpowiedniej wspólnotcie lokalnej (gminnej, powiatowej) bądź regionalnej (wojewódzkiej) i reprezentują jej interesy. Samorząd terytorialny jest instytucją, częścią ładu demokratycznego, którego publiczne zadania stanowią miarę decentralizacji administracji; dla rzeczywistości społeczno-politycznej stanowi podstawowy element становienia o sobie przez wspólnotę⁴.

Samorząd terytorialny, jako podmiot życia kulturowo-cywilizacyjnego, optymalizuje interesy ogółu społeczeństwa, zespalaając tradycję i wyzwania społeczno-polityczne oraz kształtując kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej, a także wspierając rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych. Jego istotą jest jego powołanie do wykonywania określonych zadań publicznych, a w tym zakresie niezależności wobec administracji rządowej, ograniczonej uprawnieniami kontrolnymi rządu. Samorząd terytorialny jest ogniwem łączącym płaszczyznę działań społeczno-politycznych i ekonomicznych w procesie demokratyzacji życia kulturowego⁵.

Powstanie powiatu zgierskiego

W 1993 roku Zarząd Miasta Zgierza podjął działania dla rozwiązania tej sprawy na terenie północnej części województwa łódzkiego.

³ Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2017-r-,7,14.html> [dostęp: 01.06.2018].

⁴ S.S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014, s. 4.

⁵ S.S. Dębski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit.

Rysunek 1

Mapa powiatu zgierskiego












Źródło: Gmina Zgierz, mapy.

Burmistrzowie i wójtowie oraz zdecydowana większość gmin poparły propozycję utworzenia powiatu zgierskiego z siedzibą w Zgierzu jako korzystniejszą w porównaniu z propozycją utworzenia jednego powiatu ziemskiego z siedzibą w Łodzi. Poparta została ona uchwałami rad gmin: Miasta Zgierza, Miasta Ozorkowa, Gminy Zgierz, Gminy Ozorków i Gminy Parzęczew. Tak ukształtowany terytorialnie powiat liczył ponad 160 tys. mieszkańców, spełniając z nadmiarem przyjęte przez rząd założenia, dotyczące tworzenia struktur powiatowych⁶.

⁶ Zob. <http://www.powiat.zgierz.pl/album-o-powiecie-zgierskim/ilustrowany-album-o-powiecie-zgierskim> [dostęp: 01.06.2018].

Tabela 1
Ludność i powierzchnia w ramach powiatu

Ip.	Herb	Gmina	Siedziba	Powierzchnia (km ²)	Ludność	Gęstość zaludnienia (osób/km ²)
1.		Aleksandrów Łódzki	Aleksandrów Łódzki	116,43	26 851	230,62
2.		Głowno	Głowno	104,77	4 908	46,85
3.		Ozorków	Ozorków	95,51	6 661	69,74
4.		Parzęczew	Parzęczew	103,89	5 025	48,37
5.		Stryków	Stryków	157,90	12 203	77,28
6.		Zgierz	Zgierz	199,05	11 766	59,11
7.		Głowno	–	19,84	14 989	755,49
8.		Ozorków	–	15,46	20 445	1322,45
9.		Zgierz	–	42,33	58 164	1374,06
Razem	–	9	6	855,18	161 012	188,28

Źródło: Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Propozycja ta uwzględniała również istniejące uwarunkowania historyczne i kulturowe oraz rzeczywiście istniejące powiązania typu powiatowego. 7 sierpnia 1998 roku rząd zdecydował, że powstanie powiat zgierski z siedzibą w Zgierzu. W skład powiatu weszły następujące gminy: miasto Głowno, miasto Ozorków, miasto Zgierz, miasto i gmina Aleksandrów, miasto i gmina Stryków, gmina Głowno, gmina Ozorków, gmina Parzęczew, gmina Zgierz. Powiat zgierski został powołany 1 stycznia 1999 roku w ramach reformy administracji publicznej. Akt jego utworzenia odebrał 23 listopada 1998 roku pierwszy Starosta Powiatu⁷.

⁷ Starostwo Powiatowe w Zgierzu, *Strategia Rozwoju...*, op. cit.

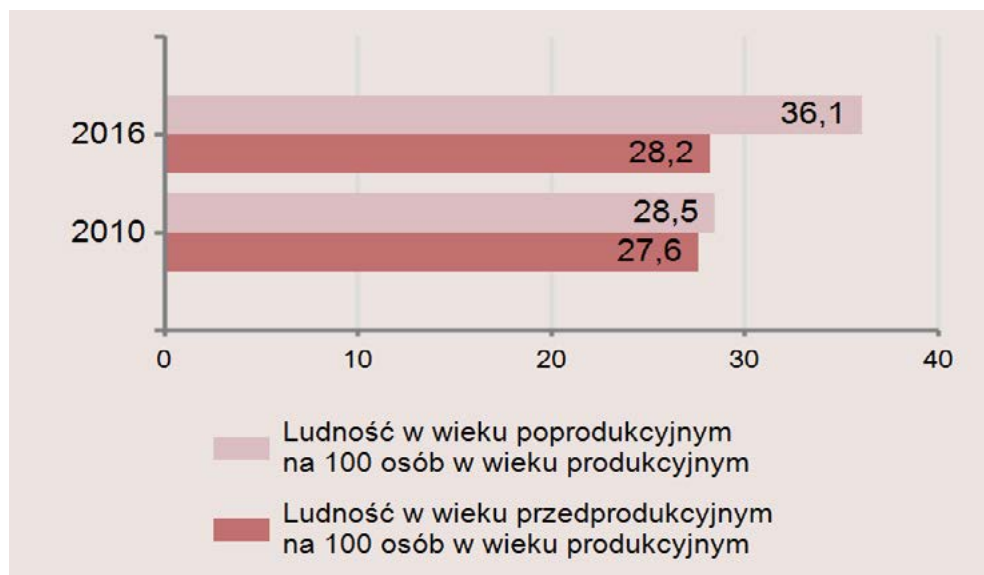
Rozwój powiatu zgierskiego

„Powiat zgierski – kraina możliwości” to hasło promujące powiat zgierski, które powstało prawie 20 lat temu. Dzięki dziewięciu gminom wchodzącym w skład powiatu są na tym terenie zarówno samorządy bardzo dobrze rozwinięte gospodarczo, jak Stryków czy Aleksandrów Łódzki, rolniczo jak choćby gmina Głowno, tereny inwestycyjne, jak i te przyciągające bogactwem walorów przyrodniczych – Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich czy liczne rezerваты przyrody⁸. Biegające przez powiat zgierski szlaki komunikacyjne ułatwiają rozwój gospodarczy tych terenów, ale także istotnie wpływają na wzrost liczby turystów. Położenie powiatu zgierskiego w centrum Polski jest wyjątkowe w skali całego kraju ze względu na usytuowanie na tym terenie skrzyżowania dwóch najważniejszych autostrad A1 i A2. Doskonałe warunki logistyczne spowodowały, że na terenie gminy Stryków, na ponad 400 ha, ulokowali się krajowi i światowi inwestorzy. Prężnie rozwija się gmina Aleksandrów Łódzki, w której znajduje się m.in. pierwsza w Polsce stacja szybkiego ładowania samochodów elektrycznych, na terenie zakładu koncernu ABB, który ma tam swoją siedzibę. Dodatkowo obecność innego lidera gospodarczego – Procter & Gamble to efekt wieloletnich starań władz lokalnych, w wyniku czego powstała jedna z podstref Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Skutkuje to stabilizacją ekonomiczną i możliwością rozwoju. Na terenach wiejskich rozwija się rolnictwo, hodowla zwierząt oraz sadownictwo. W Bratoszewicach odbywają się największe imprezy branżowe w regionie, tj. Wojewódzka Wystawa Zwierząt Hodowlanych i Targi Rolne w Sercu Polski.

Miasto Głowno znane jest z produkcji wyrobów bieliźniarskich i cukierniczych. W Strykowie dominują logistyka i dystrybucja, w Aleksandrowie Łódzkim – przemysł kosmetyczny, włókienniczy i elektro-energetyczny, w Ozorkowie – ceramiczny, odzieżowy, medyczny i mleczarski, w Parzęczewie – przemysł alkoholowy i uprawa owoców. Z kolei zgierski przemysł tworzą firmy reprezentujące m.in. branże: tekstylną, metalową, chemiczną i poligraficzną.

⁸ Zob. <http://www.powiat.zgierz.pl/album-o-powiecie-zgierskim/ilustrowany-album-o-powiecie-zgierskim> [dostęp: 01.06.2018].

Wykres 1
Współczynnik obciążenia demograficznego⁹

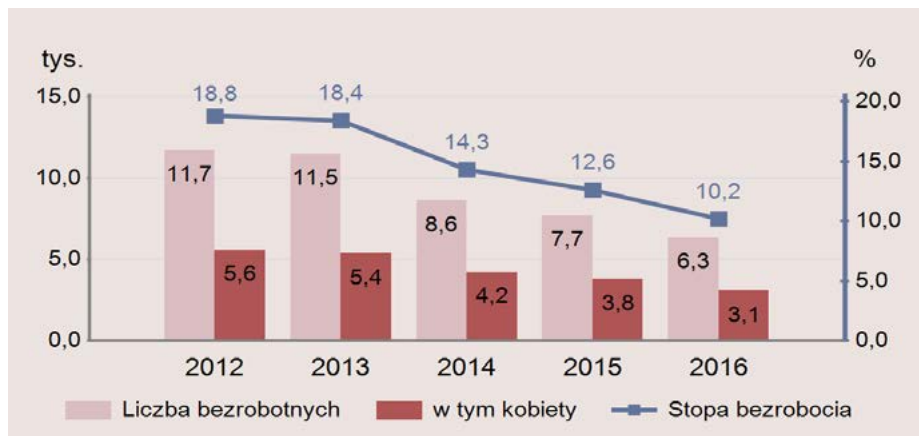


Źródło: Urząd Statystyczny w Łodzi, 2017 r.

W ciągu ostatnich dwóch lat obserwować mogliśmy w powiecie zgierskim odwrócenie niekorzystnego trendu liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Spadła ona po raz pierwszy od kilku lat – i to spadła zdecydowanie – do poziomu porównywalnego z tym z początku roku 2009 (a więc przed globalnej dekonjunktury związanej ze światowym kryzysem finansowym). Jednak należy zwrócić uwagę na niepokojący wzrost stosunku liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym tzw. współczynnik obciążenia demograficznego, który niestety rośnie w powiecie.

⁹ Zob. www.lodz.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/ [dostęp: 01.06.2018].

Wykres 2
Bezrobocie rejestrowane¹⁰



Źródło: Urząd Statystyczny w Łodzi, 2017 r.

Turystyka, sport i rekreacja

Atrakcje przyrodnicze, urokliwe zakątki, zbiorniki wodne oraz ciekawe zabytki sprawiają, że powiat zgierski jest chętnie odwiedzany przez turystów, a mieszkańcy szukający wypoczynku z pewnością znajdą coś dla siebie. W 2015 r. powiat zgierski odwiedziło ponad 54 tys. turystów, co uplasowało go wśród najchętniej odwiedzanych powiatów w województwie łódzkim¹¹.

Na uwagę zasługują nieprzeciętne walory przyrodnicze miasta i gminy Głowno. Przez miasto przepływają trzy rzeki: Mroga, Mrożyca i Brzuśnia. Głowno jest otulone lasami. Jeden z kompleksów tworzy tu blisko 27-hektarowy rezerwat przyrodniczy „Zabrzeźnia”. Elementem na skalę ogólnopolską jest projekt edukacyjny realizowany w gminie Zgierz, który zdobył I nagrodę na najlepszy regionalny produkt agroturystyczny w skali kraju. Wozami drabiniastymi i bryczkami można dotrzeć do starej kuźni czy zabytkowego młyna wodnego.

¹⁰ Zob. www.lodz.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/ [dostęp: 01.06.2018].

¹¹ Zob. <http://www.powiat.zgierz.pl/album-o-powiecie-zgierskim/ilustrowany-album-o-powiecie-zgierskim> [dostęp: 01.06.2018].

Powiat zgierski jest regionem, który od wielu lat stawia również na sport. Na terenie powiatu organizowane są często zawody sportowe, a to za sprawą m.in. krytych pływalni, kilku boisk wielofunkcyjnych, hal sportowych i nowoczesnych ośrodków sportu. Zawodnicy z powiatu, choćby Roksana Zasina zdobywa medale nie tylko na mistrzostwach Polski, ale również Europy, a nawet świata. Powiat zgierski jest także miejscem, w którym wychowało się kilku olimpijczyków. Obecnie rosną ich młodzi następcy, ponieważ uczniowie szkół powiatowych z powodzeniem startują w imprezach o randze wojewódzkiej i ogólnopolskiej.

Podsumowanie

Położenie powiatu zgierskiego w centrum Polski, na skrzyżowaniu istniejących autostrad i szlaków kolejowych, sprawia, że jest to jeden z najlepszych terenów inwestycyjnych. Dużym atutem regionu są podstrefy Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej zlokalizowanej w Aleksandrowie Łódzkim, Ozorkowie i Zgierzu oraz parki przemysłowe w Strykowie.

Sprawne pozyskiwanie środków zewnętrznych z Unii Europejskiej ma i będzie miało wpływ na dalszy rozwój powiatu. Duże znaczenie na rozwój zarówno poszczególnych gmin, jak i całego powiatu ma profesjonalne zarządzanie przez samorządowców.

Należy nadmienić, iż przyjęta *Strategia Rozwoju Powiatu Zgierskiego na lata 2013–2020* jest kluczowym dokumentem strategicznym, który poprzez swoją zawartość, a także sposób dochodzenia do uwzględnionych w nim rozwiązań, wyznacza długofalowe kierunki jego rozwoju oraz wskazuje działania, których realizacja przyczyni się do rozwoju obszaru. Uchwalenie *Strategii...* nie zamyka jednak możliwości wprowadzania zmian, prowadzenia konsultacji społecznych i składania propozycji działań inwestycyjnych, zgodnie z pojawiającymi się uzasadnionymi potrzebami lokalnymi¹².

¹² T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 12.

Bibliografia

- Dębski S.S., *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 1999.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
- Starostwo Powiatowe w Zgierzu, *Strategia Rozwoju Powiatu Zgierskiego na lata 2013–2020*, Zgierz 2013.
- *Vademecum Samorządowca*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2017.
- www.lodz.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/ [dostęp: 01.06.2018].
- www.powiat.zgierz.pl/album-o-powiecie-zgierskim/ilustrowany-album-o-powiecie-zgierskim [dostęp: 01.06.2018].
- www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2017-r-,7,14.html [dostęp: 01.06.2018].

•

Biogram

Mgr Paweł Dziemdziała – doktorant na Wydziale Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, absolwent Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Obszar zainteresowań naukowych: samorząd terytorialny, PR i edukacja ekologiczna. Wieloletni pracownik administracji samorządowej i spółek prawa handlowego.

Dr inż. Kinga Gruziel
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Wybrane ekonomiczne przesłanki
funkcjonowania samorządu
terytorialnego w Polsce**
*Selected premises for the functioning
of local authorities in Poland*

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, efektywność, dobra publiczne

Streszczenie

Celem opracowania było wskazanie w oparciu o literaturę przedmiotu, ekonomicznych przesłanek funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Przedmiotem analizy było zidentyfikowanie pojęcia, cech i zadań samorządu terytorialnego oraz wskazanie istoty samorządności. Drugim aspektem badawczym było wyjaśnienie kategorii efektywności oraz prób jej pomiaru zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym. W opracowaniu wskazano najważniejsze sposoby szacowania efektywności samorządu terytorialnego w oparciu o teorie Charlesa Tiebouta i Kurta Wicksella. Praktyczny wymiar efektywności odniesiono do modeli teoretycznych opartych na zasadach konkurencji i odpłatności za usługi publiczne. Zagadnienia przedstawiono w kontekście ekonomii sektora publicznego, a zwłaszcza zależności pomiędzy procesem dostarczania dóbr publicznych a obciążeniami publiczno-prawnymi.

Keywords

local authorities, efficiency, public goods

Abstract

The aim of the article was to indicate the economic premises for the functioning of local authorities in Poland basing on the literature concerning the subject. The analyses included the identification of the term, characteristics and functions of a local government and defining the idea of self-governing. The study aimed to clarify the categorisation of effectiveness and to measure it in terms of micro- and macroeconomics. The article discusses the most important methods of estimating the levels of effectiveness of a local government basing on Charles Tiebout's and Knut Wicksell's theories. The practical aspect of effectiveness is referred to theoretical ideas which are basing on principles of competition and payment for public services. The issues are outlined in the context of public sector economy and, most importantly, of the interdependencies between the process of delivering public goods and regulatory and public burdens.

Wstęp

Samorząd terytorialny jest postrzegany jako jedna z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa, normowana w aktach prawnych najwyższego rzędu, łącznie z VII rozdziałem Konstytucji RP. Jednak trudno znaleźć definicję tego pojęcia zarówno w samej literaturze przedmiotu, jak i aktach prawnych. Regulacja konstytucyjna razem z pozostałym ustawodawstwem tworzy ramy prawne działalności terytorialnych związków samorządowych. Zakres regulacji konstytucyjnych i ustawowych jest różny w poszczególnych państwach. Konstytucja, ustawy i rozporządzenia regulują i szczegółowo określają strukturę oraz zasady funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). W nadmienionych rodzajach aktów prawnych określono cele i zadania, jakie realizują poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak mieć na uwadze, że w swej istocie samorząd terytorialny nie istnieje po to, aby realizować przypisane zadania, ale jest instytucją dbającą o interesy określonych grup społecznych. Samorząd terytorialny jako instytucja nie rozstrzyga dylematu pomiędzy interesem własnym a interesem państwa, a główną ideą jest współuczestniczenie w realizowaniu wspólnych celów i zadań¹.

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej poprzez realizowanie zleconych mu zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podmiotami oddziaływania samorządu terytorialnego są lokalne społeczności zamieszkujące określony obszar i zorganizowane w terytorialny związek samorządowy. Początki samorządu terytorialnego sięgają starożytności i wczesnego średniowiecza. Jednak ówczesny model samorządu nie jest poprzednikiem obecnie obowiązującego, a był bliższy schematowi autonomii terytorialnej, według zasad której samodzielność administracyjną przyznawało imperium, krajom podporządkowanym.

Zaczątki współczesnego samorządu terytorialnego sięgają okresu rewolucji francuskiej i zmiany państwa policyjnego w państwo konstytucyjne, w którym podstawowym aktem stanowiącym zasady ustroju jest konstytucja, a podmiotem stają się korporacyjnie zorganizowane społeczności lokalne. Wraz z państwem prawnym powstaje tzw. państwowa

¹ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji* [online], [dostęp: 04.06.2018], ss. 142–143. Dostępny w Internecie: < www.wspia.eu/file/15731/15 >.

teoria samorządu terytorialnego, który stanowi organizację powoływaną do udziału społeczeństwa w wykonywanie administracji państwowej, co stanowi podwaliny współczesnych JST.

Ratyfikacja przez Polskę w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ugruntowała międzynarodową pozycję jednostek samorządu terytorialnego. Wejście Polski do UE w 2004 r. w jeszcze większym stopniu zagwarantowało ich niezależność². Polski samorząd terytorialny można ocenić jako stabilny, konstytucyjny i europejski. Podmiotem stanowiącym jest państwo, które przekazuje zadania tworzonym przez siebie związkom samorządowym. Samorząd terytorialny, jako podstawowa instytucja ustrojowo-prawna współczesnego państwa, jest uzależniony od woli ustawodawcy, który tworzy ramy prawne. Podległość samorządu względem ustawodawcy oznacza przynależność do wspólnoty na skutek zamieszkiwania na określonym terenie. Organy samorządu nie mogą pozbawić osoby fizycznej przynależności do danej jednostki, a osoba fizyczna nie może odmówić przynależności do niej (bierność nie powoduje wykluczenia). Zależności te powodują konsekwencje zarówno dla osób fizycznych, jak i organów samorządowych, które skutkują obowiązkami dla obu stron.

Zadania i cele samorządu terytorialnego Polsce

Najważniejszymi cechami samorządu terytorialnego są:

- samodzielność, wynikająca z zapisów Konstytucji i trzech ustaw o samorządach gminnym, powiatowym i wojewódzkim; cecha ta połączona jest z wykonywaniem zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność;
- ochrona sądowa samodzielności organów samorządu terytorialnego jest zapisana w prawie i obejmuje realizowanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność określonej jednostki samorządu terytorialnego;
- osobowość prawna przyznana JST na mocy 165. artykułu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powoduje, że jednostki te mogą być podmiotami praw i obowiązków w zakresie prawa cywilnego; oznacza to, iż mogą nabywać prawa i zaciągać zobowiązania we własnym imieniu i na własny rachunek;

² T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2004, s. 190.

- nadzór administracyjny, cecha będąca przeciwwagą samodzielności JST; podmiotami nadzorującymi są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe i Sejm³.
- Samorząd terytorialny jako instytucja posiada przypisany ustawowo zakres zadań obligatoryjnych i fakultatywnych o charakterze publicznym, społecznym i gospodarczym, które nie mogą naruszać kompetencji innych organów administracji publicznej. Rodzaje i klasyfikacje zasad są różnorodne w zależności od przyjętych kryteriów, ale zawsze są podporządkowane regułom ustroju finansowego, określonego prawem. Zadania realizowane przez JST przypisujemy do grupy własnych i zleconych. Zadania własne mają na celu zaspokojenie przede wszystkim potrzeb wspólnoty samorządowej w oparciu o własne środki finansowe oraz swoją bezpośrednią odpowiedzialność. Zadania zlecone, zostają ustanowione lub przekazane na mocy ustawy, wynikają z uzasadnionych potrzeb państwa, a jednostka wykonuje je po zapewnieniu przez zleceniodawcę środków finansowych⁴. Różnice pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi⁵ zawierają się w kilku aspektach:
 - odpowiedzialność: za realizowanie zadań własnych odpowiedzialność leży po stronie JST, zaś zadań zleconych po stronie administracji rządowej;
 - źródło środków: realizowanie zadań własnych wymaga wkładu środków własnych JST, zaś wykonanie zadań zleconych następuje po zapewnieniu środków przez administrację rządową;
 - klauzula kompetencyjna, czyli normy prawne niezbędne przy określaniu właściwości organów JST w realizacji zadań; zadania własne wynikają z generalnej i ogólnej klauzuli, zaś w przypadku zadań zleconych potrzeba każdorazowego upoważnienia, które może być ogólne, ale może także dotyczyć zadań bardzo szczególnych;
 - podmiot zlecający: realizowanie zadań własnych wynika z potrzeb wspólnoty terenowej danej jednostki samorządowej, a zadania zlecone zostają powierzone przez państwo.

Udoskonalanie instytucji publicznych oraz racjonalizacja systemu finansów publicznych są aktualnym wyzwaniem teorii i praktyki. Bieżącym zagadnieniem badawczym jest obecnie dbałość o efektywność systemu

³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2006, ss. 28–30.

⁴ *System finansowy w Polsce 2*, red. red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2018, ss. 26–28.

⁵ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji* [online], [dostęp: 04.06.2018], ss. 146–148. Dostępny w Internecie: < www.wspia.eu/file/15731/15>.

finansów publicznych. W teorii ekonomii efektywność określa się jako jedną z podstawowych kategorii wykorzystywanych do opisu stanu funkcjonowania zdarzeń i zjawisk o charakterze gospodarczym. W teorii dominuje efektywność organizacyjna i ekonomiczna, która wykorzystuje podejście wskaźnikowe. Efektywność jest kategorią ekonomiczną stosowaną przede wszystkim jako kryterium oceny działalności przedsiębiorstw, ale również w podejściu makroekonomicznym do oceny wyników realizowanej polityki gospodarczej. Efektywność jako miernik działań najczęściej odnosi się do zasad racjonalnego gospodarowania ujmowanych w dwóch wariantach rachunku ekonomicznego: wydajnościowym (maksymalizacja efektu) i oszczędnościowym (minimalizacja nakładu). Efektywność rozumiana jako wzajemne relacje między nakładami i efektami może być przedstawiana z wykorzystaniem formuły⁶ efektywności:

1. efektywność – różnica pomiędzy efektami a nakładami;
2. efektywność – iloraz efektów do poniesionych nakładów (współczynnik efektywności);
3. efektywność – iloraz różnicy pomiędzy efektami a nakładami do poniesionych nakładów (stopa zwrotu z inwestycji wyrażana jest w procentach).

Pomiar efektywności w ujęciu mikroekonomicznym wykorzystuje trzy zasady: współczynnik efektywności, zasady racjonalnego gospodarowania i teorię kosztu alternatywnego (kosztu utraconych możliwości).

Problem z szacowaniem efektywności wiąże się z poszukiwaniem odpowiedniego miernika, ale również wynika z istoty zagadnień, których efektywność chcemy określić. Badanie i pomiar efektywności stanowi przedmiot rachunku ekonomicznego, którego sporządzenie w sektorze finansów publicznych jest trudne z uwagi na niemierzalność efektów w tej sferze gospodarki. Problemy z szacowaniem efektów działalności w sektorze finansów publicznych wynikają ze specyficznych cech dóbr publicznych, przez niego oferowanych. Dobra publiczne, charakteryzują się tym, że są nie do wyłączenia z konsumpcji, a jednocześnie nie są konkurencyjne. Oznacza to, że dostawca dobra publicznego nie może legalnie zapobiec jego używaniu przez wielu odbiorców. Przykładami dóbr publicznych są: obrona narodowa, ochrona środowiska, oświetlenie ulic, znaki drogowe czy usługi świadczone przez policję. Samuelsson wskazuje najważniejsze cechy dóbr publicznych: jednoczesne realizowanie funkcji użyteczności

⁶ A. Rutkowska, *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, r. 11, nr 1, z. 4, ss. 439–453.

przez wszystkich odbiorców dóbr, niemożność wyłączenia korzyści tytułem użytkowania dóbr publicznych dla wskazanych użytkowników, niepominiejszanie skali korzyści tytułem użytkowania dobra dla wszystkich użytkowników przez użytkowanie dobra przez wielu użytkowników⁷. Użytkowanie dóbr publicznych przynosi korzyści użytkownikom wszystkim, niezależnie od tego, czy płacimy za jego użytkowanie, czy nie. Opłata pieniężna nie warunkuje konsumpcji dóbr publicznych. Przedsiębiorstwo w modelu gospodarki rynkowej nie jest zatem zainteresowane realizowaniem produkcji i sprzedaży. To państwo decyduje o dostępności dóbr publicznych i musi zabezpieczyć środki na pokrycie kosztów ich wytworzenia. Wskazane cechy potwierdzają trudności w przeprowadzeniu rachunku efektywności sektora finansów publicznych. Najważniejszym problemem jest kwantyfikacja efektów w produkcji dóbr publicznych. Wydaje się, że trudności te nie ograniczają, a wręcz potęgują bezpośrednio zainteresowanie ekonomistów problemem efektywności finansów publicznych i racjonalizacji wydatków przeznaczanych na zadania publiczne.

W procedurach budżetowych nie funkcjonują mechanizmy wiążące wydatki publiczne z ich efektami – to często jedna z głównych słabości systemu finansów publicznych. W literaturze przedmiotu wskazywane są rozwiązania mające na celu mierzenie efektów zadań publicznych i konstruowania ich mierników⁸. Owsiak wskazuje uzależnienie poziomu wydatków publicznych, od największej użyteczności społecznej wydatkowanych środków płatniczych, jako przyczynek efektywności finansów publicznych⁹. Efektywność systemu finansów samorządu terytorialnego to taki poziom wydatków publicznych, który pozwala osiągać maksymalną użyteczność społeczną, której oszacowanie ponownie nastrocza trudności z uwagi na niemierzalność efektów działalności finansów publicznych i szacowanie nakładów i efektów w produkcji dóbr publicznych. Zarówno teoria, jak i praktyka gospodarowania finansami publicznymi wskazują, iż decentralizacja jest istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi¹⁰. Kwestia decentralizacji finansów, zwłaszcza w kontekście samorządu terytorialnego, nabiera coraz

⁷ P.A. Samuelson, *A pure theory of public expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” 1954, nr 36, ss. 387–389.

⁸ W. Misiąg, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 1 specjalny 2004, Najwyższa Izba Kontroli, ss. 64–68.

⁹ S. Owsiak, *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 specjalny, NiK, s. 6.

¹⁰ D. Henley, A. Likierman, J. Perrin, M. Evans, I. Lapsley, J. Whiteoak, *Public sector accounting and financial control*, London 1993, s. 105. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2005, s. 221.

istotniejszego znaczenia, ponieważ stanowi jedną z głównych przesłanek reform finansów publicznych. Obecnie w literaturze większą uwagę poświęca się finansom zdecentralizowanym, zwłaszcza w kontekście ich efektywności. Szczególnie istotny wydaje się podział dochodów i zadań pomiędzy poszczególne szczeble władz, adekwatność dochodów do zadań poszczególnych organów JST z zachowaniem zasady subsydiarności, zaspokojenie potrzeb danej społeczności z uwzględnieniem preferencji mieszkańców, zakresu usług publicznych i sposobów ich finansowania¹¹.

W poszukiwaniu sposobów szacowania efektywności samorządu terytorialnego główną ideą jest takie ukształtowanie wydatków publicznych, które przy ich danym poziomie pozwalają osiągnąć maksymalną użyteczność społeczną. W rozważaniach o charakterze teoretycznym trudno jest rozstrzygnąć tezę o przewadze efektywności gospodarczej nad sprawiedliwością społeczną. W praktyce wynik zależy od przyjętej i realizowanej doktryny społeczno-ekonomicznej. Ostateczne rozstrzygnięcia przynoszą wybory i racje polityczne, które skutkują bardziej redystrybucyjnym lub liberalnym modelem prowadzonej polityki społecznej w gospodarce rynkowej. Przyczynek w poszukiwaniu rozwiązań i instrumentów zwiększania efektywności finansów samorządu terytorialnego stanowią teorie Charlesa Tiebouta oraz Knuta Wicksella. Praktyczny wymiar efektywności można odnieść do modeli teoretycznych, które wykorzystują zasady konkurencji i odpłatności za usługi publiczne. Zgodnie z teorią Tiebouta jednostki samorządu terytorialnego postrzega się jako podmioty ze sobą konkurujące. Konkurencja między JST może być porównywana z konkurencją doskonałą pomiędzy przedsiębiorstwami w procesie produkcji dóbr prywatnych na rynku i przyczynia się do zwiększenia efektywności wytwarzania lokalnych dóbr publicznych. Tiebout dostrzega jeszcze jeden wymiar konkurencji, która pojawia się między społecznościami lokalnymi w dostarczaniu lokalnych dóbr publicznych, czyli dóbr wytwarzanych na szczeblu lokalnym, pełniących funkcje użyteczności dla społeczności lokalnej i nikt z tej społeczności nie może być wyłączony z jego użytkowania. Lokalnymi dobrami publicznymi są np. usługi związane z utrzymaniem czystości i porządku, parki, miejsca wypoczynku i rekreacji. Ostatni aspekt konkurencji w teorii Tiebouta odnosi się do kształtowania wysokości podatków na poziomie efektywnym społecznie, co może skutkować migracją podatników w poszukiwaniu optymalnej

¹¹ B. Guziejewska, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” nr 5–6/2008, Warszawa 2008, ss. 72–73.

dla nich relacji dostępnych dóbr publicznych do płaconych podatków. Tiebout początkowo analizował problem ujawniania preferencji zgłaszanych przez użytkowników dóbr. Konsument wyraża swoje preferencje poprzez zakup dóbr prywatnych. W odniesieniu do dóbr publicznych ujawnianie preferencji jest trudniejsze, jednak poznanie ich warunkują założenia teorii Tiebouda: wybór miejsca zamieszkania ujawnia preferencje co do finansowanych przez władze samorządowe lokalnych dóbr publicznych. Mieszkańcy jednostek terytorialnych, które lepiej odpowiadają na ich potrzeby, skłonni są płacić wyższe podatki i opłaty za usługi komunalne. Ważnym założeniem modelu jest przyjęcie wysokiej mobilności obywateli, czyli skłonności do zmiany miejsca zamieszkania, która jest większa w Stanach Zjednoczonych, gdzie powstała teoria, niż np. w Europie¹².

Teoria Wicksella to teoria związana ze zjawiskiem nierówności między społecznościami lokalnymi, jak i poszczególnymi mieszkańcami jednostki samorządowej w kontekście działań władz państwowych. Istotę teorii wyrażają tezy:

- dlaczego ważniejsze są nierówności w dostępie do dóbr publicznych na szczeblu lokalnym niż nierówności w ogóle;
- czy w większym stopniu można pozwolić decydować obywatelom, jak wydawać swoje pieniądze, czy państwo powinno stosować określone narzędzia polityki społecznej w celu zmniejszenia nierówności w dostępie do pewnych rodzajów dóbr¹³.

Wśród wielu przesłanek przeciwko wprowadzeniu programów mających na celu zmniejszenie nierówności w dostępie do lokalnych usług publicznych jako najistotniejsze wskazuje się: suwerenność konsumenta, ukierunkowanie redystrybucji i nieefektywność lokalizacji. Suwerenność konsumenta oznacza, że ludzie powinni mieć prawo wyboru preferowanych przez siebie dóbr, również publicznych. Władze państwowe nie powinny narzucać swoich preferencji społecznościom lokalnym. Skuteczne programy zmniejszania nierówności w dostępie do lokalnych dóbr publicznych zniekształcają wzorce konsumpcji, przyczyniają się do ograniczenia nabywania dóbr prywatnych, w większym stopniu niż programy redystrybucyjne polegające na wypłacie świadczeń w gotówce. Ograniczenie suwerenności konsumenta mogą powodować dotacje celowe, mogące wywoływać zniekształcenia struktury dóbr dostarczanych

¹² J.E. Stiglitz. *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 887.

¹³ B. Guziejewska, *Efektywność finansów...*, op. cit., ss. 75–76.

przez samorząd. Mogą one przyczyniać się do rozwoju edukacji, ale również ograniczać wydatki na ochronę środowiska, w sytuacjach takich dochodzi do straty społecznej. Argumentem wskazującym na brak zasadności programów wspierających redystrybucję dochodów między społecznościami lokalnymi jest błędne ich ukierunkowanie. W jednostkach samorządowych mieszkają zarówno biedni, jak i bogaci. Program mający na celu redystrybucję zasobów na rzecz społeczności o niskich dochodach może prowadzić do obniżenia stopy opodatkowania i osiągania korzyści głównie przez najbogatszych członków społeczności. Korzystniejszym rozwiązaniem są konkretne programy, np. dożywiania dzieci w szkole, które pozwalają na osiągnięcie zamierzonych celów skuteczniej niż programy nastawione na redystrybucję dochodów.

Opracowanie ma charakter przeglądowny. Podjęto próbę przedstawienia definicji samorządu terytorialnego w oparciu o literaturę przedmiotu i zapisy aktów prawnych. Zadania i cele samorządu terytorialnego Polsce przedstawiono w kontekście głównych zmian i przekształceń, jakie dotyczyły tego sektora gospodarki. Głównym problemem badawczym było omówienie istoty szacowania efektywności jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie efektywności samorządu terytorialnego przedstawiono w kontekście zagadnień ekonomii sektora publicznego, zwłaszcza procesu dostarczania dóbr publicznych; tym samym podjęto próbę zidentyfikowania zależności pomiędzy zakresem dostarczanych dóbr publicznych a obciążeniami publiczno-prawnymi.

Bibliografia

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6.
- Henley D., Likierman A., Perrin J., Evans M., Lapsley I., Whiteoak J., *Public Sector Accounting and Financial Control*, London 1993 .
- Misiąg W., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 specjalny, Najwyższa Izba Kontroli.
- Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji* [online], [dostęp: 04.06.2018], ss. 146–148. Dostępny w Internecie: < www.wspia.eu/file/15731/15>.
- Owsiak S., *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 specjalny, Najwyższa Izba Kontroli.

- Rutkowska A., *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, r. 11, nr 1, z. cz. 4, ss. 439–453.
- Samuelson P.A., *A pure theory of public expenditure*, „The review of Economics and Statistics” 1954, nr 36.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.
- *System finansowy w Polsce 2*, red. red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2018.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2004.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2005.

Biogram

Dr inż. Kinga Gruziel – adiunkt w Katedrze Ekonomii i Polityki Gospodarczej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Obszar zainteresowań badawczych to finanse publiczne w Polsce i w krajach Unii Europejskiej oraz próba pomiaru ich efektywności. Główna linia badawcza obejmuje ekonomiczne aspekty opodatkowania rolnictwa w Polsce i krajach UE. Problemy szczegółowe prowadzonych badań dotyczą stanu i kierunków zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolniczych, analizy systemów opodatkowania rolnictwa w Polsce i krajach Unii Europejskiej oraz ekonomicznych aspektów procesu fiskalnego poszczególnych konstrukcji podatkowych. Efekty prowadzonych badań opublikowano w 2 monografiach i 35 artykułach naukowych. W ramach realizowanej aktywności zawodowej była promotorem prac licencjackich i magisterskich na Wydziale Nauk Ekonomicznych, Wydziale Inżynierii Produkcji oraz Międzywydziałowych Studiach Gospodarki Przestrzennej SGGW w Warszawie.

Dr Ewa Jaska
Dr Agnieszka Werenowska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Instrumentarium public relations
stosowane w kreowaniu wizerunku
jednostek samorządu terytorialnego**

*Public relations instruments
for creating the image of administrative
units in local governing*

Słowa kluczowe

public relations, media relations, gmina, wizerunek, system informacyjny

Streszczenie

Zbudowanie odpowiedniego wizerunku jednostki samorządu terytorialnego jest bardzo ważne, ponieważ stanowi źródło informacji na temat danej jednostki i określa kierunek działania potencjalnych interesariuszy. Konieczne staje się zatem właściwe wykorzystanie instrumentarium public relations. W artykule scharakteryzowano proces kreowania wizerunku, funkcje i adresatów działań public relations w jednostkach samorządu terytorialnego, a także narzędzia public relations stosowane w gminie Łochów. Przedstawiono również wyniki badania ankietowego, aby poznać opinie mieszkańców gminy Łochów dotyczące prowadzonych działań public relations, obecnego wizerunku gminy i narzędzi wykorzystywanych w tym zakresie. Mieszkańcy gminy Łochów pozytywnie oceniają wizerunek gminy Łochów, zauważając jej ciągły rozwój, atrakcyjność turystyczną, organizowanie wydarzeń kulturalnych. Wśród determinant skutecznych działań wizerunkowych gminy wymienili w pierwszej kolejności urzędników i poziom świadczonych usług. Natomiast za najskuteczniejsze narzędzia public relations uznano funkcjonalny system informacyjny i media relations.

Keywords

public relations, media relations, municipality (*gmina*), image, information system

Abstract

The positive image of the local authorities unit is a crucial source of information for potential clients and stakeholders. Therefore, it is necessary to use various public relations instruments to build that image. The article discusses the process of creating the image, the functions and recipients of public relations activities in local government units and the public relations instruments themselves. The results of the survey have been described in order to present the opinions of Łochów municipality inhabitants on the ongoing public relations activities, the present image of the municipality and the instruments used to improve it. They appreciate the constant development of the region, its attractiveness for tourists and the organization of new cultural events, all forming the positive image of the municipality. According to the community, the officials and the quality of the services they provide are the most important factors influencing the situation. The assumed most effective public relations instruments are the functional information system and the media relations.

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego powinny dążyć do stworzenia pozytywnego wizerunku i skutecznej komunikacji z interesariuszami, a w tym celu należy właściwie wykorzystywać instrumentarium public relations. Każda organizacja czy też jednostka samorządu terytorialnego w sposób indywidualny dobiera narzędzia, za pomocą których będzie realizowała działania z zakresu public relations. Narzędzi tych jest bardzo wiele, lecz problemem staje się ich skuteczne wykorzystanie, którego efektem będzie uzyskanie planowanych rezultatów wizerunkowych, dlatego tak istotne jest prowadzenie analiz aktualnego wizerunku, aby sformułować na tej podstawie rekomendacje dalszych działań w tym zakresie.

Badanie ankietowe przeprowadzono między innymi wśród mieszkańców miasta i gminy Łochów, aby poznać ich opinie dotyczące prowadzonych działań public relations, obecnego wizerunku gminy i wykorzystywanych narzędzi. Miasto Łochów stanowi główny ośrodek administracyjny oraz usługowy dla całej gminy położonej w powiecie węgrowskim województwa mazowieckiego. Badanie zrealizowano w lipcu 2017 roku i wzięły w nim udział 82 osoby, w tym 38 kobiet i 44 mężczyzn¹. Najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 26–39 lat (43,4%). Co czwarty respondent reprezentował przedział wiekowy 40–54 lat, a co trzeci 55 i więcej lat. Większość respondentów (61%) legitymowała się wykształceniem średnim, a co piąty badany deklarował wykształcenie wyższe. Byli to głównie mieszkańcy miasta (72,5%), a pozostali to mieszkańcy wsi położonych w gminie Łochów. Zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, a wyniki badania ankietowego przedstawiono w formie graficznej i opisowej.

Proces kreowania wizerunku

Pierwszym i najistotniejszym etapem w procesie kreowania wizerunku jest analiza obecnego wizerunku i skuteczności stosowanego instrumentarium. Aby przeprowadzić pełną i obiektywną analizę, należy uwzględnić w niej następujące elementy:

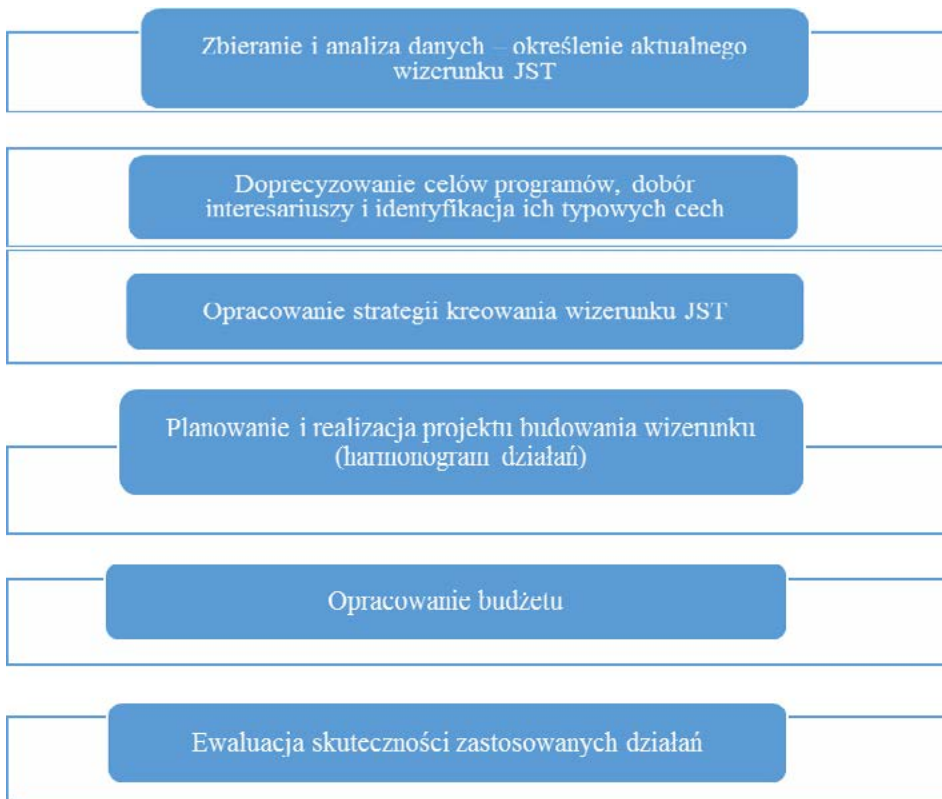
- opinię publiczną, której rola jest coraz bardziej znacząca,
- oczekiwania społeczne wobec władzy,

¹ Materiał empiryczny zebrała Dorota Gałązka.

- bieżące problemy i potrzeby obywateli,
- warunki ekonomiczne w podziale na jednostkowe i ogólne,
- aspiracje nowego pokolenia dotyczące wizerunku własnej jednostki samorządu terytorialnego,
- zainteresowanie obszarem do zagospodarowania inwestycyjnego².

Rysunek 1

Model budowania wizerunku jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, red. naukowa A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen, Warszawa 2011, s. 39.

² A. Stopczyńska, A. Rychlewska, *Marketing terytorialny jako narzędzie kreowania wizerunku regionu* [w:] *Marketing – przełom wieków*, red. naukowa A. Styś, K. Mazurek-Łopacińska, t. II, Wrocław 2000, s. 269.

Cele stawiane przy kreowaniu wizerunku jednostki samorządu terytorialnego powinny zawierać elementy znajdujące się w strategii rozwoju przyjętej przez daną jednostkę. Powinny również się odnosić do tradycji i kultury lokalnej, bieżących potrzeb, jak i również teraźniejszych wydarzeń. Stawiane cele muszą być zgodne z regułą SMART³, czyli powinny być:

- mierzalne, czyli możemy zmierzyć stopień realizacji celów,
- realne, czyli możliwe do zrealizowania,
- zgodne z przyjętą strategią rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego,
- zbieżne z oczekiwaniami społeczeństwa lokalnego,
- jasno zdefiniowane, tak aby każdy mógł je zrozumieć.

W proces realizacji postawionych celów zaangażowani są zarówno pracownicy urzędów, jak i ludność lokalna – z tego też wynika potrzeba stawiania jasnych celów, zrozumiałych dla wszystkich grup społecznych. Cele są nie tylko punktem odniesienia dla ich wykonawców, ale również dla samych odbiorców. Im lepiej zostaną zrozumiane planowane cele, tym więcej osób włączy się w ich realizację.

Określenie odbiorców komunikatów dotyczących wizerunku jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z dokonaną wcześniej analizą oraz proponowanymi celami. Następnym krokiem jest dokonanie wyboru interesariuszy, a potem wyłonienie spośród nich poszczególnych grup według charakterystycznych dla nich cech. Dla każdej wyłonionej grupy prowadzi się analizę potrzeb i oczekiwań, struktury i poziomu wiedzy. Dzięki takiej analizie możemy odpowiednio dopasować strategię, a tym samym wybrać właściwe narzędzia do kreowania wizerunku.

Kolejnym punktem przy budowie programu jest ustalenie, w jaki sposób będą rozpowszechniane informacje do wskazanych grup odbiorców. Jest to kluczowe z punktu widzenia skuteczności programu. Aby komunikat dotarł do mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, muszą zostać wybrane odpowiednie narzędzie. Ich wyboru dokonuje się z uwzględnieniem wyników wcześniejszej analizy i sformułowanego celu. Poszczególne cele programu powinny być realizowane według przyjętego harmonogramu, czyli w zaplanowanym terminie i zastosowaniu przydzielonych środków. Zrealizowany program podlega ocenie, stąd wynika

³ *Komunikacja społeczna i public relations w samorządzie*, red. naukowa D. Tworzydło, Z. Chmielewski, Rzeszów 2006, s. 12.

konieczność wyboru metod i sposobów, dzięki którym zostanie zbadana ich skuteczność.

Każde działania, w tym aktywności z zakresu public relations wymagają wsparcia finansowego. Jednostki samorządu terytorialnego w swoim budżecie posiadają zasoby przeznaczone na realizację zadań z zakresu marketingu i promocji⁴.

Funkcje i adresaci działań public relations w jednostkach samorządu terytorialnego

Zakres działań public relations w administracji publicznej jest szeroki, podlega ciągłym przeobrażeniom, dlatego trudno stworzyć zbiór funkcji, który w pełni oddawałby istotę tych działań. Najprostszą metodą pozwalającą wyodrębnić najważniejsze funkcje public relations jest przyporządkowanie ich do podstawowych grup narzędzi, takich jak: media relations, systemy informacyjne, sponsoring oraz lobbying. W ramach media relations można wymienić takie funkcje jak:

- informacyjna – media są najszybszym i najbardziej powszechnym środkiem przekazu informacji w public relations;
- wyjaśniająca – jednym z głównych celów public relations jest objaśnianie i argumentowanie, a przy tak dużej liczbie odbiorców media są najprostszą formą dotarcia do nich;
- kreująca – informacje przekazywane w mediach mogą służyć kreowaniu postaw i zachowań;
- opiniotwórcza – komunikaty dostarczane przez media są poddawane ocenie, odbiorcy wydają na ich temat opinie, a same media stanowią element opiniotwórczy;
- pozyskiwania informacji – media są źródłem informacji⁵.

Powyższe funkcje są przypisywane także systemowi informacyjnemu, a dodatkowo identyfikacyjna, ponieważ na wizerunek instytucji publicznych duży wpływ ma jednolitość części składowych systemu informacji, w tym elementy graficzne wyróżniające daną instytucję spośród innych.

Kuba Giedrońc definiuje także funkcje realizowane w ramach sponsoringu i wsparcia instytucjonalnego oraz lobbyingu⁶. W pierwszym wy-

⁴ *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, red. naukowa A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen, Warszawa 2011, ss. 38–41.

⁵ B. Rozwadowska, *Public relations w teorii, praktyce, perspektywie*, Warszawa 2002, ss. 15–20.

⁶ K. Giedrońc, *Public relations w administracji publicznej*, Ostrołęka 2004, s. 42.

mienionym obszarze zwraca uwagę na funkcję kreującą, czyli wsparcie udzielane instytucjom ma na celu wykreowanie nowego lub utwierdzenie w już istniejącym obrazie za pomocą nowych wartości i opiniotwórczą, której celem jest kreowanie opinii o danym podmiocie. Z kolei lobbingowi przypisuje takie funkcje jak:

- informacyjna – przekazywanie konkretnych informacji odpowiednim osobom;
- wyjaśniająca – objaśnianie informacji, które zostały dostarczone;
- opiniotwórcza – prowadzone działania lobbingowe oraz reakcje instytucji wobec tych aktywności są także źródłem opinii.

Działania public relations prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są ukierunkowane na zewnątrz, czyli poza otoczenie lokalne oraz do wewnątrz, gdy adresatami są mieszkańcy⁷. Celem wewnętrznego public relations jest stworzenie przyjaznych relacji pomiędzy pracownikami urzędów a mieszkańcami. Urzędnicy powinni się utożsamiać z działaniami instytucji i być ich wizytówką. Działania public relations mają motywować mieszkańców do działania i zwiększać ich aktywność, nie tylko na terenie gminy, ale także powiatu, a nawet całego regionu. Zewnętrzne public relations jest z kolei skierowane do jednostek i podmiotów mieszkających poza granicami danej jednostki samorządu terytorialnego. Rolą tego typu aktywności jest tworzenie przyjaznego obrazu tego miejsca, poprzez zachęcenie potencjalnych inwestorów, turystów, instytucji krajowych, jak i zagranicznych oraz mieszkańców sąsiednich regionów do odwiedzenia i korzystania z atutów danego regionu⁸.

Odbiorców działań public relations⁹ można też sklasyfikować według poziomu zaangażowania w działalność podmiotu; wówczas wymieniamy trzy grupy:

- otoczenie wprost zaangażowane w działalność podmiotu, czyli przede wszystkim urzędnicy, ich rodziny, petenci, osoby zarządzające instytucjami zwierzchnimi, osoby zainteresowane działalnością urzędu np. badacze, dziennikarze. Osoby wchodzące w skład tej grupy posiadają szeroką wiedzę o podmiocie, a stopień zainteresowania jego funkcjonowaniem jest bardzo duży i są grupą, do której najłatwiej dotrzeć;

⁷ M. Czornik, *Promocja miasta*, Katowice 2005, s. 64.

⁸ A. Sekuła, A. *Marketing terytorialny [w:] Gospodarka regionalna i lokalna*, red. naukowa Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 288.

⁹ K. Giedroń, *Public relations...*, op. cit., s. 48.

- otoczenie pośrednio zaangażowane w działalność podmiotu, tj. petenci, którzy korzystali, oraz ci, którzy będą dopiero korzystać z usług urzędu, pracownicy analogicznych podmiotów, badacze i dziennikarze zajmujący się tą problematyką, mieszkańcy tej miejscowości, regionu, a nawet kraju. Grupa ta jest najbardziej liczna i ma dużą wiedzę na temat aktualnej sytuacji w regionie i kraju. Nie kieruje się w swoich opiniach emocjami, gdyż nie jest powiązana z żadnym podmiotem emocjonalnie;
- otoczenie niezaangażowane w działalność podmiotu – osoby, które w żaden sposób nie są zaangażowane w działalność podmiotu, a wiadomości, które o tym podmiocie mają, nie są pełne, co nie przeszkadza im w wydawaniu opinii.

Narzędzia public relations wykorzystywane w kreowaniu wizerunku gminy Łochów

W ramach instrumentarium public relations, stosowanego w gminie Łochów, należy wymienić:

1. Wydarzenia kulturalne, sportowe i charytatywne, takie jak np.:
 - Festiwal Zbliżenia Kultur organizowany od 2008 roku w ramach Dni Łochowa – głównym celem festiwalu jest zaprezentowanie muzyki ludowej i folkowej, a tym samym promocja dziedzictwa kulturowego. Dużym zainteresowaniem cieszą się w ramach festiwalu również prezentacje malarstwa, rękodzielnictwa¹⁰ oraz plener rzeźbiarski i liczne konkursy;
 - piknik rodzinny „Anioły w Łochowie” – to przede wszystkim konkursy, loteria fantowa, wesołe miasteczka i wiele gier oraz atrakcji przygotowanych dla dzieci. Na pikniku można również spróbować wielu smacznych potraw przygotowanych przez wspólnotę „Ruch Światło – Życie Kościoł Domowy”. Dochód ze sprzedaży posiłków jest przeznaczony na cele charytatywne. Główną ideą tego wydarzenia jest integracja i mobilizacja społeczności lokalnej, propagowanie idei chrześcijańskich oraz promocja miasta¹¹ na tle regionu;
 - konkurs „Gry na Ligawce” – celem konkursu jest popularyzowanie tradycji wśród osób młodych. Obok rywalizacji konkursowej są organizowane warsztaty budowy i gry na ligawkach oraz trombicie, wystawy

¹⁰ <http://www.lochov.naszgok.pl/festiwal-zblizenia-kultur> [dostęp: 18.07.2017].

¹¹ M. Górnaczyk, *Łochowskie Anioły 2016*, „Gazeta Łochowska” 2016, nr 226 (258), s. 15.

instrumentów dętych oraz ligawek, konferencje naukowe poświęcone tematyce pieśni, muzyki i tańca ludowego oraz koncerty¹² i pokazy tańców regionalnych;

- wydarzenia sportowe organizowane w miejskiej hali sportowej, a także „Norwidowski Rajd Rowerowy”, w którym biorą udział całe rodziny, a w czasie jazdy przewodnik opowiada o historii i turystyczno-krajoznawczym charakterze miejsc przejazdu. Celem rajdu jest upowszechnianie wiedzy na temat własnego regionu, poznawanie zalet turystycznych¹³ okolicy oraz propagowanie jazdy na rowerze;
- cyklicznym wydarzeniem jest także „Bal Charytatywny Caritas” – dochód uzyskany dzięki sprzedaży biletów wstępu na to wydarzenie oraz aukcji jest przekazywany na określony cel, np. organizację pikniku „Anioły w Łochowie”¹⁴.

2. Stronę internetową, która jest coraz chętniej odwiedzana przez mieszkańców gminy¹⁵. Na stronie gminy Łochów w zakładkach znajdujących się po lewej stronie możemy znaleźć dane teleadresowe urzędu, informacje dotyczące godzin otwarcia urzędu, a także galerię zdjęć z wydarzeń gminnych i ogłoszenia o pracę. W zakładce strefa mieszkańca znajdują się informacje dotyczące aktualnych spraw mieszkańców, gospodarki, turystyki, edukacji oraz imprez i wydarzeń odbywających się w gminie, a także stowarzyszeń działających na terenie gminy Łochów. Zakładka „Strefa gościa” została przygotowana z myślą o osobach, które nie są mieszkańcami gminy Łochów. Zostały tu umieszczone informacje dotyczące historii gminy, komunikaty o aktualnie realizowanych inwestycjach, planach strategicznych oraz opis gminy wraz z danymi statystycznymi. Został stworzony również przewodnik po mieście i gminie, dzięki któremu możemy się dowiedzieć jakie miejsca warto odwiedzić i gdzie znaleźć nocleg. Ciekawym rozwiązaniem jest strefa przedsiębiorcy: w zakładce tej umieszczane są informacje dotyczące wsparcia lokalnych przedsiębiorców, aktualne druki i oświadczenia oraz informacje na temat pomocy finansowej. Na stronie internetowej gminy Łochów jest również dodana zakładka ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej). Gminna strona oferuje również założenie *newslettera*. Jest on wysyłany dwa razy w miesiącu i informuje o bieżących wydarzeniach

¹² Zob. <http://www.lochow.naszgok.pl/n,xv-mazowiecki-konkurs-gry-na-ligawce-melodie-bozych-trab> [dostęp: 18.07.2017].

¹³ J. Cyrych-Prochacka, *X Norwidowski Rajd Rowerowy*, „Gazeta Łochowska” 2011, nr 166 (198), s. 14.

¹⁴ Zob. <http://www.kurier-w.pl/xiii-bal-charytatywny-caritas/> [dostęp: 18.07.2017].

¹⁵ Zob. <http://www.gminalochow.pl> [dostęp: 18.06.2018].

działających się w gminie. Na stronie można się zapisać również do systemu powiadamiania SMS, który dostarcza ważne informacje mieszkańcom, zarówno dotyczące zagrożeń, jak i ważnych wydarzeń kulturalnych czy sportowych.

3. Media relations – Gmina Łochów współdziała z lokalną prasą, tj. miesięcznikiem „Gazeta Łochowska” i prasą sąsiadujących gmin oraz powiatów, czyli „Kurierem W” oraz „Tygodnikiem Siedleckim”. Współpracuje również z dziennikarzami internetowymi, którzy umieszczają informacje na temat gminy Łochów nie tylko w lokalnych mediach. W rubryce *Więści gminne* opisane są aktualne informacje dotyczące ustaleń z odbytych przez władzę oraz samorząd sesji i rad, informacje o przyznanych przez gminę dotacjach dla szkół oraz imprezach organizowanych w gminie. Można tam również znaleźć informacje na temat aktualnych wydarzeń sportowych, kulturalnych, religijnych i społecznych oraz przetargów ogłoszonych przez urząd gminy Łochów. Na ostatniej stronie gazety znajdują się numery telefonów do miejscowych instytucji. W gazecie umieszczane są również ogłoszenia lokalnych firm i przedsiębiorstw oraz ogłoszenia o pracę¹⁶. Do „Gazety Łochowskiej” dodawany jest Biuletyn Urzędu Miejskiego w Łochowie „Echo Łochowa”, w którym są opisywane działania władz gminy Łochów w zakresie realizowanych inwestycji i nowych projektów. Gmina Łochów wydaje także okolicznościowe kalendarze, foldery, mapy, informatory i broszury.

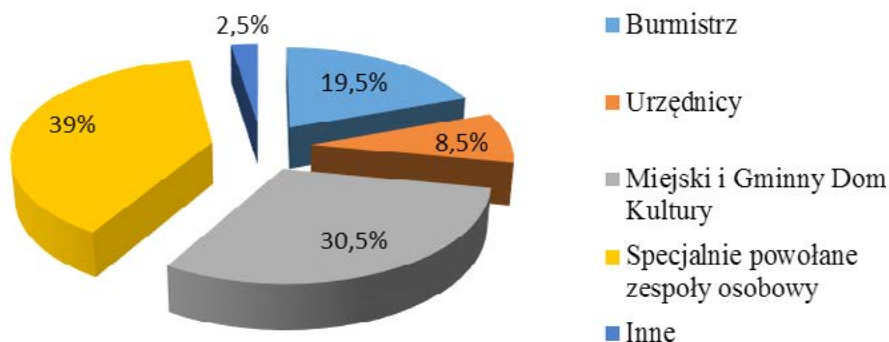
Czynniki kreowania wizerunku gminy Łochów w opinii badanych

Zdecydowana większość respondentów postrzega wizerunek gminy Łochów pozytywnie. Niemal 87% badanych stwierdziło że Łochów jest miastem, które stale się rozwija i jest także atrakcyjne dla turystów (77%). Co czwarty ankietowany zauważył, że jest miastem sprzyjającym wydarzeniom kulturalnym. Nikt nie podzielił opinii że jest to miasto, które się nie rozwija, chociaż byli i tacy, którzy twierdzili, że w niewielkim stopniu przyciąga inwestorów. Zarówno kobiety (76,3%), jak i mężczyźni (90,9%) pozytywnie oceniają wizerunek gminy. Największy odsetek badanych (21% kobiet oraz 15,9% mężczyzn) za negatywny czynnik uznał brak promowania własnej tradycji i historii w swoim regionie oraz nieatrakcyjność gminy dla inwestorów (18,4% kobiet, 15,9% mężczyzn).

¹⁶ Zob. <http://www.gazetalochowska.pl/> [dostęp: 18.06.2018].

Wykres 1

Podmioty odpowiedzialne za właściwe kreowanie wizerunku w gminie Łochów



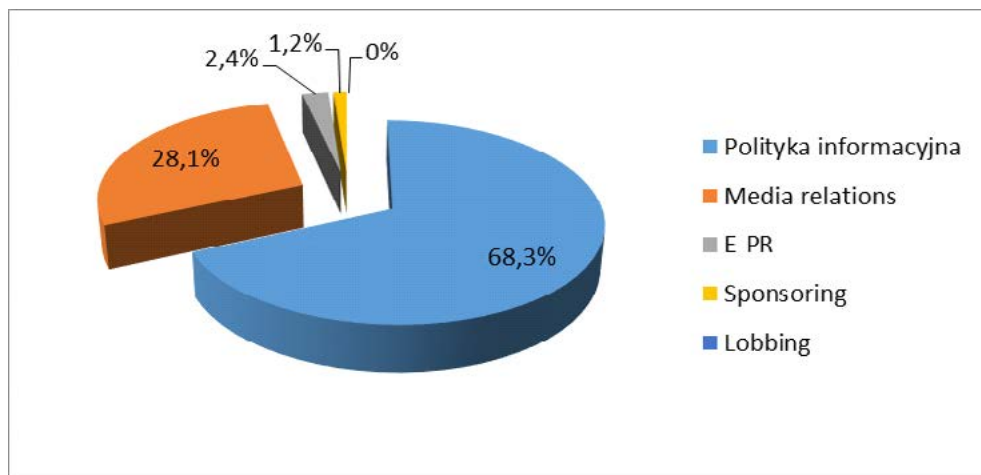
Źródło: wyniki badań własnych

Wszyscy uczestnicy badania bez względu na wiek pozytywnie oceniają wizerunek gminy. Najwięcej badanych wskazało, że Łochów to gmina, która cały czas się rozwija, jest atrakcyjna turystycznie oraz sprzyja wydarzeniom kulturalnym. Podobnie nie odnotowano różnic w opinii mieszkańców wsi i miasta, obie grupy oceniają bowiem wizerunek gminy pozytywnie. Wśród mieszkańców wsi najczęściej osób wskazało, że Łochów to gmina atrakcyjna turystycznie (91,3%), a największa liczba mieszkańców miasta uznała, że Łochów to gmina stale się rozwijająca (86,9%). Wśród opinii negatywnych przeważały głosy, że Łochów to gmina nieatrakcyjna dla inwestorów (21,7% mieszkańców wsi i 15,2% mieszkańców miasta) oraz niepromująca swojej tradycji i historii we własnym regionie (20,3% mieszkańców miasta i 13% mieszkańców wsi).

Respondenci ocenili również działania public relations podejmowane w ramach kreowania wizerunku. Za najbardziej korzystne działanie mieszkańcy gminy Łochów uznali wydawanie „Gazety Łochowskiej” (90,7%), wydarzenie „Anioły w Łochowie” (89,2%) i Festiwal Zbliżenia Kultur (89%). Spośród osób, które nie miały zdania na temat konkretnej

Wykres 2

Narzędzia public relations wpływające na kreowanie wizerunku gminy Łochów w ocenie mieszkańców



Źródło: wyniki badań własnych

aktywności public relations, największy odsetek respondentów wskazało na Konkurs Gry na Ligawce (29,5%). Należy zauważyć, że żadne działanie public relations nie zostało ocenione bardzo niekorzystnie.

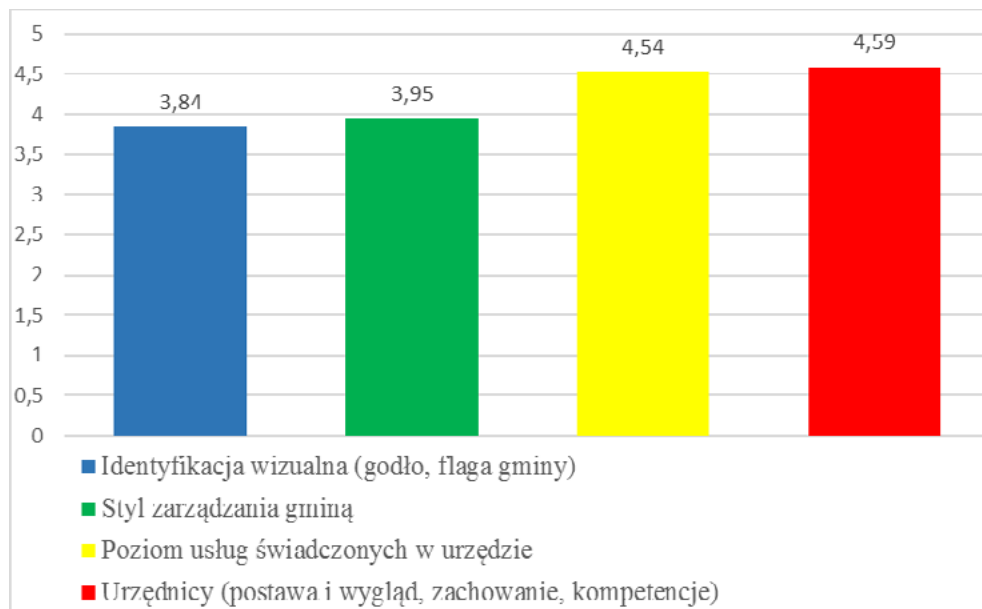
Zdecydowana większość respondentów bez względu na wiek, płeć i miejsce zamieszkania uznała, że wizerunek gminy Łochów nie wymaga poprawy. Osoby, w których opinii wizerunek gminy wymaga poprawy, wskazywały na konieczność częstszego organizowania imprez, zatrudnienie osoby lub zespołu zajmującego się public relations w gminie, zwiększenia nakładów finansowych oraz wybudowanie nowej siedziby urzędu gminy.

Respondentów zapytano także o podmioty odpowiedzialne za kreowanie wizerunku gminy. Szczegółowy rozkład odpowiedzi przedstawiono na Wykresie 1.

W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na zespoły specjalistów ds. public relations (39%), a co trzeci badany wskazał na Miejski i Gminny Dom Kultury. Na takie właśnie podmioty wskazywali zarówno mężczyźni, jak i kobiety, osoby legitymujące się różnym poziomem wykształcenia

Wykres 3

Ranking czynników wpływających na wizerunek urzędu gminy Łochów w skali Likerta



Źródło: wyniki badań własnych

i mieszkające zarówno w mieście, ale także na obszarach wiejskich. Zastanawia natomiast niewiele wskazań na urzędników, którzy również powinni uczestniczyć w tym procesie i być świadomi odpowiedzialności za budowanie pozytywnego wizerunku miasta i gminy, w szczególności tego wewnętrznego.

Najpopularniejszą formą działań z zakresu public relations, z jaką spotkali się mieszkańcy gminy, są wydarzenia kulturalne, następnie prasa lokalna, imprezy sportowe, strona internetowa gminy Łochów i kampanie społeczne. Tego rodzaju aktywności są zauważane zarówno przez kobiety, jak i mężczyzn, w różnych grupach wiekowych i wśród respondentów legitymujących się różnym poziomem wykształcenia. Najmniej znane w poszczególnych grupach są kampanie społeczne.

Mieszkańcy gminy wskazali również narzędzia w największym stopniu wpływające na kreowanie wizerunku (Wykres 2).

Mieszkańcy gminy Łochów zapytani, które z narzędzi public relations najkorzystniej wpływa na kreowanie wizerunku gminy Łochów, odpowiedzieli, że jest nim w pierwszej kolejności polityka informacyjna (68,3%), następnie media relations (28,1%), E-PR (2,4%) i sponsoring (1,2%).

Według respondentów największy wpływ na wizerunek urzędu gminy mają urzędnicy, a w szczególności ich postawa, wygląd, zachowanie oraz kompetencje (4,59). Niewiele mniejszy wpływ ma poziom świadczonych usług (4,54), a w dalszej kolejności styl zarządzania gminą (3,95) oraz identyfikacja wizualna, czyli godło i flaga gminy (3,84). Graficzna prezentacja danych znajduje się na Wykresie 3.

Podsumowanie

W procesie kreowania wizerunku jednostki samorządu terytorialnego niezbędna jest wiedza na temat specyfiki wybranej jednostki i dobór odpowiednich narzędzi public relations. Sam proces kształtowania wizerunku jest złożony, wieloetapowy oraz długofalowy, a jego efekty są zauważalne dopiero po pewnym czasie, dlatego tym bardziej są istotne analizy stanu wyjściowego, aby w procesie kreowania wizerunku wykorzystać właściwe instrumentarium i zdecydować, czy powinny to być media relations, systemy informacyjne, sponsoring, a może intensywniejsze działania w zakresie lobbingu. Tego typu badania przeprowadzono między innymi wśród mieszkańców gminy Łochów, którzy wysoko ocenili eventy, politykę informacyjną i media relations, podkreślając rolę „Gazety Łochowskiej”. Warto również przypomnieć opinię mieszkańców, że to specjalnie powołany zespół osobowy powinien odpowiadać za kreowanie wizerunku, zespół profesjonalistów, a nie urzędnicy, dla których byłyby to dodatkowe obowiązki. Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna dążyć do stworzenia pozytywnego wizerunku oraz skutecznej formy komunikacji z interesariuszami, a właściwie wybrane narzędzia public relations powinny być pomocne w realizacji tego celu.

Bibliografia

- Cyrych-Prochacka J., *X Norwidowski Rajd Rowerowy*, „Gazeta Łochowska” 2011, nr 166 (198).
- Czornik M., *Promocja miasta*, Katowice 2005.
- Giedroń K., *Public relations w administracji publicznej*, Ostrołęka 2004.
- Górniaczyk M., *Łochowskie Anioły 2016*, „Gazeta Łochowska” 2016, nr 226 (258), s. 15.
- <http://www.gazetalochowska.pl/> [dostęp: 18.06.2018].
- <http://www.gminalochow.pl> [dostęp: 18.06.2018].
- <http://www.kurier-w.pl/xiii-bal-charytatywny-caritas/> [dostęp: 18.07.2017].
- <http://www.lochow.naszgok.pl/festiwal-zblizenia-kultur> [dostęp: 18.07.2017].
- <http://www.lochow.naszgok.pl/n,xv-mazowiecki-konkurs-gry-na-ligawce-melodie-bozych-trab> [dostęp: 18.07.2017].
- *Komunikacja społeczna i public relations w samorządzie*, red. naukowa Tworzydło D., Chmielewski Z., Rzeszów 2006.
- *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, red. naukowa Adamus-Matuszyńska A., Austen A., Warszawa 2011.
- Rozwadowska B., *Public relations w teorii, praktyce, perspektywie*, Warszawa 2002.
- Sekuła A., *Marketing terytorialny [w:] Gospodarka regionalna i lokalna*, red. naukowa Z. Strzelecki, Warszawa 2008.
- Stopczyńska A., Rychlewska A., *Marketing terytorialny jako narzędzie kreowania wizerunku regionu [w:] Marketing – przełom wieków*, red. naukowa A. Styś, K. Mazurek-Łopacińska, t. II, Wrocław 2000.

Biogramy

Dr Ewa Jaska – doktor nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii. Kierownik Zakładu Komunikowania Społecznego i Doradztwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW. Główne obszary zainteresowań naukowych: komunikowanie masowe, rynek medialny i ekonomika mediów, komunikacja przedsiębiorstwa z rynkiem. Jest autorką ponad 100 publikacji, a także redaktorem naukowym 8 prac zbiorowych, w tym 3 tomów serii „Media w Społeczeństwie Informacyjnym”.

Dr Agnieszka Werenowska – doktor nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii. Pracownik naukowo-dydaktyczny na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie. Główna linia badawcza: marketing w przedsiębiorstwie i jednostkach samorządu terytorialnego (JST), public relations, komunikacja medialna. Autorka ponad 80 publikacji z wymienionego obszaru.

Izabela Rogowska, Łukasz Demianiuk
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie

**Mazowiecka regionalna polityka spójności
na przykładzie „Mazowieckiego Instrumentu
Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu
dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu”¹**

*Regional policy of coherence in Mazovian Voivodeship
illustrated by the project: “The instrument of the support
of local roads having a considerable impact on social
and economic development in Mazovian Voivodeship”²*

¹ Tekst ten jest rozwinięciem tez przedstawionych przez dra Marcina Wajdę – Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowego Województwa Mazowieckiego na konferencji naukowej *Współczesne wymiary samorządności*.

² The article develops the theses of the Head of Regional Development and European Funds Department in the Office of the Marshal of the Mazovian Voivodeship presented during the conference "Modern dimensions of local governing".

Słowa kluczowe

samorząd, województwo, drogi, infrastruktura, realizacja, inwestycje

Streszczenie

Wsparcie Samorządu Województwa Mazowieckiego w obszarze poprawy stanu dróg lokalnych prowadzone jest od kilku lat za pośrednictwem szeregu instrumentów.

„Mazowiecki Instrument Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” wspomaga rozbudowę oraz przebudowę dróg powiatowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Samorząd Województwa Mazowieckiego na projekt skierowany do powiatów (z wyłączeniem miast na prawach powiatów) przeznaczył ponad 100 mln zł. Jego podstawowym celem jest poprawa jakości i funkcjonowania systemu transportowego województwa mazowieckiego o istotnym znaczeniu dla sytuacji społeczno-gospodarczej subregionu. Rozbudowana, unowocześniona infrastruktura towarzysząca oraz zmodernizowane drogi powiatowe będą stanowić spójność z siecią dróg wojewódzkich lub krajowych.

Keywords

local authorities, voivodeship, roads, infrastructure, realisation, investments

Abstract

For a few years, many instruments have been used by the local government in Mazovia to improve the roads standard.

“The instrument of the support of local roads having a considerable impact on social and economic development in Mazovian Voivodeship” project helps to develop and restructure the poviat (county) roads infrastructure. The local government of Mazovian Voivodeship allocated more than 100 million PLN for the project which is targeted at poviats, excluding the towns on poviat rights. Its fundamental aim is to improve the standard and functioning of the transportation system, crucial for social and economic development in Mazovia. Developed infrastructure and modern poviat roads will be the constituents of the cohesive system of national and voivodeship roads in Poland.

Wstęp

Województwo mazowieckie jest największym z 16 województw Polski pod względem zajmowanego obszaru, jak również ludności zamieszkującej jego teren. Z tego względu podstawowe znaczenie dla rozwoju województwa ma regionalna polityka spójności, realizowana przez Samorząd Województwa Mazowieckiego: „Województwo mazowieckie zajmuje powierzchnię 3,6 mln ha (35 598 km²) i jest największym województwem w kraju (11,4% powierzchni Polski) oraz jednym z największych regionów w Europie. Administracyjnie podzielone jest na 37 powiatów i 5 miast na prawach powiatu oraz na 314 gmin, w tym: 35 gmin miejskich, 50 gmin miejsko-wiejskich oraz 229 gmin wiejskich (...)”³.

Jednym z ważniejszych wymiarów regionalnej polityki spójności jest poprawa stanu infrastruktury transportowej, w tym przede wszystkim drogowej. Stan infrastruktury drogowej jest kluczowym czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy Mazowsza, a także jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu jego rozwoju społecznego. Poprzez rozwój infrastruktury drogowej zwiększa się dostępność komunikacyjna do i wewnątrz regionu. Cechą charakterystyczną województwa mazowieckiego jest zróżnicowanie przestrzenne rozwoju gospodarczego między metropolitalnym centrum regionu a jego, głównie rolniczymi, peryferiami. Z uwagi na duże zróżnicowanie przestrzenne rozwoju województwa mazowieckiego konieczne jest prowadzenie polityki zmniejszającej te dysproporcje.

W ostatnich latach na terenie województwa mazowieckiego nastąpiła znaczna poprawa sieci transportowej. Dzięki wsparciu Unii Europejskiej udało się zrealizować wiele inwestycji transportowych, które wpłynęły na poprawę jakości oraz bezpieczeństwo całej sieci. Jednak nowoczesna sieć transportowa na Mazowszu dopiero się tworzy i nie stanowi jeszcze spójnej całości. W każdej gałęzi transportu są widoczne niedobory infrastruktury, które ograniczają możliwość sprawnego dojazdu do wielu ośrodków w województwie, zarówno do stolicy, do subregionów, jak i do innych miast/miejscowości. Obecny stan sieci transportowej nie spełnia wymagań stawianych nowoczesnemu systemowi transpor-

³ Załącznik do uchwały nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze, s. 13.

towemu. Zarówno stan infrastruktury drogowej (lokalnej i regionalnej), jak i pozostałych gałęzi transportu, wymagają nakładów i inwestycji.

Wsparcie Samorządu Województwa Mazowieckiego w obszarze poprawy stanu dróg lokalnych prowadzone jest od kilku lat za pośrednictwem szeregu instrumentów. W ramach RPO WM 2007–2013 do mazowieckich beneficjentów trafiły ponad 2 mld zł (Działanie 3.1). W obecnej perspektywie finansowej 2014–2020 na poprawę stanu dróg lokalnych przeznaczono 145 mln zł (Działanie 7.1)⁴. Poza środkami europejskimi w latach 2007–2010 Samorząd Województwa Mazowieckiego wspierał również remont dróg lokalnych ze środków budżetowych w ramach „Samorządowego Instrumentu Wsparcia Rozwoju Mazowsza”.

Potrzeba dalszego rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, w tym zwłaszcza poprawiającej dostępność czasową na obszarach o najwyższym wskaźniku peryferyjności, spowodowała powrót do wspierania rozbudowy dróg lokalnych ze środków samorządu regionalnego. Decyzją Zarządu Województwa Mazowieckiego przygotowano „Mazowiecki Instrument Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” skierowany do powiatów, z wyłączeniem miast na prawach powiatów, na który przeznaczono ponad 100 mln zł.

„Mazowiecki Instrument Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” – cele

„Mazowiecki Instrument Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” wspomaga rozbudowę oraz przebudowę dróg powiatowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą i oświetleniem, o właściwych dla danej kategorii parametrach technicznych, a co za tym idzie – dróg bezpiecznych dla ich użytkowników oraz chroniących środowisko (chodniki, ścieżki rowerowe, przejścia dla zwierząt, zatoki autobusowe oraz sygnalizacja świetlna). Ponadto zapewnia on lepsze powiązanie dróg lokalnych ze sobą wzajemnie oraz z drogami wojewódzkimi lub Transeuropejską Siecią Transportową (TEN-T), wpływa na poprawę parametrów użytkowych i stanu technicznego dróg, a także podniesienie standardu ich wyposażenia i oznakowania. MIWDL sprzyja integracji systemu transportowego w układzie terytorialnym oraz

⁴ Uchwała nr 1476/375/18 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 18 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych (wersja 2.2) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020.

zwiększeniu wewnętrznej (międzyregionalnej i lokalnej) dostępności terytorialnej.

Jego podstawowym celem jest poprawa jakości i funkcjonowania systemu transportowego województwa mazowieckiego o istotnym znaczeniu dla sytuacji społeczno-gospodarczej subregionu. Realizacja celu głównego zostanie osiągnięta poprzez wsparcie projektów z obszaru:

- budowy i przebudowy dróg powiatowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą o istotnym znaczeniu dla sytuacji społeczno-gospodarczej subregionu,
- dodatkowo dofinansowanie zostało udzielone na budowę i przebudowę obiektów inżynieryjnych zlokalizowanych w ciągach dróg powiatowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą.
- Infrastruktura towarzysząca obejmuje elementy realizowane w połączeniu z projektami dotyczącymi budowy i przebudowy dróg oraz obiektów inżynieryjnych, w tym m.in.:
- elementy z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. elementy uspokojenia ruchu, zatoki przystankowe, chodniki, oświetlenie),
- elementy z zakresu ochrony środowiska (np. ekrany akustyczne, zieleni izolacyjna, kanalizacja deszczowa, przejścia dla zwierząt),
- elementy z zakresu inteligentnych systemów transportowych (np. elementy z zakresu systemów sterowania sygnalizacją i ruchem),
- elementy z zakresu turystyki (np. ścieżki rowerowe).
- Wspierane inwestycje wpisują się w co najmniej jeden z poniższych rezultatów:
- istotne zwiększenie liczby miejsc pracy w subregionie,
- bezpośredni wzrost inwestycji w subregionie.

Realizatorem programu jest Samorząd Województwa Mazowieckiego, a w jego imieniu zadania realizuje Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

Realizacja programu

Podmioty, jakie uprawnione były do ubiegania się o dofinansowanie projektów, to powiaty (z wyłączeniem miast na prawach powiatu), także w partnerstwie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego z terenu

województwa mazowieckiego. Każdy wnioskodawca mógł złożyć jeden wniosek o dofinansowanie na jeden odcinek drogi, czyli ciąg drogowy o tej samej kategorii. W ramach danego ciągu drogowego przedmiotem jednego projektu mogą być odcinki drogi o tym samym numerze niełącznie się ze sobą pod warunkiem, że odcinki pomiędzy nimi spełniają już wymagane parametry techniczne przewidziane dla odcinków będących przedmiotem projektu. Przedmiotem jednego projektu mogą być również odcinki dróg o różnych numerach, w przypadku, kiedy stanowią jeden ciąg drogowy.

Maksymalna wielkość wsparcia z budżetu Samorządu Województwa Mazowieckiego przeznaczona na jeden projekt to nie więcej niż 60% kosztów kwalifikowalnych inwestycji, z zastrzeżeniem że jest to nie więcej niż 4,2 mln zł. Środki własne podmiotów uprawnionych do uzyskania wsparcia wynoszą nie mniej niż 40% kosztów kwalifikowalnych inwestycji.

Nabór wniosków został otwarty 1 października 2017 r. i został zakończony 15 listopada 2017 r. W odpowiedzi na ogłoszony konkurs wpłynęło łącznie 36 prawidłowych wniosków o dofinansowanie w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu”. Wniosku w konkursie nie złożył jedynie Powiat Legionowski. Wszystkie zgłoszone wnioski opiewały na łączną kwotę 100 553 086,15 zł.

Oceny formalnej i merytorycznej wniosków dokonali członkowie Komisji Oceny Projektów w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” powołani Zarządzeniem Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 415/17 z 22 września 2017 roku.

Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 5/18 z dnia 30 stycznia 2018 r. zdecydował o udzieleniu wsparcia finansowego Powiatom Województwa Mazowieckiego w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu”.

Aby sprawnie zarządzać środkami, a zarazem umożliwić płynne zarządzanie inwestycjami Zarząd Województwa Mazowieckiego, kilkakrotnie podejmował decyzje o zmianie Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju

społeczno-gospodarczego regionu”. Najbardziej istotne modyfikacje zasad dotyczyły w szczególności:

- zmiany terminu realizacji projektu w latach 2018–2019 oraz wypłatę środków odpowiednio po 50 mln zł w każdym roku, w tym realizacji projektu tylko w jednym naborze, który się odbył w roku 2017,
- zwiększenia kwoty alokacji na konkurs do 100 553 086,15 zł, na podstawie zapisów Regulaminu na lata 2018–2019,
- podziału kwoty dotacji na dwie transze, z których pierwsza została wypłacona w 2018 r. po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, natomiast druga na wniosek beneficjenta, zgodnie z wymogami umowy, nie wcześniej niż po 1 stycznia 2019 roku,
- wydłużenia nieprzekraczalnego terminu zakończenia realizacji projektu z 31 grudnia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r., w tym zakończenie rzeczowe i finansowe (dokonanie ostatniej płatności w ramach projektu),
- dodania nieprzekraczalnego terminu rozliczenia otrzymanej drugiej transzy dotacji celowej, w tym zwrotu niewykorzystanej części dotacji – 31 grudnia 2019 r.

Aktualnie trwa realizacja 35 projektów. Po zawarciu umowy Powiat Grójecki zrezygnował z udzielonego wsparcia i wycofał się z realizacji inwestycji. Wszystkie inwestycje realizowane są zgodnie z harmonogramami realizacji projektu.

„Mazowiecki Instrument Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” wspomagając rozbudowę oraz przebudowę dróg powiatowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą i oświetleniem, o właściwych dla danej kategorii parametrach technicznych, a co za tym idzie – dróg bezpiecznych dla ich użytkowników oraz chroniących środowisko (chodniki, ścieżki rowerowe, przejścia dla zwierząt, zatoki autobusowe oraz sygnalizacja świetlna), wykazuje wiele korzyści dla rozwoju społeczno-gospodarczego Mazowsza, m.in. zwiększy liczbę miejsc pracy w subregionie, a także bezpośrednio wpłynie na wzrost inwestycji w subregionie.

Rozbudowana, unowocześniona infrastruktura towarzysząca oraz zmodernizowane drogi powiatowe będą stanowić spójność z siecią dróg wojewódzkich lub krajowych. Wpłynie to na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, szczególnie zapewni lepsze powiązanie dróg lokalnych ze sobą wzajemnie oraz z drogami wojewódzkimi lub Transeuropejską

Siecią Transportową (TEN-T), wpłynie na poprawę parametrów użytkowych i stanu technicznego dróg, a także podniesie standard ich wyposażenia i oznakowania. MIWDL sprzyja integracji systemu transportowego w układzie terytorialnym oraz zwiększeniu wewnętrznej (międzyregionalnej i lokalnej) dostępności terytorialnej.

Zarząd Województwa Mazowieckiego nie wyklucza również powtórzenia podobnego konkursu w kolejnych latach. Wdrażanie „Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Dróg Lokalnych o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” pokazuje bowiem, iż dzięki dobrej współpracy władz regionu z powiatami można zrealizować dobre projekty.

Bibliografia

- *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze*, stanowiąca Załącznik do uchwały nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r.
- *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych (wersja 2.2) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020*, stanowiący Załącznik do Uchwały nr 1476/375/18 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 18 września 2018 r.

Prof. dr hab. Krystyna Krzyżanowska
Mgr inż. Sławomir Wawrzyniak
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Strategia promocji Bierunia
- perspektywa rozwoju turystyki
Bieruń promotion strategy
from tourism development perspective

Słowa kluczowe

strategia, promocja, miasto Bieruń, wizerunek, historia, dziedzictwo kulturowe, analiza SWOT

Streszczenie

Celem badań było rozpoznanie głównych cech wizerunku wewnętrznego i zewnętrznego Bierunia. Badania empiryczne z wykorzystaniem techniki wywiadu według standaryzowanego kwestionariusza przeprowadzone zostały w 2016 roku wśród 200 mieszkańców Bierunia i 100 mieszkańców Tychów przez zespół Tadeusza Nawrockiego i Krzysztofa Bierwiazonka z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Wyniki badań wykorzystane zostały do opracowania *Strategii Promocji Bierunia na lata 2017-2021*. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w zakresie rozwoju turystyki należy opracować szlak dziedzictwa kulturowego całego Bierunia, ofertę turystyki jednodniowej i turystyki sakralnej oraz przeprowadzić działania informacyjno-promocyjne w tym zakresie.

Keywords

strategy, promotion, the town of Bieruń, image, history, cultural heritage, SWOT analysis

Abstract

The research aimed to recognise the main characteristics of the inner and outer image of Bieruń. In 2016, 200 inhabitants of Bieruń and 100 inhabitants of Tychy were asked standardized survey questions as a part of the empirical research conducted by the team of Tadeusz Nawrocki and Krzysztof Bierwiazonka from the University of Silesia in Katowice. The results were helpful in creating the "*Bieruń Promotion Strategy 2017-2021*". After the analysis, the researchers agreed that the best means for tourism development of the region are the creation of Bieruń cultural heritage route, the offer for one-day and religious tourists and the promotion strategy covering aforementioned activities.

Wstęp

Bieruń jest największą miejscowością w powiecie bieruńsko-lędzimskim o powierzchni 41 km², leży w południowej części Polski, przy granicy województw śląskiego i małopolskiego, którą stanowi Wisła. Centrum miasta wyznaczają współrzędne geograficzne: 19^o 05' długości geograficznej wschodniej i 50^o 05' szerokości geograficznej północnej. Miasto oddalone jest w linii prostej: 20 km od centrum Katowic, 6 km od centrum Tychów, 10 km od centrum Oświęcimia, 61 km od centrum Krakowa oraz 273 km od centrum Warszawy. Bieruń graniczy z miastami, tj. Tychy i Łędziny, oraz z gminami, tj. Chełm Śląski, Chełmek, Bojszowy i Oświęcim. Teren miasta położony jest na pograniczu Pagórów Jaworznickich, Doliny Górnej Wisły i Równiny Pszczyńskiej. Historycznie Bieruń leży na Górnym Śląsku. Według danych z 1 stycznia 2013 r. powierzchnia miasta wynosiła 40,49 km², co stanowi 25,6% powierzchni powiatu. Stawia to miasto na 106. pozycji w Polsce pod względem powierzchni¹.

Bieruński Ośrodek Kultury swoją działalność prowadzi na terenie gminy w takich obiektach, jak: Kinoteatr „Jutrzenka”, Dom Kultury „Gama”, Dom Kultury „Remiza”, Dom Kultury „Triada”, Teatr Młodzieżowy „Epidemia”, Zespół Teatralny „Fantom”, Teatr „Dla dorosłych”, Zespół Folklorystyczny „Ściernianeczki”, Zespół Folklorystyczny „Bierunianki”, Zespół Folklorystyczny „Nowobierunianki”, Regionalny Zespół Dziecięcy Pieśni i Tańca „Ziemia Bieruńska”, chór „Polonia”, chór „Harmonia” i Orkiestra Dęta KWK Piast w Bieruniu².

Głównymi gałęziami gospodarki miejskiej są: przemysł wydobywczy, przetwórstwo mleczarskie, przemysł spożywczy, samochodowy, chemiczny budownictwo i rolnictwo. Do zakładów działających na tym terenie należą: Danone, Nitroerg S.A., Kopalnia Węgla Kamiennego „Piast”, Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska Bieruń, Johnson Controls, Auto Partner, Carbud S.A., Unitrans, Dantrans, Europack-Foil oraz sąsiadujący z miastem Fiat Auto Poland. Oprócz dużych zakładów na terenie gminy funkcjonuje ponad 1 400 małych przedsiębiorstw zajmujących się usługami (30%), handlem (30%), budownictwem (10%), transportem (10%), przemysłem

¹ Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

² Strategia Promocji Miasta Bierunia na lata 2017-2021, oprac. A. Rymaszewska-Paszek, [online], [dostęp: 3.09.2018], dostępny w Internecie: <http://bip.bierun.pl/prawo/2017_uchw_maj/st:1/idn:8663.html>.

(10%) i inną działalnością. Na terenie gminy działa 200 gospodarstw rolniczych, które zajmują się hodowlą trzody chlewnej, produkcją mleka oraz uprawą roślin (zboża, kukurydza, rzepak)³.

Bieruń należy do samorządów ocenianych pozytywnie w Programie „Samorządowy Lider Edukacji”. Co rok wprowadza nowe elementy polityki oświatowej, dba o jakość kształcenia, poziom infrastruktury oświatowej, kwalifikacje kadr pedagogicznych i menedżerów oświaty. W Bieruniu funkcjonują cztery przedszkola, dwie szkoły podstawowe, dwa gimnazja, Powiatowy Zespół Szkół w Bieruniu i dwa licea ogólnokształcące⁴.

Historia Bierunia

Bieruń otrzymał prawa miejskie w roku 1387 od księcia opawsko-raciborskiego Jana II Żelaznego. Akt ten polegał na nadaniu praw wójtowskich Kusowiczowi za jego długoletnią wierną służbę. O istnieniu na obszarze miasta osadnictwa świadczą wzmianki zamieszczone w dokumentach, na przykład o Ścierniach z 1272 r., Bijasowicach z 1360 r., Bieruniu z 1376 r. Do 1551 r. był własnością Piastów górnośląskich, od 1327 r. pod zwierzchnictwem Czech jako lenno. Od 1743 r. należał do państwa pruskiego (utracił prawa miejskie). W 1865 r. stał się ponownie miastem i zmienił nazwę na Bieruń Stary (*Alt Berun*). W 1922 r. znowu znalazł się w granicach Polski. W czasie II wojny światowej został wcielony do Niemiec. W latach 1945–1954 istniał jako wiejska gmina Bieruń Nowy. Następnie (w latach 1973–1975) był siedzibą gminy wiejskiej Bieruń Stary, potem (w latach 1975–1991) stanowił dzielnicę Tychów, aż wreszcie w 1991 r. ponownie stał się samodzielnym miastem (powtórnie pod nazwą Bieruń). Od odzyskania samodzielności przez Bieruń datuje się konflikt między tym miastem a sąsiednimi Tychami o tereny fabryczne Fiat Auto Poland (b. FSM) oraz osiedle zbudowane przy tej fabryce. Obecnie osiedle leży już w granicach administracyjnych Bierunia, natomiast sama fabryka pozostaje w Tychach. Historycznie sporny teren należał do Bierunia, jednakże pozostawienie go w granicach Tychów było warunkiem zgody tego miasta na odłączenie Bierunia. Spór odżył w 2010 r., bieruńscy samorządowcy domagali się od Tychów zwrotu 123 ha terenów fabrycznych, na których działa kilka spółek córek firmy Fiat Auto Poland. Tychy zaproponowały korektę granicy o 123 ha na korzyść Bierunia, lecz

³ *Strategia Promocji Miasta...*, op. cit., s. 33.

⁴ *Ibidem*, ss. 34–35.

w innym miejscu, na obszarze niezabudowanym. Roszczenia Bierunia negatywnie zaopiniował wojewoda śląski⁵.

Nazwa miejscowości wywodzi się od polskich zwrotów „brać, pobierać” i wiąże się z poborami podatkowymi. Niemiecki nauczyciel Heinrich Adamy w swoim dziele o nazwach miejscowych na Śląsku wydanym w 1888 r. we Wrocławiu jako najstarszą nazwę wymienia „Biernia”, podając jej znaczenie „Steuerort (Abgaben)”, czyli w języku polskim „Wieś podatków (pobór opłat, podatków)”⁶. Nazwa została później fonetycznie zgermanizowana na „Berun”, w wyniku czego utraciła ona swoje pierwotne znaczenie. Od chwili zaistnienia, aż do obecnych czasów, czyli do odzyskania samodzielności prawnej w 1991 r., używano jednej nazwy w wymowie „Bieruń”. W zależności od reguły pisowni używano nazw „Bieron”, „Bierun”. W źródłach historycznych nazwa osady „de Beruna” użyta została dopiero w 1376 r. Górny Śląsk znajdował się wówczas pod panowaniem czeskich Przemysłidów. Pisano też o nazwie „Boruń”⁷.

Nazwę miejscowości w zlatynizowanej staropolskiej formie „Byerun” wymienia w latach 1470–1480 Jan Długosz w księdze *Liber beneficiorum dioecesis Cracoviensis*⁸. Na mapie Abrahama Orteliusa z 1603 r. miejscowość widnieje pod nazwą „Bierun”. W statystycznym opisie Prus z 1837 r. występuje jedynie nazwa „Berun”⁹. Polską nazwę „Bieruń” w książce *Krótki rys jeografii Szląska dla nauki początkowej*, wydanej w Głogówku w 1847 roku wymienił górnośląski pisarz, Józef Lompa¹⁰. Słownik geograficzny Królestwa Polskiego wydany pod koniec XIX w. podaje dwie polskie nazwy miejscowości – „Boruń” i „Bieruń” oraz niemiecką „Berun”¹¹.

Historia Bierunia jest bardzo bogata i zarazem ciekawa: po odzyskaniu przez miasto w 1991 roku samodzielności Bieruń zaczął się rozwijać na własny już rachunek. Dokonało się w nim wiele zmian. Rada Miasta postanowiła zatem uchwałą uregulować prawnie wszystkie rozwiązania

⁵ T. Semik, *Bieruńscy samorządowcy znowu żądają rewizji granic z Tychami*, „Dziennik Zachodni” [online] 25 stycznia 2010 [dostęp: 12.10.2018]. Dostępny w Internecie: <https://dziennikzachodni.pl/bierunscy-samorzadowcy-znowu-zadaja-rewizji-granic-z-tychami/ar/213343/2>>.

⁶ H. Adamy, *Die Schlesischen Ortsnamen ihre Entstehung und Bedeutung*, Breslau 1888, s. 78.

⁷ Hasło „Boruń” [w:] *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego*, red. red. B. Chlebowski, F. Sulimierski, W. Walewski, t. I, Warszawa 1880, s. 331.

⁸ J. Długosz, *Liber beneficiorum dioecesis cracoviensis nunc primum e codice autographo editus* [w:] idem, *Joannis Długossii Senioris Canonici Cracoviensis Opera omnia = Jana Długosza kanonika krakowskiego dzieła wszystkie*, t. 2, oprac. A. Przezdziecki, Kraków 1864, s. 227.

⁹ L. Freiherrn, *Der Preußische Staat in allen seinen Beziehungen*, t. 3, Berlin 1837, s. 136.

¹⁰ J. Lompa, *Krótki rys jeografii Śląska dla nauki początkowej*, Głogówek 1847, s. 32.

¹¹ Hasła „Boruń” i „Bieruń” [w:] *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego*, red. red. B. Chlebowski, F. Sulimierski, W. Walewski, t. I, Warszawa 1880, ss. 155, 331.

w mieście. Uchwała Rady Miejskiej¹² stanowiła dokument do opracowania „Strategii Promocji Bierunia na lata 2017-2021”. Na podstawie wszystkich zgromadzonych informacji i wyników badań sondażowych zdiagnozowano dobre i słabe strony miasta, szanse i zagrożenia płynące z otoczenia. Realizacja *Strategii Promocji Bierunia na lata 2017-2021*, która uporządkowała wszystkie działania mające wpływ na wizerunek miasta, podkreśliła wszystkie jego atuty; wsparła promocję miasta w dziedzinie nieruchomości, kultury, biznesu, turystyki, rekreacji i sportu. Wskazuje na to cel badań, którym było rozpoznanie głównych cech wizerunku wewnętrznego i zewnętrznego Bierunia.

Centralnym elementem wizerunku Bierunia jest sanktuarium św. Walentego, zwane przez mieszkańców tego miasta Walencinkiem. Jest to drewniany kościół o konstrukcji wieńcowej, posiada wszystkie cechy charakterystyczne dla górnośląskiej drewnianej architektury kościelnej. Pierwsza historyczna wzmianka o jego istnieniu pochodzi dopiero z 1628

Fotografia 1
Sanktuarium Św. Walentego („Walencinek”)



Źródło: strona internetowa www.bierun.pl [dostęp: 3.09.2018].

¹² Uchwała nr VII/3/2017 Rady Miejskiej z dnia 25 maja w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Miasta Bierunia.

roku i zawarta jest w sprawozdaniu wizytacyjnym ostatniego ewangelickiego dziekana pszczyńskiego Johanna Hoffmanna, w którym autor pisze: „Miasteczko Bieruń ma dwa kościoły, jeden w mieście i drugi poza miastem”. Dlatego najprawdopodobniej „Walencinek” powstał w latach 1598 (1619) – 1628. Po raz pierwszy wymienione jest wezwanie kościółka w 1680 roku przy okazji jego remontu, kiedy to spłonął w czasie pożaru miasta. Wtedy to rozkwitł kult świętego Walentego, który przekroczył granice parafii bieruńskiej. Za zabytek kościółek uznany został 14 października 1929 roku. Po drugiej wojnie światowej bieruński „Walencinek” formalnie został otoczony prawną opieką państwa. Posiada relikwie św. Walentego, których autentyczność potwierdzona jest dokumentem z 28 lutego 1961 roku. 13 lutego 2015 roku świątynia została podniesiona do godności sanktuarium św. Walentego, które należy do Szlaku Architektury Drewnianej województwa śląskiego¹³.

Ważną rolę odgrywa rynek i dla nowobierunian kopalnia „Piast”, której budowę rozpoczęto w 1973 r. Jest to największa w województwie śląskim kopalnia węgla kamiennego i miejsce najdłuższego strajku okupacyjnego Solidarności w Polsce po 13 grudnia 1981 r.

Fotografia 2 *Kopalnia „Piast”*



Źródło: strona internetowa www.bierun.pl [dostęp: 3.09.2018].

¹³ *Strategia Promocji...*, op. cit.

Tabela 1

Analiza SWOT dotycząca wizerunku wewnętrznego i zewnętrznego miasta Bierunia

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none">• dobre miejsce do zamieszkania;• spokojne i bezpieczne miasto;• bogata infrastruktura sportowa;• bardzo dobra oferta edukacyjna;• atrakcyjna i wyróżniająca oferta rekreacyjna;• zielone miasto;• mieszkańcy Bierunia utożsamiają się z miastem swoimi dzielnicami;• atrakcyjny kierunek turystyki jednodniowej;• przyjazne i gościnne miejsce;• dobre miejsce dla rodziny;• atrakcyjny kierunek turystyki sakralnej;• doskonale zlokalizowany pod względem komunikacji z resztą województwa śląskiego i małopolskiego;• dobre miejsce do mieszkania;• posiada bogate dziedzictwo kulturowe;• posiada urozmaiconą ofertę kulturalną;• miasto przyjazne dla biznesu i przedsiębiorczości;• ma urozmaiconą ofertę gastronomiczną.	<ul style="list-style-type: none">• brak wiedzy o Bieruniu wśród mieszkańców województwa śląskiego i małopolskiego;• zanieczyszczenie i degradacja środowiska;• słabo rozwinięta komunikacja miejska i kolejowa;• dezintegracja mieszkańców;• mało atrakcyjne wydarzenia kulturalne;• słabo rozwinięta oferta miejsc spotkań;• zaniedbane tereny rekreacyjne;• brak spójnej komunikacji i konsekwentnego wizerunku Bierunia;• zanieczyszczenie i degradacja środowiska;• starzenie się społeczeństwa w wyniku emigracji młodszego pokolenia;• słabo rozwinięta przedsiębiorczość;• powolne zanikanie lokalnego patriotyzmu wśród młodszych mieszkańców Bierunia.

Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • duże zainteresowanie turystyką jednodniową; • Bieruń wraz z Sanktuarium św. Walentego stanowi atrakcyjne i konkurencyjne miejsce turystyki sakralnej; • duże zainteresowanie spokojnymi i bezpiecznymi miejscami do mieszkania; • Bieruń wraz ze znajdującym się tu Sanktuarium św. Walentego stanowi atrakcyjne miejsce dla turystyki sakralnej; • duże zainteresowanie wydarzeniami kulinarnymi nawiązującymi do dziedzictwa regionu; • powstanie ścieżki rowerowej łączącej Bieruń z Tychami; • Bieruń wzbogaca ofertę turystyczną Oświęcimia i Krakowa. 	<ul style="list-style-type: none"> • brak wiedzy na temat Bierunia; • konkurencyjna oferta mieszkaniowa miast ościennych; • przyciąganie młodych ludzi przez duże miasta ościenne; • postrzeganie bierunian przez mieszkańców miast ościennych jako skonfliktowanych

Źródło: *Strategia Promocji Miasta Bierunia na lata 2017-2021*, opracowała A. Rymaszewska-Paszek, [online], ss. 87–92, [dostęp: 3.09.2018], dostępny w Internecie: <http://bip.bierun.pl/prawo/2017_uchw_maj/st:1/idn:8663.html>.

Fotografia 3

Rynek z urozmaiconą ofertą gastronomiczną



Źródło: strona internetowa www.bierun.pl [dostęp: 3.09.2018].

Zrealizowane badania empiryczne z wykorzystaniem techniki wywiadu według standaryzowanego kwestionariusza w roku 2016 wśród 200 mieszkańców Bierunia i 100 mieszkańców Tychów przez zespół T. Nawrockiego i K. Bierwiaczonek z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach umożliwiły określenie podstawowych cech wizerunku wewnętrznego i zewnętrznego Bierunia. Wyniki badań wykorzystano do opracowania *Strategii Promocji Bierunia na lata 2017-2021*. Miasto postrzegane jest jako małe, spokojne, ciche, dobre miejsce do życia. Bardzo dobrze postrzegane są przez mieszkańców usługi i edukacja. Mieszkańcy identyfikują się z miastem, dzielnicą i ze swoją społecznością.

Bieruń ma też słabe strony. Podstawową jest dostrzegalny z wewnątrz i zewnątrz podział na Bieruń Stary i Bieruń Nowy. Nie jednej narracji o Bieruniu. Jest zgoda w sprawie znaczenia sanktuarium św. Walentego, ale w innych kwestiach obie części miasta budują swoje odrębne opowieści: jednej strony to opowieść nastawiona na śląskość, tradycje i rynek,

a z drugiej zaś – na kopalnię i Wisłę. Dotychczas narracja starobieruńska była silniejsza, ale nie można lekceważyć siły związku z miastem Bierunia Nowego i narracji proponowanej przez jej mieszkańców. Konstruowana strategia promocji ma na celu scalenie obu części miasta. W nowym podejściu do miasta powinno się znaleźć miejsce nie tylko na śląskie tradycje, ale także na doświadczenia tych osób, które znalazły tam miejsce do życia. Negatywnie oceniane były komunikacja publiczna, drogi i stan środowiska naturalnego. Nisko oceniana była propozycja spędzania czasu wolnego w mieście, związana z uczestnictwem w wydarzeniach kulturalnych i sportowych. Tylko wtedy promocja miasta będzie służyć tworzeniu jednej społeczności, a nie pogłębianiu poczucia depriwacji w Bieruniu Nowym¹⁴.

Analiza zależności między czynnikami wewnętrznymi i czynnikami otoczenia wskazuje, że koncentracja środków i aktywności na rzecz promocji miasta Bierunia powinna się skupić na silnych relacjach łączących atuty miasta i szanse w otoczeniu. Należy jednak systematycznie niwelować jego słabe strony, które nie pozwalają na wykorzystanie potencjalnych szans.

Podsumowanie

Bieruń ma duży potencjał turystyki jednodniowej, można bowiem zwiedzić takie niezwykle miejsca historyczne, jak: „Walencinek”, kopalnia „Piast”, rynek, grobla, folwark w Bijasowicach, Degolówka; atrakcyjne miejsca rekreacyjne, tj. plażę na Łysinie, Paciorkowice, miniarboretum, ścieżki rowerowe, a także lokale gastronomiczne, tj. Degolówka, U Sontaga i Bieruńskie Babeczki.

Miasto ma ogromny potencjał turystyki sakralnej, z najważniejszym elementem, jakim jest sanktuarium św. Walentego. Warto tam również zobaczyć kościół św. Bartłomieja, kościół Najświętszego Serca Pana Jezusa, wiele zabytkowych kapliczek, cmentarz żydowski i Bożnicę; pomnik św. Floriana. Odpust św. Walentego co roku przyciąga tam wiele osób, podobnie mogłoby być podczas innych uroczystości. Istnieje więc rzeczywisty rynek zbytu na pamiątki i dewocjalia, dzisiaj jeszcze niezagospodarowany.

¹⁴ *Strategia Promocji...*, op. cit., s. 44.

Potencjał tego miasta uzupełnia oferta turystyczna Oświęcimia i Krakowa. Obecnie wiele wycieczek zagranicznych odwiedzających Oświęcim, zaraz po zwiedzaniu obozów Auschwitz-Birkenau wyrusza prosto do Krakowa. Przed podróżą planowany jest zazwyczaj posiłek. Jednak część z wycieczek, z przyczyn religijnych, nie korzysta z oferty gastronomicznej Oświęcimia i przyjeżdża do pobliskiego Bierunia. Jest to okazja do zatrzymania grup turystów i zainteresowania ich ciekawą historią Bierunia i jego zabytkami oraz ugoszczenia ich smaczną bieruńską kuchnią.

Bibliografia

- Adamy H., *Die Schlesischen Ortsnamen ihre Entstehung und Bedeutung*, Breslau 1888.
- Długosz J., *Liber beneficiorum dioecesis cracoviensis nunc primum e codice autographo editus* [w:] idem, *Joannis Długossii Senioris Canonici Cracoviensis Opera omnia = Jana Długosza kanonika krakowskiego dzieła wszystkie*, t. 2, oprac. A. Przewdziecki, Kraków 1864.
- Freiherrn L., *Der Preußische Staat in allen seinen Beziehungen*, t. 3, Berlin 1837.
- Hasła „Beruń” i „Boruń” [w:] *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego*, red. red. B. Chlebowski, F. Sulimierski, W. Walewski, t. I, Warszawa 1880. Dostępny w Internecie: <http://dir.icm.edu.pl/Slownik_geograficzny/>.
- Lompa J., *Krótki rys jeografii Śląska dla nauki początkowej*, Głogówek 1847.
- *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
- Semik T., *Bieruńscy samorządowcy znowu żądają rewizji granic z Tychami*, „Dziennik Zachodni” [online] z 25 stycznia 2010 roku, [dostęp: 12.10.2018], dostępny w Internecie: <https://dziennikzachodni.pl/bierunscy-samorzadowcy-znowu-zadaja-rewizji-granic-z-tychami/ar/213343/2>.
- *Strategia Promocji Miasta Bierunia na lata 2017-2021* [online], oprac. A. Rymaszewska-Paszek, [dostęp: 3.09.2018], dostępny w Internecie: <http://bip.bierun.pl/prawo/2017_uchw_maj/st:1/idn:8663.html>.
- Strona internetowa www.bierun.pl [dostęp: 3.09.2018].
- Uchwała nr VII/3/2017 Rady Miejskiej z dnia 25 maja w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Miasta Bierunia.

Biogramy

Prof. dr hab. Krystyna Krzyżanowska – profesor nauk ekonomicznych. Pracuje na stanowisku profesora nadzwyczajnego SGGW w Warszawie. Od 2006 roku pełni funkcję kierownika Katedry Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Jest autorką lub współautorką ponad 180 publikacji zarówno polskich, jak i zagranicznych, w tym pięciu książek. Interesuje się społeczno-ekonomicznymi uwarunkowaniami wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, znaczeniem działań informacyjno-promocyjnych w rozwoju regionów, doradztwem ekonomiczno-rolniczym, a także rolą turystyki wiejskiej w tworzeniu dóbr publicznych.

Mgr inż. Sławomir Wawrzyniak – od 2017 roku doktorant Stacjonarnych Studiów Doktoranckich na Wydziale Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Pracuje jako dyplomowany nauczyciel w Zespole Szkół Centrum Kształcenia Praktycznego w Nakle Śląskim. Wieloletni działacz samorządowy Gminy i Miasta Bieruń. Opublikował dwanaście artykułów naukowych dotyczących roli samorządów w rozwoju regionów, turystyki kulinarnej i znaczenia zdrowego odżywiania w profilaktyce zdrowotnej.

Dr inż. Anna J. Parzonko
Dr inż. Anna Sieczko
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Rola samorządów
w rozwoju przedsiębiorczości**
*The role of local authorities
in entrepreneurship development*

Słowa kluczowe

samorząd gminny, obszary wiejskie, przedsiębiorczość, preprzedsiębiorczość

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę określenia obecnej i przyszłej roli samorządów lokalnych w dalszym wspieraniu uruchamiania i prowadzenia działalności gospodarczej. Przedstawiono wyniki badań, z których wynika, że przedsiębiorcy działający na polskiej wsi mają słabo rozpoznany system instytucjonalnego wsparcia ich działalności, a władze samorządowe gminne dysponują wieloma instrumentami, którymi mogą się posłużyć do tworzenia dogodnych warunków podejmowania się/lokowania działalności gospodarczej na jej terenie. Dodatkowo przedstawiono zagadnienie preprzedsiębiorczości, w zakresie której znaczenia zaczynają nabierać wszelkie działania związane z przygotowaniem do założenia własnej działalności. Spoglądając przez pryzmat działań przedsiębiorczych, należy podkreślić, że dla dużej grupy Polaków (48% w 2016 r.), strach przed porażką jest tak duży, iż pomimo dostrzeganych szans biznesowych w otoczeniu i tak nie decydowali się na działalność gospodarczą.

Keywords

local authorities of municipality (*gmina*), rural areas, entrepreneurship, pre-entrepreneurship

Abstract

The article aims to define current and future role of the local governments in the support for creating and maintaining the businesses. The results of several studies have shown that the businessmen operating in rural regions of Poland don't enjoy enough institutional support while local governments dispose of many instruments to create suitable environment for creating and maintaining the businesses in the region. Additionally, the term of pre-entrepreneurship is discussed as the ground for creating and preparing for creating a new business. From the business perspective, it is worth noticing that for 48% of Poles (data from 2016) the fear of failure is too strong to perceive any chances for a potential business.

Wstęp

Przedsiębiorczość w rozwoju lokalnym zyskuje coraz większe znaczenie. Ogólnie przyjmuje się, że powstawanie nowych przedsiębiorstw może się przyczyniać do rozwoju regionu poprzez powstanie nowych miejsc pracy, lepsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych, zwiększenie wpływów do budżetów lokalnych, co skutkuje poprawą życia mieszkańców¹. Z drugiej zaś strony zaczynają się pojawiać badania wskazujące, że ciągłe wspieranie powstawania nowych przedsiębiorstw może hamować rozwój lokalny poprzez złą alokację środków finansowych.

Według danych za 2016 r. 21% dorosłych Polaków deklaruje chęć założenia swojego przedsiębiorstwa do 2019 r., 40% dostrzega szanse biznesowe w swoim otoczeniu, a 60% uważa, że posiada wystarczające kwalifikacje i umiejętności do prowadzenia własnego przedsiębiorstwa². Według tego samego badania w 2016 roku 10,7% populacji dorosłych (tj. 2,9 mln) Polaków rozpoczęło lub prowadziło działalność gospodarczą przez okres nie dłuższy niż 3,5 roku, czyli byli właścicielami młodych firm działających na rynku. Te same dane do 2015 roku oscylowały wokół 9%. Natomiast udział dojrzałych firm, tj. osób prowadzących działalność gospodarczą dłużej niż 3,5 roku, wyniósł w 2016 roku 7,1% populacji dorosłych.

Przedsiębiorczość, zwłaszcza z sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, wymaga pewnych form pomocy. W opracowaniu podjęto próbę określenia obecnej i przyszłej roli samorządów lokalnych w dalszym wspieraniu uruchamiania i prowadzenia działalności gospodarczej. W tym celu wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu i zestawienia statystyczne GUS, PARP i MR.

Instytucjonalne wsparcie rozwoju przedsiębiorczości

Przedsiębiorczość w Polsce, w ujęciu statystycznym rozumiana jako rozpoczęcie zarejestrowanej (wpisanej do rejestru REGON) działalności gospodarczej, charakteryzuje się 99,8% udziałem małych i średnich przedsiębiorstw. Zdecydowaną większość stanowią osoby fizyczne

¹ Szerzej: R. Lisowska, *Regionalne uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych* [w:] „Marketing i Rynek” 2015, nr 5, s. 564.

² *Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor Polska*, PARP, Warszawa 2017, s. 8.

prowadzące działalność gospodarczą³. Według przewidywanej liczby zatrudnionych przeważały podmioty o liczbie zatrudnionych poniżej 10 osób, które stanowiły 95,8% ogółu podmiotów. Udział podmiotów o przewidywanej liczbie zatrudnionych 10–49 wyniósł 3,4%, zaś podmioty powyżej 50 zatrudnionych stanowiły 0,8% wszystkich podmiotów wpisanych do rejestru REGON. W porównaniu z rokiem 2016 wzrost liczby podmiotów wystąpił jedynie w przedziale liczby zatrudnionych 0–9 o 1,8%, zaś w pozostałych przedziałach wystąpił niewielki spadek. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, dla których przewidywana liczba zatrudnionych zgłoszona do rejestru REGON jest mniejsza niż 10 osób, stanowią 98,9% wszystkich osób fizycznych wpisanych do rejestru REGON i w grupie tej wystąpił wzrost liczby podmiotów w porównaniu z 2016 r. o 1,1%⁴.

Dość ważnym zagadnieniem – ze względu na wielofunkcyjny rozwój wsi – jest przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. Istotnym czynnikiem szybkiego wzrostu przedsiębiorczości na wsi jest właściwy stopień rozwoju infrastruktury technicznej. Nieodpowiedni stopień rozwoju infrastruktury technicznej nie tylko obniża standard życia i gospodarowania mieszkańców wsi, lecz także decyduje o słabej atrakcyjności obszarów wiejskich dla potencjalnych inwestorów⁵.

Zaplecze instytucjonalne wspierające rozwój przedsiębiorczości, w tym również na obszarach wiejskich, stanowią tzw. instytucje otoczenia biznesu, jak też instytucje rządowe i samorządowe.

Należy wymienić takie instytucje rządowe, jak: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości, w tym również na obszarach wiejskich, ma Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości wraz z podległymi jej organizacjami – Krajowym Systemem Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw i Krajową Siecią Innowacji.

Instytucjami wpisanymi w tradycję funkcjonowania obszarów wiejskich są ośrodki doradztwa rolniczego, które obecnie udzielają mieszkańcom wsi wsparcia w zakresie założenia i prowadzenia

³ *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017, s. 5.

⁴ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON*. 2017 r. GUS, Warszawa 2018, s. 12.

⁵ *Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Przykłady projektów zrealizowanych w ramach PROW 2007-2013*, MRiRW, Warszawa 2012, s. 3.

mikroprzedsiębiorstw. Wsparcie to realizowane jest w formie szkoleń, seminariów, konferencji, konkursów, olimpiad, targów i konsultacji z doradcą⁶.

Działalność instytucji otoczenia biznesu jest istotna ze względu na bezpośrednie kontakty z lokalnymi przedsiębiorcami, takie jak: doradztwo, udzielanie kredytów, informacja gospodarcza, jak również dzięki działaniom podnoszącym kwalifikacje miejscowej ludności (kursy i szkolenia). Znane są zatem liczne przypadki, w których władze lokalne, jeśli nie mogą wesprzeć tych instytucji finansowo, czynią to w inny sposób (np. udostępniają lokale). Instytucje otoczenia biznesu, nazywane też ośrodkami innowacji i przedsiębiorczości, rozwijają się w Polsce od początku lat 90. XX wieku. Jednakże ich dynamiczny rozwój nastąpił dzięki dostępności środków z funduszy strukturalnych UE w pierwszym (2004–2006) i drugim (2007–2013) okresie programowania. Trzeci, aktualny okres programowania (2014–2020), ma na celu ustabilizowanie i wzmocnienie pozycji rynkowej ośrodków. Liczba podmiotów zaliczanych do instytucji otoczenia biznesu w 2017 roku wynosiła 560 ośrodków. Wśród nich należy wyróżnić następujące grupy: parki technologiczne – 37, inkubatory technologiczne – 23, akademickie inkubatory przedsiębiorczości – 20, inkubatory przedsiębiorczości – 37, centra transferu technologii – 55, centra innowacji – 39, fundusze kapitału zalążkowego – 88, fundusze pożyczkowe – 58, fundusze poręczeń kredytowych – 52, ośrodki szkoleniowo-doradcze – 151⁷.

W 2014 roku w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN przeprowadzono diagnozę i ocenę wybranych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości na wsi. Podstawowym materiałem źródłowym były wyniki badań społecznych wykonanych w 2014 r. wśród 570 przedsiębiorców wiejskich. Przeprowadzone badania wykazały, że przedsiębiorcy działający na polskiej wsi mają słabo rozpoznany system instytucjonalnego wsparcia ich działalności. Wśród instytucji otoczenia biznesu najlepiej znane przez przedsiębiorców (84% pytanych) były ośrodki doradztwa rolniczego (ODR). Co najmniej połowa przedsiębiorców wykazała się wiedzą o działalności PARP, lokalnych centrów przedsiębiorczości, punktów konsultacyjno-doradczych, lokalnych grup

⁶ A. Sieczko, A.J. Parzonko, *Przedsiębiorczość pozarolnicza na obszarach wiejskich w województwie mazowieckim*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” nr 1/2017 (87), ss. 51–53.

⁷ *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, red.red. A. Bąkowski, M. Mażewska, Raport 2018, Wrocław-Warszawa 2018, ss. 6–11. http://www.sooipp.org.pl/static/files/raport_2018.pdf [dostęp: 03.07.2018].

działania (LDG) i funduszy pożyczkowych. Jednak w praktyce znacznie mniej przedsiębiorstw korzystało z ich usług; zależnie od instytucji była to tylko co czwarta–piąta firma. Wyjątek stanowiły ODR, z którymi współpracę zadeklarowało aż 56% respondentów. Z lokalnymi centrami przedsiębiorczości i funduszami pożyczkowymi współpracowało po około 28% badanych przedsiębiorców, z punktami konsultacyjno-doradczymi – 27%, LGD – 19%, PARP – 9%, ośrodkami innowacji – 3%. Powszechna współpraca z ODR jest też rezultatem struktury wielkościowej i branżowej firm. Współpracowały z nimi przede wszystkim mikroprzedsiębiorstwa jednoosobowe (ponad 73%) i wieloosobowe (53%), wśród których dużą grupę stanowiły gospodarstwa rolne prowadzące działalność pozarolniczą. Mikroprzedsiębiorstwa korzystały też z usług lokalnych centrów przedsiębiorczości, funduszy pożyczkowych, punktów konsultacyjno-doradczych i LGD. Z kolei średnie przedsiębiorstwa korzystały najpowszechniej z usług PARP (25%) i Regionalnej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (RARP) – 15%, punktów konsultacyjno-doradczych (23%), lokalnych centrów przedsiębiorczości (15%) i ośrodków innowacji (13%). Ogólnie można stwierdzić, że małe i średnie przedsiębiorstwa chętniej współpracowały z instytucjami regionalnymi lub krajowymi, natomiast mikroprzedsiębiorcy – z instytucjami, których skala działania ma charakter lokalny. Przedsiębiorcy raczej wysoko oceniali przydatność usług oferowanych przez instytucje otoczenia biznesu. Najwyższą ocenę uzyskały ośrodki doradztwa rolniczego; ich wysoką i bardzo wysoką przydatność wskazało około połowo przedsiębiorców. W przypadku innych instytucji wartość ta wahała się od 30% dla firm szkoleniowych do 45% dla instytucji finansowych⁸.

Podstawową jednostką sektora samorządowego w Polsce jest gmina. Oznacza to, że wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek⁹. Gminy, jako jedyne jednostki samorządowe, mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Składają się one w dużym stopniu na dochody własne gminy, które stanowią zaplecze finansowe dla realizacji własnych zadań. Powiaty i województwa nie dysponują zapleczem finansowym w postaci rozbudowanych dochodów własnych, dlatego, z konieczności, opierają swój potencjał

⁸ J. Bański, *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na wsi – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich 2015, t. 102, z. 1, ss. 61–62.

⁹ Art. 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

dochodowy na transferach z budżetu państwa przekazywanych w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych.

Większość wydatków gminy pochłania realizowanie zadań bieżących, charakteryzujących się względną stałością kosztów. Wysokość wynagrodzeń, koszty oświetlenia, koszty materiałowe, prowadzenie szkół i usuwanie odpadów wynikają w bardzo niewielkim stopniu z polityki gminy; są raczej od niej niezależne. Dopiero po wypełnieniu podstawowych zadań bieżących gmina może swobodniej dysponować pozostałymi w budżecie środkami. W zależności od tego, ile gminie pozostaje środków do swobodnej dyspozycji, tyle może ona przeznaczyć na projekty rozwojowe odpowiadające specyficznym potrzebom jej mieszkańców.

Władze samorządowe gminne dysponują wieloma instrumentami, którymi mogą się posłużyć do tworzenia dogodnych warunków podejmowania się działalności gospodarczej na jej terenie. W literaturze przedmiotu można się spotkać z różnymi klasyfikacjami instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Powszechnie przyjętym kryterium jest podział na instrumenty: dochodowe – to przede wszystkim zwolnienia i ulgi podatkowe; wydatkowe – przede wszystkim wydatki inwestycyjne¹⁰. Zgodnie z tym kryterium samorząd gminny ma do wykorzystania następujące instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorczości:

Zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych (lub ustalenie ich stałego poziomu przez dłuższy czas, np. kadencję), takich jak: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych płacony w formie karty podatkowej;

Inwestycje infrastrukturalne będące przykładem aktywności gmin w realizowaniu polityki lokalnego rozwoju gospodarczego, takie jak: budowanie infrastruktury drogowej, wspieranie transportu publicznego, rozwijanie sieci wodno-kanalizacyjnej na swoim terenie, zbrojenie terenów inwestycyjnych. Inwestycje infrastrukturalne stanowią czynnik zbiorowego rozwoju przedsiębiorczości, albowiem korzyści z ponoszonych inwestycji czerpią wszystkie lokalne przedsiębiorstwa lub ich duża część.

Instrumenty informacyjno-promocyjne, których celem jest udzielenie kompleksowych informacji na temat możliwości inwestowania w gminie, warunków społeczno-gospodarczych i walorów środowiskowych w niej panujących oraz planowanych kierunkach rozwoju gminy;

¹⁰ K. Krajewski, J. Śliwa, *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*, Warszawa 2004, s. 70.

Instrumenty prawno-organizacyjne, których celem jest stworzenie i uchwalenie przede wszystkim miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i planu rozwoju gospodarczego. Jednym z głównych zadań gminy powinno być tworzenie korzystnych warunków rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Konieczne jest na przykład niwelowanie bariery administracyjnej. Urząd gminy powinien być przyjazny przedsiębiorcom poprzez skrócenie terminów wydawania decyzji administracyjnych, dostosowanie godzin pracy urzędu gminy do potrzeb przedsiębiorców i poszerzenie możliwości załatwiania spraw urzędowych przez Internet¹¹.

Wysoka dynamika inwestycji wykorzystywana jest przez wiele samorządów jako informacja promocyjna. Inwestycje mogą być realizowane we współpracy z innymi gminami czy lokalnymi przedsiębiorcami.

Preprzedsiębiorczość i jej znaczenie w rozwoju lokalnym

Wraz z upowszechnieniem się badań naukowych związanych z przedsiębiorczością zaczynają się pojawiać nowe zagadnienia. Warto je przytoczyć ze względu na potencjalne wsparcie kierowane do sektora MSP, także ze strony samorządów lokalnych. Z jednej strony – tradycyjnie – zwykło się uważać, że wzrost poziomu przedsiębiorczości jest zjawiskiem korzystnym dla gospodarki (przyczynia się nie tylko do wzrostu PKB, ale i do tworzenia nowych miejsc pracy). Z drugiej strony niektórzy ekonomiści przestrzegają przed zbyt wysokim poziomem stopy przedsiębiorczości¹², wskazując na jej mankamenty¹³. Mianowicie forsowanie jej wzrostu przy pomocy rozmaitych programów wsparcia adresowanych do zbyt szerokiej grupy beneficjentów może obniżyć wzrost gospodarczy poprzez niewłaściwą alokację zasobów na rynku pracy, przez co środki finansowe wydatkowane na wspieranie nadmiernej przedsiębiorczości są marnotrawione¹⁴.

W literaturze przedmiotu dominują analizy dotyczące przedstawienia wielu różnorodnych cech charakteryzujących przedsiębiorcę, aby określić zespół cech charakterystycznych dla osób podejmujących działalność

¹¹ *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, red. W. Misiąg, Warszawa 2000, ss. 42–43; K. Dropek, *Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego*, „*Studia Oeconomica Posnaniensia*” 2014, t. 2, nr 2 (263), s. 43.

¹² Stopa przedsiębiorczości jest wynikiem kształtowania się dwóch wielkości: stopy zgonów przedsiębiorstw i stopy ich narodzin.

¹³ K. Zięba, *Obraz przedsiębiorczości w Polsce w badaniach GEM [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 848. Ekonomiczne Problemy Usług”* 2015, nr 116, s. 227.

¹⁴ K. Zięba, *Przedsiębiorczość*, Warszawa 2016, s. 123.

gospodarczą. Podejmowane są także rozważania obejmujące rozważania nad tym, czy przedsiębiorczości da się nauczyć, czy może ona ma podłoże genetyczne. Wielu badaczy bada główne motywy, jakimi kierują osoby, które zdecydowały się rozpocząć działalność gospodarczą¹⁵. Jednak coraz wyraźniej zaczyna się pojawiać drugi nurt badań, w których nacisk kładzie się na zachowania i działania towarzyszące procesowi przygotowań do założenia firmy. Termin „nascent entrepreneurship” jest dość nowym elementem w teorii przedsiębiorczości. W literaturze światowej po raz pierwszy pojawił się na początku lat 90. XX wieku, a rozpowszechnił się dopiero na początku obecnego wieku¹⁶. Wprowadził go Paul D. Reynolds¹⁷, a w Polsce jego spolszczona wersja – „preprzedsiębiorczość” została użyta przez Krzysztofa Ziębę¹⁸. W preprzedsiębiorczości znaczenia zaczynają nabierać wszelkie działania związane z przygotowaniem do założenia własnej działalności gospodarczej, a nie uwarunkowania psychologiczne. Takie podejście charakterystyczne jest dla procesowego podejścia do przedsiębiorczości, w którym na rozpoczęcie działalności gospodarczej patrzy się poprzez pryzmat powiązanych ze sobą procesów i preferuje się myślenie całościowe (systemowe), a nie fragmentaryczne, lokalne. A sam proces ujęty jest w szeroki kontekst społeczny, ekonomiczny, polityczny, a nawet historyczny¹⁹. Według Misiak na proces przedsiębiorczy składa się nie tylko zakładanie działalności gospodarczej, ale szereg innych elementów, do których można zaliczyć: uwarunkowania finansowe, innowacyjność, nastawienie do zmian, umiejętność rozpoznawania szans i zagrożeń, efektywność działań, istotność podejmowania decyzji na każdym etapie funkcjonowania przedsiębiorstwa. Według autorki nie jest ważne, kto zakłada przedsiębiorstwo, ale jak to robi²⁰. Bada się zatem grupę osób, które założyły przedsiębiorstwo, ale również osoby, które planowały rozpocząć działalność, jednak z różnych powodów zrezygnowały. Ogólnie w warunkach polskich grupa ta jest bardzo zróżnicowana; znajdują się w niej bowiem osoby, które

¹⁵ R. Majkut, *Przedsiębiorczość w świetle uwarunkowań interdyscyplinarnych*, Warszawa 2014, ss. 125–129; T. Piecuch, *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2010, ss. 59–71.

¹⁶ K. Zięba, *Rola firm rodzinnych w kształtowaniu postaw preprzedsiębiorczych* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, red. M.G. Woźniak, z. 20, Rzeszów 2011, ss. 167–168.

¹⁷ P. Davidsson, *Nascent Entrepreneurship* [w:] D.B. Audretsch, C.S. Hayter, A.N. Link, *Concise Guide to Entrepreneurship, Technology and Innovation*, Cheltenham–Northampton 2015, ss. 131–136.

¹⁸ S. Misiak, *Przedsiębiorczość kobiet i mężczyzn – uczestników projektów unijnych* [w:] *Przedsiębiorczość w ośmiu odsłonach*, red. J.E. Wasilczuk, Gdańsk 2013, s. 43.

¹⁹ K. Zięba, *Rola...*, op. cit., s. 167.

²⁰ S. Misiak, *Przedsiębiorczość...*, op. cit., s. 45.

prowadzą działalność na zlecenie swojego pracodawcy, są też osoby chcące być samodzielnymi przedsiębiorcami i te, które założyły działalność z braku innych możliwości. Zięba²¹ analizując wyniki badań GEM²² dotyczące krajów Europy Wschodniej, stwierdza, że na stopę preprzesiębiorczości, którą definiuje się jako stosunek liczby osób podejmujących działania zmierzające do założenia firmy do wielkości populacji osób dorosłych tj będących w przedziale wiekowym 18–64 lata, mają wpływ następujące czynniki: po pierwsze liczebność firm zasiedziały na rynku. Według badacza wpływ tego czynnika jest pozytywny; autor tłumaczy to między innym faktem, że obecność w otoczeniu innych przedsiębiorców stanowi model do naśladowania. Następnie wskazuje na negatywny wpływ wysokiego poziomu zabezpieczeń socjalnych poprzez zmniejszenie motywacji w kierunku założenia przedsiębiorstwa. Wskazuje również na pozytywny poziom fiskalizmu. Powszechnie uważa się, że obniżenie podatków sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości. Autor tłumaczy to tym, że wysoki fiskalizm prowokuje do podejmowania działań mających na celu uniknięcia płacenia podatków. To jest łatwiejsze do osiągnięcia, gdy się prowadzi własną firmę, niż gdy się pozostaje pracownikiem najemnym. Może też powodować myślenie, iż przy wysokich podatkach będą następowały duże wydatki na infrastrukturę oraz wspieranie B+R. Pozytywnie na preprzesiębiorczość wpływa także wielkość populacji. Autor przeanalizował także światową literaturę naukową i doszedł do zaskakującego wniosku, że można określić różne zmienne²³, które odrębnie będą wpływały na stopę preprzesiębiorczości i stopę przedsiębiorczości. Jedną z nich jest struktura wiekowa. Mianowicie struktura wiekowa osób w wieku 25–39 lat sprzyja podejmowaniu działań preprzesiębiorczych, ale nie przekłada się na wzrost stopy przedsiębiorczości. Stopa przedsiębiorczości obniża się dla powyższej struktury wiekowej, a zwiększa się dla osób będących w wieku 40–64 lata i to głównie mężczyzn. Na stopę preprzesiębiorczości ma wpływ także wykształcenie: wykształcenie wyższe pozytywnie wpływa na preprzesiębiorczość, ale nie ma wpływu na stopę przedsiębiorczości. Udział usług w gospodarce pozytywnie wpływa na stopę przedsiębiorczości, ale nie ma wpływu na stopę preprzesiębiorczości. Aby wspierać zatem przedsiębiorczość, między innymi przez

²¹ K. Zięba, *Przesiębiorczość*, op. cit., ss. 125–126.

²² *GEM Global Entrepreneurship Monitor* to projekt badania przedsiębiorczości oraz rozpowszechniania wiedzy o przedsiębiorczości i wspierania tworzenia jej nowych form. Obecnie obejmuje 73 kraje świata.

²³ K. Zięba, *Przesiębiorczość*, op. cit., s. 128.

władze samorządowe, potrzebujemy dokładnych badań prowadzonych w danym regionie, określających, jakie zmienne wpływają na stopę pre-przedsiębiorczości i stopę przedsiębiorczości. Pomimo silnych związków między oboma miernikami, determinują je bowiem inne zmienne, które należy rozpatrywać oddzielnie.

Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w Polsce

Badania w ramach GEM pozwalają na analizy, które nie są ujmowane w innych opracowaniach statystycznych. Grupa preprzedsiębiorców i nowych przedsiębiorców (tab. 1) składa się na całkowitą przedsiębiorczość we wczesnym stadium (TEA). Według modelu procesu przedsiębiorczości GEM jest to trzecia faza modelu. Pierwszą stanowią potencjalni przedsiębiorcy, a szczególnie ich nastawienie i zdolności, drugą – zamierzenia, a czwartą – dojrzałe firmy. Jak widać, badania GEM koncentrują się na wczesnych etapach działalności gospodarczej, przedstawiając także fazy przed formalnym jej rozpoczęciem. W tabeli zostały przedstawione w % odpowiedzi osób, które zostały wybrane losowo i znajdowały się w przedziale wiekowym 18–64 lat.

Tabela 1

Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w Polsce w latach 2014–2016 [%]

Wskaźnik	2014	2015	2016
Przedsiębiorczość jako ścieżka kariery (osoby dorosłe, które uważają, że własna firma jest dobrą ścieżką kariery)	63	61	62
Wysoki status przedsiębiorczości	56	56	56
Dostrzeganie tematyki przedsiębiorczości w mediach	55	52	58
Intencje przedsiębiorcze (deklaracja założenia firmy w ciągu 3 lat)	16	20	21
Rozpoznawanie szansy (dostrzeganie szansy biznesowej w otoczeniu)	31	33	40

Samooceena zdolności przedsiębiorczych (wiedza i umiejętności do prowadzenia firmy)	54	56	60
Strach przed porażką (osoby dostrzegają szanse biznesowe, ale nie zakładają firmy ze strachu przed porażką)	59	48	48
Młode firmy (osoby w trakcie zakładania firmy lub prowadzące ją do 3,5 roku) – TEA	9,2	9,2	10,7
Dojrzałe firmy (osoby prowadzące firmy dłużej niż 3,5 roku)	7,3	5,9	7,1
Zaprzestanie działalności gospodarczej	4,2	2,7	3,8
Przedsiębiorczość z konieczności (osoby, które założyły firmę z braku innych możliwości pracy)	37	28	27
Przedsiębiorczość z powodu szansy	47	46	52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport z badania Global Entrepreneurship, Monitor Polska, Warszawa 2017.*

Spoglądając przez pryzmat działań przedsiębiorczych na etapie pre-przedsiębiorczości, należy podkreślić, iż odsetek Polaków, dla których strach przed porażką jest tak duży, iż pomimo dostrzeganych szans biznesowych w otoczeniu i tak nie decydują się na działalność gospodarczą w 2016 r. podobnie jak przed rokiem, wyniósł 48%.Wskaźnik młodych firm – TEA, dla badań GEM kluczowy, osiągnął w 2016 r., rekordowy poziom – 10,7%. Jak już wcześniej pisano, literatura naukowa nie jest obecnie jednoznaczna w jego w ocenie. Biorąc pod uwagę udział dojrzałych firm –tj. osób, które prowadzą działalność gospodarczą dłużej niż 3,5 roku, dla których wskaźnik wyniósł 7,1% populacji dorosłych do wskaźnika zaprzestania działalności gospodarczej, czyli określającego firmy, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy zaprzestały działalność (3,8%) – można zauważyć, że przedsiębiorczość w Polsce zdominowana jest przez firmy młode. Natomiast spośród analizowanych w badaniu motywacji do zakładania działalności gospodarczej, tj. dostrzeżeniu szansy w otoczeniu oraz konieczności, czyli barku innej możliwości, obecnie dominuje ta pierwsza. 52% osób, które są właścicielami firmy wskazało,

że zdecydowały się założyć swoje przedsiębiorstwo, ponieważ kierowały się chęcią uzyskania większych dochodów osobistych, niezależności i poprawy jakości swojego życia.

Podsumowanie

Podstawowym celem opracowania było przedstawienie instytucjonalnego wsparcia rozwoju przedsiębiorczości ze szczególnym wskazaniem roli samorządów lokalnych.

Zaplecze instytucjonalne stanowią przede wszystkim tzw. instytucje otoczenia biznesu, takie jak ośrodki szkoleniowo doradcze, fundusze kapitału zaangażowanego, centra transferu technologii itp., jak też instytucje rządowe i samorządowe.

Przedmiotem analizy były możliwe obszary wsparcia, jakie mogą być realizowane przez samorząd lokalny. Wskazano na cztery grupy instrumentów wsparcia, takie jak: zwolnienia i ulgi podatkowe, inwestycje infrastrukturalne, instrumenty informacyjno-promocyjne i prawno-organizacyjne. Duża dynamika inwestycji realizowanych przez samorządy lokalne ma bezpośredni wpływ na powstawanie nowych przedsiębiorstw gospodarczych i działanie gospodarcze dojrzałych firm.

Na podstawie dokonanej analizy można stwierdzić, że ze względu na zmieniające się warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych, w których dominują mikroprzedsiębiorstwa, dostosowaniu powinny ulec realizowane formy wsparcia uwzględniające problematykę preprzedsiębiorczości i przedsiębiorczości. Jak wskazują badania GEM, Polacy są gotowi na tworzenie nowych przedsiębiorstw (głównie młodzi, legitymujący się wykształceniem wyższym i dostrzegający szanse w otoczeniu społeczno-gospodarczym).

Bibliografia

- Bański J., *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na wsi – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2015, t. 102, z. 1.
- Bąkowski A., Mażewska M. (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2018*, Wrocław/Warszawa 2018, ss. 6–11. Dostępne w Internecie: <http://www.sooipp.org.pl/static/files/raport_2018.pdf> [dostęp: 03.07.2018].
- Davidsson P., *Nascent Entrepreneurship* [w:] D.B. Audretsch, C.S. Hayter, A.N. Link, *Concise Guide to Entrepreneurship, Technology and Innovation*, Cheltenham–Northampton 2015.
- Dropek K., *Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, t. 2, nr 2.
- Krajewski K., Śliwa J., *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*, Warszawa 2004.
- Lisowska R., *Regionalne uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych* [w:] „Marketing i Rynek” 5/2015, r. XXII.
- Majkut R., *Przedsiębiorczość w świetle uwarunkowań interdyscyplinarnych*, Warszawa 2014.
- Misiak S., *Przedsiębiorczość kobiet i mężczyzn – uczestników projektów unijnych* [w:] red. J.E. Wasilczuk, *Przedsiębiorczość w ośmiu odstępach*, Gdańsk 2013.
- *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, red. W. Misiąg, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000.
- *Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor Polska*, PARP, Warszawa 2017.
- Piecuch T., *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2010.
- *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa wrzesień 2017.
- *Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Przykłady projektów zrealizowanych w ramach PROW 2007–2013*. MRiRW, Warszawa 2012.
- Sieczko A., Parzonko A.J., *Przedsiębiorczość pozarolnicza na obszarach wiejskich w województwie mazowieckim*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 1/2017 (87).
- Zięba K., *Obraz przedsiębiorczości w Polsce w badaniach GEM* [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 848. Ekonomiczne Problemy Usług” 2015, nr 116.
- Zięba K., *Przedsiębiorczość*, Warszawa 2016.
- Zięba K., *Rola firm rodzinnych w kształtowaniu postaw preprzesiębiorczych* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, red. M.G. Woźniak, z. 20, Rzeszów 2011.
- *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON. 2017 r.*, GUS, Warszawa 2018.

Biogramy

Dr inż. Anna J. Parzonko pracuje na stanowisku adiunkta na Wydziale Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. W ostatnich latach jej zainteresowania badawcze i naukowe koncentrują się na ekonomiczno-społecznych aspektach doradztwa rolniczego, rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, w tym przedsiębiorczości zespołowej, pozarolniczych formach działalności gospodarczej oraz problematyce zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Jest autorem i współautorem wielu publikacji w tym zakresie, m.in. monografii: *Determinants of Managing Networks of Organizations in Rural Areas* (Publishing Office of Faculty of Management Częstochowa University of Technology, Częstochowa 2016), *Rola doradztwa w rozwoju rolniczych grup producenckich* (Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006), *Sposoby współpracy doradców z rolnikami zorganizowanymi w grupy producentów rolnych* (współautor, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008), *Doradztwo w zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich* (współautor, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2014). Autor i wykładowca kursów e-learningowych, m.in. na studiach e-learningowych w ramach Programu unowocześnienia kształcenia w SGGW dla zapewnienia konkurencyjności oraz wysokiej kompetencji absolwentów oraz w Akademii Przedsiębiorczości WNE SGGW.

Dr inż. Anna Sieczko pracuje na stanowisku adiunkta na Wydziale Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. W ostatnich latach jej zainteresowania badawcze i naukowe koncentrują się na innowacjach i przedsiębiorczości w rozwoju obszarów wiejskich, w tym roli turystyki w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem produktów tradycyjnych i regionalnych. Jest autorem i współautorem wielu publikacji w tym zakresie, m.in. monografii: *Wybrane problemy rozwoju turystyki* (Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2013), *Turystyka. Wybrane zagadnienia* (Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014) oraz artykułów naukowych: *Agricultural producer groups as manifestation of team entrepreneurship in Poland* (2018), *Preferencje konsumentów żywności wysokojakościowej w stosunku do dostępnych kanałów dystrybucji* (2017), *Produkty tradycyjne i regionalne jako szansa rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej* (2013), *Budowa rynku produktów wysokojakościowych w Polsce* (2009). Autor i wykładowca kursów e-learningowych, m.in. w Akademii Przedsiębiorczości WNE SGGW.

Redakcja językowa
Natalia Drozdowicz

Redakcja techniczna
Marzena Milewska

Skład, łamanie tekstu, projekt okładki
SK Group

Nakład
200 egz.

ISBN: 978-83-65439-49-9

Muzeum Niepodległości w Warszawie

Al. Solidarności 62, 00-240 Warszawa

Adres tymczasowy:

Ul. Skazańców 25, 01-532 Warszawa

Telefony:

533 493 474 – Dział Historii i Badań Naukowych;

533 783 370 – Dział Promocji i Marketingu;

533 750 436 – Dział Edukacji



Uniwersytet
Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



 MUZEUM
NIEPODLEGŁOŚCI

WNO WYDZIAŁ NAUK
EKONOMICZNYCH
SZKOŁA GŁÓWNA GOSPODARSTWA WIEJSKIEGO W WARSZAWIE

20^{lat} Mazowsze

Muzeum Niepodległości w Warszawie
jest jednostką organizacyjną
Samorządu Województwa Mazowieckiego

ISBN 978-83-65439-49-9



9 788365 439499