

Radosław Maślak

**Miejsce i znaczenie samorządu terytorialnego
na przykładzie województwa pomorskiego
w latach 1998–2018**

**Rozprawa doktorska
napisana pod kierownictwem
Prof. dr hab. Grzegorza PIWNICKIEGO**

Uniwersytet Gdański 2020

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
I. Przedmiot badań	6
II. Problemy badawcze	7
III. Metody badawcze wykorzystane w pracy	9
IV. Struktura pracy	11
Rozdział I Istota, cele i funkcje samorządu terytorialnego.....	17
1.1. Geneza i istota samorządu terytorialnego.....	17
1.2. Cele samorządu.....	27
1.3. Samorząd lokalny, jako instytucja życia społeczno-politycznego	34
1.4. Samorząd terytorialny w Europie	43
1.5. Ogniw historyczne samorządu terytorialnego w Polsce	57
Rozdział II Samorząd, jako wyraz demokracji państwa	67
2.1. Przejście od ustroju autorytarnego do demokratycznego	67
2.2. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego	77
2.3. Decentralizacja państwa	89
2.4. Teorie samorządu.....	101
2.5. Terytorium podstawą więzi społecznej	109
Rozdział II Idea i praktyka rozwoju samorządu terytorialnego w okresie transformacji ustrojowej.....	121
3.1. Wyzwania polityczne transformacji politycznej	121
3.2. Kształtowanie się ładu normatywno-prawnego w dziedzinie samorządu	128
3.3. Podmioty kształtujące samorząd	135
3.4. Bariery w urzeczywistnianiu idei samorządu	139
3.5. Kierunki rozwoju samorządowego w Polsce.....	145
Rozdział IV Rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim w latach 1998-2018.....	155
4.1. Ogniw historyczne samorządu w województwie pomorskim	155
4.2. Elity samorządowe	161

4.3. Bariery i trudności w pracach samorządu terytorialnego w województwie pomorskim.....	169
4.4. Promocja regionu i miejscowości województwa pomorskiego.....	174
4.5. Wyzwania dla samorządu terytorialnego województwa pomorskiego.	180
Rozdział V Badania ankietowe dotyczące województwa pomorskiego	188
5.1. Zadania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Urzędu Miasta Puck oraz Urzędu Miasta Hel.	188
5.2. Realizacja celów samorządu województwa pomorskiego. Wpływ samorządu na tworzenie społeczeństwa obywatelskiego	203
5.3. Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego.	212
5.4. Bariery i trudności w pracach samorządu terytorialnego w województwie pomorskim.	220
5.5. Wyzwania dla samorządu terytorialnego województwa pomorskiego.	227
ZAKOŃCZENIE	243
BIBLIOGRAFIA	251
SPIS WYKRESÓW	268
SPIS TABEL	270
SPIS MAP	253
ANEKS.....	273
ANKIETA.....	273

WSTĘP

Problematyka reformy samorządu terytorialnego jest jednym z najważniejszych wydarzeń i procesów społecznych w najnowszej historii Polski. Trójmiasto, jak i całe województwo pomorskie od samego początku poprzez idee samorządności, decentralizacji i obywatelskiego współuczestniczenia wpisywało się w projekt i proces przeobrażeń naszego państwa. Był to początek praktycznej realizacji dotychczasowych założeń instytucjonalnych zmian samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny, to właściwa władza dla danego terytorium (gminy, powiatu, miasta, województwa) oraz forma lokalnego lub regionalnego rządu, która nie posiada władzy zwierzchniej, ale jest podporządkowana władzy centralnej¹.

W odniesieniu do ujęcia klasycznego, jest to system administracyjny dla małych jednostek, który działa w ramach większej struktury państwowej².

Samorząd terytorialny w Polsce tworzy społeczność lokalna – gmina i powiat (miasto na prawach powiatu) oraz społeczność regionalna – województwo samorządowe. Stanowi on swego rodzaju formę administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i w ramach możliwości samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych wynikających z potrzeb danej społeczności na określonym terenie przy ustawowym nadzorze administracji rządowej³.

Należy zaznaczyć, że 27 maja 1990 roku zostały przeprowadzone pierwsze, demokratyczne wybory do rad gmin w Polsce. Kolejnym doświadczeniem dla procesów przemian samorządowych była reforma administracyjna. Wprowadziła ona, dwa dodatkowe szczeble samorządu. Stały się nimi – powiaty i samorządowe województwa.

11 października 1998 roku miały miejsce pierwsze po 1945 roku wybory do wszystkich – trzech szczebli rad gmin, jakimi są rady gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich. Następnym przełomem w reformie samorządowej stanowiło wprowadzenie wyborów samorządowych w 2002 roku. W ich wyniku wybrano bezpośrednio wójtów, burmistrzów i prezydentów miast⁴.

Należy pamiętać, że pomimo upływu 30 lat samorządności w Polsce, proces tworzenia i dostosowania kształtu – norm prawnych do właściwego funkcjonowania

¹ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2011, s. 210.

² D. Robertson, *Hasło: Samorząd lokalny*, [w:] Słownik Polityki, PWN, Warszawa 2009, s. 117.

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 22.

⁴ <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka>, P. Toborek, 2015.

samorządu wciąż trwa. Jest to jeden z ważnych elementów całego procesu transformacji i decentralizacji.

I. Przedmiot badań

Definiując problem badawczy, jako trudność lub przeszkodę, którą należy pokonać, aby osiągnąć zamierzony cel przyjęto, że głównym dylematem badawczym, między innymi, będzie znalezienie odpowiedzi na następujące pytania: Jakich zmian dokonano i jakich jeszcze należy dokonać w ramach samorządu terytorialnego w oparciu o funkcjonowanie samorządu terytorialnego w województwie pomorskim? Co powinno stanowić skuteczny element wsparcia systemowych działań dla poprawy działania samorządu terytorialnego?

Dzięki przekrojowym pytaniom w ankietach, w tym wielu otwartym, poddano analizie mocne i słabe strony województwa pomorskiego, na przestrzeni 20 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego województwa.

Istotą samorządu terytorialnego jest powierzenie zarządzania sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniu obywateli, którzy zostali zorganizowani z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego. Korporacja taka może mieć charakter terytorialny, zawodowy, gospodarczy, rolniczy lub inny. Jedną z istotnych cech samorządu jest możliwość organizowania procesów zaspokajania potrzeb lokalnej i regionalnej społeczności⁵.

Temat pracy, poza ograniczeniami w zakresie przedmiotowym, bierze pod uwagę także odpowiednie ramy czasowe, które obejmują lata 1989 – 2018. Pierwsza cezurą ma związek z początkiem transformacji ustrojowej oraz zmianami społeczno-politycznymi, w tym w zakresie odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce. Cezurą zamykającą jest rok 2018, który pozwolił na aktualną ocenę sytuacji w odniesieniu do osiągnięć i stanu obecnego samorządu. W kontekście do województwa pomorskiego, które zostało poddane szczegółowej analizie w zakresie badań naukowych, jako przykład rozwoju samorządu terytorialnego przyjęto lata 1998 – 2018. Jest to związane z wprowadzeniem w dniu 5 czerwca 1998 roku *Ustawy o samorządzie województwa*.

Celem pracy jest próba wskazania genezy oraz wytycznych leżących u podstaw założeń samorządu terytorialnego. Przedmiotem badań jest analiza przepisów prawnych odnoszących się do funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz praktyczne

⁵ *Samorząd Terytorialny nr 1-2/2003*, Warszawa 2003.

wskazanie korzyści i przywilejów, jakie daje jej funkcjonowanie na przykładzie województwa pomorskiego. W dysertacji podjęto próbę wskazania, jak ważnym aspektem jest kapitał ludzki. Społeczeństwo obywatelskie świadczy o sile państwa, jego podatności na zagrożenia i konflikty zarówno zewnętrzne jak i wewnętrzne. Zdolność obywateli do partycypacji społecznej przekłada się na proces powstawania społeczeństwa obywatelskiego. Jego siłą jest kapitał społeczny, którego fundament daje możliwość realizacji inicjatyw, wzrostu dobrobytu i poprawy warunków życia danej grupy.

II. Problemy badawcze

Problemem badawczym w dysertacji jest przedstawienie charakterystyki i analiza samorządu terytorialnego na przykładzie samorządu terytorialnego województwa pomorskiego.

Celem pracy jest predyktywne objaśnienie, czym jest i jaką rolę pełni samorząd terytorialny, pokazanie schematów jak rozwijał się na przestrzeni lat oraz zaprezentowanie jego wyzwań na przyszłość.

Na wcześniej sformułowane problemy badawcze, konieczne było znalezienie odpowiedzi na szereg dodatkowych pytań, które identyfikują poszczególne szczegóły, warunkujące osiągnięcie głównego celu pracy. Sformułowane poniżej pytania mają posłużyć weryfikacji przyjętych w pracy hipotez badawczych. Należą do nich:

- Czym są: istota, cele i funkcje samorządu terytorialnego?
- W jakim stopniu elementem życia społeczno-politycznego jest samorząd lokalny?
- Jak wygląda funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach Europy?
- Czym były ogniwa historyczne samorządu terytorialnego w Polsce?
- Jak ewaluował proces samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym?
- Jak ważny element stanowi społeczeństwo obywatelskie?
- Jakie są największe bariery w urzeczywistnianiu samorządu terytorialnego?
- Jakie są główne kierunki rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce?
- Czym są i jaki wpływ na rozwój samorządu terytorialnego mają elity samorządowe?

- Jak kształtował się rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim?
- Jak zadania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego wpływają na rozwój samorządu terytorialnego?
- Jakie są największe wyzwania i kierunki wpływające na rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim?

Podjęcie tematyki, której poświęcona jest niniejsza dysertacja, jest głównie wynikiem doświadczenia i zainteresowań autora, które zdobywał podczas pracy samorządowej na przestrzeni blisko 10 lat (obecnie przewodniczący Rady Dzielnicy w Gdyni Redłowo w kadencji 2019–2023). Ponadto dużym wsparciem podczas badania problemu naukowego była jego praca społeczna w instytucjach, organizacjach oraz stowarzyszeniach m.in. w Gdyni i Wejherowie.

Na podstawie interpretacji źródeł oraz analizy badań i materiałów poświęconych tematowi pracy skonstruowano kilka hipotez badawczych.

- Budowanie samorządu terytorialnego w Polsce to proces ciągły, który wymaga mocnego fundamentu w postaci kapitału ludzkiego oraz istotnych zmian mentalnościowych mieszkańców, ich przywiązania do regionu, miejsca zamieszkania, „małej ojczyzny”.
- Dotychczasowe doświadczenie w zakresie działalności samorządowej i realizacji jej założeń jest okresem zbyt krótkim, aby w pełni wykształcić świadome społeczeństwo obywatelskie.
- Jednostki Samorządu Terytorialnego nie powinny funkcjonować w oderwaniu od społeczeństwa, wszelkie działania wpływające na mieszkańców powinny być z nimi konsultowane.
- Historyczne doświadczenia w aspekcie samorządu terytorialnego, w tym ingerencja władzy centralnej, ograniczenie kompetencji i zadań realizowanych przez samorząd udowodniły, że proces ten negatywnie wpływa na rozwój regionów. Oddanie tych kompetencji w ramach zarządzania na poziomie gminy, powiatu i województwa jest bardziej sprawne i efektywne.
- Na prawidłowy rozwój województwa mają wpływ dobrze przygotowane i wynegocjowane programy, pozyskiwanie źródeł finansowania, w tym ze środków Unii Europejskiej oraz budowa dobrej, efektywnej struktury z odpowiednim potencjałem osobowym.

III. Metody badawcze wykorzystane w pracy

Problematyka samorządu terytorialnego jest zagadnieniem bardzo zróżnicowanym i wieloaspektowym, który można rozpatrywać na płaszczyźnie społecznej, politologicznej, socjologicznej, prawnej, historycznej i ekonomicznej.

Wśród technik badawczych zastosowano analizę instytucjonalno-prawną, która stanowi w politologii jedną z najstarszych metod⁶. W odniesieniu do pracy wiąże się to z przeglądem wybranych instytucji politycznych, samorządowych – ich uwarunkowaniem, funkcją i zakresem działania. Celem jest pokazanie tych mechanizmów oraz ich wpływ na funkcjonowanie państwa.

Metoda historyczna odnosi się do poszukiwania i badania zjawisk w stosunku do samorządu terytorialnego, jako instytucji życia społeczno-politycznego, jego genezę i istotę oraz ogniwa historyczne przedmiotu badań z zamiarem wysuwania wniosków i stawiania praw naukowych.

We wszystkich etapach pracy, w odniesieniu do problemu badawczego, zastosowano metody teoretyczne w celu wyjaśnienia nowych faktów, relacji i zależności zachodzących między nimi. Podczas studiowania bogatego zbioru literatury wykorzystano metodę analizy, zgodnie z którą stwierdzono, że tematyka samorządu terytorialnego doczekała się wielu opracowań. Na jej podstawie dokonano również zebrania informacji w odniesieniu do tego, jak ewaluuje samorząd terytorialny w Polsce, jak wygląda jego działalność w wybranych państwach Europy, a w szczególności, jak funkcjonuje w województwie pomorskim.

Ponadto poddano analizie materiały instytucjonalno-prawne, które pozwoliły na zbadanie uregulowań formalno-prawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dokonując syntezy, możliwe stało się łączenie w całość wyodrębnionych i zebranych wcześniej elementów, dzięki czemu poddano próbie opracowanie koncepcji funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Jedną z podstawowych technik empirycznych było wykorzystanie badań ankietowych. Na potrzeby niniejszej pracy opracowana została stosowna ankieta, składająca się z 28. pytań, tak skonstruowanych, aby uzyskać odpowiedzi na pytania zawarte w celach badawczych pracy.

Ankieta w formie kwestionariusza została przedstawiona grupie respondentów do wypełnienia. Badaniem objęto grupę 68 samorządowców – radnych Sejmiku

⁶ A. Łuszczynski, *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Rzeszów 2005, s. 48.

Województwa Pomorskiego oraz urzędników różnego szczebla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Urzędu Miasta Helu, Urzędu Miasta Pucka oraz reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego Gdyni, Wejherowa, Łeby i Jastarni.

Wyboru ankietowanych dokonano na podstawie kryterium kompetencji ww. grupy, ich doświadczenia w dziedzinie pracy i działalności w jednostkach samorządu terytorialnego oraz stażu pracy.

Bardzo ważnym, z punktu widzenia niniejszej pracy i jej założeń badawczych, jak i prognozowanych celów jest fakt, że respondenci są osobami decyzyjnymi, pełniącymi funkcję zarówno organu stanowiącego, jak i kontrolnego samorządu. Ponadto osoby te w znacznym stopniu i w istotny sposób wpływają na realizowane zadania, kreując tym samym szereg zachowań i merytoryczny przebieg procesów życia społecznego, ekonomicznego oraz gospodarczego mających miejsce w województwie pomorskim.

Korzystając z opinii respondentów, będących w większości samorządowcami – pracownikami urzędów, którzy realizują zadania w obszarze samorządu terytorialnego, można było w sposób bezpośredni zidentyfikować, a także potwierdzić nie tylko zachodzące zmiany systemowe ale również obszar oczekiwań do wprowadzenia zmian. Tym samym, z uwagi na bez wątpienia trudną do przecenienia wartość merytoryczną opinii respondentów, przedstawione odpowiedzi stanowią bardzo cenny i istotny dla celów niniejszej pracy materiał analityczny.

Poddając analizie problem miejsca i znaczenia samorządu terytorialnego na przykładzie województwa pomorskiego, w tym elit samorządowych, ogniw historycznych, kształtowaniu się ładu normatywno-prawnego, posłużono się literaturą przedmiotu m.in.: Józefa Beka⁷, Andrzeja Chodubskiego⁸, Bogdana Dolnickiego⁹, Huberta Izdebskiego¹⁰, Mariusza Kardasa¹¹, Michała Kuleszy¹², Zygmunta Niewiadomskiego¹³, Jarosława Noconia¹⁴, Cezarego Obracht-Prondzyńskiego¹⁵,

⁷ J. Bek, *O samorządności*, Warszawa 1926.

⁸ A. Chodubski, *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenie*, pod. red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004.

⁹ B. Dolnicki., *Samorząd Terytorialny.*, Warszawa, Lex Wolters Kluwer business, 2012.

¹⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.

¹¹ M. Kardas, *Gdynia i jej władze w latach 1926-1950, Główne problemy polskiej administracji publicznej miasta*, wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

¹² M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski*, Studia Iuridica 2000.

¹³ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, Samorząd Terytorialny 2002.

¹⁴ J. Nocoń, *Alienacja elit politycznych jako przesłanka konfliktów w stosunkach władza – społeczeństwo* [w:] *Polskie spory polityczne XX wieku*, pod red. J. Waskana, Bydgoszcz 2002.

Grzegorza Piwnickiego¹⁶, Jerzego Regulskiego¹⁷, Janusza Sztumskiego¹⁸, Jerzego Wiatra¹⁹, Konstantina Wojtaszczyka²⁰, Stanisława Wykrętowicza²¹, Marka Żyromskiego²².

IV. Struktura pracy

Konstrukcja pracy ma charakter problemowy, a całość podzielona jest na pięć zasadniczych rozdziałów. Pierwszy z nich zatytułowany *Istota, cele i funkcje samorządu terytorialnego*, jest rozdziałem wprowadzającym. Podjęto w nim próbę usystematyzowania wiedzy o istocie, celach i funkcjach samorządu terytorialnego. Jednym z założeń działalności samorządu jest stworzenie społeczności lokalnej z ukształtowaną przez samych obywateli kulturą polityczną i odpowiedzialnością, którzy mają udział w procesie podejmowania decyzji mających wpływ na ich warunki bytowe²³. Przeprowadzono analizę teorii samorządu uwzględniając różnorodność definicji oraz procesu ewolucji pojmowania samorządu terytorialnego. Opisano rolę samorządu, jaką pełni w obszarze życia społeczno-politycznego na przestrzeni dziejów. Przedstawiono również podejście definiujące zagadnienia samorządu terytorialnego i jego historyczne uwarunkowania.

Pierwsza część wzbogacona została o rozważania na temat samorządu terytorialnego, jako istotnej części instytucji życia społeczno-politycznego. Poddano również charakterystyce funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach Europy. Podsumowano wybrane elementy działalności samorządu w Europie i jego rozwój, który przypada na XIX wiek. W wyniku następujących przemian powstawały wówczas podstawowe funkcje oraz prawno-instytucjonalne ramy samorządu²⁴. Zwrócono uwagę na proces umacniania się samodzielności władz samorządowych w zakresie wykonywania usług publicznych w wymiarze lokalnym i regionalnym. Ponadto poddano analizie nową sytuację polityczno-gospodarczą

¹⁵ C. Obracht-Prondzyński, *Wielokulturowe Pomorze Wielokulturowy Gdańsk*, Gdańsk 2017.

¹⁶ G. Piwnicki, *Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej*, Gdańsk 2013.

¹⁷ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.

¹⁸ J. Sztumski, *Systemowa analiza społeczeństwa*, Katowice 2013.

¹⁹ J.J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008.

²⁰ K. A. Wojtaszczyk, *Spółeczeństwo i polityka*, Warszawa 2007.

²¹ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania*, Poznań 2008.

²² M. Żyromski, *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań 2007.

²³ P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 63-70.

²⁴ K. Gomółka, *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2007, s. 13.

i opisano korzyści, jakie powstały po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku.²⁵ Rozdział ten kończą rozważania na temat ogniw historycznych samorządu terytorialnego w Polsce. Szczególne miejsce poświęcono okresowi transformacji politycznej, który był początkiem odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce.

1989 rok zapisał się w kartach naszej historii wyjątkowo i zajmuje miejsce szczególne w świadomości społecznej. Dotychczasowy ustrój Polski opierał się na wzorcach radzieckich, dalekich od demokratycznego państwa, które były obce polskiej mentalności i tradycji²⁶. Różne środowiska społeczne w oparciu o dążenia ideologiczne, polityczne i społeczne zaczęły wysuwać idee odtworzenia samorządu terytorialnego. Rozpoczął się przyspieszony proces przyswajania reguł i mechanizmów odpowiadających właściwym demokracjom parlamentarnym.

W rozdziale drugim przedstawiono istotę samorządu, jako wyrazu demokratyzacji państwa. Opisano drogę jak ewaluował samorząd na przestrzeni lat od ustroju autorytarnego do demokratycznego w Polsce. Wskazano na istotę rodzącego się społeczeństwa obywatelskiego, które aktywnie partycypuje w życiu społecznym i politycznym lokalnego samorządu. Jednocześnie zwrócono uwagę na pilną potrzebę jeszcze większego zaktywizowania społeczności lokalnej w oparciu o funkcjonujące reguły prawne i posiadane narzędzia w tworzeniu organizacji samorządu terytorialnego.

Istotą podmiotu, który kształtuje samorząd są wspomniani mieszkańcy. Dlatego bardzo ważnym elementem jest budowanie samorządu terytorialnego na szczeblu najniższym w dzielnicy, gminie. Tworzenie właściwych relacji, znajomość radnych²⁷ i ich programów, działalność rad, a wcześniej wybory samorządowe i udział w nich

²⁵ Województwa zgodnie z *Ustawą o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.* przyjęły „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. W odniesieniu do województwa pomorskiego Sejmik Województwa Pomorskiego współpracę międzynarodową opiera na podstawie dokumentów: „Priorytety współpracy międzynarodowej województwa pomorskiego” oraz „Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020”. W ramach tej działalności określono obszary współpracy zagranicznej, które obejmują gospodarkę, transfery technologii. Działania innowacyjne, edukację, ochronę środowiska, rynki pracy, rozwój społeczny, rozwój kulturowy oraz promocję regionu.

²⁶ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 18.

²⁷ W ramach zakresu pracy radnego: obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

mieszkańców to klucz do realizacji i rozwiązywania problemów obywateli. Jednym z przykładów działania na rzecz mieszkańców w ramach pomocy na najniższym szczeblu samorządu jest rola Gminnych Centrów Informacji²⁸.

Coraz większe zainteresowanie wyborami samorządowymi stwarza szansę na budowanie społeczeństwa obywatelskiego i bezpośredni udział mieszkańców w decydowaniu o sprawach swojej wspólnoty. Dobra komunikacja, właściwy przepływ informacji, szeroki udział mieszkańców w propozycjach adresowanych dla nich stwarzają silne więzi i mocno kształtują tzw. „Małe Ojczyzny”.

W rozdziale trzecim zaprezentowano wpływ idei i praktyki rozwoju samorządu terytorialnego w okresie transformacji ustrojowej. Przełom lat 80 i 90 XX-ego wieku w Polsce, jako okres transformacji ustrojowej, rozpoczął nowy kierunek gospodarki rynkowej oraz stworzył samorządy terytorialne na poziomie lokalnym²⁹.

Przez ponad 40 lat w Polsce funkcjonował samorząd, który stanowił jedynie organ scentralizowanej administracji państwowej opartej na wyznaczonej hierarchii. Powyższa sytuacja spowodowała nowelizację ustawy zasadniczej, która pozwoliła na przyjęcie przez Sejm szeregu ustaw dotyczących zarządzania lokalnego³⁰. Ponadto przedstawiono główne bariery w urzeczywistnieniu idei samorządowych oraz poddano analizie główne kierunki rozwoju samorządowego w Polsce. Transformacja w aspekcie zmian ustrojowych może oznaczać zarówno zmiany systemowe jak i ustrojowe. Zaznacza się to wyraźnie w przypadku transformacji postsocjalistycznej i zmian systemowych, które pociągają za sobą działania zmierzające do osiągnięcia stabilizacji politycznej, ustrojowej, ekonomicznej³¹.

Rozdział czwarty poświęcono analizie rozwoju samorządu terytorialnego w województwie pomorskim od 1998 roku, kiedy podpisano Ustawę o Samorządzie Województwa do 2018 roku. Województwo samorządowe oznacza jednostkę samorządu terytorialnego tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa.

²⁸ Placówka ukierunkowana na aktywizację ludzi młodych i społeczności lokalnych oraz ożywienie lokalnego rynku pracy poprzez zapewnienie łatwego dostępu do nowoczesnych technologii przekazu informacji. Ideą Gminnych Centrów Informacji jest współpraca władz lokalnych z podmiotami zainteresowanymi w tworzeniu warunków umożliwiających dostęp do szerokiej informacji, ułatwiającej obywatelom poruszanie się na rynku pracy lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym.

²⁹ J. Och, *Wybrane aspekty polskiej drogi do członkostwa w UE*, [w:] *Politologiae Miscellanea w świecie wielu rzeczywistości*, A. Chodubski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 113-122.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz.1591 z późn. zm.; Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

³¹ J. Winiecki, *Transformacja postkomunistyczna, studium przypadku zmian instytucjonalnych*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 9.

Jest ono największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju z celem wykonywania administracji publicznej³².

Analizie poddano ogniwa historyczne oraz zwrócono uwagę na fakt, że 2018 rok to czas ważnych jubileuszy: 100 lecie odzyskania przez Polskę Niepodległości oraz 20-ta rocznica powołania samorządu województwa pomorskiego. To symboliczne jubileusze, ale jak ważne dla kształtowania się struktur polskiej państwowości i rozwoju samorządności w kolebce *Solidarności* i regionu tak ważnego w walce o demokrację, jakim jest Pomorze. Charakterystyce poddano obszar promocji tak istotny dla rozwoju regionu i miejscowości województwa pomorskiego.

Omówiono rolę i znaczenie elit samorządowych w życiu społecznym, która ściśle powiązana jest z daną sytuacją polityczną, ekonomiczną czy finansową. Ostatnio zachodzące działania w naszym kraju są przykładem pewnych zmian, które powodują, że określone grupy stanowią dość istotną rolę w społeczeństwie, a tym samym często wyręczają czy wręcz wypierają elity. Stopniowo widoczne jest zjawisko implementacji i postępu neoliberalizmu, co w konsekwencji prowadzi do zmian w państwach, w których podstawą społecznych zachowań nie jest zasada elitaryzmu, lecz egalitaryzmu³³. W pracy przedstawiono również sylwetki znanych samorządowców, podkreślono ich wkład w budowaniu samorządu terytorialnego województwa pomorskiego.

Wskazano na wielokulturowość oraz bogatą historię i odrębność województwa pomorskiego. Pomorze od lat kojarzy się etnicznie i kulturowo z Kaszubami. Historia jednak dowodzi, że obecne województwo pomorskie w przeszłości nie było ich centrum, natomiast było nim Pomorze Zachodnie. Społeczność kaszubska w wyniku podziału Pomorza na wschodnie i zachodnie praktycznie całkowicie zanikła na terenach zachodnich. Poczucie wspólnej tożsamości wśród społeczności kaszubskiej

³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz.U. z 2013 r. poz. 596.

³³ Egalitaryzm – pogląd, na podstawie którego w warunkach społeczno-politycznych podstawą nadrzędną w stosunku do ustroju społecznego jest zasada równości między poszczególnymi grupami w zakresie politycznym, ekonomicznym i społecznym. Często występuje jako część programów poglądów i ideologii systemów politycznych, które często są odmienne w stosunku do siebie pod względem istoty oraz sposobu realizacji. Przeciwnieństwem jest elitaryzm, który opiera się na poglądzie, że wybrane jednostki bądź grupy społeczne są bardziej wartościowe od innych. Kryteriów takiego stanu może być stan posiadania, urodzenie, umiejętności bądź wiedza, które powodują, że dana grupa powinna być uprzywilejowana w społeczeństwie, a tym samym powinna należeć do elit. Elitaryzm nie stanowi stwierdzenia w odniesieniu do rzeczywistej roli elit, a jest jedynie poglądem politycznym i etycznym. Teorie elit analizują rolę elit w życiu społecznym i politycznym.

wykształciło się pod koniec XIX wieku³⁴. Społeczność Kaszubska stworzyła i zachowała własny język, odrębną kulturę i obyczaje, a to dzięki swojemu uporowi, przywiązaniu do tradycji i korzeni.

Ponadto wskazano na osiągnięcia województwa pomorskiego w zakresie realizowanych programów, wykorzystania środków Unii Europejskiej na nowe inwestycje województwa, podkreślono istotę i wykorzystanie kapitału ludzkiego, bez którego nie byłby możliwy powyższy rozwój.

Wiele miejsca poświęcono na kwestie związane z promocją i rozwojem województwa pomorskiego, które przekładają się na istotny rozwój samorządu terytorialnego w aspekcie regionu. W ostatnich latach z inicjatywy Samorządu Województwa Pomorskiego realizowany jest jeden z największych programów inwestycyjnych dla regionu³⁵. Wartość płynących dotacji z UE sięga blisko 85% wszystkich środków.

W rozdziale piątym poddano analizie wyniki badań ankietowych dotyczące sytuacji i rozwoju Województwa Pomorskiego na przestrzeni lat 1998–2018, które zostały przeprowadzone w oparciu o ankiety adresowane do samorządowców Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego oraz wybranych jednostek samorządu terytorialnego w województwie pomorskim. Zawarte hipotezy i pytania miały dać odpowiedź na rozważania, w optymalnej formie, jak zrealizować założenia u podstaw tematu w kwestii dorobku, stanu obecnego i wizji samorządu terytorialnego na przykładzie województwa pomorskiego. Ponadto poddano próbie przybliżenie problemu związanego z funkcjonowaniem samorządu wojewódzkiego, w tym zadań Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego i roli Sejmiku Województwa, który wytycza określone kierunki, organizuje działalność wszystkich samorządów oraz wskazuje drogę i sugeruje liczne rozwiązania dla samorządów niższego szczebla.

Scharakteryzowano podstawowe zadania i cele, które określa *Strategia dla Rozwoju Województwa Pomorskiego* oraz wskazano istotną rolę prowadzenia polityki rozwoju regionu. Samorząd województwa pomorskiego współpracuje w tym zakresie z lokalnymi jednostkami samorządowymi oraz z wojewodą, jako przedstawicielem

³⁴ C. Obracht-Prondzyński, *Wielokulturowe Pomorze, wielokulturowy Gdańsk*, Instytut Kaszubski, Gdańsk 2017, s. 35.

³⁵ *Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020* (PRO WP 2014-2020) stanowi jeden z programów unijnych. Obecnie finansowanych jest 1499 projektów w całym regionie. Ich łączna wartość to ponad 9 mld zł., a dofinansowanie unijne wyniosło ok. 6 mld zł.

władzy państwowej³⁶. Wskazano i omówiono tu istotną rolę, jaką stanowi współpraca z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

Dzięki wykorzystaniu metody statystycznej możliwe było skwantyfikowanie czyli ilościowe ujęcie zjawiska ujętego opisowo. Na tej podstawie poddano ocenie m.in. sytuację społeczno – gospodarczą, wykorzystanie środków unijnych, zrealizowane i zaplanowane inwestycje, mocne i słabe strony, kierunki i szanse rozwoju, promocję i politykę informacyjną województwa pomorskiego.

W pracy każdy rozdział składa się z pięciu podrozdziałów, w których opierając się na konceptualizacji badanego problemu omówiono szczegółowo poszczególne zagadnienia. Jednocześnie każdy z rozdziałów zakończony jest podsumowaniem i wnioskami.

W zakończeniu, przedstawiono zasadnicze wnioski uzyskane w trakcie przeprowadzonego procesu badawczego oraz odniesiono się do weryfikacji podjętego w rozprawie głównego problemu badawczego, problemów szczegółowych oraz hipotezy badawczej. Podczas pisania pracy zostały wykorzystane liczne teksty naukowe w postaci monografii, artykułów w czasopismach naukowych oraz pracach zbiorowych. Autor skorzystał z szerokiej bibliografii na gruncie nauk społecznych odnośnie zagadnień samorządu terytorialnego, aspektów politycznych, społecznych, kulturowych, demograficznych. Ponadto, mając na względzie specyfikę tematu dysertacji, obok literatury politologicznej wykorzystane zostały materiały pokrewnych dziedzin nauk humanistycznych oraz społecznych ze szczególnym uwzględnieniem literatury socjologicznej, jak również z zakresu prawa i historii.

³⁶ Wojewoda Pomorski jest przedstawicielem Rady Ministrów i w ramach swoich kompetencji odpowiada za realizację polityki rządu na obszarze województwa. W kontekście do samorządu terytorialnego: powierza prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa.
<https://uwgdansk.ssdip.bip.gov.pl/wojewoda-pomorski/kompetencje-wojewody-pomorskiego.html>

Rozdział I

Istota, cele i funkcje samorządu terytorialnego

1.1. Geneza i istota samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w swoim pojęciu ma szerokie znaczenie. Stanowi on wspólnotę mieszkańców na określonym terytorium, zakres uprawnień oraz podmiotowość prawną oraz jest instytucjonalną formą organizacji państwa. Istotną pozycją ustrojową samorządu terytorialnego jest jego miejsce w ustroju państwa³⁷. Jedną z jego funkcji jest budowanie demokracji i decentralizacji władzy publicznej. Samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne: własne i zlecone na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową. Czynnikiem niezbędnym do ich wykonywania jest posiadanie własnego mienia, finansów i administracji. Jednocześnie są to instrumenty realizacji celów do wykonywania zadań społeczno-gospodarczych.

Mówiąc o genezie samorządu i pierwszych instytucjach, które tworzyły zręby organizacyjno-polityczne możemy wskazać na samorząd terytorialny w Starożytnym Rzymie, jako element sprawowania władzy na szczeblu lokalnym. Innym wzorem może być w późniejszym okresie, średniowieczu – samorząd terytorialny w Europie rozumiany, jako samorząd różnych stanów lub samorząd zawodowy opierający się na działalności izb handlowych i gildii, które skupiały i reprezentowały społeczności wykonujące określony zawód³⁸. Zgodnie z obowiązującymi współcześnie naukowymi teoriami dotyczącymi samorządu terytorialnego powyższych organizacji nie możemy uznać, jako samorząd. Nie spełniały one wszystkich warunków, które określają istnienie samorządu: brak powszechnego charakteru oraz zadań publicznych powierzonych przez państwo. W literaturze przedmiotu pierwsze pojęcie samorządu pojawiło się w drugiej połowie XIX wieku.

Wydarzeniem mającym zasadniczy wpływ na powstanie samorządu społecznego miał upadek państwa feudalnego, a wraz z nim zniesienie społeczeństwa stanowego. Stanowiło to początek demokracji obywatelskiej, w której wszyscy ludzie mieli być wolni i równi wobec prawa. Wiek XIX przyniósł nieodwracalne przeobrażenia ustrojowe, które w konsekwencji zaowocowały ustanowieniem nowych praw

³⁷ Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rozdział VII „Samorząd Terytorialny”*, Dz. U. Nr 78. poz. 483.

³⁸ M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001, s. 239-240.

wyborczych, równouprawnieniem i tworzeniem się partii politycznych. Zarówno rewolucja francuska z 1789 roku, propagująca hasło: „*Wolność, Równość, Braterstwo*”, jak i wcześniejsza o niepodległość Stanów Zjednoczonych, miały niezaprzeczalny wpływ na losy ówczesnego świata. Słowa Thomasa Jeffersona, twórcy „Deklaracji Niepodległości” z 1776 roku: „*Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi i obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia*”³⁹ odbiły się szerokim echem nie tylko wśród obywateli amerykańskich. Dotarły one również do Polski, pozostającej wówczas pod zaborami. Konstytucja z 1791 roku regulująca ustrój prawny Rzeczypospolitej Obojga Narodów była pierwszą nowoczesną, spisaną konstytucją w Europie i drugą na świecie (po konstytucji amerykańskiej z 1787 roku). Konstytucja prowadziła polityczne zrównanie mieszczan i szlachty oraz postawiła chłopów pod ochroną państwa, łagodząc w ten sposób nadużycia pańszczyzny. Konstytucja zniósła zasadę liberum veto, pozwalającą posłom na samowolne zrywanie sejmu, a w konsekwencji unieważnianie wcześniej ustanawianych uchwał. Zlikwidowała tym samym panującą anarchię, popieraną przez część krajowych magnatów, na rzecz monarchii konstytucyjnej.

Już w tym okresie próbowano wprowadzić pewne rozwiązania przypisywane późniejszemu samorządowi terytorialnemu, czego przykładem były reformy Sejmu Wielkiego: Prawo o sejmikach z 24 marca 1791 roku oraz Ustawa o miastach królewskich z 18 kwietnia 1791 roku⁴⁰. Ta ostatnia składała się z trzech artykułów: o miastach, o prerogatywach mieszczan i o sprawiedliwości dla mieszczan. Już w pierwszych zapisach przedstawiono przywileje: „*Miastom wszystkie królewskie w Rzeczypospolitej za wolne uznajemy. Obywateli takowych miast, jako ludzi wolnych, ziemię w miastach przez nich osiadłą, ich domy, wsie i terytoria, gdzie, jakie, do których miast prawnie teraz należą, własnością ich dziedziczną być przyznajemy, co nie ma przeszkadzać zaczętem a niedokończonym sprawom*”⁴¹.

Na jej podstawie mieszczanie otrzymali prawo do nietykalności osobistej, do posiadania dóbr ziemskich, uzyskiwania niższych urzędów ziemskich i godności, w tym stopni oficerskich. Ponadto przyznano swobody zagranicznym kupcom i rzemieślnikom. Był to początek regulacji kwestii obywatelstwa miejskiego. W ordynacji miejskiej, która została później włączona do Konstytucji 3 Maja

³⁹ A.O. Kownslar, D.B. Frizzle, *Discovering American history*, New York-Toronto 1967, s. 104.

⁴⁰ J. Gierowski, *Historia Polski 1764-1864*, Warszawa 1984, s. 87.

⁴¹ M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982, Prawo o miastach z dnia 18 kwietnia 1791 r. Artykuł I, O miastach*, Warszawa 1985, s. 54.

wprowadzono zapis o miastach królewskich. Mogły one wybierać swe organa w postaci magistratów, burmistrzów i wójtów. Otrzymały też samorządy miejskie, a w gestii każdego sejmku leżała nobilitacja 30 mieszczan, jako reprezentantów zasiadających w komisjach porządkowych, posiadających nieruchomości miejskie i służących w wojsku. Znaczącą zmianą w ówczesnych czasach było też przyznanie szlachcie prawa do zajmowania się handlem. Należy jednocześnie pamiętać, że powyższe przepisy dotyczyły wyłącznie miast największych a nie miast prywatnych, które stanowiły zdecydowaną większość w Polsce.

Konstytucja 3 Maja wprowadziła istotne przeobrażenia w ustroju politycznym. Wprowadzono trójpodział władz (podział monteskiuszowski). Sejm już, jako instytucja dwuizbowa stanowiąca władzę ustawodawczą, miał funkcjonować w dwuletniej kadencyjności. Wprowadzono ponadto zasadę większości oraz zniesiono liberum veto i konfederację. W zakres kompetencji sejmku wchodziło uchwalanie prawa, kontrolowanie innych władz i instytucji, nakładanie podatków. Król i Straż Praw byli władzą wykonawczą, stanowiącą element rządu, w skład, której wchodził: król, prymas, 5 ministrów, pełnoletni następca tronu bez prawa głosu oraz marszałek sejmku. Komisje policji, spraw wewnętrznych, interesów zagranicznych, wojny i skarbu, jako administracja kierowane były przez Straż Praw. Usprawniono działanie sądownictwa. Sądy, podobnie jak komisje i urzędy, stały się organami kolegialnymi.

Jednocześnie Konstytucja 3 Maja nie dawała wolności i równości wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej. De facto nie zmieniła się sytuacja chłopów, nadal istniało państwo feudalno-stanowe. Pierwszym krokiem do zaistnienia demokracji obywatelskiej była Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 roku nadana przez Napoleona znosząca poddaństwo chłopów oraz wprowadzająca administrację na wzór francuski. Panujący w polskim rolnictwie system gospodarki pańszczyźnianej opóźnił rozwój gospodarki rynkowo – pieniężnej. Utrata niepodległości zahamowała wytyczanie polskiej drogi do samorządności. Postępujący w Europie kapitalizm sprzyjający rewolucji przemysłowej i urbanizacji, a także powodujący przeobrażenia w życiu społecznym i ekonomicznym omijał w tym czasie Polskę⁴².

Podział administracyjny funkcjonujący w ściśle zhierarchizowanym i scentralizowanym systemie najslabiej rozwinięty był w zaborze rosyjskim. Opierał się jedynie na generał-gubernatorstwach, dzielących się na gubernie i powiaty. Podstawową

⁴² S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 15.

jednostką samorządu wiejskiego była gromada, która zwykle obejmowała jedną wieś. Z kilku gromad tworzono gminę, jako kolejny szczebel samorządu wiejskiego⁴³. Językiem urzędowym był rosyjski, urzędy piastowane były przez Rosjan. Do 1905 roku nie istniała żadna forma samorządowa z wyjątkiem gminy wiejskiej na terenie Królestwa Polskiego.

W XIX wieku w zaborze pruskim istniał trójstopniowy podział administracyjny, funkcjonujący w oparciu o samorząd w gminie, powiecie oraz prowincji⁴⁴. Stworzono trzy prowincje: Prus Zachodnich, w skład których wchodziły departamenty w Bydgoszczy i Kwidzynie, Prus Południowych z departamentami w Warszawie, Poznaniu i Kaliszu oraz Prus Nowowschodnich z Płockiem i Białymstokiem. Każdą z nich podporządkowano generalnemu Dyrektorium w Berlinie. Niższym szczeblem administracji były powiaty, na czele których stali landraci. Gminy miejskie i wiejskie stanowiły najniższe jednostki terytorialne.

Samorząd w zaborze austriackim działał w „Krajach koronnych” np. w Galicji i Śląsku. Najsilniejsze instytucje samorządowe działały w miastach, na przykład we Lwowie⁴⁵. Rezydował tam Gubernator prowincji. Organ pomocniczy, Gubernium, składający się z departamentów zajmował się administracją krajową, z wyjątkiem niektórych resortów np. policji i górnictwa. Podstawową jednostką administracji lokalnej w Galicji w latach 1772–1867 był cyrkuł. Stanowił odpowiednik powiatu, a na jego czele stał starosta.

Od 1867 roku zabór austriacki, jako jedyny dysponował szeroką autonomią w zakresie edukacji, kultury oraz administracji. Na przełomie XIX i XX wieku wśród urzędników administracji galicyjskiej przeważali Polacy, a językiem urzędowym był język polski. Skuteczność działania tej administracji w porównaniu z pruską była jednakże znacznie mniejsza.

Koniec XIX wieku dla Europy był okresem rozwoju idei demokracji obywatelskiej. Kolejne przyspieszenie tego procesu miało miejsce po I wojnie światowej. Polska po odzyskaniu niepodległości zmuszona była do wyboru nowej koncepcji samorządowej, będącej połączeniem wcześniejszych doświadczeń i zespoleniem trzech, postrozbiorowych sposobów zarządzania administracyjnego.

⁴³ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 134.

⁴⁴ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 200.

⁴⁵ J. Lewicki, <http://www.scenamysli.eu/artykuly>, *Samorząd terytorialny w Polsce*, 03.10.2009, s. 1.

Najistotniejsze zmiany w porównaniu do stanu sprzed I wojny światowej miały miejsce w dawnym Królestwie Polskim.

Dekrety Naczelnika Państwa: z 27 listopada 1918 roku o radach gminnych, z 5 grudnia 1918 roku o wyborach do rad miejskich, z 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim i o tymczasowej ordynacji powiatowej były pierwszymi aktami prawnymi, które określały strukturę organów samorządowych. Wydane zostały na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego w formie specjalnych aktów prawnych, dotyczących samorządu terytorialnego miast, wsi i powiatów. Zgodnie z ustawą z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na terenach rosyjskich guberni utworzono pięć województw: warszawskie, białostockie, kieleckie, lubelskie i łódzkie. Na pozostałym obszarze Polski wiążącą moc miały nadal dawne zapisy, a scalanie procesu ustawodawstwa trwało praktycznie przez cały okres II Rzeczypospolitej⁴⁶.

Proces unifikacji administracji publicznej oraz samorządu terytorialnego był utrudniony przez brak ujednoczonej koncepcji formowania administracji terenowej. Ustanowienie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku⁴⁷ stanowiło przełom w kwestii rozwiązań samorządu. Wprowadzała ona podział terytorialny Polski na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Nowe jednostki samorządu terytorialnego uzyskały możliwość łączenia się w związki celowe, co ułatwiało regionom współdziałanie. Ustrój Rzeczypospolitej opierał się na instytucji samorządu terytorialnego, któremu w zapisach poświęcono aż pięć artykułów. Największą trudność stanowiło wprowadzanie w życie konstytucyjnych założeń, a w szczególności ustanowienie samorządu na szczeblu województwa⁴⁸.

W II RP potrzeba działania samorządu terytorialnego była wyraźnie akcentowana przez wszystkie partie polityczne, w ich programach, publikacjach oraz podczas prac Sejmu. Powstająca wizja państwa nierozzerwalnie łączyła się z organizacją samorządu w terenie, co stanowiło wyraz demokratyzacji społeczeństwa w jej publiczno-prawnym wymiarze⁴⁹.

Do 1933 roku samorząd terytorialny w dużej mierze wzorowany był na rozwiązaniach istniejących w byłych zaborach, zwłaszcza rosyjskim i austriackim. Samorząd gminny obejmował swoim działaniem cały obszar państwa, a jego organami

⁴⁶ J. Sługocki, *Prawo administracyjne, podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Kraków 2007, s. 282.

⁴⁷ Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267.

⁴⁸ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 42.

⁴⁹ M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010, s. 375.

były: zebranie gminne, rada gminna i wójt. Jednostkami terytorialnymi były też gromady z radami gminnymi i zarządami gmin. Najbardziej istotne zmiany nastąpiły na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego. W samorządzie gmin miejskich organem uchwałodawczym i kontrolującym była rada miejska wybierana w demokratycznych wyborach na okres 5 lat, a na szczeblu samorządu powiatowego był nim sejmik powiatowy. Mimo zapowiadanych zmian w konstytucji marcowej nie został stworzony ogólnopolski samorząd wojewódzki. W byłym zaborze pruskim organem uchwałodawczym był sejmik wojewódzki, wybierany na 4 lata. Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego natomiast funkcje te pełniły rady wojewódzkie⁵⁰.

Punkt zwrotny w rozwoju samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej związany jest z uchwaleniem nowych aktów normatywnych. Składało się na nie rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁵¹. Na jej podstawie wprowadzono tzw. domniemanie kompetencyjne na rzecz organów administracji rządowej⁵². Kolejnym dokumentem, który w sposób kompleksowy ujednolicił przepisy o kompetencji samorządu terytorialnego była ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁵³. Akt ten zwany ustawą scaleniową wprowadził jednolitą dla całego kraju organizację samorządu. Przewidywała ona połączenie organów wykonawczych na szczeblu powiatu i województwa z organami administracji ogólnej. Dotychczasowe obszary dworskie zostały włączone do gmin. Rada gminy została organem uchwalającym, a wybory do niej były jawne i pośrednie. Zarząd gminy, jako organ wykonawczy składał się z wójta i ławników wybieranych przez radę. Obejmował on zarówno gminy jednostkowe, jak i gminy zbiorowe złożone z gromad. Samorząd powiatowy, w skład którego wchodziły miasta liczące ponad 25 tys. mieszkańców, z mocy ustawy działał na obszarach powiatów. Rady powiatowe, wyłaniane w drodze wyborów jawnych i pośrednich przeprowadzanych przez rady gminne i miejskie, stanowiły organy uchwalające. Organem wykonawczym był wydział powiatowy, który był przez nie wybierany i składał się ze starosty i 6 członków⁵⁴.

Uprawnienia samorządu terytorialnego zostały podzielone na tzw. własne i poruczone. Pierwsze przyznawały samorządowi przepisy prawa, obejmujące sprawy

⁵⁰ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 273.

⁵¹ Dz.U. Nr 11, 1928. poz. 86.

⁵² H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1984, s. 111.

⁵³ Dz. U. Nr 35, 1933. poz. 294.

⁵⁴ T. Maciejewski, ...op. cit., 274.

gospodarcze, kulturalne, oświatowe, zdrowia publicznego i zaspokojenia lokalowych potrzeb mieszkańców. Poruczone z kolei przyznawane były przez przepisy prawa administracji rządowej, zlecane natomiast organom samorządu.

Ustawa scaleniowa, z wyjątkiem województwa śląskiego, kompleksowo regulowała organizację samorządową. Zgodnie z zapisem konstytucji marcowej ustawa nie realizowała założeń o powołaniu samorządu na wszystkich szczeblach. Została ujednolicona terminologia i ustroj organów samorządowych. Mimo zapowiedziom, samorząd nie uprawomocnił się na szczeblu województwa. Wyjątek stanowiły jedynie województwa byłej dzielnicy pruskiej: pomorskie i poznańskie. W pozostałych województwach istniały tylko organy opiniotwórcze: Rada Wojewódzka i Wydział Wojewódzki⁵⁵.

Kolejne regulacje prawne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego stanowiły zapisy Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku⁵⁶. Według nich w skład administracji państwowej określonej, jako służba polityczna wchodziły: samorząd terytorialny, administracja państwowa i samorząd gospodarczy. Zgodnie z art. 75 konstytucji powołano samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny do realizacji zadań administracji państwowej. Wprowadzono nadzór nad samorządem w formie działalności organów rządowych oraz organów samorządowych wyższego stopnia. W ogólnej ocenie społecznej przedsięwzięcie to ograniczało rolę instytucji samorządu, a redukcja licznych przepisów o samorządzie np. o korporacyjności i samodzielności stanowiła krok wstecz w drodze do decentralizacji władzy.

Wyjątek stanowiły Gdynia i Warszawa, w których obowiązywały odmienne zasady ustroju samorządowego. Administracją powiatu w Gdyni kierował komisarz rządu, natomiast w Warszawie status komisarza rządu odpowiadał randze wojewody.

Po okresie okupacji w 1944 roku na terenie Polski rozpoczął się proces przebudowy ustroju społeczno-politycznego. Dokumentami, które określały jego zasady, w tym funkcjonowanie samorządu terytorialnego były: ustawa Krajowej Rady Narodowej z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁵⁷ oraz dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁵⁸. Wprowadzone regulacje pochodziły z Konstytucji marcowej. Ówczesny dualizm władzy i administracji polegał

⁵⁵ J. Sługocki, op. cit., s. 284.

⁵⁶ Dz. U. Nr 30, 1935, poz. 227.

⁵⁷ Dz. U. Nr 5, 1944, poz. 22

⁵⁸ Dz. U. Nr 14, 1944, poz. 74.

na równoległym funkcjonowaniu pionów administracji rządowej i administracji samorządowej oraz rad narodowych. Terenowymi przedstawicielami organów administracji rządowej byli: w województwach – wojewodowie, w powiatach – starostowie, w miastach w zależności od ilości mieszkańców – prezydenci i burmistrzowie, w gminach – wójtowie. Organ uchwałodawczy samorządu terytorialnego stanowiła Krajowa Rada Narodowa z podległymi jej terenowymi radami narodowymi i ich prezydiami. Organy wykonawcze tworzyły: wydziały wojewódzkie, wydziały powiatowe oraz zarządy gminne. Funkcję przewodniczących pełnili: wojewoda w województwie i starosta w powiecie. Ich rola sprowadzała się przede wszystkim do wprowadzania w życie uchwał rad, sprawowanie funkcji kontrolnych nad działalnością organów samorządowych niższego szczebla oraz organów administracji państwowej. Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁵⁹ zmieniła koncepcje dotyczące samorządu terytorialnego oraz ustrojowych organów terenowych z okresu II Rzeczypospolitej. Przekazanie kompetencji radom narodowym i ich organom wykonawczym – zarządzającym, czyli prezydiom, na długie lata zatrzymało rozwój samorządności w Polsce. We wczesnym okresie powojennym dokonano podziału administracyjnego na 14 województw, wyodrębniono też miasta na prawach województwa: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław i Poznań. W 1954 roku w ramach podziału administracyjnego wsi dotychczasowe 2994 gminy wiejskie zastąpiono 8789 gromadami. Ustawą z 28 maja 1975 roku⁶⁰ utworzono 49 województw oraz zniesiono powiaty.

Rok 1989 przyniósł upadek realnego socjalizmu i rozpoczął nowy etap transformacji ustrojowej. Obrady *Okrągłego Stołu* z dnia 5 kwietnia 1989 roku zakończyły się kompromisem. Najważniejszy ich zapis mówił o częściowo wolnych wyborach do Sejmu i całkowicie wolnych do Senatu. Wysokie zwycięstwo opozycji w wyborach 4 czerwca 1989 roku zakończyło się zdobyciem 161 miejsc w sejmie oraz 99 w Senacie. Zwieńczeniem starań opozycji demokratycznej było powołanie Tadeusza Mazowieckiego na premiera w dniu 24 sierpnia 1989 roku⁶¹. W takich warunkach następował powrót do faktycznego zarządu lokalnego przez demokratycznie wybrane organy. Ustawa o samorządzie terytorialnym na szczeblu gminy z 8 marca 1990 roku⁶²

⁵⁹ Dz. U. Rok 1950, Nr 14, poz. 130.

⁶⁰ Dz. U. Rok 1975, Nr16, poz. 91.

⁶¹ J. Eisler, B. Brzostek, D. Jarosz, K. Kosiński, T. Wolsza, *Niepiękny wiek XX*, [w:] A. Paczkowski *Polska wojna dziesięcioletnia i upadek komunizmu*, Warszawa 2010.

⁶² Dz. U. Rok 1996, Nr 13, poz. 74.

była jednym z pierwszych aktów prawnych, który zapoczątkował reformę administracji publicznej. W procesie transformacji systemu politycznego w odradzającym się samorządzie terytorialnym ustanowiono symboliczną datę 27 maja 1990 roku, jako dzień pierwszych wyborów do rad gminnych.

Istotą samorządu jest samodzielne i niezależne zarządzanie sprawami publicznymi przez samych obywateli, o czym mówi zapis Ustawy samorządowej z 1990 roku w art. 1: *Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Ponadto wskazany jest charakter korporacyjny samorządu, na który składa się społeczeństwo zamieszkujące określone terytorium, przynależne do niego z mocy tejże ustawy – art. 2. *Ilekróć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium*. Powyższa ustawa przyznawała gminie, jako władzy lokalnej szeroki zakres zadań publicznych z zachowaniem pełnej suwerenności na swoim terenie. Jednym z zadań własnych gminy było zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, zarówno obowiązkowych, jak i dobrowolnych. Ustawa stworzyła również możliwość prowadzenia w ramach gminy odrębnych instytucji: szkół, bibliotek publicznych, zakładów opieki społecznej. Warunkiem ich funkcjonowania było prowadzenie działalności gospodarczej jedynie w ramach użyteczności publicznej, nieskierowanej na osiągnięcie zysku⁶³.

W latach 1990-1998 ustrój samorządowy w Polsce opierał się na ogólnych postanowieniach konstytucyjnych. 17 października 1992 roku⁶⁴ została uchwalona ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. W wyniku rozpoczętych reform w początkach lat dziewięćdziesiątych scentralizowana administracja państwowa została zastąpiona administracją rządową i samorządową. Zapisy dotyczące samorządu terytorialnego zawarto w rozdziale 5. Małej Konstytucji.

Artykuł 70 ust. 1 Małej Konstytucji definiuje samorząd terytorialny, jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego. Ustawa w art. 70 ust. 2 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną z przysługującym im prawem własności i innymi prawami majątkowymi. Artykuł 71 ust. 2 mówi o zaspokajaniu potrzeb mieszkańców przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań publicznych. Dzieli zadania samorządu terytorialnego na własne i zlecone, z uwzględnieniem na wyposażenie w odpowiednie środki finansowe

⁶³ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 74.

⁶⁴ Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.

(art. 71 ust 2 i 3). Zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawa zapewnia mieszkańcom prawo do rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego. Zapisy Małej Konstytucji w znaczny sposób wpłynęły na kształt Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku⁶⁵. W pierwszym rozdziale Konstytucji pt. „Rzeczpospolita” poświęconym podstawowym zasadom ustrojowym w art. 10 ust. 1 określa się ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej, jako system oparty na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W art. 16 ust. 2 widnieje zapis o uczestnictwie samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Konstytucja z 1997 roku w porównaniu z Małą Konstytucją jest znacznie obszerniejsza i poświęca w rozdziale VII dziesięć artykułów samorządowi terytorialnemu. Jej postanowienia były przygotowane pod kątem przyszłej reformy i wprowadziły nowe rozwiązania prawne dla samorządu na wyższych szczeblach niż gminny (art. 164 ust. 2). Zagwarantowały też bezpośredniość wyborów do organów samorządowych (art. 169 ust. 2).

Istotne znaczenie w procesie poszerzania kompetencji samorządu terytorialnego miało uchwalenie przez Sejm 5 czerwca 1998 roku dwóch ustaw: o samorządzie powiatowym⁶⁶ i o samorządzie województwa⁶⁷. Ustawa z 24 lipca 1998 roku powołała województwa i powiaty w nowym kształcie terytorialnym i wprowadziła trójstopniowy podział terytorialny państwa⁶⁸. Służył on przede wszystkim organom działającym na terenie poszczególnych jednostek⁶⁹. Na mocy ustaw, które weszły w życie 1 stycznia 1999 roku utworzono 16 województw, ustalono ich nazwy, określono siedziby wojewodów i sejmików województw. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów⁷⁰ spowodowało powołanie do życia 308 powiatów ziemskich oraz 65 miast grodzkich na prawach powiatów. Na tej podstawie samorząd terytorialny stał się obligatoryjnym związkiem mieszkańców gmin, powiatów i województw.

⁶⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁶⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.

⁶⁷ Ibidem, poz. 1590.

⁶⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.

⁶⁹ E. Ochendowski, op. cit.s. 276.

⁷⁰ Dz. U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652.

1.2. Cele samorządu

Celem działalności samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w ramach samorządu, jak również indywidualnych potrzeb mieszkańców przy jednoczesnym rozwoju lokalnym⁷¹. Samorząd terytorialny powołano w modelu trójstopniowym, jako obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw. Nakłada on zadania lokalne, których realizacja spoczywa w gestii gmin i powiatów oraz zadania o charakterze regionalnym, realizowane przez województwa⁷². Trójszczeblowy kształt samorządu terytorialnego oparty jest na konstytucyjnej zasadzie decentralizacji. W związku z brakiem zależności i więzi pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządowymi: gminą, powiatem i województwem, mówimy o jego charakterze trójszczeblowym, a nie wieloszczeblowym czy wielostopniowym. Sytuacja ta dotyczy zarówno kontroli instancyjnej, jak i nadzoru oraz określa jedną z cech ich samodzielności i niezależności⁷³.

Samorząd terytorialny stanowi instytucję publiczną, do której należą wszyscy członkowie wspólnoty na zasadzie obowiązkowości. Samorząd odróżnia od dobrowolnych stowarzyszeń fakt, że decyzje przez niego podejmowane, jako przedstawiciela władzy publicznej dotyczą wszystkich mieszkańców. Organizacją skupiającą wszystkich obywateli jest państwo, które bierze odpowiedzialność za ich bezpieczeństwo oraz stwarzanie właściwych możliwości rozwoju. Samorząd działa w ramach państwa w obszarze wybranych spraw publicznych, a jego działania muszą być podporządkowane przepisom prawa w interesie obywateli. W związku z powyższym w gestii administracji państwowej pozostają instytucje kontrolne odpowiedzialne za przestrzeganie prawa oraz wszystkie sprawy, które są w jednolity sposób regulowane tymi przepisami w stosunku do wszystkich obywateli.

Istota i założenia samorządu terytorialnego są definiowane w różnorodny sposób. Najistotniejszymi cechami samorządu jest zabezpieczenie, prawa możliwości zarządzania własnymi sprawami określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom, uwzględniając przepisy prawa. Z mocy ustawy grupy te uczestniczą w wykonywaniu zadań samorządu i administracji publicznej. Priorytetowe są tu zasady

⁷¹ J. Sulimierski, J. Wyporska, M. Sieniuc, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, 2004, s. 38

⁷² Z. Ofiarski, M. Mokszyca, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin-Zielona Góra 1998, t. I, s. 33.

⁷³ P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 16.

nienaruszające samodzielności korporacji samorządowej, opierającej się wyłącznie o przepisy przewidziane ustawą⁷⁴.

Samorząd to element pośredni między jednostką, a państwem. Jego celem jest wykonywanie przez samych obywateli lub wspólnie z urzędnikami państwowymi określonych ustawą zadań administracji publicznej niezależnych od władz państwowych. Istotne jest oddzielenie samorządu – w myśl zasad władzy zdecentralizowanej – od organów administracji rządowej. Jedną z zalet samorządu jest fakt, iż stanowi go wybrana demokratycznie grupa społeczna o charakterze przedstawicielskim, stworzona niezależnie od najwyższych organów polityczno-administracyjnych. Rola samorządu postrzegana jest też, jako związek lokalnego społeczeństwa, wyodrębnionego w strukturze państwa z mocy prawa i powołanego do samodzielnego wykonywania administracji publicznej. Związek ów posiada środki materialne niezbędne do realizacji nałożonych zadań. Na istotę samorządu składa się również pojęcie autonomiczności, które można porównać z samostanowieniem. Celem samorządu jest więc podejmowanie i wykonywanie zadań na własną odpowiedzialność, realizowanie dobra wspólnego.

Zgodnie z *art. 166 Konstytucji RP* zadania samorządu podzielone są na: własne i zlecone. Zadania własne samorządu wykonywane są na zasadzie domniemania kompetencji w oparciu o własne środki finansowe. Zadania zlecone natomiast na podstawie upoważnienia ustawowego lub w wyniku porozumienia z organami administracji rządowej, po wcześniejszym zapewnieniu przez nie środków⁷⁵. Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gmin określa zadania własne gminy. W ich skład wchodzi m.in. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej, utrzymania gminnych dróg, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą, lokalny transport zbiorowy, ochrony zdrowia, pomocy społecznej.

Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego podlega różnym kryteriom. Wymieniony wyżej podział na zadania własne i zlecone może skutkować różnymi konsekwencjami. Zadania własne, w skład których wchodzi zadania obligatoryjne oraz dobrowolne, wykonywane są przez samorząd z własnych środków finansowych i na własną odpowiedzialność.

⁷⁴ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 118.

⁷⁵ A. Korzeniowska, *ABC Samorządu terytorialnego*, Łódź, 2004, s. 31.

Ponadto zgodnie z konstytucją istnieją trzy podstawowe zasady związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce:

- Zasada pomocniczości – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców: powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią funkcję pomocniczą w stosunku gmin. Jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa.
- Zasada samodzielności – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną. Jednostki te są niezależne względem władzy państwowej, a także względem siebie. Jest to samodzielność finansowa, majątkowa, podatkowa, w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego.
- Zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego – w sytuacji, gdy przepis ustawy nie zastrzega wyraźnie właściwości do realizacji określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego⁷⁶.

Przepisy zawierające postanowienia odnośnie działalności samorządu terytorialnego zawarte są w Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego uchwalona została na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, który odbył się w dniach 22 – 26 września 1985 roku w Rio de Janeiro. Zgodnie z jej zapisem samorząd lokalny stanowi prawo i powinność władz lokalnych do regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Ponadto dokument stwierdza fakt, że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny być zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej. W tym samym roku uchwalono przepisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁷⁷, która ustala:

- zasady samorządu lokalnego są określone w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach;

⁷⁶ J. Sulimierski, J. Wyporska, M. Sieniuc, J.P. Tarno, ...op. cit., s. 23-25.

⁷⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (European Charter of Local Self-government), dokument Rady Europy, którego zapisy regulują status samorządów lokalnych w stosunku do relacji władz poszczególnych państw. Karta została przyjęta przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy 15 października 1985 r., a w życie weszła z dniem 1 września 1988 r. Karta zawiera spis zasad istotnych dla prawidłowego funkcjonowania samorządu lokalnego, definiuje pojęcie samorządu oraz wskazuje na samorząd lokalny jako główny element demokracji. Ponadto odnosi się do ograniczonej kontroli administracyjnej, która sprowadza się jedynie do sposobów określonych w konstytucji lub danej ustawie w zakresie legalności i celowości działania.

- samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość komunalnych korporacji lokalnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność;
- podstawowe kompetencje korporacji komunalnych są określone w konstytucji lub ustawach (postanowienie to nie wyklucza jednak zlecenia komunalnym korporacjom lokalnym określonych kompetencji w ramach ustaw);
- komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom;
- nadzór administracyjny nad komunalnymi korporacjami lokalnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji (nadzór ten może obejmować kontrolę nad zadaniami, które zostały powierzone komunalnym korporacjom lokalnym);
- nadzór nad komunalnymi korporacjami lokalnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów⁷⁸.

W relacjach między państwem a samorządem w ramach realizowania dobra wspólnego istotnym czynnikiem jest współdziałanie państwa w zakresie interesu ogólnego i samorządu w skali lokalnej oraz regionalnej.

Samorząd można podzielić na lokalny, w skład którego wchodzi gminy i powiaty oraz terytorialny. Obok zaspokajania potrzeb jednostki, głównym celem regionalnego samorządu terytorialnego jest tworzenie właściwych warunków do jego wykonywania. Gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Rada Ministrów posiada kompetencje do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia oraz ustalania granic gminy. Rada gminy w ramach swoich kompetencji, w drodze uchwały może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak: sołectwa, dzielnice, osiedla i miasta. W zakres zadań gminy wchodzi sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, na które składają się:

⁷⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 18–19.

- zadania z zakresu infrastruktury technicznej (gminne drogi, ulice, mosty, wodociągi, utrzymanie gminnych i administracyjnych obiektów);
- gminne budownictwo mieszkalne (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura fizyczna i turystyka, edukacja publiczna, biblioteki gminne, polityka prorodzinna);
- infrastruktura społeczna (porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa);
- ład publiczny i ekologiczny, (ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska, gospodarka wodna);
- reprezentacja zewnętrzna (wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, promocja gminy, współpraca z organizacjami pozarządowymi).

Powiat przejął kompetencje, które wcześniej wchodziły w zakres odpowiedzialności administracji rządowej. Powiat, jako wspólnota ponad gminna wykonuje zadania, które dla jednej gminy są zbyt trudne lub przekraczają jej zdolności finansowe. Należą do nich zadania dotyczące:

- infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, promocja ochrony i zdrowia, pomoc społeczna, polityka rodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych);
- infrastruktury technicznej (transport zbiorowy, drogi publiczne, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, gospodarka nieruchomościami);
- ładu przestrzennego i ekologicznego (geodezja, gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody, rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe);
- porządku publicznego (porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa, obronność);
- reprezentacji zewnętrznej (promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi).

Zasadniczym celem działania samorządu województwa zgodnie z Ustawą z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa jest stymulowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Istotą takiego działania jest kompetencja samorządu województwa do określania strategii

rozwoju województwa. Strategia jest wypracowywana w formie uchwały sejmiku województwa. Sejmik województwa zgodnie z ogólnymi celami określonymi w ustawie o samorządzie województwa ustala podstawy merytoryczne na podstawie diagnozy stanu wyjściowego i wniosków. Przyznanie powyższych kompetencji samorządowi województwa stwarza możliwości do aktywnego udziału i włączenia się samorządu województwa w proces tworzenia polityki regionalnej państwa. W ten sposób jest formułowana i prowadzona przez samorzady poszczególnych województw polityka wewnątrzregionalna. Głównym celem rozwoju województw powinno być tworzenie ścisłej współpracy organów wojewódzkich, jak i samorządów lokalnych na szczeblu gminy i powiatu oraz innych podmiotów⁷⁹.

Głównym celem ustawy o samorządzie terytorialnym była decentralizacja władzy oraz odejście od rozwoju sektorowego i stworzenie nowego rozwoju terytorialnego. Władze samorządowe realizując politykę rozwoju lokalnego są nowym podmiotem, który oddziałuje na mechanizmy rynkowe. Władze te mają wpływ na strukturę, tempo, obszary rozwoju grup podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie gminy. Główne cele opierają się na rozwoju lokalnym poprzez:

- rozwój działających struktur przedsiębiorczości;
- promowanie przedsiębiorczości mieszkańców gminy w zakresie małej działalności gospodarczej;
- pozyskiwanie inwestycji na terenie gminy przez podmioty, które są zlokalizowane poza jej granicami;
- właściwą eksploatację zasobów środowiska naturalnego;
- zachowanie istniejących i stwarzanie nowych miejsc pracy.

Warunkiem określającym działanie samorządu terytorialnego wyznaczają trzy elementy istotne dla życia wspólnoty: określone terytorium, które zamieszkiwane jest przez wspólnotę, zadania i kompetencje oraz ustalona organizacja – ustrój. Przedstawione czynniki są spójne w pewnym stopniu do określenia definicji państwa, które łączy elementy takie jak: terytorium, jego mieszkańcy oraz ustrój.

Dotychczasowe doświadczenie w zakresie działalności samorządowej i realizacji ich założeń jest okresem zbyt krótkim, aby w pełni wykształcić świadome społeczeństwo obywatelskie, które aktywnie partycypuje w życiu społecznym i politycznym wspólnoty. Obecnie najistotniejszym zadaniem jest zaktywizowanie

⁷⁹ J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4, 2001, s. 8.

społeczności lokalnej w oparciu o funkcjonujące reguły prawne działające w całej organizacji samorządu terytorialnego. Celem nadrzędnym jest, zatem stworzenie i rozwój modelu społeczeństwa obywatelskiego, które bierze aktywny udział w życiu wspólnoty lokalnej. Mówiąc o celach i zadaniach samorządu terytorialnego należy również przedstawić jego praktyczny wymiar i zadania jednostek samorządu terytorialnego, które sprawdziły się w praktycznym działaniu. Istotnym okresem w działaniu samorządu terytorialnego był 2004 rok – moment wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Od tej pory wzrosła rola w funkcjonowaniu samorządów województw w zakresie zarządzania funduszami europejskimi przeznaczonymi na rozwój regionalny i lokalny. W latach 2004–2006 funkcjonował krajowy Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, który oferował wsparcie dla regionów we wszystkich 16 województwach. System finansowania projektów odbywał się poprzez administrację rządową – urzędy wojewódzkie. Dzięki nowemu programowi, który obejmował lata 2007–2013 zdecydowanie wzrosła rola samorządów województw w zakresie zarządzania funduszami. W okresie tym samorządy województw miały do dyspozycji kwotę 25 mld euro w ramach *16 Regionalnych Programów Operacyjnych* oraz *Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej*. Działania powyższe świadczyły o możliwościach i potencjale samodzielnego kształtowania priorytetowych kierunków rozwoju oraz o efektywności w zarządzaniu i wydatkowaniu unijnymi funduszami na poziomie regionalnym.

Najistotniejszymi cechami samorządu są przepisy prawa, które zabezpieczają określonym grupom społecznym i wybranym przez nie organom możliwość kierowania i zarządzania własnymi sprawami. Grupy te wykonują zadania samorządu, które obligatoryjnie z mocy ustawy należą do administracji publicznej. Proces ten odbywa się na zasadach i formach, które przewiduje ustawa w sposób nienaruszający samodzielności dla danej jednostki samorządowej⁸⁰. Prawny kształt systemu organizacyjnego administracji samorządowej obok obligatoryjnej przynależności mieszkańców do wspólnoty samorządowej opiera się na poszanowaniu prawa własności jednostek samorządowych i innych osób prawnych w ramach samorządu. Kolejnymi, istotnymi założeniami jest zasada pomocniczości oraz ustawa gwarantująca samodzielność samorządu oraz sądowa ochrona samorządów⁸¹. Zasada pomocniczości (subsydiarności) stanowi jedną z fundamentalnych zasad organizacji państwa

⁸⁰ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 114.

⁸¹ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004, s. 104.

demokratycznego i w sposób jednoznaczny odrzuca „zależność hierarchiczną”⁸². Jej zapisy zawarte są w preambule Konstytucji RP, która określa ją zasadą, na której ma opierać się podział odpowiedzialności oraz kompetencje poszczególnych organów władzy publicznej. Obywatel stanowi podstawowy podmiot wszelkich spraw, a w imię zasady pomocniczości to inne instytucje powinny być stworzone, jako organy wspomagające działania i potrzeby skierowane do obywatela. Funkcjonuje tutaj system pewnej „hierarchii odwróconej”, której instytucje stanowią nadbudowę w miejscach, gdzie mniejsze instytucje, położone bliżej obywatela nie są w stanie wykonać bardziej złożonych zadań. W praktyce – gmina zajmuje się realizacją spraw pojedynczego człowieka, powiat stanowi organ pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo to organ pomocniczy w relacji do powiatu. Podobne przełożenie ma zastosowanie w stosunku do państwa i jego rządu. Państwo wykonuje funkcje pomocnicze dla instytucji i organizacji, które działają w jego ramach i są w relacjach określanych „bliżej obywatela”. Mimo, że zasada pomocniczości nie posiada bezpośrednich kompetencji prawnych, to jednak w wyraźny sposób wytycza kierunki, jakie mają wpływ na regulacje prawne, które kształtują ustrój państwa i zadania poszczególnych jego organów. Ponadto Konstytucja i inne ustawy gwarantują samodzielność samorządu terytorialnego na podstawie, których istnieje prawo zaskarżenia do sądu powszechnego tych działań, które uderzają w jego samodzielność⁸³.

1.3. Samorząd lokalny, jako instytucja życia społeczno-politycznego

W wyniku zmian politycznych po 1989 roku wzrosło znaczenie prawa w zakresie zrzeszania się. Organizacje pozarządowe zaczęły wówczas się rozwijać i działać niezależnie. Pierwsze wybory samorządowe w 1990 roku dały możliwość tworzenia się organizacji w oparciu o konkretne obszary aktywności. Dzięki tym zmianom oraz na skutek rozwijającej się decentralizacji władzy, coraz większy obszar i zakres kompetencji przejmowany był przez samorządy. Jednocześnie udało się zapoczątkować nowy rozdział w kontaktach na linii samorząd – organizacje samorządowe, co przyniosło nowe korzyści wynikające z tej współpracy⁸⁴.

⁸² W języku angielskim: *subsidiarity*, stąd często stosowana jest nazwa *subsydiarności*.

⁸³ Art. 2 Ustawy o Samorządzie, Art. 2 Ustawy o Samorządzie Powiatowym, Art. 6 Ustawy o Samorządzie Wojewódzkim.

⁸⁴ B. Bartoszewicz, *Przewodnik po NGO*, Gdynia 2011, s. 6.

Samorząd swoje początki bierze od samej instytucji społeczeństwa obywatelskiego, która została zauważona i zdefiniowana już przez Arystotelesa. Określał on jej mianem społeczeństwo, które charakteryzuje się aktywnością oraz cechami umożliwiającymi tworzenie własnych organizacji, wytyczanie i realizowanie własnych założeń bez ingerencji państwa. Jedną z istotnych cech społeczeństwa obywatelskiego są jego wspólne potrzeby oraz świadomość do ich dążenia i zaspokajania, a także odpowiedzialność za wspólne dobro. Ważnym czynnikiem jest współpraca samorządu terytorialnego z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. W celu stworzenia dogodnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej, konieczne jest porozumienie i współpraca samorządu z obywatelami zorganizowanymi w różnych formach zrzeszeń. Najważniejszym czynnikiem jednostek terytorialnych, stanowiących o ich efektywności, rozwoju i przyszłości jest posiadanie kapitału społecznego, a jego ważną częścią jest społeczeństwo obywatelskie⁸⁵. Nosi ono znamiona społeczeństwa państwa demokratycznego, aktywnego na polu publicznym, świadomego swojego działania, realizującego zadania w zakresie ekonomii, polityki i spraw społecznych. Wspomniany kapitał społeczny nie jest cechą wyróżniającą poszczególne jednostki, ale łączy poszczególne grupy społeczne o charakterze regionalnym i lokalnym. Na tej podstawie organy samorządowe, które posiadają kapitał społeczny rozwijają się i działają sprawnie i efektywnie. Istotnym czynnikiem warunkującym ten proces jest wzajemne zaufanie mieszkańców danej wspólnoty oraz normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania. Powodzenie miast i regionów można ściśle powiązać z posiadaniem zasobów kapitału społecznego⁸⁶.

W II RP samorząd był znaczącym elementem ustrojowym w procesie organizacji niepodległego kraju. Należy go postrzegać w aspekcie prawnym, socjologicznym i politycznym. Dla partii politycznych był pierwszym etapem w drodze do zdobywania wyższych szczebli władzy i zapewniania sobie wpływów w organach

⁸⁵ W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005, s. 289.

⁸⁶ Teoria Jamesa Colemana, później reprezentowana przez Roberta Putnama, która szeroko została opisana w pracy „Demokracja w działaniu”. Kapitał społeczny został opisany jako produktywny w sensie społecznym w wyniku osiągnięcia pewnych celów, które są przez grupę realizowane w oparciu o zaufanie, lojalność i poziome sieci zależności w danej grupie. Teoria ta stała się elementem studiów oraz cieszy się zainteresowaniem przez liczne instytucje rządowe i pozarządowe.

centralnych, o czym świadczy popularne hasło: „*kto rządzi w gminie, ten rządzi w państwie*”⁸⁷.

W latach 90-tych XX-ego wieku miała miejsce aktywna dyskusja w kwestii umiejscowienia polityki w działalności samorządów terytorialnych. Wyodrębniły się dwa obozy składające się z przedstawicieli różnych dziedzin naukowych, których poglądy znacznie różniły się w przedmiotowej kwestii. Przedstawiciele nauk prawnych, którzy opierali się na działaniu samorządu terytorialnego zgodnie z ustaleniami konstytucyjnymi i prawnymi byli przeciwnikami nadawania znamion politycznych tej sferze. Według ich opinii, zgodnie z treścią ustaw samorząd nie mógł wykonywać innych zadań z wyjątkiem zadań publicznych. W podobnym tonie wybrzmiewały opinie ekonomistów. Pozostawały one w sprzeczności do zjawisk, które miały bezpośredni wpływ na tworzenie się samorządu. Zjawiska, o których mowa, polegały na:

- „realizowaniu przez samorządy terytorialne programów partii politycznych, które wygrały wybory samorządowe;
- tworzeniu, rozbudowywaniu struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego na potrzeby umocnienia władzy politycznej tych partii politycznych, które wygrały wybory komunalne;
- przyjmowaniu, jako dopuszczalnej praktyki wykonywania zadań przez organy samorządu terytorialnego tylko o tyle, o ile istnieje odpowiednia wola polityczna partii politycznych reprezentowanych w składzie organów kolegialnych i jednoosobowych samorządu terytorialnego”⁸⁸.

Samorząd stanowi istotną część składową systemu władzy publicznej. Składa się na nią realizacja ustawowo przekazanych zadań publicznych przez zrzeczenia obywateli lub innych podmiotów prawa. Samorząd stanowi organizację przymusową, która z zapisu ustawy powoduje o przynależności do niego, a nie pozostaje na zasadzie członkostwa. Powyższy stan odróżnia samorząd od organizacji pozarządowych, które zgodnie z terminologią stanowią organizacje, które funkcjonują poza systemem władz publicznych.

W opinii środowiska politologów jednym z efektów transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 roku był fakt powiązania władzy lokalnej i systemu politycznego. Samorząd terytorialny jest instytucją życia publicznego, która posiada istotny charakter

⁸⁷ M. Sidor, op. cit. 2010, s. 375.

⁸⁸ A. Błaś, *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 25.

polityczny. Istotę tego tworzą: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Ciałami politycznymi są organy stanowiące oraz zarządzająco-wykonawcze. Twórcy idei transformacji budowali wizję samorządu terytorialnego opartego na realizacji zadań społecznościom lokalnym ponad grupami interesów partii politycznych. Interesem nadrzędnym jest dobro publiczne, a działalność władz samorządowych powinna zaspokajać potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych. Często w praktyce widoczne są silne wpływy partii politycznych i bloków wyborczych. Tworzą one jednopartyjne lub koalicyjne układy, które szczególnie aktywizują się podczas kampanii wyborczych. Samorząd staje się polem walki politycznej, a jego wpływy widoczne są już na najniższych szczeblach. Niebezpiecznym zjawiskiem stają się wtedy ewentualne trudności w osiągnięciu celu nadrzędnego jaki ma do spełnienia samorząd – dobro publiczne.

Władze samorządowe działają w obszarze lokalnego lub regionalnego społeczeństwa pluralistycznego. W związku z powyższym występują nowe wyzwania i konieczność rozwiązywania rozbieżnych interesów i konfliktów przez organy stanowiące i wykonawcze samorządu. Przynależność do samorządu, podporządkowanie się jego decyzjom również stanowi pewne ograniczenia jednostki. Zadaniem samorządu w takich sytuacjach jest dbanie o nie naruszanie praw i wolności obywateli zgodnie z wymogiem prawidłowości decyzji organów sądowych⁸⁹. Istotnym procesem w życiu społeczno-politycznym samorządu lokalnego jest rola partycypacji społecznej. Aktywny udział mieszkańców oraz dialog daje możliwość wspólnego tworzenia dokumentów planistycznych, realizacji istotnych decyzji oraz jest warunkiem sprzyjającym kreowaniu określonej polityki. Ważnym elementem jest komunikacja mieszkańców z władzami samorządowymi oraz aktywny udział wszystkich partnerów zaangażowanych w proces współdziałania. Głównymi celami partycypacji społecznej, którą możemy również określić, jako obywatelską jest stworzenie szerokiego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, które ściśle związane są z zadaniami, jakie wypełnia państwo i inne podmioty sprawujące władzę. Koniecznością jest ich odzwierciedlenie w potrzebach społecznych, które powinny być w pełni akceptowane i dawać poczucie zaufania ze strony obywateli. Wymiernymi korzyściami, które wynikają z partycypacji społeczeństwa w życiu społecznym i politycznym samorządu terytorialnego jest

⁸⁹ W. Kosiedowski, op. cit., s. 75.

aktywizacja mieszkańców oraz udział grup i organizacji społecznych w realizacji wspólnych zadań publicznych⁹⁰.

Istotną rolą w aspekcie samorządu lokalnego, jako instytucji życia społeczno-politycznego jest rola i udział młodzieży w procesie podejmowania decyzji w obszarze społeczności lokalnych. Strategia państwa dla młodzieży na lata 2003–2012⁹¹ stwarza odpowiednie uwarunkowania do udziału młodych ludzi w procesie życia społeczności lokalnych i ich aktywnym funkcjonowaniu w jednostkach samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że szerokie pole do działania w tym aspekcie dają rady młodzieżowe rad gmin i rad powiatów, których jest w Polsce ponad dwieście. Podstawą ich właściwego i efektywnego działania jest realizacja założeń, które wynikają z ich ustawowych zadań oraz regulacji prawnych. Niestety dość często poprzez niepełne zapisy prawne oraz brak właściwej analizy merytorycznej, działania te w konfrontacji z rzeczywistością nie osiągają zamierzonych celów. Młodzieżowe rady powiatu, gminy, miasta, dzielnicy sprawują rolę reprezentacji młodzieży w danym rejonie, a ich podstawowym celem jest wskazanie do władz samorządu potrzeb młodego pokolenia. Aktem prawnym określającym przepisy ustawowe, które odnoszą się do funkcjonowania młodego pokolenia w obszarze samorządu lokalnego jest art. 5b ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁹². Ustawa określa młodzieżową radę gminy, jako organ, który pełni wyłącznie zadania konsultacyjne, a swoim działaniem powoduje aktywizowanie młodzieży oraz upowszechnianie wiedzy o samorządzie. W tym aspekcie rady mogą wypowiadać się w sprawach, które dotyczą opinii niektórych projektów uchwał, w szczególności w zakresie nauki, kultury i sportu, organizacji przedsięwzięć, które wspierają ideę lokalnej samorządności⁹³. Innym istotnym aspektem w sferze życia społecznego jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pożytku publicznego. Realizując swoje zadania ustawowe sektor pozarządowy jest uzupełnieniem podmiotów publicznych. Jedną z najbardziej skutecznych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego

⁹⁰ D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” nr 1, Warszawa 2010, s. 9.

⁹¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 19 sierpnia 2013 r. podkreśla rolę młodzieży, jako element kształtowania istotnych postaw obywatelskich w postaci wyrażania opinii, podejmowania decyzji, które dotyczą ich samych jak i społeczności, w której żyją. Jednocześnie inspirowa i zachęca młodzież do aktywnego udziału w podejmowaniu decyzji na różnych szczeblach w procesie zarządzania państwem i społecznością, w tym ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych.

⁹² Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁹³ E. Gierach, *Studia analiz sejmowych kancelarii sejmu. Polityka Młodzieżowa*. Nr 2, Warszawa 2009, s. 120.

z organizacjami pożytku publicznego jest zlecenie wybranych zadań przez samorząd włącznie z dotacjami przeznaczonymi na ich realizację⁹⁴.

Szczególony wpływ na rozwój samorządu lokalnego mają konsultacje społeczne. Duża aktywność społeczna i zaangażowanie wpływają na kształtowanie polityki realnej. Proces ten był szczególnie widoczny po 1989 roku. Dużą rolę odgrywali tutaj liderzy życia społecznego i gospodarczego, ich zaangażowanie w sprawy dotyczące różnych obszarów problemowych, tworzenie struktur wspierających i wdrożeniowych. Z drugiej strony istotną rolę odgrywają zasady organizacji jednostek wykonujących zadania publiczne oraz zasady pozyskiwania i wydatkowania dochodów publicznych⁹⁵.

Władza lokalna oddziałuje w następujących obszarach polityki lokalnej:

- polityka społeczna;
- inwestycje i infrastruktura;
- rynek pracy;
- gospodarka i przedsiębiorczość;
- przestrzeń i estetyka lokalna;
- środowisko naturalne.

Transformacja ustroju administracyjnego Polski stała się faktem i przeszła już do historii. Władza polityczna sprawowana jest w ramach instytucji publicznych. Samorząd lokalny, jako instytucja życia społeczno-politycznego działa w oparciu o państwo obywatelskie, które zrodziło się na podstawie istotnych zmian ustroju administracji publicznej. W wyniku tego nastąpiły istotne zmiany w sferach życia publicznego:

- społecznej – rozwój instytucji, organizacji i licznych inicjatyw pozarządowych, form samoorganizacji społeczeństwa, rozwoju lokalnych mediów;
- politycznej – samorząd terytorialny pełni funkcję nauczania demokracji, jest naturalną drogą dla rodzących się nowych elit lokalnych i regionalnych; grupy te sprawują kontrolę nad działalnością wielu instytucji życia zbiorowego i usług publicznych oraz odpowiedzialność przed mieszkańcami⁹⁶.

Ważnym elementem i obszarem umiejscowionym pomiędzy polityką, a społeczeństwem jest działalność publiczna. Zarówno politycy jak i obywatele

⁹⁴ Por. M. Guć, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004, s. 37.

⁹⁵ S. Korenik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym gminy., funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, tom 1, wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 361 – 363.

⁹⁶ M. Kulesza., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski*, Studia Iuridica 2000, s. 80.

potwierdzają silne, wzajemne przenikanie działalności publicznej i politycznej. Działalnością publiczną jest każda forma aktywności człowieka, która poddana jest osądowi społecznemu, a w jej obszar działania włączonych jest wiele osób. Bardzo często ta forma aktywności zapisuje się w działalności samorządu terytorialnego, prowadzona jest na rzecz własnej społeczności, często małej, jak gmina czy osiedle. Działalność społeczną można określić, jako formę działalności publicznej, czyli bezinteresowną pomoc drugiemu człowiekowi. Sama działalność publiczna jest z kolei formą pracy na rzecz innych⁹⁷. Ważną rolę w życiu społeczno-politycznym samorządu terytorialnego odgrywają radni. Funkcja radnego jest służbą publiczną, a jego mandat jest szczegółowo określony obowiązkami, przepisami i uprawnieniami. Mimo, iż jego działanie nie określa żadna instrukcja, ma jednak nałożony obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz stowarzyszeniami i organizacjami, które funkcjonują w danym okręgu – rejonie. W ramach tej działalności, radny powinien przyjmować wnioski i postulaty mieszkańców, a później przedstawiać je do dalszego rozpatrzenia przez właściwe komisje, rady, zarządy. Rozwiązanie takie daje bezpośredni kontakt z mieszkańcami oraz służy szybkiemu rozwiązywaniu problemów.

Istotną kwestią w odniesieniu do samorządu lokalnego, jako instytucji, która funkcjonuje w obszarze życia społeczno-politycznego jest wspólnota samorządowa. W dalszym ciągu są widoczne różne opinie i treści, jakie należy wiązać z powyższym terminem. Wspólnota jest pojęciem prawnym i jest używana w zapisach aktów normatywnych oraz jako termin pojawiła się w kilkunastu innych ustawach i rozporządzeniach⁹⁸. Zastosowane tam pojęcie wspólnoty nie może być kwalifikowane jedynie jako zbiór mieszkańców terytorium, które jest wyodrębnione jako gmina. Pojęcia tego, zatem nie można używać w dosłownym tego słowa znaczeniu, a jedynie jest ono wyrazem pewnych idei gminy⁹⁹. Wspólnota samorządowa jest przydatna do regulowania takich kwestii jak:

- cele – założenia dotyczące administracji publicznej, która funkcjonuje w państwie demokratycznym;
- metody – opracowanie aktów prawa miejscowego;

⁹⁷ C. Trutkowski, *Spoleczne reprezentacje polityki*, www.e-lib.rss.cz, s.16-17.

⁹⁸ art. 16 ust. 1, art. 166. ust. 1 i art. 170 zd. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 *ustawy o samorządzie województwa*, art. 2 ust. 1 *ustawy o referendum lokalnym*.

⁹⁹ J. Boć, M. Miemiec, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2004, s. 197-198.

- struktury – wypracowanie schematów i zaplecza istotnego dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹⁰⁰.

Rozwój lokalny w dużej mierze przypada na władze samorządu lokalnego i regionalnego. Jednostki samorządu terytorialnego biorą czynny udział w świadomym kształtowaniu rozwoju społecznego, politycznego i gospodarczego przestrzeni lokalnej. Rozwój samorządu lokalnego jest procesem, w którym podmiot stanowią obywatele – mieszkańcy, a władze, jako ich reprezentanci działają w ich imieniu. Kryterium i wyznacznikiem właściwego rozwoju jest poziom zadowolenia mieszkańców, poprawa ich warunków życia, spełnione oczekiwania. Wpływ samorządu na rozwój lokalny obejmuje takie elementy jak:

- rozwój kultury, pielęgnowanie tradycji i obyczajów;
- ochrona istniejącego dziedzictwa kulturowego;
- dbałość o wzrost wiedzy, podwyższanie kwalifikacji mieszkańców, wpływ na ich mentalność i świadomość;
- poprawa warunków ekonomicznych dla zaspokojenia aspiracji członków społeczności lokalnej¹⁰¹.

Istotnym obszarem w działalności jednostek samorządu terytorialnego jest sfera pomocy społecznej. Prowadzona jest ona przez organy administracji rządowej i samorządowej wspólnie z organizacjami społecznymi – pozarządowymi, stowarzyszeniami, fundacjami, związkami wyznaniowymi oraz osobami prywatnymi. Szeroki wachlarz zadań z zakresu pomocy społecznej jest realizowany na wszystkich szczeblach samorządu, a jego założenia ujęte są w gminnych i powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz w sprawozdaniach i bilansie potrzeb na szczeblu województwa. Głównymi realizowanymi zadaniami w tej sferze jest utrzymywanie właściwej infrastruktury socjalnej, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, interwencja kryzysowa, kształcenie kadr, informacja i poradnictwo, prowadzenie działalności promocyjnej i programowej w ramach pomocy społecznej. Ważną rolę wspomagającą powyższe działania wypełniają organizacje pozarządowe, które są istotnymi partnerami w realizacji przedsięwzięć z zakresu polityki społecznej. Na szeroką współpracę z organizacjami pozarządowymi pozwoliło wejście ustawy

¹⁰⁰ P. Sarnecki, op. cit., s. 44

¹⁰¹ A. Okraszewska, J. Brzeziński, J. Kwiatkowski, *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002, s. 138.

o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰². Wprowadzenie jej w życie spowodowało obligatoryjne nałożenie obowiązku współpracy jednostek samorządu w zakresie pomocy społecznej przez organizacje pożytku publicznego. Ich działania stanowią swoisty pomost między samorządem i państwem a społeczeństwem i obywatelem, którego potrzeby są najistotniejsze¹⁰³.

W odniesieniu do Unii Europejskiej istotną kwestią do realizacji jest przyciągnięcie społeczeństwa i podjęcie działań zmierzających do przekonania, że to obywatel ma wpływ na politykę zarówno na szczeblu regionalnym, jak i państwowym oraz unijnym. W takiej sytuacji, w związku z wzrastającym znaczeniem interesów lokalnych na arenie międzynarodowej rośnie rola regionów i społeczności lokalnej. Poprzez wzrost udziału społeczeństwa lokalnego oraz regionów w procesie własnej polityki można odnieść wymierne korzyści. Sukcesywnie system polityczny Unii Europejskiej wychodzi naprzeciw instytucjom samorządu terytorialnego. Zdobyte przez dziesiątki lat doświadczenie państw członkowskich Unii wskazuje na nowe możliwości samorządu terytorialnego w aspekcie integracji regionów i lokalnych społeczności, w sprzeczności do wzajemnej konkurencji. Proces konsultacji, pozyskiwania sojuszników w danej sprawie pozwala uzyskać wspólne korzyści¹⁰⁴. Inną istotną kwestią jest szeroko rozumiany dystans społeczeństwa wobec władzy. Poszczególne narody, kultury i społeczności różnią się stopniem, w jakim funkcjonują mniej wpływowi członkowie społeczeństwa, którzy uznają, że władza nie jest w równy sposób dystrybuowana. Jedni członkowie grupy uważają, że władza stanowi naturalny składnik życia społecznego, inni natomiast mają pogląd, że jest ona ustanowiona na zasadzie umowy społecznej, która może być zawsze zerwana i wtedy władza jest dystrybuowana na nowo, w oparciu o potrzeby życia społecznego. Pierwszy rodzaj społeczeństwa określanym jest mianem „dużego dystansu władzy”, natomiast drugi – „małym dystansem władzy”¹⁰⁵.

Efektywność obopólnych działań pomaga pokonać granice wspólnot regionalnych i lokalnych, etnicznych, historycznych i psychologicznych w celu

¹⁰² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku, Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873 z 25 lutego 2010 roku została zmodyfikowana.

¹⁰³ B. Filipiak, *Organizacje pozarządowe wobec idei państwa opiekuńczego – kierunki współpracy NGO z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie polityki społecznej*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 620, s. 69-74.

¹⁰⁴ K. Jóskowiak, *Unia Europejska - samorząd terytorialny, a profil ego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości*. Studia Europejskie, nr 3, Warszawa 2008, s. 120.

¹⁰⁵ J. Mikulowski-Pomorski, *Jak narody porozumiewają się ze sobą w komunikacji międzykulturowej i komunikowaniu medialnym*, Universitas, Kraków 2012, s. 403-404.

osiągnięcia zamierzonego celu. Istotą działania jest mobilizacja samorządów terytorialnych na płaszczyźnie dialogu i współpracy na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej¹⁰⁶. Działalność samorządu lokalnego winna skupiać się na potencjale mieszkańców, służyć ich wspólnym interesom w oparciu o partnerskie i demokratyczne zasady. Rozwój wspólnoty samorządowej to stały proces, który opiera się na wykorzystaniu zasobów ludzkich poprzez realizację postawionych idei. Aby w pełni wykorzystać ludzki potencjał i osiągnąć wyznaczony cel konieczna jest znajomość specyfiki, charakteru i przekroju danego środowiska lokalnego. Samorząd mimo licznych przykładów upolitycznienia jest wyrazicielem idei demokratycznego państwa prawa. Opiera się ono na społeczeństwie, które decyduje o swoich sprawach, a rola polityków w żaden sposób nie może ingerować w zagwarantowane swobody. Reforma samorządu terytorialnego była pierwszą kompleksową reformą w ponad 20-letniej historii RP i dała bodziec na przebieg kolejnych zmian w państwie¹⁰⁷.

1.4. Samorząd terytorialny w Europie

Samorząd terytorialny, jako jedna z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych państwa posiada swoje uregulowania w konstytucjach i ustawodawstwach krajów europejskich. Zapisy te zawarte są w deklaracjach międzynarodowych: Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego¹⁰⁸ oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Powyższe dokumenty są swego rodzaju regułami, stanowiącymi konstytucje dla funkcjonowania samorządu. Według deklaracji pojęcie samorządu opiera się na prawie i zdolności społeczności lokalnych, które w ramach ustaw kształtuje część spraw publicznych. Nie ogranicza to jednak, w ramach ustaw, kompetencji komunalnym korporacjom terytorialnym. Dzieje się tak, ponieważ posiadają one prawo do realizacji zadań wynikających z ich zakresu i charakteru lub przekazanych innym organom. Konstytucja lub ustawy przewidują sposób sprawowania nadzoru nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi na podstawie zasad proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i chronionymi przez ten nadzór interesów.

¹⁰⁶ W. Toczyski, W. Sartorius, J. Zaucha, *Międzynarodowa współpraca regionów. Raport uzupełniający*, Warszawa 1997, s. 26.

¹⁰⁷ J. Regulski, *Samorządna...*, op. cit., s 17–35.

¹⁰⁸ Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, w dniach 22-26 września 1985 r. w Rio de Janeiro, stanowi zbiór zasad na podstawie których ma działać samorząd terytorialny.

Samorząd terytorialny w Europie ma swoją długą historię. Jego rozkwit przypadł w XIX wieku, a inicjatorem nowych rozwiązań ustawowych w zakresie samorządności była XVIII-wieczna Francja¹⁰⁹. W okresie tym duży wpływ na życie polityczne miał liberalizm, który odnosił się do idei wolnościowych, prawa natury, prawa własności, umowy społecznej. Już na przełomie XVI i XVII określony został podział sprawowania władzy – na szczeblu regionalnym w postaci określonych pełnomocnictw i szczeblu władzy państwowej przez zgromadzenia polityczne. Pojawiła się też teoria utworzenia ciał doradczych w kwestiach rozwiązywania określonych problemów¹¹⁰. Mówiono również o hasłach wolnościowych i idei samorządu w działalności państwowej opartej na prawach ludzkich i swobodzie dalekiej od terroru i strachu działania¹¹¹. Dyskutowano podobne idee wolnościowe, tolerancji i własności opowiadające się za kontrolą władzy¹¹² oraz za ograniczeniem władzy z zagwarantowaniem wolności

¹⁰⁹ J. Jeżewski, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, 1999, s. 17.

¹¹⁰ Thomas Hobbes (1588 – 1679), angielski filozof i myśliciel polityczny. Studiował na uniwersytecie w Oksfordzie. Jest autorem dzieła z zakresu filozofii polityki – *Lewiatan* oraz tomów na temat filozofii przyrody. Przełożył dzieła Homera i Tukidydesa. Jest prekursorem tradycji angielskiego empiryzmu, według niego istnieją dwa rodzaje wiedzy: o faktach i o konsekwencjach. Wskazuje na bliskie porównania człowieka do zwierzęcia. Zgodnie z tym tak jak inne żywe stworzenia człowiek, jest kierowany przez dwa rodzaje ruchu: wirtualny i wolny. Czynnikiem, który różni ludzi od zwierząt nie jest inny umysł, ale inna – większa wola. Na podstawie porównań filozofii przyrody z polityką jest autorem interesującego systemu politycznego. Według niego prawo władzy nie pochodzi od Boga, ale od wszystkich jednostek, które wybierając głowę państwa zrzekły się części swoich praw. Człowiek z natury egoista, a stan natury to wojna każdego z każdym. Ludzie walcząc z sobą, zamiast korzystać z wolności skupiają się na przetrwaniu. Aby temu zapobiec wskazuje na zawarcie umowy społecznej i zrzeczenie się wolności jednostkowej. Na podstawie świadomej decyzji tworzy się wspólnota i państwo. Podległy władcy nie może, jeśli nie chce, brać udziału w wojnach czy podbojach. Filozof był zwolennikiem władzy należącej do suwerena, która obejmuje wszystkie dziedziny życia, organizację, zrzeszenia i związki obywateli oraz parlament.

¹¹¹ Baruch Spinoza (1637 – 1677), holenderski filozof żydowskiego pochodzenia. Urodził się w hiszpańskojęzycznej rodzinie żydowskiego pochodzenia w Amsterdamie. Uczęszczał do żydowskiej wyższej szkoły wspólnoty, która wydała jego pracę naukową o gramatyce języka hebrajskiego. W 1654 r. odrzucił nauki ortodoksyjne i wyłączono go z Synagogi. Przyjął wtedy łacińskie imię Benedykt. Za życia zyskał sławę za streszczenie filozofii Kartezjusza *Zasady filozofii Kartezjusza w porządku geometrycznym wywiedzione*. W 1670 r. wydał Traktat teologiczno – polityczny, w którym głosił demokratyczność rządów, wolność słowa i tolerancję religijną. Dzieło to znalazło się w indeksie ksiąg zakazanych. Spinoza odmówił objęcia katedry filozofii na uniwersytecie w Heidelbergu. Pośmiertnie ukazały się dzieła: *Etyka w porządku geometrycznym dowiedziona*, *Traktat o poprawie umysłu*, *Traktat polityczny*, *Traktat krótki o Bogu, człowieku i jego szczęśliwości*. W pięciu częściach filozof omówił: Boga, umysł, emocje, niewolę i wolność człowieka. Do końca życia pracował jako szlifierz soczewek okularowych i teleskopowych.

¹¹² John Locke (1632 – 1704) angielski filozof, lekarz, polityk i ekonomista. Był czołowym przedstawicielem empiryzmu genetycznego i pionierem liberalizmu. Urodził się w rodzinie purytańskiej w Wrington pod Londynem. Ukończył Westminster School w Londynie i Christ Church College Uniwersytetu w Oksfordzie. Głównym jego dziełem filozoficznym są: *Rozważania dotyczące rozumu ludzkiego*, *Dwa traktaty o rządzie*, *Listy o tolerancji*, *Myśli o wychowaniu*. Jest twórcą klasycznej postaci empiryzmu oraz postaw teoretycznych rządów demokratycznych. Dzięki stworzeniu wartości pieniądza w ekonomii, zapoczątkował monetaryzm – nowy kierunek ekonomiczny. Jednym z największych dokonań w Locke’a w dziedzinie filozofii polityki było opracowanie teorii rządów republikańskich, która odzwierciedlała poglądy charakterystyczne dla wielu myślicieli klasycystycznych. Teorie klasycznego republikanizmu z czasem została przekształcona w teorie nowoczesnych demokracji.

obywatelom. Swoich zwolenników miał trójpodział władzy z powołaniem dwuizbowego parlamentu jako władzy ustawodawczej, posiadającym prawo weta dla rządu i niezawisłości sądów od władz państwowych¹¹³. Liberalne tezy głosiły, że dzięki instytucjom społecznym dokonuje się przystosowanie niespołecznego z natury człowieka do naturalnego stanu współpracy ze społeczeństwem. Podkreślały znaczenie jednostki, jej wolność i prawa oraz ograniczały rolę państwa do minimum¹¹⁴. Powyższe idee w pewnym sensie spełniły się i stworzyły podwaliny do tworzącego się prawno-instytucjonalnego samorządu. Szczególne znaczenie znalazła głoszona przez ruch liberalny istota wolności z ideą samorządową. Miało to związek z koncepcją wykorzystania wiedzy i doświadczeń oraz odpowiedzialności za podejmowane decyzje przez wspólnoty lokalne. Myśl liberalna reprezentowała pogląd o sile, jaka wynikała z potencjału zaangażowania społecznego oraz stawiała samorząd, jako filar państwa demokratycznego¹¹⁵.

Od 1 maja 2004 roku Rzeczpospolita Polska jest państwem członkowskim Unii Europejskiej. Unia Europejska stanowi formę szerokiej i rozwijającej się współpracy pomiędzy państwami członkowskimi wspólnoty. Jej zasady i nadrzędne cele działania określa traktat z Maastricht¹¹⁶. Jednymi z najważniejszych decyzji układu były:

¹¹³ Monteskiusz; Charles Louis de Secondant baron de la Brede et de Montesquieu (1689 – 1755) francuski filozof, prawnik, wolnomularz i pisarz epoki Oświecenia. Przedstawił jako wzorzec ustrój państwowy Wielkiej Brytanii, krytykując jednocześnie porządek panujący we Francji przed rewolucją. Największe jego dzieło to trzydzieści jeden ksiąg *O duchu praw*, w którym poddane są analizie ówczesne formy ustrojowe. Według niego o jakości państwa decyduje gwarantowanie przez nie wolności obywateli. Był zwolennikiem ograniczenia władzy, w szczególności jej podziału. Zwracał uwagę na konieczność oddzielenia władzy ustawodawczej od władzy wykonawczej, oraz mówił o niezależności sądów od władz państwowych. Opowiadał się za dwuizbowym parlamentem jako elementem władzy ustawodawczej z prawem weta dla rządu. Propagował klasyczną definicję trójpodziału władzy.

¹¹⁴ Herbert Spencer (1820 – 1903) filozof i socjolog angielski, przedstawiciel organicyzmu oraz ewolucjonizmu w naukach społecznych. Sformułował filozoficzną teorię ewolucji, wyjaśniał kształtowanie się umysłów i społeczeństw. Rozróżniał 3 rodzaje prawa: powszechne, ogólne i szczegółowe. Traktował państwo jako organizację stabilną, która będzie w przyszłości przemysłowe, wolne i sprawiedliwe. Według jego teorii każde społeczeństwo będzie ewoluować od militarystyki do industrializmu.

¹¹⁵ K. Gomółka, *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, 2007 r. s. 14.

¹¹⁶ Traktat z Maastricht, Traktat o Unii Europejskiej, umowa międzynarodowa parafowana 11 grudnia 1991 r., podpisana 7 lutego 1992 r. w Maastricht w Holandii. Wszedł w życie 1 listopada 1993 roku po przeprowadzonych referendum, które sygnowało 12 krajów członkowskich: Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Portugalia, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy. Traktat rozwijał drogę do integracji politycznej, która ustanawiała Unię Europejską opartą na trzech filarach: unii gospodarczej, wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Główne postanowienia traktatu dotyczyły utworzenia unii gospodarczej i walutowej. Przewidywał on wprowadzenie jednolitej waluty w trzech cyklach: liberalizacji przepływu kapitału, osiągnięcia zbieżności polityk gospodarczych państw członkowskich, stworzenie jednolitej waluty i ustanowienie Europejskiego Banku Centralnego. W ostatniej fazie udziału nie wzięła Wielka Brytania, która zachowała swoją walutę narodową. Traktat wprowadzał europejskie obywatelstwo, które przysługiwało każdemu obywatelowi państwa członkowskiego. Umożliwiało to

powołanie Unii Europejskiej opartej na trzech filarach, ustalenia wprowadzenie unii gospodarczej i walutowej, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, rozwijanie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i polityki wewnętrznej, wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, utworzenie Komitetów Regionalnych, wprowadzenie obywatelstwa UE. Kolejnym etapem rozwoju Unii Europejskiej było podpisanie Traktatu Amsterdamskiego¹¹⁷. Zwiększał on uprawnienia Parlamentu Europejskiego, upraszczał procedury podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej, dawał kompetencje Unii dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Znaczącym celem było respektowanie przez Unię fundamentalnych praw określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 roku. Dokumentem, który miał zreformować Unię Europejską w celu sprawnego działania po przyjęciu 10 nowych krajów z Europy Środkowej i Południowej był Traktat z Nicei¹¹⁸. Zgodnie z jego postanowieniami określono zasadę równoprawnego traktowania obecnych i przyszłych członków Unii, ustalono wielkość i skład poszczególnych instytucji w przyszłej, poszerzonej organizacji. Traktatem, który ustanawiał konstytucję dla Europy był Traktat Lizboński¹¹⁹. Dokument ten nadał prawny charakter Kartce Praw

swobodne poruszanie się i przebywanie w obrębie UE, głosowanie i kandydowanie w wyborach europejskich i lokalnych w państwie zamieszkania.

¹¹⁷ Traktat amsterdamski, Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, umowa międzynarodowa parafowana 17 czerwca 1997 r., podpisana 2 października 1997 r. w Amsterdamie. Został przygotowany z myślą o uaktualnieniu traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Jego założeniem również była rewizja traktatów pod kątem przygotowania do akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Traktat wprowadził uproszczenia w zakresie podejmowania decyzji w kwestii równości szans, zatrudnienia oraz zdrowia publicznego. Zwiększył kompetencje legislacyjne Parlamentu Europejskiego poprzez dodanie obszarów wspólnego podejmowania decyzji z Radą Unii Europejskiej. Wzmocniono pozycję przewodniczącego Komisji Europejskiej, który może określać polityczne kierunki pracy i wywierać większy wpływ na prace tego gremium. Wzmocniono również pozycję Parlamentu Europejskiego, nadając mu m.in. prawo akceptowania kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji. Utworzono urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

¹¹⁸ Traktat nicejski, Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, umowa międzynarodowa parafowana w grudniu 2000 r., podpisana 26 lutego 2001 r. w Nicei, wszedł w życie 1 lutego 2003 roku. Miał zreformować Unię Europejską w związku z przyjęciem nowych krajów z Europy Środkowej i Południowej. Traktat nie zmieniał zasadniczo zasad współpracy między poszczególnymi instytucjami, ale precyzował ich skład i sposób funkcjonowania. Każde państwo członkowskie będzie posiadało jednego komisarza. Rozszerzył zakres decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów do 28 krajów traktatowych. Wzmocnił znaczenie przewodniczącego KE, który będzie mógł zmieniać zadania i zakres obowiązków komisarzy.

¹¹⁹ Traktat lizboński, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Podpisany przez przywódców państw UE w dniu 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jego celem było usprawnienie działania Unii Europejskiej, która rozszerzyła się do 2007 roku do 27 państw. Daje nowe kompetencje w dziedzinie prawodawstwa unijnego, budżetu i umów międzynarodowych. Zwiększa rolę udziałów parlamentów narodowych w pracach UE i wskazuje na zasadę pomocniczości. Klasyfikuje kompetencje, które szczegółowo określają relację między państwami członkowskimi i Unią Europejską. Jako pierwszy traktat daje możliwość wystąpienia z Unii. Zapewnia lepszą ochronę obywateli europejskich, promuje wartości UE, włącza Kartę praw

Podstawowych. Stał się zbiorem fundamentalnych praw człowieka, na które składała się preambuła i siedem rozdziałów poruszających kwestie godności człowieka, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich, wymiaru sprawiedliwości. Karta została zaakceptowana przez wszystkie państwa z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Polski, które wniosły zastrzeżenia ograniczenia ochrony swoich obywateli poprzez przepisy zawarte w protokole 7 zwanym protokołem brytyjskim.

Najbardziej znaczący i intensywny rozwój samorządu terytorialnego miał miejsce w Niemczech. Korzenie samorządu terytorialnego Niemiec sięgają jeszcze czasów średniowiecza, kiedy to miasta cieszyły się wolnością. W XIX wieku w nauce prawa niemieckiego pojawiło się po raz pierwszy pojęcie samorządu *Sebstverwaltung* jako urządzenie administracyjne gminy. W polskim tłumaczeniu oznacza to samodzielny zarząd. Faktyczny kształt samorządu datuje się na rok 1908, kiedy na terenie Prus wprowadzono ustawę o ustroju miast. Niemcy są spadkobiercą dziedzictwa Prus, które jako jedno z pierwszych państw wprowadziło samorząd terytorialny nowego typu. W 1918 roku wprowadzono powszechne i równe lokalne prawo wyborcze. Okres po zakończeniu II wojny światowej jest dla Niemiec czasem tworzenia się prawdziwej demokratyzacji samorządu. Dzięki wpływom mocarstw zachodnich regularnie przenoszone są do stref okupacyjnych wzorce i rozwiązania samorządu lokalnego.

Rola samorządu lokalnego wzrasta na poszczególnych szczeblach organizacji wewnętrznych dzięki różnorodności rozwiązań ustrojowych i prawnych. Taki stan rzeczy możliwy jest dzięki rozbudowanemu prawodawstwu, orzecznictwu i dorobkowi naukowemu. Organizacje, stowarzyszenia, instytucje badawcze oraz uczelnie wyższe Niemiec dysponują znaczącą literaturą tematyczną z zakresu prawa, ekonomii i socjologii¹²⁰.

Aktualnie gospodarka Niemiec jest jedną z najbardziej rozwiniętych gospodarek rynkowych, co stawia ją na pierwszym miejscu w Europie i czwartym miejscu na świecie. Niemiecki ustrój polityczny tworzy federacja krajów związkowych (landów) podzielonych na okręgi regencyjne, powiaty i miasta wyłączone z powiatów, gminy oraz związki gmin. Jednostki te, jako korporacje terytorialne tworzą przestrzenny schemat administracji, mają osobowość prawną i bezpośrednio wybieralne organy.

podstawowych do prawa pierwotnego. Zwiększa znaczenie Europy na arenie międzynarodowej poprzez wspólne połączenie elementów polityki zewnętrznej i wprowadzenie stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

¹²⁰ J. Jeżewski, *Samorząd terytorialny w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, 1999, s. 253.

16 landów na poziomie regionalnym osiągnęło status niezależności państwowej, trzy miasta: Berlin, Hamburg i Brema – status landu. Landtag jest parlamentem regionalnym wybieranym przez rząd regionalny i premiera. Jego członkowie wywodzą się z powszechnych i bezpośrednich wyborów. Landy dzielą się na okręgi regencyjne – rządowe, w których, z wyjątkiem Bawarii, nie istnieje samorząd. 439 powiatów (323 ziemskich) mających charakter rządowo–samorządowy jest podporządkowanych zgromadzeniom powiatowym (kreistagom) i starostom (landratom), wyłanianym w wyborach bezpośrednich (wyjątek stanowią Brandenburgia i Badenia-Witenbergia). Starostowie są reprezentantami organu wykonawczego, który realizuje zadania nakładane przez administrację państwową¹²¹. Do podstawowych zadań powiatu należy: budowa i utrzymanie dróg, planowanie przestrzenne w skali powiatu, szpitalnictwo, szkolnictwo średnie, gospodarka odpadami, biblioteki, turystyka, kultura.

Samorząd terytorialny funkcjonuje przede wszystkim na szczeblu gmin. Organy samorządowe działają w 12320 miastach i gminach oraz 17 związkach lokalnych samorządów. Artykuł 28 Konstytucji RFN określa, iż w gminach przewidziane jest tworzenie organów stanowiących i wykonawczych. Organem stanowiącym gminy są rady: miejskie, których przedstawiciele pochodzą z tajnych, bezpośrednich i powszechnych wyborów oraz wiejskie, jako organy przedstawicielskie wybierane przez mieszkańców. Zadania gminy są podzielone na własne: opieka społeczna, opieka nad młodzieżą, szkolnictwo podstawowe, drogi, zaopatrzenie w wodę, cementarze oraz zadania zlecone: nadzór nad opieką zdrowotną, nadzór budowlany, kwestie meldunkowe, wydawanie paszportów, rejestracja aktów stanu cywilnego. W kwestii powoływania organów wykonawczych nie ma jednolitych rozwiązań. Bywają nimi burmistrzowie lub organy kolegiackie – zarządy, w zależności od landu. Prawodawstwo landowe warunkuje ustrój poszczególnych gmin. Mogą mieć one następujące modele:

- burmistrzowski¹²² – organ stanowiący – Rada gmin jest wybierana przez mieszkańców, podejmuje najważniejsze decyzje dla gminy, posiada kontrolę nad burmistrzem. Organem wykonawczym jest burmistrz, który jako przewodniczący kieruje radą;

¹²¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 364.

¹²² Inaczej zwany *modelem reńskim* w związku z przyjęciem reńskiej ordynacji miejskiej w 1856 r. lub *francuskim* w związku z rozwiązaniami francuskimi.

- magistracki¹²³ – mieszkańcy wybierają radę, która powołuje przewodniczącego. Jako drugi organ występuje magistrat, kolegialny organ wykonawczy złożony z burmistrza i urzędników przybocznych. Każdy z członków magistratu posiada określone zadania, wobec niezgodnych z prawem postanowień rady – prawo weta;
- północnoniemiecki¹²⁴ – organem stanowiącym jest rada wyłaniana w wyborach powszechnych, a jej przewodniczącym – burmistrz. Organem wykonawczym jest dyrektor gminy, którego działania oparte są na kierowaniu administracją gminną;
- południowoniemiecki¹²⁵ – dominujący obecnie w klasycznej postaci, funkcjonuje w Bawarii, Saksonii i Badenii-Wirtembergii. Rada jako organ stanowiący wybierana jest przez mieszkańców, burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie przewodniczący rady w wyborach bezpośrednich. W pozostałych landach występuje zmodyfikowana wersja tego modelu. Burmistrz pochodzi z wyborów powszechnych, nie jest jednak przewodniczącym rady. Rada wybiera odrębnego przewodniczącego.

Do zakresu zadań gmin w ramach działalności samorządowej zalicza się: wspieranie lokalnej działalności gospodarczej, mieszkalnictwo, budownictwo socjalne, infrastrukturę publiczną, kulturę i sport, planowanie miejskie, lokalne sieci drogowe, opiekę społeczną, szkolnictwo podstawowe, rozwój urbanistyczny, rekreację, nadzór nad gastronomią, hotelami i obiektami publicznymi.

W Niemczech występuje rozbudowany system nadzoru, który można podzielić na¹²⁶:

- niższe organy nadzoru – starosta, dyrektor powiatu – pełnią kontrolę nad gminami należącymi do danego powiatu,
- wyższy organ nadzoru – prezydent regencji – sprawuje nadzór nad miastami wydzielonymi z powiatów oraz powiatami wiejskimi,
- najwyższy organ nadzoru – Minister Spraw Wewnętrznych w rządzie Landu – sprawuje nadzór nad okręgiem.

Niemiecki system samorządu terytorialnego ze względu na dużą autonomię i swobodę Landów w podejmowaniu decyzji należy do jednego z najbardziej

¹²³ Zwany inaczej *modelem pruskim*.

¹²⁴ Zwany inaczej *modelem angielskim lub dyrektorskim*.

¹²⁵ Zwany inaczej *modelem bawarskim*.

¹²⁶ *Samorząd w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2007, s. 38.

skomplikowanych w Europie. Kraje związkowe mogą podejmować decyzje o typie samorządu terytorialnego w ramach tego samego modelu ustrojowego. Taka sytuacja powoduje, iż nie jest on taki sam na równorzędnych szczeblach samorządu nawet w sąsiednich landach.

Tradycja samorządu terytorialnego Francji sięga czasów rzymskich, kiedy to powstało większość obecnych gmin. Tylko nieliczne gminy francuskie powstały później niż w średniowieczu. W okresie tym obecne funkcje gminy sprawowali proboszczowie, a obecny status gminy uzyskały w 1884 roku. Obecny kształt i podział administracyjny Francji zrodził się w okresie rewolucji francuskiej. Wówczas w miejsce prowincji wprowadzone zostały departamenty i powstały gminy. Dopiero w połowie XX wieku wprowadzono regiony. Od końca XIX wieku w Francji podejmowano próby ograniczenia zbyt dużej ilości gmin.

Francja – współzałożyciel Unii Europejskiej, klasyfikowana, według PKB na szóstym miejscu najbardziej uprzemysłowionych państw świata jest państwem unitarnym, które posiada trójszczeblowy system samorządu terytorialnego, na który składają się:

- 26 regiony (w tym 4 terytoria zamorskie)¹²⁷;
- 96 departamenty we Francji oraz 4 zamorskie¹²⁸;
- 36763 gmin, (z czego 212 terytoria zamorskie)¹²⁹.

Ustawa z 1971 roku nadała szczególny status trzem największym miastom: Paryżowi, Marsylii i Lyonowi. Miasta te są podzielone na dzielnice, a stolica Francji jest jednocześnie gminą i departamentem. Początek lat 80-ych XX wieku był dla Francji okresem decentralizacji administracji publicznej. Samorząd terytorialny z szerokim wachlarzem uprawnień na szczeblu regionów i departamentów został powołany w 1982 roku. Na poziomie regionów – organem uchwałodawczym, wybieranym w wyborach powszechnych na okres 6 lat jest rada regionu. W gestii jej przewodniczącego, wybieranego spośród radnych leży przygotowywanie i wykonywanie uchwał. Istotną

¹²⁷ Cztery regiony zamorskie (*departements d'outre-mer, DOM*) Martynika, Gwadelupa, Gujana, Reunion. Są one jednocześnie departamentami (*regions d'outre-mer, ROM*). Stanowią one integralną część Francji, wchodzącą w skład Unii Europejskiej, w odróżnieniu od pozostałych obszarów, zwanych terytoriami zamorskimi (*territoires d'outre-mer, TOM*), które choć stanowią część Francji, nie wchodzą w skład Unii Europejskiej.

¹²⁸ Podział na departamenty został wprowadzony podczas rewolucji francuskiej w 1789 r. Genezą powstania tak licznych departamentów była możliwość dotarcia na koniu z jednego najdalszego krańca departamentu do siedziby władz departamentu i powrót w ciągu jednego dnia.

¹²⁹ Francja posiada największą ilość samorządów na szczeblu gminy, stanowią one całość wszystkich pozostałych krajów UE, a blisko 80% gmin ma poniżej 1000 mieszkańców.

zaletą organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego we Francji jest jego duża autonomia polityczna, prawna i finansowa.

Departamenty stanowią niższe szczeble w hierarchii samorządowej. Organem uchwałodawczym jest rada główna wybierana w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Jej posiedzenia odbywają się dwa razy do roku, mają charakter posiedzeń plenarnych i trwają od dwóch tygodni do miesiąca. Przewodniczący, wybierany na 3 lata, przygotowuje projekty uchwał rady oraz czuwa nad ich wykonywaniem. Głównymi zadaniami departamentów są: budowa i utrzymanie dróg departamentowych, szkolnictwo średnie, budownictwo (w tym plany przestrzenne), gospodarka mieszkaniowa, transport i komunikacja, ochrona środowiska, sprawy socjalne, pomoc społeczna. Na poziomie departamentu organem administracji rządowej jest komisarz republiki – prefekt. Powołuje go prezydent, jako reprezentanta rządu. Wykonuje on zadania niebędące w kompetencjach samorządu i jednocześnie sprawuje kontrolę administracyjną. Posiada prawo uczestniczenia w sesjach rady.

W gminach w wyborach powszechnych i bezpośrednich wyłaniana jest rada na okres 6 lat. Mer pełniący władzę wykonawczą, wybierany jest przez nią w tajnym głosowaniu, także na sześcioletnią kadencję. Do głównych zadań gminy należy realizacja przedsięwzięć w zakresie gospodarki komunalnej, ochrony zdrowia, szkolnictwa podstawowego oraz planowanie miejskie, zapewnienie ładu i porządku publicznego. Mer, jako urzędnik państwa i urzędnik gminy realizuje zarówno zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, jak również wykonuje uchwały rady gminy, podlegając bezpośredniej kontroli prefekta. Jest oceniany pod względem celowości i legalności podejmowanych działań. Scharakteryzowany powyżej francuski dualizm administracyjny polegający na równoległej działalności wspólnot terytorialnych i organów lokalnych ma odniesienie do polskich uwarunkowań ustrojowych. Podobny system samorządowo-rządowy istnieje w Polsce na szczeblu województwa – wojewoda i marszałek.

Charakterystycznym dla Francji, jest pełnienie przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego w gminach i departamentach, jednocześnie funkcji samorządowych i rządowych. Obecnie we Francji łączenie gmin w większe nie jest priorytetem. Cel ten wyznacza tworzenie związków międzygminnych. Generalnie kontrolę nad samorządem sprawuje sąd administracyjny oraz Regionalna Izba Obrachunkowa. Rząd na poziomie gminy zatwierdza 10 lub 15 – letnie plany zagospodarowania przestrzennego. Na poziomie departamentu reprezentantem

administracji rządowej jest komisarz republiki – prefekt. W wypadku niezgodności z prawem może on zaskarżyć akty samorządów gminnych do sądu administracyjnego¹³⁰.

Wielka Brytania posiada długie tradycje samorządowe. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii powstało z połączenia Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii. Początki systemu samorządowego sięgają średniowiecza, kiedy to w hrabstwie sędzia pokoju był przedstawicielem króla. W XIX wieku funkcjonował pięcioszczeblowy model samorządu lokalnego składający się z parafii, związku opieki społecznej, dystryktu, miasta municypalnego oraz hrabstwa¹³¹. Do dzisiaj na terenie większości Królestwa przetrwały parafie, dystrykty i hrabstwa. Istotnym dokumentem, który określa struktury administracji lokalnej i stanowi ważną datę dla rozwoju samorządu jest ustawa o Samorządzie Lokalnym (the Local Government Act 1972). W związku z faktem, że Wielka Brytania nie posiada konstytucji, najwyższą rangę mają ustawy, które określają rolę samorządu terytorialnego w oparciu o obowiązującą doktrynę zwierzchnictwa Parlamentu. Zgodnie z doktryną „ultra Aires” w Wielkiej Brytanii osoby prawne mogą wykonywać czynności jedynie na podstawie upoważnień ustawy. Do końca lat 90-tych z wyjątkiem Irlandii Północnej istniała dwustopniowa struktura podziału terytorialnego: hrabstwa i w ich ramach dystrykty. Zgodnie z podziałem terytorialno-administracyjnym Wielka Brytania składa się z 47 hrabstw (Anglia i Walia), 7 hrabstw metropolitalnych, 12 regionów (Szkocja) i 26 dystryktów (Północna Irlandia). Występuje 11 095 gmin¹³². W latach 1996-2000 miała miejsce szeroka reforma ustroju administracyjnego Wielkiej Brytanii. 4 maja 2000 roku powołano do życia Władzę Wielkiego Londynu wraz z bezpośrednimi, powszechnymi wyborami 25 członków rady oraz burmistrza. Wszelkie decyzje odnośnie działań władz regionalnych podejmuje Burmistrz (Mayor of London). Łączy on równocześnie władzę stanowczą, jak i wykonawczą¹³³. Londyn, jako ponad 7 mln metropolia, posiada 33 jednostki mające status gmin. Władza Wielkiego Londynu realizuje zadania w zakresie rozwoju gospodarczego, planowania strategicznego, transportu publicznego, ochrony środowiska, straży pożarnej, kultury i zdrowia. W pozostałej części Anglii poza Wielkim Londynem istnieje osiem regionów. Poziom ponadlokalny reprezentują 33 rady hrabstw. Ich członkowie wybierani są w bezpośrednich, powszechnych wyborach systemem większościowym

¹³⁰ *Samorząd w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 23.

¹³¹ D. Lasocka, *Samorzady w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 42.

¹³² K. Wojtaszczyk, *Spółeczeństwo i polityka*, Warszawa 2007, s. 508.

¹³³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 373.

w pojedynczych okręgach. Rady hrabstw odpowiadają za szkolnictwo, drogi, transport i komunikację, służby socjalne, usuwanie nieczystości, służby pożarnicze oraz porządkowe, ochronę konsumenta, muzea i rekreację. Ponadto w Anglii funkcjonują rady dystryktów (36 rad dystryktów metropolitalnych i 201 rad dystryktów). Radni wybierani są w bezpośrednich, powszechnych wyborach systemem większościowym w pojedynczych okręgach. Głównymi obszarami ich działalności są budownictwo i sprawy mieszkaniowe, ochrona zdrowia, planowanie przestrzenne, usuwanie nieczystości, ochrona sanitarna, muzea, parki i rekreacja. Najniższym szczeblem samorządowym są rady parafialne (ok. 8700). Podejmują one decyzje w zakresie planowania miejskiego, budynków publicznych, terenów rekreacyjnych, cmentarzy, miejsc parkingowych, oświetlenia. Liczba wszystkich radnych nie jest stała. Jest uzależniona od okręgów wyborczych. Z reguły ich liczba waha się od 60 do 100 w hrabstwach, od 50 do 80 w dystryktach metropolitalnych, od 30 do 60 w innych dystryktach.

18 września 1997 roku w wyniku referendum zostało powołane do życia Walijskie Zgromadzenie Narodowe. Liczy ono 60 członków, którzy wybierani są na 4-letnią kadencję w powszechnych wyborach parlamentarnych. Zgromadzenie pełni funkcję władzy ustawodawczej o dość ograniczonym polu działania. Jego zakres obejmuje działania dotyczące mieszkalnictwa, transportu, rozwoju gospodarczego, rolnictwa, rybołówstwa, ochrony środowiska, sportu i kultury. Samorząd tworzą 22 rady władzy zjednoczonej, które podlegają nadzorowi Walijskiego Zgromadzenia Narodowego oraz sekretarzowi stanu ds. Walii w rządzie brytyjskim. Rady społeczności stanowią jednostki pomocnicze, a ich kompetencje odpowiadają parafiom angielskim.

Od 1998 roku Szkocja posiada własny rząd i parlament. W wyniku przeprowadzonej przez rząd premiera Tony'ego Blaira „asymetrycznej” decentralizacji doszło do poszerzenia autonomii Szkocji. Parlament liczy 129 członków: 73 wybieranych w systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych, 56 w wyborach proporcjonalnych. Posiada on władzę ustawodawczą, w tym prawo do stanowienia lokalnych podatków. Wybiera również rząd na czele z premierem, który jednocześnie przewodniczy parlamentowi. Szkocja podzielona jest na 32 jednostki administracyjne zwane hrabstwami, z których 29 znajduje się na lądzie

stałym, a 3 na wyspach. Kompetencje i zakres działalności parlamentu jest podobny jak Zgromadzenia Walijskiego¹³⁴.

W Irlandii Północnej istnieją odmienne zasady ustrojowe. Sześć z dziewięciu hrabstw północno – wschodniej prowincji Ulster po utworzeniu Wolnego Państwa Irlandzkiego pozostało przy Zjednoczonym Królestwie. Tak w 1921 roku powstała Irlandia Północna. 10 kwietnia 1988 roku powołano do życia półautonomiczne Zgromadzenie Irlandii Północnej. Jest to władza legislacyjna, która składa się ze 108 członków. Do jej kompetencji należy powołanie Komitetu Wykonawczego Zgromadzenia, które składa się z premiera, wicepremera i ministrów. Zgromadzenie wykonuje funkcje związane z edukacją, dziedzictwem kulturalnym, mieszkalnictwem, ochroną zdrowia i administracją lokalną. Działalność samorządu terytorialnego opiera się o działalność 26 rad dystryktów. Reprezentują je radni, którzy są wybierani w bezpośrednich, powszechnych wyborach.

Polityka regionalna Wielkiej Brytanii cechuje się trwałym zróżnicowaniem regionalnym w rozwoju społeczno-ekonomicznym. Organy administracji lokalnej występują we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego i są wybierane w wyborach przez społeczność lokalną. Rolę samorządu w społeczeństwie określają ustawy, które ustala doktryna zwierzchnictwa Parlamentu. W związku z tym organy administracji lokalnej podejmują istotne decyzje tylko w zakresie spraw powierzonych im w ustawach zgodnie z kompetencjami obejmującymi daną część terytorium państwa. Ich działalność kontrolowana jest przez przedstawicieli wyborców, kwestie związane z kosztami finansowania pokrywane są z podatków lokalnych.

W całej Wielkiej Brytanii w wyniku braku terenowych organów administracji rządowej – nadzór państwowy realizowany jest przez ministerstwa i urzędy centralne. Składowe części Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, mimo, iż zachowały pewne odrębności w systemie prawnym i struktury organizacji władz lokalnych nie dają im autonomiczności. Jako jednolite państwo Zjednoczone Królestwo nigdy nie było państwem scentralizowanym. Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii ma wiele cech indywidualnych, które wyróżniają brytyjski model brakiem jednolitości. Po przeprowadzonych reformach w latach 1996 – 2000 na terenie Wielkiej Brytanii istnieje obecnie trójszczeblowy lub czteroszczeblowy (w zależności od włączenia Metropolitalnego Hrabstwa Wielkiego Londynu) samorząd w Anglii, dwuszczeblowy

¹³⁴ Ibidem, s. 375.

w autonomicznej Szkocji, dwuszczeblowy w autonomicznej Walii i jednoszczeblowy lub dwuszczeblowy w Irlandii Północnej. Nadzór nad samorządem w Zjednoczonym Królestwie w znaczny sposób odbiega od modeli występujących w licznych państwach Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy powoduje brak terenowych organów administracji rządowej oraz brak sądownictwa administracyjnego. W związku z tym właściwe departamenty ministerstwa i urzędy centralne bezpośrednio sprawują kontrolę finansową. Kwestie związane z ewentualnymi niezgodnościami z ustawami orzekane są za pośrednictwem właściwych sądów powszechnych.

Samorząd terytorialny w Europie kształtował się w sposób zróżnicowany w zależności od regionalnych tradycji, ogólnych zasad rozwoju ustroju danego kraju¹³⁵. Przykład samorządu terytorialnego, jako podstawowej formuły decentralizacji administracji stanowią Niemcy i Francja. Ponadto Niemcy i Szwajcaria są wzorem federalizmu – podziału suwerenności państwowej między państwo związkowe, a jego części składowe. Pierwszą federację stanowiły Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, które stanowiły efekt zacieśnienia związków pomiędzy suwerennymi od Deklaracji Niepodległości stanami. W zależności od kraju są to części składowe, które noszą różne nazwy: stany (w dawnej polszczyźnie „państwa”), federacje, prowincje, kantony, kraje związkowe. Przykładem silnego samorządu terytorialnego, który opiera się na ukształtowanych historycznie jednostkach podziału administracyjnego są Anglia i Szwecja. Samorząd angielski do XVIII wieku wzorował się na rozwiązaniach z epoki średniowiecza. Organami samorządu oraz sądownictwa w hrabstwach byli sędziowie pokoju, których mianował monarcha spośród bogatych właścicieli ziemskich. Anglia, jako jedyny kraj europejski zachował do dnia dzisiejszego średniowieczny podział na hrabstwa.

Pierwsza połowa XX wieku była okresem dwóch wojen światowych, zwrotem od liberalnego modelu państwa i zwrotem w kierunku centralizacji – podporządkowania organów samorządu terytorialnego administracji państwowej. Okres po II wojnie światowej to dla krajów Europy zachodniej czas odrodzenia i rekonstrukcji samorządności lokalnej opierającej się na idei społeczeństwa obywatelskiego.

Obecnie europejski model samorządu terytorialnego opiera się na decentralizacji administracji. Najważniejszymi cechami, jakie je łączą są:

¹³⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 53.

- a) dualizm administracji samorządowej – współdziałanie samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej;
- b) istnienie organu uchwałodawczego oraz organu wykonawczego;
- c) nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej w oparciu o legalność i zgodność z prawem¹³⁶.

Zachodzące procesy globalizacji gospodarki oraz integracji politycznej i gospodarczej w Europie coraz silniej oddziałują na powiązania międzynarodowe samorządów. Zagadnienia samorządu terytorialnego w początkowej fazie integracji europejskiej nie obejmowały obszaru istotnych zadań wśród państw członkowskich Unii. Początek lat 70. XX wieku rozpoczął proces rozwoju Wspólnoty Europejskiej pod kątem funkcjonowania wspólnot i władz terytorialnych. Pojawiły się istotne koncepcje i opracowania odnośnie problematyki związanej ze współpracą transgraniczną. Widoczne były tendencje do tworzenia formalnych podstaw poprzez porozumienie samorządów terytorialnych państw europejskich. Opracowano liczne akty prawne, takie jak: *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi*, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*¹³⁷. Stanowią one wzorce międzynarodowej współpracy transgranicznej. Na jej podstawie tworzone są relacje z regionami innych państw, które powodują powstawanie powiązań gospodarczych, naukowych, kulturalnych wpływających na wymianę doświadczeń¹³⁸. W chwili obecnej istotnym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej w kwestii samorządu terytorialnego jest zarządzanie wieloszczeblowe, według którego każdy z podmiotów administracji posiada w swoim działaniu pewną autonomię. Ma ono swoje odzwierciedlenie w Jednolitym Akcie Europejskim¹³⁹. W Europie na przestrzeni kilkudziesięciu ostatnich lat widoczny jest proces wzrostu znaczenia roli regionów, w znaczeniu ogólnoeuropejskim oraz w wymiarze ustrojów poszczególnych państw. Regiony uznawane są jako szczebel władzy, który stwarza warunki do ochrony samorządów

¹³⁶ H. Izdebski, op. cit., s. 57.

¹³⁷ Europejska Karta Samorządu Regionalnego.

¹³⁸ K. Gomółka, op. cit., s. 90.

¹³⁹ Jednolity akt europejski (SEA, Single European Act), umowa międzynarodowa z 1986 r. zawarta w ramach Wspólnot Europejskich. Istotna modyfikacja traktatu rzymskiego z 1957 r., która spowodowała powstanie wspólnego rynku europejskiego oraz wzmocnienie współpracy politycznej państw Wspólnoty. JAE nadał kształt europejskiej współpracy politycznej, jako forma współpracy państw Unii od 1970 r. oraz spowodował wyodrębnienie działania Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Współpracy Politycznej. Ponadto pakt ustanowił Radę Europejską oraz wzmocnił kompetencje Parlamentu Europejskiego, dając mu ostatnie rozstrzygnięcie (słowo) w sprawach dotyczących uchwał i postanowień Wspólnoty.

lokalnych oraz wyklucza elementy, które ograniczają zakres ich samodzielności. Obecnie nadrzędnymi celami polityki Unii Europejskiej jest stopniowe zlikwidowanie dysproporcji rozwojowych oraz większy nacisk na ich konkurencyjność między regionami. Wskaźnikiem stopnia zamożności regionów Unii Europejskiej jest wielkość PKB mierzona na mieszkańca, w odniesieniu do średniej unijnej. Wspólnota podejmuje działania, które mają na celu zrównanie poziomu krajów członkowskich i regionów całego obszaru Unii Europejskiej. Jak dotąd dysproporcje w tej sferze są olbrzymie – poziom PKB w najuboższym regionie jest 13 razy mniejszy, niż w najbogatszym regionie Europy, a co czwarty region Wspólnoty nie osiągnął współczynnika 75% średniej unijnej. Sytuacja taka dotyczy prawie wszystkich województw Polski, które otrzymują środki z funduszy unijnych na podniesienie wzrostu gospodarczego oraz poziomu życia mieszkańców¹⁴⁰.

1.5. Ogniwa historyczne samorządu terytorialnego w Polsce

W obowiązującym systemie prawnym głównym ogniwiem samorządu terytorialnego jest gmina. Zgodnie z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, rozdział VII. art. 164 „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”.

To właśnie gmina stanowi najstarszą jednostkę koncepcji samorządu, jako udziału społeczeństwa w administrowaniu i zarządzaniu państwem. W dziejach historii samorządu lokalnego gmina tworzy wspólnotę mieszkańców, którą wiąże ze sobą bezpośrednie sąsiedztwo. Czynnikiem łączącym tę społeczność jest forma organizacji lokalnego życia publicznego oddzielonego od ingerencji władzy państwowej¹⁴¹.

24 lipca 1916 roku rozpoczął działalność pierwszy organ samorządowy władz municypalnych oraz ogłoszona została przez niemieckiego gubernatora ordynacja miejska oraz wyborcza miasta Warszawy. Prezydentem Warszawy został książę Zdzisław Lubomirski, a burmistrzem i jednocześnie zastępcą prezydenta inż. Piotr Drzewiecki. 16 grudnia 1916 roku powstały pierwsze załączki przyszłego niepodległego Państwa Polskiego w postaci tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego. W takich warunkach budowały się podwaliny samorządności obywatelskiej oraz tworzyły fundamenty przyszłego funkcjonowania władzy państwowej¹⁴².

¹⁴⁰ Barbara Imiołczyk, *ABC Samorządu Terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, s. 43.

¹⁴¹ W. Kosiedowski, op. cit., s. 60.

¹⁴² J. Zieliński, *Warszawa droga do niepodległości 1915-1918*, Stolica, Nr 1-2, Warszawa 2018, s. 6-10.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku działające stronnictwa polityczne traktowały samorząd terytorialny, jako istotną część ustroju państwa. Postrzegany był, jako nierozzerwalna część systemu społeczno-politycznego państwa. Idea samorządu była zawarta w programach politycznych i stała się instrumentem do prowadzenia walki politycznej. Zarysował się wówczas dość widoczny podział na dwie koncepcje samorządu terytorialnego. Partie i stronnictwa lewicy stały na stanowisku dużych kompetencji organów samorządu terytorialnego z możliwością rozwiązywania problemów mniejszości narodowych. Prawa strona sceny politycznej opowiadała się natomiast za ścisłym związkiem administracji państwowej z samorządem¹⁴³.

W II Rzeczypospolitej instytucje samorządu terytorialnego ukształtowały się na podstawie aktów ustawodawczych z przełomu 1918 i 1919 roku. Składały się na nie dekrety: o radach gmin, o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, o wyborach do rad miejskich, o tymczasowej ordynacji powiatowej, o samorządzie miejskim. W miarę istniejących możliwości przeprowadzono wybory do lokalnych ciał kolegialnych. Na dawnych ziemiach Austro–Węgier oraz zaboru pruskiego przeważały gminy jednostkowe, które obejmowały jedną miejscowość. Natomiast na terenach zaboru rosyjskiego były gminy zbiorowe, które składały się z gromad. Dopiero ustawa z 23 marca 1933 roku w dużym stopniu pozwoliła na ujednoczenie ustroju samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego. Wyjątek stanowił Śląsk, który na mocy Statutu Organicznego był województwem autonomicznym¹⁴⁴. Struktura samorządu opierała się na samorządzie gminnym (miejskim i wiejskim) oraz powiatowym.

Przed wybuchem II wojny światowej Polska podzielona była na 246 powiatów, 611 gmin miejskich, 3195 gmin wiejskich i ponad 40 tys. gromad. Rady gminne, miejskie i powiatowe były organami stanowiącymi, natomiast zarządy gminne i miejskie oraz wydziały powiatowe stanowiły organy wykonawcze. Na podstawie regulacji z 1928 roku powstał zarys samorządu w postaci opiniotwórczych organów wojewody, które składały się z przedstawicieli rady powiatów i rad miejskich. Nie doszło do ustanowienia samorządu wojewódzkiego na całym terenie Polski, a członkowie rad gminnych i miejskich uczestniczyli w wyborach do rad powiatowych.

¹⁴³ M. Sidor, op. cit., s.10.

¹⁴⁴ Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. Akt prawny uchwalony przez Sejm Ustawodawczy nadający województwu śląskiemu szeroką autonomię w zakresie samorządu lokalnego (gminnego i powiatowego), władzy administracyjnej i podziału administracyjnego woj. śląskiego. Ponadto regulował większość spraw z zakresu władzy publicznej za wyjątkiem polityki zagranicznej i wojskowości.

Samorząd na szczeblu wojewódzkim występował na Pomorzu i w województwie poznańskim. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku powołany został samorząd terytorialny do udziału w życiu zbiorowym. Uznawany on był, jako szczególna część administracji państwowej. Powyższa konstytucja nie stwarzała zasad szerokiego samorządu terytorialnego. Kierunek w stronę centralizacji spowodował redukcję przepisów o samorządzie m.in. odnośnie korporacyjności i samodzielności.

W powojennym okresie w Polsce panował dualizm administracyjny, obok działającego systemu z lat przedwojennych funkcjonowały rady narodowe. Były one terenowymi organami władzy państwowej, które przyjęły m.in. zadania związków samorządu terytorialnego. W znacznym stopniu dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku opierał się na ustawodawstwie przedwojennym w zakresie organizacji i działalności samorządu terytorialnego. Zostały rozszerzone zadania i kompetencje prezydentów dużych miast oraz przywrócone organy wykonawcze samorządu: zarządy gminne i miejskie z wójtami, burmistrzami oraz prezydentami. Przełomowym momentem, który ograniczał funkcjonowanie samorządu terytorialnego było wprowadzenie ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Na jej podstawie zniesiono związki samorządu terytorialnego, wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i gminne. Kompetencje przekazano radom narodowym oraz prezydiom, jako ich organom wykonawczo – zarządzającym. Likwidując organy wykonawcze na długie lata zniesiono działalność gmin¹⁴⁵. Przywróciła je ustawa z 29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych¹⁴⁶. Brak podziału kompetencji między państwo, a samorząd terytorialny oraz pogłębiający się proces centralizacji, miał miejsce do początku lat dziewięćdziesiątych.

Rekonstrukcję samorządu terytorialnego zapoczątkowały obrady „Okrągłego stołu”, podczas których ustalono podstawowe założenia. Powołano m.in. grupę roboczą ds. Samorządu Terytorialnego, a w lipcu 1989 roku miała miejsce debata poświęcona samorządowi. Na jej podstawie gmina miała być jednostką podstawową, jako samodzielna wspólnota złożona z ich mieszkańców, która posiada osobowość prawną i własny budżet. Pozostałe istotne założenia:

¹⁴⁵ H. Izdebski, op. cit., s. 76.

¹⁴⁶ Dz. U. nr 49, poz. 312.

- samorząd terytorialny winien stanowić jednostkę odrębną od władzy państwowej, zarówno jego organ przedstawicielski, jak i wykonawczy: władze wykonawcze samorządu zobowiązano do wypełnienia zadań zleconych przez organy władzy państwowej;
- zlikwidowana po 1950 roku własność komunalna samorządu terytorialnego miała być ponownie przywrócona, gwarantując niezależność i samodzielność organom samorządowym;
- kontrola ze strony państwa miała dotyczyć tylko legalności działań, czyli zgodności z prawem, a nie celowości;
- samorzady mają podlegać ochronie sądowej;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą zrzeszać się w związki miast i gmin;
- zagwarantowanie w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do struktur samorządowych: do instancji przedstawicielskich na szczeblu wojewódzkim wybory miały mieć charakter pośrednich, a do instytucji podstawowych bezpośrednich¹⁴⁷.

W 1990 roku w wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej przywrócono model dualistyczny ustroju administracji publicznej w terenie. 27 maja 1990 roku reaktywowano samorząd terytorialny na poziomie gminy. Powstało ponad 2 tys. gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Mimo różnego charakteru gmin oraz obszaru ich działania, ustawodawca określił jednakowy zakres zadań. Ustawodawstwo z 1998 roku, nawiązując do tradycji II Rzeczypospolitej, zrodziło system samorządu terytorialnego w ramach trójstopniowego podziału administracyjnego państwa. Gmina w tym aspekcie stanowiła wspólnotę samorządową oraz odpowiedni obszar – terytorium, na którym działała. Jednocześnie na mocy prawa zakres wspólnoty oznacza, że przynależność do gminy nie jest uzależniona od organów samorządowych oraz od woli mieszkańców. Gmina posiada osobowość prawną i jest wyodrębnionym, zorganizowanym terytorialnie związkiem mieszkańców, jako wspólnota samorządowa. Niestety reforma samorządowa, którą rozpoczynało powstanie samorządu gminnego była przeprowadzona pospiesznie. Zrodziło się wiele przeszkód w stosunku do przejrzystego podziału zadań, kompetencji oraz odpowiedzialności organów administracji rządowej i samorządowej. Na skutek funkcjonującego prawa

¹⁴⁷ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 208.

jeszcze z epoki PRL nie uwzględniono autonomii lokalnej. W związku z powyższym jego szybka i jednorazowa przebudowa nie była możliwa do natychmiastowej realizacji.

Odnośnie powiatów – rozróżniamy dwa jego rodzaje 1. powiat ziemski, który złożony jest z odpowiedniej liczby gmin i mieszkańców 2. powiat grodzki – gmina, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Obecnie funkcjonują 379 powiaty, w tym 65 miast na prawach powiatu. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców oraz miastom, które przestały być siedzibami wojewodów. Wyjątek stanowią wnioski właściwej rady miejskiej, która może odstąpić od nadania powyższego przywileju¹⁴⁸. Historycznie pierwsze powiaty powstały w drugiej połowie XIV wieku. Zastąpiły one kasztelanie, a kolejną nową i większą jednostką w podziale administracyjnym kraju były dystrykty (districtus). Podstawą ustroju sądowo-ziemskiego stała się ziemia, która składała się z 2 – 3 powiatów sądowych. Od połowy XV wieku powstał urząd starosty wcześniej zwanego rządcą, który zarządzał majątkiem władcy. Posiadał on rozległą władzę administracyjną i sądową – miał prawo do sądenia, sprawował ogólny nadzór nad wykonywaniem wyroków sądów oraz nad kontrolą skarbową. Zgodnie z terminologią określenie powiat wywodzi się od wyrażen „dzień wietny” i „wiece”, czyli zgromadzenie sądowe.

Województwa stanowią poziom regionalny, w którym sejmik województwa jest organem stanowiąco-kontrolnym wraz z marszałkiem i zarządem województwa. W nawiązaniu do historii pierwotny podział na województwa miał miejsce podczas rozbicia dzielnicowego, a pierwsze powstały na przełomie XIV i XV wieku. Zarządzali nimi wyznaczeni przez władcę wojewodowie (wodzie woje) i miały one statut samodzielnych zgromadzeń wojskowych.

Jednym z zagadnień podczas obrad „Okrągłego stołu” była koncepcja funkcjonowania władzy lokalnej. Dyskusją tą zajmował się powołany zespół ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, który dzielił się na grupy ds. stowarzyszeń i ds. samorządu terytorialnego. Składały się one z przedstawicieli obu stron: rządowej i opozycji. Ta pierwsza opowiadała się m.in. za rozstrzygnięciem kwestii przedsiębiorstw podległych samorządowi lokalnemu oraz rozwiązaniem spraw spornych w zakresie sytuacji finansowej samorządów miast i gmin. Przedstawione również zostały propozycje odnośnie zmian w strukturze władz lokalnych w celu

¹⁴⁸ B. Dolnicki, op. cit., s. 125.

stworzenia samorządu na szczeblu województwa. Jednocześnie wysunięto propozycję zmiany ustawy o samorządzie lokalnym w kierunku wzmocnienia samorządu odnośnie władz administracyjnych oraz podporządkowania mu naczelników gmin i sołtysów. Stronę opozycyjną reprezentował Jerzy Regulski¹⁴⁹, który poddał krytyce dotychczasowe reformy władz lokalnych oraz w myśl jednolitości władzy państwowej, zasady hierarchicznego podporządkowania i metod sprawowania władzy przez PZPR. Jednocześnie nie zgodził się z koncepcją strony rządowej w kwestii tworzenia samorządu na poziomie województwa. Mocno akcentował konieczność oddzielenia samorządu terytorialnego od władzy i administracji państwowej. Ponadto powinien posiadać podmiotowość prawną, samodzielność finansową oraz w swoim posiadaniu mienie komunalne. Kolejnym postulatem było ograniczenie ingerencji organów centralnych, prowadzenie kontroli samorządu tylko w kwestii legalności działań oraz prawo samorządu do zaskarżania decyzji administracji państwowej¹⁵⁰.

Powstanie NSZZ „Solidarność” oraz późniejsze obrady Okrągłego Stołu były początkiem upadku systemu komunistycznego i nowym okresem transformacji ustrojowej¹⁵¹. Wraz z tworzącym się systemem demokratycznym zrodziła się koncepcja samorządu terytorialnego opartego na trzech szczeblach administracji lokalnej. Jej zapisy były zawarte w Ustawie Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁵². Kolejne ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim dały ostateczny kształt trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego. Istotnym wydarzeniem były reformy struktur państwowych i zmiana organizacji terytorialnej kraju, która wprowadzona została z dniem 1 stycznia 1999 roku. Na jej podstawie podczas zmian aparatu administracyjnego wprowadzony został system licznych zmian kompetencyjnych, majątkowych i finansowych w stosunku do nowych jednostek

¹⁴⁹ Jerzy Regulski (ur. 1924 w Zarybiu), ekspert z zakresu samorządu terytorialnego, senator I kadencji. Absolwent Politechniki Warszawskiej oraz Centre de Recherche d'Urbanisme w Paryżu. W 1985 r. otrzymał tytuł naukowy profesora, opublikował ponad 200 książek i opracowań, podczas obrad okrągłego stołu był jednym z współprzewodniczących obrad. Od początku lat 80. zajmował się badaniami w zakresie samorządu terytorialnego, po 1989 r. kierował pracami parlamentarnymi oraz był pełnomocnikiem rządu ds. samorządu. W 2007 r. uczestniczył w radzie programowej Konserwatorium Doświadczenie i Przyszłość, a od 7.10.2010 r. pełnił funkcję doradcy społecznego Prezydenta ds. samorządu.

¹⁵⁰ P. Olszewski, *Problemy samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego stołu”*, *Polityka i społeczeństwo*, Uniwersytet Rzeszowski, 4/2007, s. 94-95.

¹⁵¹ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 308-309.

¹⁵² Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426.

samorządu administracyjnego. Poprzez wprowadzanie nowego modelu samorządu terytorialnego zapoczątkowano reformy instytucjonalne oraz reformy strukturalne, które przygotowywały do szeregu zmian w obszarach aktywności władzy publicznej. Krótka perspektywa czasowa wprowadzenia reform oraz fakt, że nowe jednostki samorządu terytorialnego posiadały słabe kompetencje, środki finansowe i majątek spowodował liczne dyskusje ekspertów. Toczyły się one również w aspekcie różnych kwestii proponowanego podziału, w tym potrzeby tworzenia powiatów oraz ustroju przyszłych jednostek. Był to spór teoretyczny odnośnie przekazania nowym jednostkom charakteru samorządowego lub rządowego. Jedna z opcji opowiadała się za tworzeniem struktur najtańszych, jak najbardziej elastycznych i najłatwiejszych do zarządzania. Według nich zwiększyłaby się biurokracja, a przyszły aparat powiatowy pochłonąłby dużą część budżetu, który powinien być przeznaczony dla rozwoju regionalnego i lokalnego. Zwyciężyła ostatecznie opcja rozbudowanego trójszczeblowego podziału terytorialnego kraju, składającego się z dużych województw, gmin i powiatów. Argumentowano to doświadczeniami historycznymi państwa, silnymi dążeniami samorządowymi społeczeństwa oraz wielkością obszarową Polski. W pierwszym kwartale 1997 roku podczas prac nad projektem Konstytucji ostatecznie zwyciężyła opcja tzw. samorządowa¹⁵³.

Uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wprowadziło w życie szczególny dokument, który gwarantował przeprowadzenie reformy terytorialnej, jako konstytucyjną powinność władzy państwowej i stanowił odzwierciedlenie założeń wspólnoty samorządowej¹⁵⁴. Pierwsze wybory samorządowe, które objęły wszystkie szczeble samorządowe miały miejsce 11 października 1998 roku. Istotną datą dla zmian ustrojowych był dzień 29 lipca 2005 roku – uchwalenie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji ustrojowej¹⁵⁵. Na jej podstawie, od 1 stycznia 2006 roku wiele kompetencji i zadań wojewodów przeszło do samorządów, szczególnie szczebla wojewódzkiego.

Budowanie samorządu terytorialnego jest podstawą wszelkich reform ustrojowych. Poprzez powstanie pierwszych koncepcji reformy samorządowej, jakie miały miejsce w 1981 roku zrodziły się kolejne, które były rozwijane w kolejnych latach i spowodowały przełamanie monopoli państwa. Wolne i demokratyczne wybory

¹⁵³ Z. Gilowska, *Regionalne uwarunkowania reform strukturalnych*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 2, Warszawa 2000, s. 21-22.

¹⁵⁴ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

¹⁵⁵ Dz. U. 2005, Nr 175, poz. 1462.

w 1990 roku spowodowały upadek monopolu politycznego. Władze lokalne dostały szeroki dostęp do konstytucyjnego prawa wykonywania szeregu funkcji publicznych, tym samym złamany został monopol władzy publicznej i zrodziła się sfera spraw publicznych, która została wyodrębniona spod zwierzchności rządu. Kolejnym krokiem było złamanie monopolu własności publicznej, poprzez uzyskanie przez gminy osobowości prawnej i pozyskanie znacznej części własności państwowej. Wyodrębnienie budżetu gminy spod budżetu państwa spowodowało uzyskanie swobody dysponowania własnymi środkami przez władze lokalne, tym samym został przełamany monopol finansów publicznych. Przełamanie monopolu administracji publicznej spowodowało wyodrębnienie pracowników samorządu, którzy już nie są urzędnikami państwowymi. W 2002 roku istotną zmianą ustrojową było przeprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W 2005 roku na skutek dalszych doświadczeń i kolejnych reform wprowadzono nowelizację ustawy, która obniżyła progi referendalne i wprowadziła możliwość zastępowania burmistrza czy wójta na skutek niemożności pełnienia funkcji. Kolejną zmianą w 2006 roku dotyczyła nowelizacji ordynacji wyborczej, która umożliwiła blokowanie list, co pozwoliło stworzyć przywileje dla powstających bloków, w tym przejmowanie przez ugrupowania głosów na komitety, które nie przekroczyły pięcioprocentowego progu. Dzięki transformacji ustrojowej mimo, iż samorząd terytorialny bardzo wiele zyskał to pozostały jeszcze istotne kwestie do rozwiązania. Należą do nich m.in.: ujednoczenie systemu finansów, rozwijanie procesu kształcenia profesjonalnej kadry administracji lokalnej oraz podejmowanie działań, które będą przeciwdziałać jej upartyjnieniu. Ponadto należy wprowadzić spójny i uporządkowany ustrój władz gminy oraz wzmocnić współpracę między powiatami a gminami, w szczególności na obszarach wiejskich. W dalszym ciągu należy prowadzić analizę w relacjach między administracją rządową, a władzami samorządowymi, tym samym należy chronić samorządy przed procesem centralizacji państwa ze strony administracji rządowej. Dla zwiększenia zaufania społecznego w walce z korupcją należy w praktyce wprowadzić i przestrzegać zasadę jawności przy podejmowaniu decyzji władz lokalnych oraz użyć narzędzia kontroli społecznej nad ich działalnością. Innym priorytetem jest dalsze pogłębianie kontaktów i współpracę z organizacjami pozarządowymi, które są reprezentantami społeczności lokalnych. Ponadto powinny być usprawnione i poddane

zdecentralizowaniu procedury przyznawania środków finansowych ze środków Unii Europejskiej dla lokalnych projektów¹⁵⁶.

W rozdziale omówiono kwestie związane z istotą samorządu terytorialnego oraz proces jego ewolucji w kontekście instytucji życia społeczno-politycznego. Analizie poddano teoretyczne ujęcie zagadnień związanych z założeniami samorządu terytorialnego. Omówiono aspekty genezy samorządu terytorialnego, jego cele oraz funkcje jakie pełni. Poddano analizie samorząd terytorialny wybranych państw europejskich: Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Ponadto przedstawiono proces kształtowania się i zachodzących zmian samorządu terytorialnego w Polsce na przestrzeni lat, od odzyskania niepodległości do czasów współczesnych. Określenie definicji samorządu terytorialnego, jego zadań w odniesieniu do jego funkcji decentralizacji administracji państwowej spotkało się z bogatymi opracowaniami w literaturze. W związku z tym ciężko jest uzupełnić definicję i znaczenie samorządu terytorialnego. Często powodem rozważań i podstaw do zdefiniowania samorządu były określone warunki polityczne¹⁵⁷.

Istotną kwestią jest również proces ciągłych zmian, jakie dokonują się w polskim samorządzie terytorialnym po jego reaktywacji w 1990 roku. Wzorcem jego odtworzenia były zarówno dokonania okresu międzywojennego jak i doświadczenia państw Europy Zachodniej. Jego przykładem były przeprowadzone reformy strukturalne wprowadzające samorząd terytorialny na poziomie powiatu i województwa w 1998 roku¹⁵⁸.

Na przestrzeni lat, ustroje poszczególnych państw, w tym ustroje władz samorządowych podlegają ciągłym zmianom. Działalność samorządu jest odzwierciedleniem stanu społeczeństwa i cały czas ewoluuje na takich płaszczyznach, jak: świadomość, tradycja, stan gospodarki, rozwój technologii, środowisko naturalne. Zmiany systemu samorządowego najwyraźniej były widoczne w krajach Europy Zachodniej w okresie po drugiej wojnie światowej. Mimo istotnych historycznych reform samorządu terytorialnego nadal nie funkcjonuje jeden i ostateczny model ustroju. Systemy społeczne i gospodarcze nie są stabilne i w dalszym ciągu podlegają

¹⁵⁶ J. Reguński, *Samorząd Terytorialny, ABC Samorządu Terytorialnego*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2012, s. 15-16.

¹⁵⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Kantor wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 148-151.

¹⁵⁸ B. Dolnicki, op. cit., s.11.

procesowi adaptacji do nowych, zmieniających się warunków. Ustroje w państwach Europy Zachodniej przechodziły liczne reformy na przestrzeni dziesięcioleci. Opóźnienie naszego kraju w stosunku do reform innych państw jest konsekwencją powojennych działań ustroju i polityki państwa. Scentralizowany system, jako spuścizna po PRL wykazał, brak jego efektywności oraz blokadę dalszego rozwoju na długie lata. Wiele widocznych obecnie trudności związanych jest z zaszłościami historycznymi, które na długie lata będą tematem dyskusji i rozważań w celu osiągnięcia sprawdzonego modelu samorządu.

Obecnie dzięki wieloletnim reformom funkcjonuje trójszczeblowy podział terytorialny. Ponad 30 lat zmian polskiego systemu ustrojowego doprowadziło do powstania licznych ustaw i ich nowelizacji w celu usprawnienia modelowych rozwiązań. O skuteczności tych rozwiązań świadczy praktyka na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Wskaźnikiem postępu transformacji oraz tempa rozwoju samorządu, instytucji i społeczeństwa w naszym kraju jest przystosowanie się do jak najlepszego funkcjonowania w nowych warunkach i rozwiązywanie problemów istniejących w nowej rzeczywistości. Widoczna jest zatem obustronna interakcja, z jednej strony transformacji – ogólnokrajowa i społeczna, a z drugiej rodzin i społeczeństwa¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Z. Tyszka, *Ku społeczeństwu postindustrialnemu. Kondycja rodziny polskiej w dobie przyspieszonych przemian*. Rocznik Socjologii Rodziny XI, UAM, Poznań 1999, s. 13.

Rozdział II

Samorząd, jako wyraz demokracji państwa

2.1. Przejście od ustroju autorytarnego do demokratycznego

*„Demokracja
jest najgorszą formą rządu, jeśli nie
liczyć wszystkich innych form, których
próbowano od czasu do czasu”¹⁶⁰*

Totalitaryzm określa autorytarną formę sprawowania scentralizowanej władzy, która opiera się na całkowitym podporządkowaniu jednostki we wszystkich płaszczyznach życia. Jego główną cechą jest ideologia, która ignoruje zdanie opinii publicznej, a cele osiągnąć są przez funkcjonujące struktury przymusu i terroru. Społeczeństwo obywatelskie ma często problem z oddziaływaniem i kontrolą w stosunku do niektórych elit sprawujących władzę¹⁶¹. Przeciwnością systemu totalitarnego są założenia, jakie wnosi swoimi wartościami demokracja. Istotnym

¹⁶⁰ Cyt. Winston Churchill, przemówienie w Izbie Gmin w 1947 roku.

¹⁶¹ Anna Arendt (1906-1975), niemiecka teoretyk polityki, filozof i publicystka. Jedną z najbardziej wpływowych myślicielek XX wieku. Urodziła się w Linden w Niemczech w rodzinie żydowskiej, dzieciństwo i wczesną młodość spędziła w Królewcu. Studiowała na uniwersytetach w Marburgu, Fryburgu i Heidelbergu. W swojej pracy naukowej inspirowała się filozofią starożytną i filozofią Kanta. Jest autorką książki *Korzenie totalitaryzmu*, nad którą praca zajęła jej pięć lat. Stworzyła jedną z najbardziej znanych teorii totalitaryzmu, według której tworzy on system, w którym ludzie będą zbieżni. Poddała krytyce europejskie partie, które cechuje autokratyczna i oligarchiczna struktura, brak wewnętrznej demokracji i wolności, skłonność do totalizmu. Określała wolność, jako wartość możliwą tylko pomiędzy równymi sobie.

czynnikiem jest wpływ jednostki na sprawy dotyczące państwa, rozwój wolności obywatelskiej, stworzenie równych praw dla obywateli. Istotą funkcjonowania demokracji jest działalność sektora pozarządowego. Jego działanie i rozwój daje obywatelom możliwość zaspokajania różnych potrzeb i interesów, postulatów pluralizmu i w tym tak istotnych praw mniejszości¹⁶².

Jednym z istotnych problemów w zakresie stosunków państwowych i społecznych w historii Grecji i Rzymu był widoczny podział między wolnością i władzą. Wolność rozpatrywana była, jako ochrona przed tyranią władców politycznych oraz konflikt między poddanymi i rządem. W miarę upływu czasu, wraz z postępowaniem rozpoczęto walkę o ograniczenie władzy i dokonywanie wyborów przez samych rządzonych. Były to dążenia, aby władcy stali się tożsami z ludem, a ich interesy i pragnienia były interesami i wolą całego narodu. Zgodnie z tym założeniem – naród nie będzie tyranem dla samego siebie i nie potrzebuje ochrony przed swoją własną wolą. Jednocześnie, to naród będzie mógł sobie pozwolić na powierzenie władzy i decydowanie o sposobach jej wykonywania. Rząd natomiast będzie odpowiedzialny przed narodem¹⁶³.

Okres po II wojnie światowej pogrążył ludzkość w dobie zimnej wojny. Nowe pokolenia żyły w cieniu światowego konfliktu, który zdominował całą scenę międzynarodową. Linia demarkacyjna, która podzieliła Europę została już nakreślona podczas konferencji trzech mocarstw w latach 1943–1945. Mimo, iż najbardziej oczywistym celem tego okresu był wyścig zbrojeń i konfrontacja militarna, to aspektem najistotniejszym były konsekwencje polityczne zimnej wojny. Supermocarstwa kontrolowały rejony podzielonego świata. Z wyjątkiem Finlandii cała wschodnia Europa znalazła się pod wpływami ZSRR. Jugosławia pod rządami marszałka Tito w 1948 roku, mimo nacisków Stalina zerwała kontakty z Moskwą. Przyszłość pokonanych Niemiec poprzez dokonany podział i wprowadzenie stref okupacyjnych stała się niepewna. Na długie lata polityka bloku komunistycznego stała się jednolita¹⁶⁴. W takiej rzeczywistości znalazła się Polska, która po zakończeniu II wojny światowej odzyskała wolność i odrodziła się na nowo. Niestety, na skutek wspomnianych decyzji mocarstw, zostały zmienione granice, które stworzyły kraj jednolity narodowościowo,

¹⁶² G. Chimiak, *Group Portrait of Social Activists in Poland. Implications for the Development of Civil Society*, za: P. Gliński, *Organizacje pozarządowe*, Frączak i D. Matejczyk, Stowarzyszenie „Asocjacje”, Warszawa 2001.

¹⁶³ L. Balcerowicz, *Odkrywając wolność, przeciw zniewoleniu umysłów*, Zysk i S-ka, Poznań 2012, s. 200.

¹⁶⁴ E. Hobsbawm, *Wiek skrajności*, Klub Świata Książki Politeja, Warszawa 1999, s. 214-225.

ale odmienny od tego z okresu dwudziestolecia międzywojennego. 23 listopada 1944 roku Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wydał dekret o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego¹⁶⁵. Teoretycznie samorząd terytorialny formalnie został reaktywowany. Oparł się on w dużej mierze na ustawodawstwie przedwojennym. Zostały przywrócone organy wykonawcze samorządu – zarządy gminne i miejskie wraz z wójtami, burmistrzami i prezydentami oraz wydziałami powiatowymi. Ponadto uległy znacznemu rozszerzeniu zadania i kompetencje prezydentów dużych miast. Powołano samorząd na szczeblu województwa, który nie istniał w II Rzeczypospolitej. Pomimo tych zachodzących zmian i podjętych prób powrotu do tradycyjnych instytucji administracji publicznej doszło jedynie do skojarzenia rad narodowych z samorządem terytorialnym. Poprzez połączenie funkcji państwowych i samorządowych miał on inny charakter jakościowy niż organy samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej¹⁶⁶. Ustawa z 3 stycznia 1946 roku¹⁶⁷, opierająca się na realizacji nowej koncepcji ustrojowej zgodnej z zasadą jednolitości władzy państwowej, doprowadziła do pokrycia się funkcji państwowych i samorządowych.

Wzorem ustroju ZSRR funkcje samorządu terytorialnego na terenie całej Polski sprawowały rady narodowe. Ich przedstawiciele nie byli wybierani w demokratycznych wyborach, lecz składali się z poszczególnych organizacji politycznych, gospodarczych, zrzeszeń zawodowych, instytucji społecznych. Samorząd został potraktowany, jako instytucja o znaczeniu tymczasowym. Ponadto złamana została podstawowa zasada samorządności – wprowadzono podział hierarchiczny, rady niższego szczebla były podporządkowane radom wyższego szczebla¹⁶⁸.

Mimo to, początki po zakończeniu wojny budziły w społeczeństwie pewne emocje związane z dążeniami demokratycznymi oraz wolnymi wyborami. Jednocześnie powstały nowe siły polityczne, które reprezentowały zasady ideologiczne narzucone przez Związek Radziecki. Społeczeństwo było gotowe do udziału w aktywnym życiu politycznym i obywatelskim. Fakt ten potwierdza wysoka frekwencja podczas powszechnego głosowania: w referendum 30 czerwca 1946 roku 85,3%, w wyborach do Sejmu Ustawodawczego 19 stycznia 1947 roku 89,9% uprawnionych do głosowania. Tak wysoka frekwencja wyborcza nie odzwierciedlała jednak autentycznych poglądów

¹⁶⁵ Dz. U. Nr 14 poz. 74.

¹⁶⁶ I. Lewandowska – Malec, *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)* [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Płazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 1999, s. 246.

¹⁶⁷ Dz. U. Nr 3 poz. 19.

¹⁶⁸ W. Kosiedowski, op. cit., s. 65.

politycznych obywateli. Spora część wyników została sfalszowana. 15 grudnia 1948 roku w wyniku połączenia Polskiej Partii Socjalistycznej i Polskiej Partii Robotniczej powstała Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Tym samym powstał system monocentryczny pozbawiony demokratycznych zasad i wielopartyjnego działania¹⁶⁹.

Okres lat pięćdziesiątych to czas realizacji, na gruncie polskim, ustrojowych wzorców ZSRR, na czele z radami narodowymi. Na skutek silnych nacisków politycznych całkowicie upadła koncepcja demokratycznych – lokalnych organów przedstawicielskich. Proces ten potwierdziła ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy¹⁷⁰. Na jej mocy zostały zniesione organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej. Wewnętrznie zreorganizowano rady i wprowadzono kolegialny organ wykonawczo-zarządzający w postaci prezydium. Kolejnym elementem centralizmu demokratycznego było wprowadzenie przez ustawę podwójnego podporządkowania rad i ich prezydiów. Wprowadzane zasady ustrojowe zostały również zapisane w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku¹⁷¹, która opierała się na konstytucji ZSRR z roku 1936. Na jej podstawie organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach były rady narodowe. Znosiła ona jednocześnie związki samorządu terytorialnego i organy samorządu terytorialnego. Składały się na nie: wydziały wojewódzkie i powiatowe, zarządy gminne i miejskie oraz stanowiska: wojewody, starosty, prezydenta, burmistrza i wójta. Jednocześnie zniwelowane zostało znaczenie podziału na zadania samorządowe–lokalne i rządowe–ogólnopaństwowe. Z chwilą wejścia ustawy w życie, rady narodowe jako organy władzy państwowej skupiały w swoich rękach i kierowały na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną oraz sprawowały nadzór społeczny nad działalnością urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji odpowiedzialnych za plany gospodarcze i budżety¹⁷².

Wprowadzony nowy podział administracyjny państwa w 1954 roku nie ustanawiał pojęcia instytucji samorządu terytorialnego. Ustawa i funkcjonowanie rad narodowych nie przewidywały osobowości prawnej jednostek terytorialnych i odrębnego zakresu zadań własnych oraz przyznania własności komunalnej. Ustawa

¹⁶⁹ K. Wojtaszczyk, op. cit., s. 1166.

¹⁷⁰ Dz. U. Nr 14, poz. 130.

¹⁷¹ Dz. U. Nr 33, poz. 232.

¹⁷² Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991, s. 12–13.

z 20 marca 1950 roku na blisko 40 lat przerwała proces tworzenia samorządu terytorialnego¹⁷³. Podobnie było z innymi uchwalonymi ustawami. Ustawy z 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych¹⁷⁴ oraz z 25 lipca 1963 roku o zmianie ustawy o radach narodowych¹⁷⁵ nie zmieniły koncepcji funkcjonowania rad narodowych w ramach organów jednolitego aparatu władzy państwowej w terenie.

Likwidacja gromad w latach 70-ych była pewną próbą nawiązania do pojęcia samorządu. 29 listopada 1972 roku uchwalono ustawę o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych¹⁷⁶. Wspólnie z ustawą z 22 listopada 1973 roku¹⁷⁷ realizowano idee terenowych organów władzy państwowej i podstawowych organów samorządu społecznego „ludu pracującego miast i wsi”. W żaden sposób nie był to powrót do koncepcji klasycznego samorządu terytorialnego opartego na społeczeństwie obywatelskim.

Rok 1980 stanowi etap szczególny w najnowszej historii naszego kraju. Wydarzenia sierpniowe tego okresu należy traktować jako kumulację konfliktów społecznych o dalekosiężnych skutkach. Rozwijający się układ sił społecznych z nowymi związkami zawodowymi w znaczny sposób burzył dotychczasowy porządek ustrojowy. 18 lutego 1981 roku minister obrony narodowej Wojciech Jaruzelski objął funkcję Prezesa Rady Ministrów. Kierowany przez niego rząd z założenia miał gwarantować właściwe i sprawiedliwe rozstrzygnięcie spraw społecznych oraz zapewnienie spokoju i porządku.

Mimo to początek lat osiemdziesiątych to czas konfrontacji i walki o poglądy. Z jednej strony siły opozycyjne cały czas naciskały na przeprowadzenie zmian ustrojowo–politycznych, z drugiej siły rządzące walczyły z zagrożeniami antyustrojowymi. Jedną z koncepcji zmian systemu społeczno–politycznego było wprowadzenie idei szeroko pojętej samorządności, w tym samorządu terytorialnego. Był to jeden z istotnych czynników wymuszających na władzach przeprowadzenie głębokich zmian. Sama koncepcja i problematyka samorządu terytorialnego w założeniach ideowo–programowych NSZZ Solidarność pojawiła się stosunkowo

¹⁷³ Por. przykładowo: J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000; H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 208–209; s. 206; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 296; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 5, Warszawa 2006, s. 4; Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 4, Warszawa 2009, s. 52; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, Warszawa 2009, s. 76.

¹⁷⁴ Dz. U. Nr 5, poz. 16.

¹⁷⁵ Dz. U. Nr 28, poz. 164.

¹⁷⁶ Dz. U. Nr 49, poz. 312.

¹⁷⁷ Dz. U. Nr 47, poz. 276.

późno. W okresie lat 1980 – 1981 najważniejszym problemem dla związku były zagadnienia związane z samorządem pracowniczym¹⁷⁸. 24 października 1980 roku związek NSZZ Solidarność uzyskał osobowość prawną. Najważniejszymi w tym czasie zadaniami było budowanie podstaw organizacyjnych związku, nabieranie siły i pozycji politycznej, obrona interesów robotników, krytyka zmian wprowadzanych przez władzę. Jednocześnie w omawianym okresie Polska znajdowała się w dobie rozwijającego się kryzysu gospodarczego. W związku z powyższym układ priorytetów rozłożył się na poprawę stosunków gospodarczych i zwiększenie efektywności produkcji, właściwe i racjonalne gospodarowanie środkami i mocami przerobowymi oraz poprawienie warunków pracy. Jednym z pierwszych dokumentów dotyczących samorządu terytorialnego był program związku pt. „Kim jesteśmy i dokąd dążymy”, a dokładniej jego szósty rozdział „Samorządna Rzeczpospolita”, który ukazał się 16 października 1981 roku jako dodatek w „Tygodniku Solidarność”¹⁷⁹. Innym miejscem gdzie prowadzono dyskusję na temat problematyki samorządu terytorialnego, w tym kwestii wolnych wyborów do rad narodowych były obrady Komisji Krajowej „Solidarności” w dniach 11-12 grudnia 1981 roku¹⁸⁰. Istotnym jest fakt, że duża część koncepcji, postulatów, wniosków i merytorycznych rozwiązań w kwestii samorządu terytorialnego powstawała poza związkiem, przede wszystkim w środowiskach intelektualnych i doradczych. Miało to duży wpływ na późniejsze nagłośnienie problemu przez „Solidarność” i popularyzację koncepcji związanych z zagadnieniem samorządu terytorialnego wśród społeczeństwa. Solidarność odgrywała już silną funkcję polityczną, która objawiała się w otwartej walce z kierownictwem partii, dążeniami do uzyskania wpływu na stery rządzenia, negowaniem monopolu PZPR. Skutkiem tych działań było wprowadzenie stanu wojennego. Rozwiązanie siłowe było wyrazem niezdolności władzy do przeciwstawienia się opozycji na drodze procedur politycznych oraz dialogu społecznego. Miała to być dla elit rządzących możliwość stworzenia warunków do „socjalistycznej odnowy, stabilizacji i normalizacji życia”. Kolejnym zrywem ze strony opozycji były wydarzenia 31 sierpnia 1982 roku, podczas których przeciwko demonstrantom użyto pałek, gazów łzawiących, armatek wodnych. Z jednej strony część społeczeństwa zmanifestowała swoją wolę, aktywność i dążenie

¹⁷⁸ R. Koziół, *Debata samorządowa w czasach pierwszej Solidarności*, Kraków 2004, s. 162–164.

¹⁷⁹ Program NSZZ „Solidarność”. *Samorządna Rzeczpospolita*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 29, wkładka, s. 7.

¹⁸⁰ R. Koziół, op. cit., s. 186–187.

do walki z reżimem, z drugiej część obywateli nie angażowała się w wydarzenia polityczne i poddała się rygorowi, stała się wręcz bierna i milcząca. Istotnym wydarzeniem była pielgrzymka Papieża – Polaka, która miała miejsce od 16 do 22 czerwca 1983 roku. Władzy bardzo zależało, aby jej przebieg odbył się bez zakłóceń i incydentów aby przyczynił się do osłabienia izolacji Polski na świecie. Była to duża szansa i korzyść dla społeczeństwa i opozycji, która mogła zmanifestować swoje dążenia, obecność oraz gotowość do dalszej walki o rządy oparte na pełnej demokracji. Jednocześnie była to próba dla Kościoła, który potwierdził swoją pozycję, autorytet i tym samym rolę partnera i silnego oparcia dla społeczeństwa obywatelskiego.

Jednym z głównych problemów bloku wschodniego był charakter struktur państwowych, które w zdecydowanej większości były narzucane z zewnątrz. Społeczeństwo w sporej części nie było lojalne i prowadziło swoistą walkę i grę uników, która miała na celu zmniejszenie wpływów struktur państwa traktowanego jako obce i bardzo często wrogie. W ten sposób system totalitarny sukcesywnie niszczył więzi społeczne. Ponadto w okresie Polski Ludowej w znaczny sposób zmniejszono zasoby kapitału społecznego oraz osłabiono tendencje do samoorganizacji społecznej. Był to wynik polityki państwa i przewodniej roli PZPR, które miały krytyczny stosunek do obywatelskich „oddolnych” inicjatyw, tak trudnych do kontrolowania¹⁸¹.

21 lipca 1983 roku został zniesiony stan wojenny. Nie oznaczało to odwołania wszystkich regulacji związanych z obostrzeniami, kontrolą i represjami. Solidarność, jako ruch społeczny była nadal znaczącą siłą polityczną. Bojkotowane wybory do Rad Narodowych 17 czerwca 1984 roku spowodowały, że frekwencja wyborcza nie osiągnęła oczekiwanego przez władze progu 75%. 17 lipca 1986 roku Sejm uchwalił amnestię, dzięki której zwolniono więźniów politycznych. Postępujący proces liberalizacji w życiu publicznym został zauważony na arenie międzynarodowej. Jej efektem była kolejna pielgrzymka Papieża do Polski oraz zniesienie przez Ronalda Regana restrykcji gospodarczych.

Przełom lat 1989 i 1990 przyniósł dla Europy Środkowej istotne zmiany geopolityczne. W wyniku postępującego rozpadu „imperium zewnętrznego” ZSRR swoją suwerenność odzyskały Polska, Czechosłowacja i Węgry, a w NRD zapoczątkowany został proces zjednoczeniowy z RFN. Wydarzeniami, które poprzedziły te zmiany i doprowadziły do obalenia systemu radzieckiego w tej części

¹⁸¹ T. Zarycki, *Kapitał społeczny, a trzy polskie drogi do nowoczesności, Kultura i społeczeństwo*, rok XLVIII, nr 2, Warszawa 2004, s. 57.

Europy były m.in. powstanie na Węgrzech, interwencja w Czechosłowacji oraz liczne strajki i protesty w naszym kraju. Polska, jak żaden inny kraj w historii Europy, zmieniła w tak szybkim tempie sąsiadów przy zachowaniu swojego terytorium. Po 1989 roku posiadała wspólne granice z siedmioma państwami: Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą, Słowacją, Czechami i Niemcami. Granice, które dały początek funkcjonowania niepodległych państw, stworzyły fundamenty do daleko idących zmian politycznych w Europie. Mimo licznych trudności rozpoczął się proces budowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Polska, jako jeden z liderów tych przeobrażeń podkreśla wspólnotę kulturową państw regionu. W sposób szczególny jest ona widoczna w myśli politycznej, prądach intelektualnych oraz działalności intelektualistów¹⁸². Akcje strajkowe z 1980 roku były kontynuacją i pewnym odtworzeniem konfliktów społecznych, które miały miejsce w latach ubiegłych.

Zachodzące zmiany polityczne w Polsce miały znamiona przejścia między ustrojem autorytarnym, a ustrojem demokratycznym. Lata 80-te w Europie Wschodniej i Środkowej były przykładem zwycięstwa nad systemem, którego dokonali zwykli obywatele, a nie przywódcy czy wielkie armie. Był to swego rodzaju renesans politycznej podmiotowości. Najśłynniejszymi scenami wydarzeń politycznych stały się hale stoczni gdańskiej im. Lenina, ulice Pragi i dzielnice Berlina ze zburzonym murem. Zachodzące zmiany w Europie Środkowo – Wschodniej często nazywane były „Jesienią Ludów” – analogicznie do „Wiosny Ludów”¹⁸³. 1989 rok zapisał się, jako proces szybkiej adopcji reguł i mechanizmów właściwych dla demokracji parlamentarnych. Tworząca się demokracja została legitymizowana przez społeczeństwo, które urzeczywistniło idee wolności, wcieliło nową jakość wspólnych działań i więzi międzyludzkich. Jednocześnie okres transformacji pokazał liczne grono przeciwników opowiadających się za samorządem terytorialnym, jako instytucją państwa demokratycznego. Popierali oni proces centralizacji państwa poprzez dalsze utrzymywanie terenowych organów władzy i administracji państwowej, które

¹⁸² Por. J. Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, Studia Europejskie UW, Warszawa, 4/1998, s. 133-146.

¹⁸³ Zrywy rewolucyjne i narodowe, jakie miały miejsce w Europie w latach 1848–1849. W wyniku tych wydarzeń wyodrębniły się trzy nurty: społeczny – postulaty o polepszenie warunków bytowych, ustrojowy – udziału społeczeństwa w rządzeniu państwem, narodowy – uznania autonomii i niepodległości w danych państwach. Swoim zasięgiem wiosna ludów objęła całą niemal Europę (z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii, Imperium Rosyjskiego i części Półwyspu Iberyjskiego). W Polsce największe wystąpienia miały miejsce w Wielkopolsce, na Śląsku, Maurach i Pomorzu. Prowadzono walkę o niepodległość, wprowadzenie języka polskiego w szkołach, urzędach i sądach. Skutkiem wydarzeń wiosny ludów było pełne uwłaszczenie chłopów w zaborze pruskim i austriackim oraz znaczne ożywienie kulturalno-narodowe w społeczeństwie.

odpowiadały jeszcze rozwiązaniom Konstytucji z 1952 roku¹⁸⁴. Kolejne przeobrażenia i następne lata spowodowały, że aktywność obywatelska oraz rola samorządu terytorialnego w budowaniu silnego ustroju państwa zostały docenione. Jednocześnie obecny model państwa wraz z jednostkami samorządu terytorialnego jest zaprzeczeniem narzuconych wcześniej rozwiązań okresu Polski Ludowej¹⁸⁵. Również inaczej postrzegane jest społeczeństwo obywatelskie, które obecnie tworzy wspólnotę obywateli, którzy sami decydują i akceptują udział w danej grupie obywateli. Układ państwa tworzony jest na drodze działania społeczeństwa, jego podstawowych grup, poprzez różne instytucje i na różnych poziomach. Istotny jest fakt, że samorząd podejmuje działania dla lepszego funkcjonowania państwa a nie przeciwko niemu. Głównymi założeniami w tej sferze jest wzrost jego efektywności, wydajności oraz zdolności do działania w oparciu o społeczeństwo wraz z ich lokalnymi problemami.

XX wiek, a zwłaszcza jego pierwsza połowa, począwszy od 1917 roku był wiekiem panujących dyktatur. Z drugiej strony był to okres, który stworzył i zapisał demokrację, jako system panujący w wielu państwach. To wiek wielkich przeobrażeń i zwrotów, w którym odnotowano tzw. „Trzecią falę demokracji”. Po bolesnych doświadczeniach, które były przestrożą dla całej ludzkości, po II wojnie światowej poległy dyktatury faszystowskie, a w latach 1989–1991 socjalistyczne. Początek procesów transformacyjnych można odnotować w 1974 roku w Europie Południowej i Ameryce Południowej, a ich kolejna kulminacja przypada na zmiany w Europie Wschodniej i budowanie instytucji państwa demokratycznego. Był to trudny okres tworzenia się demokracji, jako trzeciej drogi, która nie miała już obrazu walczącego przeciwnika, a jej siłą napędową miało być odradzające się społeczeństwo obywatelskie¹⁸⁶. 20 stycznia 1981 roku, jako czterdziesty prezydent Stanów Zjednoczonych urząd objął Ronald Regan. Jego program w polityce zagranicznej miał wyraźnie konserwatywne oblicze, co przejawiało się koncepcją polityki „pokoju przez siłę”, a tym samym realizacji programu przewagi nad Związkiem Radzieckim. Była to przeciwwaga do doktryny ZSRR: „prowadzenia działań do zwycięstwa nad Stanami Zjednoczonymi w każdej dziedzinie i na każdym polu”. Po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce administracja Regana ogłosiła sankcje i restrykcje, które były

¹⁸⁴ Por. J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*, Warszawa 2000, s. 29.

¹⁸⁵ M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica”, t. XLIII, Warszawa 2004, s. 15-16.

¹⁸⁶ K. Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Scholar, Warszawa 2007, s. 215–220.

skierowane przeciw władzom polskim. Kolejnym ciosem było uderzenie w interesy rządu PRL w 1982 roku – cofnięcie klauzuli najwyższego uprzywilejowania po przyjęciu przez Sejm polski ustawy o związkach zawodowych¹⁸⁷.

Transformację ustrojową Polski rozpoczął pakiet ustaw odnoszących się do zmian stosunków politycznych, którego efektem jest pluralizm polityczny i powstanie demokratycznego państwa prawa. Był to istotny okres przejścia z obszarów totalitarnych opartych na dyktaturze proletariatu do nowoczesnej demokracji zachodniej¹⁸⁸. W III Rzeczypospolitej jednym z fundamentów kształtującej się demokracji obywatelskiej była decentralizacja administracji publicznej. Jest to swoista przeciwwaga dla systemu autorytarnego, który funkcjonował do 1989 roku, ograniczał prawa publiczne i wartość najważniejszą jaką jest wolność¹⁸⁹. Podjęte zmiany polityczne były znamionami przejścia między dwoma systemami. Podważenie sensu istnienia socjalizmu oraz zwycięstwo pluralizmu i demokracji były warunkami, którym PZPR nie zdołała sprostać. Transformację społeczno – ustrojową naszego społeczeństwa należy traktować, jako zbiór zmiennych niezależnych, czyli jako przejście od społeczeństwa realnego socjalizmu do organizacji społeczeństwa globalnego, związanego z kapitalizmem¹⁹⁰. Bagaż doświadczeń z okresu PRL dowiódł, że scentralizowany ustój był całkowicie nieefektywny i w znaczny sposób blokował rozwój państwa, a obecny stan występujących dziś problemów jest jego konsekwencją.

Pojęcie znaczenia „demokracji” oraz „demokratyczny” to termin, który powszechnie używany jest w obszarze szeroko pojętej myśli społecznej oraz w życiu publicznym. Termin ten, jako typ kategorii pojęciowych w dalszym ciągu wywołuje wiele dyskusji i nieporozumień. W krajach byłego bloku wschodniego inne intencje miała „demokracja” socjalistyczna”, daleka od wartości cywilizacyjnej, która powinna się opierać na powszechnej akceptacji społeczeństwa. We współczesnym świecie demokracja powinna być pojmowana, jako typ funkcjonowania współczesnych społeczeństw opartych na wzorcach korzeni cywilizacji śródziemnomorskiej. Demokracja jest produktem kultury europejskiej, która zawiera w sobie długotrwałe walki społeczne oraz przemiany, które rodziły się w oparciu o zmieniające się sposoby

¹⁸⁷ L. Pastusiak, *Prezydenci Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Iskry, Warszawa 1999, s. 928.

¹⁸⁸ J. Muszyński, *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Witold Kieżun, *Reforma administracyjna w Polsce*, WSAiB w Gdyni, WSZiM w Warszawie 2000, s. 41.

¹⁸⁹ R. Kmiecik, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce po 1989 r.*, Przegląd Politologiczny, nr 4, Warszawa, s. 49.

¹⁹⁰ Z. Tyszka, *Ku społeczeństwu...* op. cit., s. 11.

egzystencji ludzkości i myśli społeczno-politycznych. Spory wkład do kultury demokratycznej wniosła myśl amerykańska, która jest swoistym przeszczepem cywilizacji europejskiej. Najistotniejszą cechą systemu demokratycznego społeczeństwa, która ma zastosowanie do wszystkich obszarów życia społecznego jest zasada „równych szans” czyli równych reguł dla wszystkich¹⁹¹. Demokracja jest wartością i zasadą, która współistnieje równorzędnie z regułą wolności i zasadą państwa prawnego. W treściach tych istnieje przesłanie zasad poszanowania podstawowych praw człowieka i wolności, które obecnie stanowią standard demokracji obywatelskiej¹⁹². Istota tych zasad występuje w preambule Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zawarte są tam zapisy o „demokratycznym ustroju politycznym”, o „wspólnej koncepcji i poszanowaniu praw człowieka”, o „poszanowaniu wolności i wyższości prawa”¹⁹³. Zgodnie z przesłaniem demokracji bezpośredniej, jako jedyna czysta forma powoduje, iż to sami obywatele mają kontrolę nad własnym losem. Ponadto posiada walory edukacyjne, stwarza obywatelom warunki do wyrażania własnych poglądów i interesów, powoduje, że samo społeczeństwo jest lepiej poinformowane i ma wpływ na życie polityczne. Zdecydowana większość koncepcji demokracji działa w oparciu o przesłanie „rządu przez lud”. W konsekwencji tej koncepcji to społeczeństwo rządzi same sobą, bierze czynny udział w podejmowaniu kluczowych decyzji, które wpływają bezpośrednio na ich własny los i przyszłość. Istotna jest tutaj demokracja przedstawicielska. Poprzez udział w wyborach, podejmując decyzję o wyborze ich przedstawicieli, którzy wpływają na kształt życia¹⁹⁴.

2.2. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego

„Za sprawą spontanicznej współpracy wolnych ludzi powstają często rzeczy większe

¹⁹¹ A. Jamróz, *Demokracja współczesna*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, Warszawa 2013, s. 7-9.

¹⁹² H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 225.

¹⁹³ Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Umowa zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy z zakresu ochrony praw człowieka. Podpisana została 4 listopada 1950 r., a po ratyfikacji weszła w życie 3 września 1953 r. Stronami konwencji jest 47 państw, w tym Polska (od 19 stycznia 1983 r.). Konwencja zawiera m.in. wszystkie prawa i zasady wolności, do której są uprawnieni obywatele, procedury kontrolne, system rekompensat. Dokument jest sukcesywnie uzupełniany o nowe dokumenty i prawa. Zasięg konwencji w zakresie praw i wolności obowiązuje wszystkie osoby, które pozostają pod jurysdykcją państw – stron. Zastosowanie konwencji obejmuje określone państwa i nie jest ograniczone wyłącznie do terytorium. Kontrola przestrzegania Konwencji odbywa się na dwóch płaszczyznach: skargi międzynarodowe i petycje indywidualne.

¹⁹⁴ A. Heywood, op. cit., s. 88.

od tych, które są w stanie pojąć ich indywidualne umysły”¹⁹⁵

Znaczenie społeczeństwa obywatelskiego ma szczególnie wymiar dla naszego kraju. Wyjątkowy okres to lata osiemdziesiąte, które były sceną istotnych wydarzeń politycznych i społecznych. To właśnie wtedy społeczeństwo dało wyraźny sygnał i wspólnie organizując się stanęło przeciwko państwu. Stworzyło to podwaliny do nowego etapu, przejścia w transformację ustrojową państwa. Społeczeństwa obywatelskiego nie można zdefiniować ogólnie, stanowi ono termin wieloznaczny. Jedną z teorii określa powyższy termin jako szeroki kierunek, nurt, który pozostawia wiele miejsca na alternatywne rozwiązania¹⁹⁶.

Inna teoria określa społeczeństwo obywatelskie jako zespół instytucji, dobrowolnych organizacji, związków i stowarzyszeń, które działają w sposób samodzielny bez ingerencji państwa. Ponadto charakteryzuje je aktywna forma obywateli, ich rozwój, inicjatywa i zgłaszane potrzeby. Innym spojrzeniem na społeczeństwo obywatelskie może być określenie jej jako wspólnoty, która funkcjonuje w oparciu o rozwinięty podział pracy i różny system potrzeb. W jej skład wchodzi niezależne, wolne podmioty, które stanowią jednostki, osoby prawne oraz grupy społeczne, które charakteryzuje określona tożsamość. Człowiek stanowi istotę społeczną. Możliwości jego przetrwania i dalszego rozwoju zależą od współpracy. Na jej zakres składają się grupy: od rodziny poprzez plemię, różne wspólnoty sąsiedzkie i zawodowe po ukształtowane struktury państwa¹⁹⁷.

Korzenie społeczeństwa obywatelskiego nawiązują do myśli politycznej starożytności. Już wtedy człowiek był pojmowany jako istota społeczna a państwo jako „wspólnota wspólnot”¹⁹⁸. Społeczeństwo obywatelskie nie może funkcjonować bez

¹⁹⁵ Cyt. Friedrich August von Hayek (ur. 8.05.1899 – zm. 23.03.1992), austriacki ekonomista, filozof polityki. Absolwent prawa, ekonomii, psychologii i politologii Uniwersytetu Wiedeńskiego. W 1921 r. obronił doktorat z prawa, a w 1923 z politologii. W latach 1923-1924 pracował, jako asystent na Uniwersytecie Nowojorskim. Po anslusie Austrii, w 1938 r. pozostał w Wielkiej Brytanii, gdzie przyjął obywatelstwo brytyjskie, a w 1944 r. został członkiem Akademii Brytyjskiej. Był jednym z największych krytyków kolektywizmu w XX wieku, stosował pojęcie katalaktyka, jako określenie samoorganizującego się systemu dobrowolnej współpracy.

¹⁹⁶ J. Szacki, *Ani książkę, ani kupiec-obywatel: idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Znak, Kraków 1997, s. 57.

¹⁹⁷ J. Czapiński, *Polska – państwo bez społeczeństwa*, Nauka, nr 1/2006, s. 7.

¹⁹⁸ Arystoteles, (ur. 384 p.n.e., zm. 7 marca 322 p.n.e.) jeden z najslawniejszych filozofów starożytnej Grecji. Zapoczątkował nurt zwany arystotelizmem, który występował w późniejszych epokach pod różnymi postaciami. W teorii filozofii społecznej i politycznej z etyki wynikała teoria państwa. Według Arystotelesa państwo jest naturalną formą społeczną, a sam człowiek jest stworzony do życia w państwie. W związku z powyższym państwo jak każda forma powinno być dobrze dopasowane do społeczeństwa oraz warunków, w których egzystuje. W praktyce oznaczało to, że różne formy państwa są odpowiednie

uznania podmiotowości politycznej obywateli oraz bez istnienia gospodarki rynkowej opartej na odpowiednich umocowaniach prawnych¹⁹⁹. Społeczeństwo w tym wymiarze było synonimem państwa. W okresie starożytnym obywatel nie był pojmowany w kategoriach uprawnień, a jedynie norm i obowiązków wobec państwa. Dopiero konstrukcja publicznych praw podmiotowych w czasach nowożytnych stworzyła wspólnotę obywateli wyposażonych w pełne prawa podmiotowe od państwa²⁰⁰. W okresie średniowiecza w Polsce kształtowała się organizacja plemienia, która charakteryzowała się wspólnymi korzeniami, tradycją, pochodzeniem, językiem, obyczajami i kulturą. Plemię wywodziło się z większej liczby spokrewnionych ze sobą rodów. Elementem łączącym był kult plemienny, który później ujednoczył kultury rodowe. W ówczesnych społecznościach plemiennych decyzje zapadały na zgromadzeniach ogólnych, w których brali udział wszyscy mężczyźni zdolni do walki. Był to przykład jednej z pierwszej na naszych ziemiach demokracji wojennej. Ówczesne społeczności tworzyły obok organizacji gospodarczej również związki wojskowe, polityczne i religijne. Okres średniowiecza jest przykładem przejścia społeczeństwa od plemiennego do ukształtowanej monarchii stanowej²⁰¹.

Powstanie społeczeństwa obywatelskiego w Europie przypada na połowę XIX wieku. Na drodze zwycięstwa Wiosny Ludów tworzące się monarchie konstytucyjne zastąpiły monarchie absolutne, które charakteryzowała władza autorytarna. W Europie Zachodniej ponownie ożyły koncepcje wielkiej Rewolucji Francuskiej. Wyrazem tych idei wolnościowych były nowe rządy prawa, które działały w oparciu o konstytucje i wyłonione w wyborach powszechnych parlamenty. Mimo dopiero rodzącej się demokracji widoczna jest wola społeczeństwa i wybór obywateli, którzy doszli do

dla różnych społeczeństw. Najwcześniej zrodziła się rodzina, jako wspólnota domowa, z połączenia, których powstały gminy, które w wyniku łączenia tworzyły państwo, które stawało się samowystarczalną - wspólnotą pełną. Człowiek określany był jako „zwierzę polityczne”, który stworzony jest do życia w państwie.

¹⁹⁹ Cynceron, (ur. 106 p.n.e., zm. 43 p.n.e.) rzymski filozof, mówca i polityk. Jego bogaty dorobek twórczy stanowią dzieła retoryczne i filozoficzne: „O mówcy”, „O państwie”, „O powinnościach”, „O granicach dobra i zła”. W kulturze europejskiej stał się symbolem mówcy i orędownika obrony wolności republiki. Według jego teorii najlepszym ustrojem jest ustrój republikański, pojęty, jako forma ustroju mieszanego. Państwo opierać się musi na sprawiedliwości, której podstawą jest prawo naturalne; prawo stanowione niezgodne z prawem naturalnym jest gwałtem, a nie prawem, „Musimy być niewolnikami praw, abyśmy byli wolni”. Naturalną potrzebą ludzką jest życie społeczne. Jego najcenniejsze mowy to: „Przeciwko Katylinie”, w „Obronie Milona” oraz „Filipki”. Ta ostatnia wygłoszona została przeciw Markowi Antoniuszowi, który zemścił się i na jego polecenie Cynceron wraz z bratem Kwintusem zostali zamordowani.

²⁰⁰ H. Izdebski, op. cit., s. 30.

²⁰¹ G. Piwnicki, *Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej*, Gdańsk 2013, s. 51-56.

głosu. Jedyną ostoją władzy absolutnej w tym okresie pozostaje Rosja, w tym polskie ziemie pod jej zaborem²⁰².

W niemieckiej myśli politycznej XIX wieku zrodziła się teoria przeciwstawienia społeczeństwa i państwa. Odrzucona myśl o tożsamości społeczeństwa obywatelskiego i państwa było zaprzeczeniem nowoczesnego liberalizmu. Społeczeństwo obywatelskie stanowiło grupę pośrednią między rodziną, a państwem. Ponadto działało ono poza zakresem bezpośredniego zainteresowania państwa w dziedzinie stosunków gospodarczych i społecznych, a tym samym państwo umożliwiło rozwinięcie pewnej swobody inicjatywy obywatelskiej. System heglowski przedstawił społeczeństwo, jako jeden z trzech elementów systemu społecznego. Pierwszym była wspólnota narodowa, która opierała się na podstawach etycznych. Drugim było państwo rozumiane jako rząd, parlament i opinia publiczna, które odwoływało się do rozumu. Społeczeństwo obywatelskie stanowiło trzeci element, który można porównać do sieci współzależności powiązanych z rynkiem²⁰³. Powyższe idee w sporej części odnoszą się do określenia samorządu terytorialnego, który oddziela to, co przymusowe i to co dobrowolne.

XIX wiek dla Europy to okres industrializacji i urbanizacji, rozwój gospodarczy, powstawanie i szybki rozwój miast. Tym samym zachodzą przemiany w życiu politycznym i społecznym. Objawiają się one powstawaniem licznych stronnictw politycznych, organizacji społecznych, związków zawodowych, które zaczynają reprezentować prawa ludzi pracy. Jednocześnie tworzy się samorząd gospodarczy, samorząd zawodowy, izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze. Rozwój kapitalizmu – postęp w wielu dziedzinach życia, równouprawnienie, wynalazki i odkrycia naukowe, powszechny dostęp do nauki spowodowały wzmożoną aktywność społeczną²⁰⁴.

W takich warunkach głoszone są idee wolności, swobód obywatelskich i poszanowania praw, które przysługują społeczeństwu. Powyższe swobody, a w szczególności prawo do wolności powinny być zagwarantowane i respektowane

²⁰² S. Wykrętowicz, op. cit., s. 15.

²⁰³ Georg Wilhelm Fryderyk Hegel, (1770–1831), niemiecki filozof, twórca nowoczesnego systemu idealistycznego. Według niego historia ludzkości jest historią triumfu wolności, z powodu wzajemnej zależności ludzi. Hegel stworzył nowatorską abstrakcyjną koncepcję państwa opartą na krytyce klasycznej republikańskiej teorii umowy społecznej. Przedkładanie ogółu nad jednostkę znalazło zastosowanie w filozofii państwa i dziejów Hegla. Uważał państwo za najwyższy szczebel ustroju społecznego. Było ono dla niego nieuniknioną koniecznością, a nie tworem poszczególnych jednostek ludzkich. Przekonywał, że państwo jest czymś pierwotnym w stosunku do jednostki, że istniało, jako pierwsze. Zdobył za życia wielu uczniów – heglizm i pozycję największego niemieckiego filozofa. Umarł w czasie epidemii cholery, która wybuchła w Berlinie w 1831 r.

²⁰⁴ Ibidem, s. 17-18.

przez rządy państw. Ponadto każdy powinien żyć według własnego uznania i upodobania bez względu na aspiracje pozostałych. Działalność rządu i jej efekty przekładają się bezpośrednio na społeczeństwo. Istotne role powinny odgrywać ciała reprezentatywne – wybierane reprezentacje lokalne, które powinny sprawować działania miejscowe²⁰⁵.

W XX wieku w Europie propagowana była idea społeczeństwa otwartego. Pod tym pojęciem należy rozumieć społeczeństwo, w którym jednostka posiada prawo do własnych decyzji. Według tej koncepcji podstawą społeczeństwa są prawa jednostki oraz wolność organizacji i stowarzyszeń. Same sprawy dotyczące społeczeństwa są otwarte, a wiedza na ich temat dostępna. Istotny jest głos człowieka, jego interes jako jednostki. W przeciwieństwie do społeczeństwa zamkniętego jednostka nie jest na stałe przypisana do żadnego miejsca, posiada ona możliwości poruszania się w hierarchii społecznej, a tym samym ma szansę na awans społeczny²⁰⁶.

Okres teoretycznego zainteresowania kwestiami społeczeństwa obywatelskiego oraz powstawanie silnych i nowoczesnych jego struktur przypada dopiero na lata 70-te XX wieku. Decydującym czynnikiem w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jest kapitał ludzki. Odnosi się on do takich cech organizacji społeczeństwa jak: zaufanie, normy, powiązania i sieci obywatelskiego zaangażowania, które powodują zwiększenie sprawności społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania. Grupa opierająca się na zaufaniu jest w stanie więcej osiągnąć niż porównywalna grupa, w której nie ma zaufania, a sama spontaniczna współpraca jest znacznie łatwiejsza dzięki społecznemu kapitałowi. Kapitał społeczny podobnie jak inne formy kapitału jest produktywny, daje możliwości osiągnięcia pewnych założonych celów. Wyjątkową cechą kapitału

²⁰⁵ John Stuart Mill, (1806–1873) Jeden z najbardziej znanych filozofów i politologów angielskich. Uważany za twórcę liberalizmu demokratycznego. Interesował się ekonomią i polityką, pod koniec życia był nieformalnym liderem Partii Liberalnej. Z jej ramienia przez dwie kadencje członkiem Izby Gmin brytyjskiego parlamentu. W swoim życiu łączył teorię z praktyką. Jego najważniejsze dzieło polityczno – ekonomiczne to „O wolności”, „Uwagi o rządzie reprezentatywnym”, „Poddaństwo kobiet” oraz „Autobiografia”. Był zwolennikiem zmiany zasad głosowania dotyczącego praw kobiet i proporcjonalnego prawa wyborczego. Uważał, że kobiety dorównują poziomem intelektualnym mężczyznom i posiadają one takie same prawa. Opowiadał się za gwarancją swobód obywatelskich: wolnością zgromadzeń, zrzeszania się oraz tworzenia grup nacisku.

²⁰⁶ Karl Rajmund Popper, (1902–1994) – filozof specjalizujący się w filozofii nauki oraz filozofii społeczno-politycznej. Był twórcą koncepcji zasady falsyfikowalności jako kryterium naukowości oraz koncepcji społeczeństwa otwartego. Według niego zweryfikowanie teorii faktami nigdy nie jest możliwe. Dokonał podziału teorii społecznych na prawdziwie naukowe i historycystyczne. Wykazał różnice między społeczeństwami zamkniętymi i otwartymi. Te ostatnie z reguły starają się i dążą do demokratycznych form rządów, zamknięte natomiast mają tendencje do tworzenia systemów autorytarnych i totalitarnych. Wydał dwa istotne dzieła z dziedziny filozofii politycznej – „Nędza historyczmu” i „Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie”, pisał felietony w *The Observer* oraz w *The Economist*.

społecznego, która świadczy o jego „społecznym” charakterze jest fakt, że określa on i jest atrybutem nie jednostki a społeczności²⁰⁷. Klimat wzajemnego zaufania i deklarowanej wzajemności kapitału społecznego nie jest wzorem kulturowym, ani zmianą opartą na regulacjach prawnych. Kształtuje się on i rozwija w sieciach obywatelskiego zaangażowania. Określają one najdobitniej definicje społeczeństwa obywatelskiego. Wspólne zaufanie członków grupy tworzy zasady współdziałania na rzecz dobra publicznego. Powstający kapitał społeczny sprowadza się do norm i wzajemnych relacji począwszy od kilku osób po bardzo złożone i skodyfikowane doktryny²⁰⁸. Inna teoria definiuje kapitał społeczny, jako dobro nie publiczne a prywatne, które może być efektem dorobku kulturowego, statusu społecznego lub określonego stopnia zamożności. Ponadto stanowi on indywidualne inwestycje w układzie związków społecznych. Kapitał społeczny jest głównym wyznacznikiem pozycji społecznej jednostki i tym samym nie stanowi zbiorowości, a jest zasobem poszczególnych jednostek. Ogólnie na kapitał społeczny składa się suma danych wartości wszystkich członków grupy²⁰⁹. Społeczeństwo obywatelskie stanowi trzeci wymiar kapitału społecznego. Pierwszym są sieci w ramach członkostwa w różnych organizacjach i kontaktach oraz życiu rodzinnym. W tym podziale istnieje jeszcze rozróżnienie na uczestnictwo aktywne i bierne. Aktywne uczestnictwo pokazywało i określało współpracę między ludźmi, bierne natomiast stopień zaangażowania społecznego²¹⁰.

²⁰⁷ Robert D. Putnam, (ur. 1941), profesor nauk politycznych na Uniwersytecie Harvarda. Poddaje analizie codzienne praktyki demokracji, porusza kwestie sprawności instytucji demokratycznych, rolę społeczności lokalnych w umacnianiu więzi obywatelskich. Autor książek *„Demokracja w działaniu: Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech”*, *„Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych”*.

²⁰⁸ Francis Fukuyama, (ur. 1952), amerykański politolog, filozof polityczny i ekonomista. Jest autorem eseju *„Koniec historii”*, w którym przywołując poglądy Hegla mówi o tzw. końcu historii. Według niego proces historyczny w pewnym sensie zakończył się wraz z upadkiem komunizmu i przyjęciem przez większość państw systemu liberalnej demokracji. W książce *„Budowanie państwa”* poddaje analizie wpływ słabości państw na świecie i podstawy, na jakich społeczność międzynarodowa ma prawo ingerować, aby takie państwa wesprzeć. W pracy *„Zaufanie: kapitał społeczny, a droga do dobrobytu”* uwypuklił istotę kultury i jej wpływ na sukcesy gospodarcze społeczeństw.

²⁰⁹ Pierre-Félix Bourdieu (ur. 1.08.1930 - zm. 23.01.2002), francuski socjolog, antropolog i filozof. Dyrektor Centre de Sociologie Européenne w École Pratique des Hautes Études et Sciences Sociales, profesor socjologii w Collège de France. Przedmiotem jego badań był teoria socjologii, kultury i wychowania. Jego prace skupiały się nad badaniami nad centralnymi problemami teorii społecznej, życia społeczeństwa, które wcześniej nie stanowiły przedmiotu badań. Skupiał się na projektach badawczych analizujących struktury społeczne. Napisał m.in. takie książki jak: *„Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania”*, *„Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sadzenia”*, *„Rozum praktyczny. O teorii działania”*.

²¹⁰ D. Więziak – Białowolska, *Kapitał społeczny w Polsce – propozycja pomiaru i wyniki*, Zeszyty Naukowe Instytutu Statystyki i Demografii, Nr 4, SGH, Warszawa 2010, s. 7.

Głównym obszarem działania kapitału społecznego są dobrowolne organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i fundacje, które wchodzą w trzeci sektor (NGO – non-government organization, non profit – pożytku społecznego). W oparciu o te założenia społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią dobrowolnego współdziałania na rzecz wspólnych interesów, celów oraz wartości. Działają w nim często takie organizacje jak formalne instytucje charytatywne, prorozwojowe organizacje pozarządowe, wspólnoty, związki wyznaniowe, stowarzyszenia zawodowe, związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy samopomocy, organizacje kobiece, stowarzyszenia przedsiębiorców i różne grupy interesów. W teorii formy instytucjonalne są odrębne od państwa, rodziny i rynku, ale w praktyce granice między państwem, społeczeństwem obywatelskim, rodziną są bardzo złożone, zmienne i płynne²¹¹.

W jednym z ujęć społeczeństwo obywatelskie można przedstawić, jako skupisko instytucji, których członkowie uczestniczą głównie w kompleksie pozapaństwowej aktywności kulturalnej, ekonomicznej, życia gospodarstw domowych, stowarzyszeń. Poprzez tą działalność zachowują oni i przekształcają swoją tożsamość przez wywieranie różnego rodzaju nacisków i ograniczenie instytucji państwowych²¹². Warunkiem określającym czy dane społeczeństwo jest obywatelskie jest korzystanie z przysługujących praw przez obywateli oraz ich aktywny udział w sprawach publicznych. Działalność powyższa jest spontanicznie i szeroko realizowana w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego i tym samym wybiega poza sferę rodzinno-privatną. W obszarze działania społeczeństwa obywatelskiego są takie organizacje jak: stowarzyszenia, fundacje, związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, organizacje pracodawców, partie polityczne. Wyjątek stanowią fundacje, które ustanowione są z majątku państwowego, na podstawie którego władze państwowe mogą w określony sposób mieć wpływ na ich funkcjonowanie.

²¹¹ cyt. oficjalnego dokumentu Centrum ds. Społeczeństwa Obywatelskiego Londyńskiej Szkoły Ekonomii i Politologii (The London School of Economics and Political Science). Jedną z najważniejszych szkół wyższych specjalizujących się w ekonomii i naukach społecznych, która miała istotny wpływ na kształt współczesnego świata politycznego w odniesieniu do innych ośrodków uniwersyteckich. Została założona w 1895 r. przez Sidneya Webba. Jest ważnym ośrodkiem dyskusji i debaty politycznej. Jej absolwentami są laureaci Nagród Nobla, były i obecne głowy państw, parlamentarzyści i politycy. Uczelnia specjalizuje się w badaniach stosunków międzynarodowych, filozofii społecznej, antropologii, socjologii i polityki społecznej. Posiada największą bibliotekę świata specjalizującą się w naukach społecznych.

²¹² J. Kane, *Democracy and Civil Society*, [cyt, za] Ogrodziński 1991, s. 67.

Odnosnie samorządu zawodowego wyjątek stanowią te samorzady, do których przynależność z racji wykonywanego zawodu jest obowiązkowa²¹³.

Definicję społeczeństwa obywatelskiego tworzą społeczno-kulturowo-polityczne cechy, które wyróżniają zróżnicowane żywiołowo działające grupy interesów. Na skutek działania obywateli i wolnych wyborów określają one rozwiniętą wyłączność wobec struktur państwowych. W związku z tym główną właściwością, która określa społeczeństwo obywatelskie jest samodzielne trwanie, wzrost aktywności oraz mobilizacja i obrona we wspólnym interesie²¹⁴. Społeczeństwo obywatelskie istnieje wówczas, gdy polityka prowadzona jest w państwie, którego członkami są obywatele. Dowodem jego funkcjonowania jest zorganizowana, dobrowolna i niezależna od aparatu państwowego działalność obywateli, których celem nie jest wymiar ekonomiczny – uzyskiwanie zysków²¹⁵.

Istotną cechą społeczeństwa obywatelskiego jest działanie rynku interesów składających się ze struktur niezależnych i spontanicznych. Stanowią one w przeważającej części interesy instytucji społeczeństwa obywatelskiego opierające się na wartościach niezwiązanych z ekonomią: ideologicznych, aksjologicznych, społecznych, politycznych, religijnych, kulturowych. W takich warunkach tworzy się rynek interesów, w którym funkcjonują ogólne zasady oparte na regulacjach prawnych, działaniach parlamentaryzmu i demokracji przedstawicielskiej. Po społecznej akceptacji gwarantuje je państwo. Najwyższym punktem w hierarchii społeczeństwa obywatelskiego jest tolerancja społeczna, która jest środkiem w drodze do osiągnięcia społecznego kompromisu.

Na podstawie powyższych tez i poglądów można stwierdzić, że społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, które rozciągają się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem. W takich warunkach ludzie podejmują debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz w sposób dobrowolny współdziałają na rzecz zbiorowych interesów.

Społeczeństwo obywatelskie pełni cztery podstawowe funkcje:

- Edukacyjną – oddziaływanie, które kształtuje postawę i świadomość obywatelską.

²¹³ I. Jackiewicz, *Budowanie instytucji państwa 1989 – 2001*, S. Nałęcz, *Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 302.

²¹⁴ P. Gliński, *Polscy zieloni, ruch społeczny w okresie przemian*, Wyd. IFiS PAN, 1996, s. 19.

²¹⁵ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2011, s. 29.

- Integracyjną – wpływa na relacje partnerskie między podmiotami, które mają udział w budowaniu strategii oraz ich celów.
- Mobilizacyjną – czynniki merytoryczne oraz praktyczne zadania, które zachęcają do działania obywateli, władze publiczne oraz inne środowiska w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego.
- Programową – udział w procesie Programu Operacyjnego „Społeczeństwo Obywatelskie” oraz w innych programach i strategiach²¹⁶.

Jedną z podstawowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest niezależny od państwa samorząd lokalny²¹⁷. Koncepcja terminu „społeczeństwa obywatelskiego” w Polsce kojarzona jest z okresem „Solidarności” i odrodzeniem się ruchu społecznego. Stworzony masowy ruch obywatelski dość szybko zapełnił wolną przestrzeń społeczną. Przekształcił się później w polskie społeczeństwo obywatelskie stanu wojennego, które podjęło istotne działania samoorganizujące w celu przeciwstawienia się władzy. System polityczny PRL w znaczny sposób ograniczał integrację społeczną zamykając ją w małych grupach, głównie rodzinnych i koleżeńskich, co nie sprzyjało rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Była to destrukcyjna rola państwa, przeciwna tworzeniu kapitału społecznego²¹⁸. Kolejna faza rozwoju społeczeństwa obywatelskiego to rok 1989. Pierwsze kroki do stworzenia organizacji pozarządowych w oparciu o aspiracje obywateli ujęte w programach i statutach. Na tej podstawie możemy mówić o społeczeństwie obywatelskim, na które składa się grupa aktywnych obywateli, którzy tworzą dane instytucje – nieformalne jak i formalne. Często występują one w formie organizacji pozarządowych. Jedno z pojęć społeczeństwa obywatelskiego w warunkach polskich klasyfikuje je do dwóch koncepcji. Pierwszą są struktury zrzeszeniowe, wieloaspektowe oraz wielopoziomowe, które wiążą społeczeństwo obywatelskie z państwem. Druga funkcjonuje poza sferą polityki i jest wspólnotą samoorganizującą się. Daje jednocześnie wyraźny wyraz w społecznym ugruntowaniu demokracji w Polsce²¹⁹. Lata 90 były okresem, w którym jednym z głównych założeń budowania reform samorządowych było powstanie społeczeństwa obywatelskiego. Był to złożony proces opierający się na przekazywaniu administracji publicznej pod kontrolę

²¹⁶ H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, Economy and Management, nr 1/2012, Białystok, s. 9.

²¹⁷ P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne, a wzory porządku makrospołecznego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1995, s. 103.

²¹⁸ T. Zarycki, *Kapitał społeczny...*, op. cit., s. 57.

²¹⁹ J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, Próba diagnozy*, [w:] E. Hałas (red), *Rozumienie zmian społecznych*, TN KUL, Lublin 2001, s. 117-119.

obywatelską. Samorząd stanowi strefę autonomicznego działania dla obywateli i jest samoorganizacją społeczną, która mobilizuje do zachodzących procesów publicznych²²⁰. Istotne są działania obywateli, które sprowadzają się m.in. do kontroli władzy, realizacji zadań samorządu lokalnego, udziału w procesach decyzyjnych, przekazywaniu lokalnej władzy istotnych informacji o potrzebach społecznych. Społeczeństwo polskie w zdecydowanej mierze ma wymiar i charakter lokalny, a istotą jego działania jest interakcja między ludźmi²²¹.

Rewolucyjne zmiany na przełomie lat 1989–1990 w państwach Europy Środkowo–Wschodniej zapoczątkowały proces budowy społeczeństwa obywatelskiego. Mimo tych przemian na szczeblu centralnych systemów władzy, oznaczało to początek urzeczywistnienia głębokich zmian. Widoczne będą one wówczas, kiedy zaczną funkcjonować w dolnych partiach struktur społecznych oraz staną się jednym z istotnych elementów administracji i samorządu terytorialnego²²². Filarem społeczeństwa obywatelskiego są jego obywatele, którzy angażują się działaniami na rzecz dobra wspólnego, mają świadomość swych praw i obowiązków i są odpowiedzialni za swój los jak i całej wspólnoty. Tworzą oni struktury organizacji pozarządowych. Zasady demokracji są przejrzyste, a państwo i jego urzędy mają szerokie koncepcje, które powinny być przyjazne obywatelom. Mimo tych zasad budowanie aktywnego i świadomego społeczeństwa to proces długotrwały, który wymaga również zmian mentalnościowych. Według statystyk w Polsce około 20% obywateli potwierdza swoją przynależność do różnego rodzaju organizacji. Okazuje się, iż 30% członków wymienionych organizacji i stowarzyszeń zachowuje się biernie – nie opłaca składek, nie bierze udziału w zebraniach, nie ma kontaktu z zadeklarowaną grupą. Podobnie niska jest frekwencja w wyborach i referendach na szczeblu ogólnopolskim, a wręcz katastrofalna w wyborach lokalnych. Na podstawie badań przeprowadzonych w 2009 roku wynika, że zaledwie niespełna 16% obywateli było zaangażowanych w działania na rzecz własnej społeczności lokalnej: miejscowości, gminy, osiedla, najbliższego sąsiedztwa. Mimo wszystko i tak jest to tendencja zwykła w porównaniu z latami ubiegłymi: 2000 rok – 8,0%, 2003 rok – 12,9%, 2005 rok – 13,6%, 2007 rok – 14,1%. Z innego podziału widać, iż częściej w działalność

²²⁰ I. Jackiewicz, op. cit., s. 170.

²²¹ G. Ekiert, *Protest, jako forma życia publicznego w Polsce postkomunistycznej 1989 – 1992*, [w:] „*Studia Socjologiczne*” 1994 r., nr 2, s. 8.

²²² W. Wójcik, *Dynamika i bariery w rozwoju społeczności lokalnych i samorządu terytorialnego w Polsce*, *Przegląd Politologiczny*, nr 1/2002, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań, s. 111-112.

lokalną w ramach społeczeństwa obywatelskiego angażują się mężczyźni 17,1% niż kobiety 14,2%. Ponadto najbardziej aktywne są osoby w przedziale wieku 35-44 lata – 19,7% oraz mieszkańcy wsi – 18,1%. Innym kryterium mającym wpływ na bierność społeczną jest wykształcenie. Osoby z wyższym wykształceniem w sposób zdecydowanie lepszy są zorganizowane, bardziej wyrażają swoje potrzeby i wyraźniej deklarują działania na rzecz własnej społeczności. W porównaniu z państwami skandynawskimi w Polsce ponad czterokrotnie mniejsze jest zaufanie ogólne do osób działających w organizacjach pozarządowych. Po okresie transformacji ustrojowej przynależność do stowarzyszeń i organizacji stała się całkowicie dobrowolna. Jednocześnie jest widoczny spadek w tym obszarze – 1989 rok – 30,5%, 2007 rok – 13%²²³. Na podstawie prowadzonych badań można przyjąć tezę, że obywatele często przedkładają własny interes i sprawy do załatwienia nad dobro publiczne i sprawy ogółu.

Mimo pozytywnego i rosnącego stosunku do demokracji nadal nie jest w pełni wykorzystywany kapitał społeczny. Aby całkowicie osiągnąć poziom zmian społecznych wzorów działania potrzeba czasu, który mierzony jest w dziesięcioleciach. Istotnym kryterium oceny takiej sytuacji są uwarunkowania postaw obywatelskich, które wynikają z czynników politycznych, kulturalnych i gospodarczych. W znacznym stopniu są one ściśle związane z wykształconymi nawykami działania, wychowania, postawami i systemem edukacji. Jednocześnie bardzo istotne są postawy kreatywne członków wspólnoty w ramach społeczeństwa obywatelskiego, które świadczą o ich pozycji w życiu wspólnoty²²⁴. Zgodnie z jedną z teorii, to właśnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego stanowią szkoły życia obywatelskiego i są szkołami demokracji. Wspólne działanie w imię wspólnego dobra daje szansę na praktyczne zastosowanie umiejętności niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego²²⁵. Obywatele poprzez aktywny udział w organizacjach

²²³ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2009, warunki i jakość życia Polaków – raport, Rada Monitoringu Społecznego*, Warszawa 2009, s. 278-280.

²²⁴ L. Kieres, *Samorząd terytorialny, jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, rok LXVIII, zeszyt 2, 2006 r., s. 2.

²²⁵ Alexis Henri Charles de Tocqueville (ur. 29.07.1805 – zm. 16.04.1859) francuski myśliciel, polityk, socjolog, minister spraw zagranicznych II Republiki. Był zwolennikiem liberalizmu arystokratycznego i w sposób wnikliwy poddał analizie demokratyczne społeczeństwo polityczne. Był jednym z najwybitniejszych myślicieli XIX w zakresie liberalnej demokracji, opowiadał się za korzyściami płynącymi z samorządu i stowarzyszeń, poddał analizie konflikt między wolnością i równością oraz między państwem a Kościołem. Według jego teorii – demokracja nie jest szkodliwa wówczas gdy nie stanowi zagrożenia dla wolności i autonomii jednostki. Stworzyła takie dzieła jak: „*O demokracji w Ameryce*”, „*Dawny ustrój i rewolucja*”.

społeczeństwa obywatelskiego mają wpływ na kształtowanie spraw istotnych dla danej grupy w wybranym obszarze działania. Ponadto taka forma aktywności w organizacjach daje możliwość wspólnego podejmowania działań i decyzji niezależnie od instytucji państwowych.

Istotnym zadaniem władz samorządowych powinna być współpraca z pozarządowymi organizacjami obywatelskimi, które stanowią naturalny obszar w kwestiach związanych z rozwiązywaniem lokalnych problemów. Najważniejszy w tej kwestii jest czynny udział lokalnych społeczności w ramach organizacji, które działają dla rozwoju gmin i powiatów. Nie chodzi tutaj wyłącznie o realizację zadań zleconych przez władze lokalne, ale również takie o charakterze charytatywnym czy społecznym.

Dobrym przykładem współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi jest aktywność gdyńskich organizacji pozarządowych. W ramach zapisów Strategii Rozwoju Gdyni realizowany jest Program Współpracy miasta Gdyni z organizacjami pozarządowymi na rok 2012 oraz Wieloletni Program Współpracy na lata 2010 – 2015. W powyższym dokumencie zawarte są cele realizacji współpracy organizacji oraz stworzone dla samego samorządu pola innowacyjnych i ciekawych działań służących mieszkańcom. Nadrzędnym założeniem jest stworzenie obszarów dla aktywności obywatelskiej. Organizacje pozarządowe realizując ciekawe projekty oraz dzięki dużej aktywności i zaangażowaniu w życie miasta w znaczący sposób tworzą i wpływają na kształt i rozwój Gdyni²²⁶.

Najbardziej popularną i najszerzej wykorzystywaną formą organizacji w ramach społeczeństwa obywatelskiego są stowarzyszenia. Zgodnie z prawem o nich są to zrzeszenia samorządne, dobrowolne, których cele statutowe określają sami członkowie. Nie mogą one naruszać przepisów ustawowych dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa państwowego oraz nie mogą realizować celów zarobkowych. Stowarzyszenia opierają się na pracy społecznej, a ustawa gwarantuje tak istotne prawo do wypowiedania się w sprawach publicznych²²⁷. W III RP duże znaczenie wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego posiadają związki zawodowe. Stanowią one dobrowolne i samorządne organizacje, które skupiają ludzi pracy, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, emerytów i rencistów, którzy kiedyś byli pracownikami,

²²⁶ *Gdynia, dla nas wszystkich - Gdynia obywatelska, Sprawozdanie z realizacji programu współpracy miasta Gdyni z organizacjami pozarządowymi za rok 2012*. Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych, 2013, s. 3.

²²⁷ I. Jackiewicz, op. cit., s. 306.

osoby bezrobotne²²⁸. W ramach kompetencji mają one prawo do prowadzenia rozmów oraz zawierają zbiorowe układy pracy oraz inne porozumienia, które przewidziane są prawem pracy. Ponadto są one istotnym partnerem do prowadzenia dialogu społecznego w sprawach zawodowych i socjalnych, a w określonych sytuacjach mają prawo do strajków i innych form protestu.

Spółeczeństwo obywatelskie ze względu na odwołanie się do jednostek, które konstituują tę społeczność jest istotnym pojęciem normatywnym. Warunkiem zachowania wartości społeczeństwa obywatelskiego jest konkretny obywatel i szereg działań, które nie mogą koncentrować się jedynie na politycznym procesie demokracji. Poszerzająca się Wspólnota Europejska musi wspierać idee społeczeństwa obywatelskiego, zwiększać obszary obywatelskiej aktywności, mieć na względzie słabe, niepołączone grupy, otwierać się na nowe ruchy społeczne. Z drugiej strony, wszystkie cenne i aktywne ruchy społeczne muszą powinny mieć wsparcie ze strony instytucji demokratycznego państwa prawa²²⁹.

Spółeczeństwo obywatelskie stanowi środowisko, które wytwarza oraz podtrzymuje i powiększa kapitał społeczny. Pozarządowe organizacje obywatelskie są partnerami w relacjach z władzami samorządowymi w kwestiach dotyczących rozwiązywania problemów lokalnych. Budowa społeczeństwa obywatelskiego jest procesem długotrwałym, który wymaga dużych zmian ludzkiej świadomości oraz wyrobienia nawyków odpowiednich zachowań. Przemiany te następują dużo wolniej niż wdrażanie zmian dotyczących stanowienia prawa, ustaw i organizacji właściwego funkcjonowania państwa. Istotą, zatem jest zaangażowanie społeczeństwa lokalnego w różnorodnych formach aktywności na szczeblach rozwoju gmin i powiatów²³⁰.

2.3. Decentralizacja państwa

Decentralizacja określa proces przekazania pewnych zadań przez organy centralne państwa innym podmiotom – jednostkom niższego szczebla²³¹. W literaturze francuskiej pojęcie decentralizacji – *decentralisation* jest synonimem samorządu terytorialnego²³². Decentralizacja jest pojęciem, które w sposób jednoznaczny określa

²²⁸ Dz.U. 1991 nr 55 poz. 234.

²²⁹ K. Beyeme, op. cit., s. 235.

²³⁰ Barbara Imiołczyk, op. cit., s. 17.

²³¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, op. cit., s. 24.

²³² R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 19.

uprawnienia organów lokalnych. Obok przekazywania zadań, obejmuje ona swym zasięgiem działania skupiające się na odpowiednim wykorzystaniu majątku oraz środków finansowych dla prowadzenia własnej polityki. Zgodnie z zasadą pomocniczości, która zawarta jest w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, kwestie odpowiedzialności za sprawy publiczne powinny ponosić władze, które są najbliższe obywatela. Decentralizacja polega na zabezpieczeniu prawnym samodzielności organom niższego stopnia w stosunku do organów wyższych w strukturze organizacyjnej²³³. Jest to proces ograniczania podporządkowania, który jest przeciwny centralizacji, która stanowi proces podporządkowywania. W samorządzie terytorialnym stanowi to przekazywanie kompetencji władzy państwowej poszczególnym jednostkom, które zostały wyłonione przez społeczności lokalne w ramach demokratycznych wyborów. Rozszerzające się kompetencje samorządu terytorialnego są możliwe dzięki wzrastającej funkcji państwa, a tym samym rozwojowi decentralizacji władzy w stosunku do samorządu terytorialnego. Zgodnie z literaturą klasyczną w zakresie podstaw samorządu terytorialnego decentralizacja administracji państwowej znaczyła tyle, co samorząd. Określenie „wolnej gminy” w dziejach naszej historii było środkiem obywateli z absolutyzmem państwowym, środkiem walki różnych narodowości zamieszkujących to samo państwo. Ponadto samorząd stanowił jeden z elementów, który stwarzał warunki do powstawania demokracji społecznej, obecnie porównywalne do społeczeństwa obywatelskiego. Była to naturalna tendencja, która zmierzała do centralizacji zarządzania państwem²³⁴.

Polisce, po 1989 roku wśród założeń ustrojowych, zostały zapisane istotne zmiany w systemie prawa, które podkreślały istotę decentralizacji władzy w państwie oraz przywileje samorządności obywateli. Był to model państwa, który zaprzeczał dotychczasowej wizji państwa scentralizowanego, zdominowanego ponad obywatelem, wszechwładnego, który poprzez resortowe działania uniemożliwiał rozwój samorządności. Celem nadrzędnym stało się tworzenie wolnej przestrzeni dla aktywności społecznej, a tym samym odejście od ograniczenia zaangażowania

²³³ B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 20.

²³⁴ Wyrazicielem tej teorii był Władysław Leopold Jaworski (ur. 10.04.1865 - zm.14.07.1930) polityk, prawnik, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek PAU. Studiował prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz na uniwersytetach w Berlinie i Paryżu. Od 1905 r. był profesorem zwyczajnym. Jego zainteresowania obejmowały prawo cywilne, administracyjne, państwowe oraz filozofię prawa. Wieloletni poseł na sejm galicyjski, a w okresie pierwszej wojny światowej był czołowym rzecznikiem proaustriackiej koncepcji odbudowy polskiej państwowości. Był prekursorem ujednoczenia systemów prawa cywilnego trzech zaborów – ich prawodawstwa. Jednym z najważniejszych jego dzieł był *Projekt konstytucji*, który ukazał się w 1928 r. i był inspiracją dla nowych form ustrojowych dla Polski.

obywateli w życie publiczne. Samorząd, jako sposób sprawowania władzy może działać jedynie w państwie zdecentralizowanym czyli takim, w którym wspólnoty lokalne zostaną wyposażone w prawne instrumenty. Umożliwi to podejmowanie decyzji, które służą własnym interesom i na własną odpowiedzialność, a kompetencje władz państwowych sprowadzają się jedynie do nadzoru legalności²³⁵.

Poszerzenie zakresu decentralizacji pozwala organom władzy państwowej skoncentrować się na rozwiązywaniu istotnych kwestii społecznych. Innym ważnym czynnikiem jest rola społeczności lokalnych, a dokładnie spełnienie ich postulatów oraz przejmowanie przez nie coraz większych obszarów spraw społecznych. Tak tworzy się proces decentralizacji – przejmowanie przez jednostki określonych zakresów władzy.

W ramach tych jednostek można wprowadzić podział na trzy grupy:

- Jednostki administracyjne szczebla organów centralnych, które są niżej usytuowane w hierarchii administracji i w ramach łatwego dostępu do obywateli są zlokalizowane w terenie (delegacje).
- Narodowe agencje – wyspecjalizowane instytucje, które wykonują w ramach posiadanych środków i kompetencji określone zadania z zakresu władzy centralnej.
- Samorządowe organy władzy terenowej, które całkowicie przejmują od władz centralnych kompetencje w określonych sprawach. Dotyczy to zarówno sprawowania samej władzy jak i posiadanych środków²³⁶.

Konstytucja gwarantuje samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej²³⁷. Okres Polski Ludowej był przykładem silnego zespolenia zadań publicznych i decyzyjności na szczeblu centralnym, co prowadziło do jego rozbudowy. Transformacja ustrojowa spowodowała proces decentralizacji szczególnie w zakresie samorządowych jednostek terytorialnych. Jako pierwsze kompetencje samorządu zostały nadane gminom w 1990 roku, a dziewięć lat później województwom i powiatom. Poprzez podział władzy i kompetencji każdy szczebel zachował pełną autonomię, a współpraca między poszczególnymi szczeblami odbywała się na zasadach dobrowolności. Decentralizacja obejmuje głównie przekazywanie określonych zadań w płaszczyźnie pionowej. W płaszczyźnie poziomej ograniczone są one kompetencjami poszczególnych organów. W związku z tym istotną

²³⁵ J. Regulski, op. cit., s.196.

²³⁶ S. Golinowska, M. Boni, *Nowe dylematy polityki społecznej*, Nr 65, Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych, Raporty CASE, Warszawa 2006, s. 48.

²³⁷ H. Izdebski, op. cit., s. 21.

rolę odgrywa samorząd terytorialny, który skutecznie realizuje zadania w zakresie zadań społecznych i spraw lokalnych²³⁸. Samorząd wykonuje zadania, które przekazane są w ramach decentralizacji przez państwo. Funkcjonowanie samorządu uzależnione jest od ustawodawcy, a jego samodzielność nie określa pełnego uniezależnienia od państwa. Określone są organy nadzoru, które w danych sytuacjach powodują, że państwo ma możliwość ingerencji w działanie samorządu. Jej granice ustalają ustawy, a nadzór i kontrola prowadzona jest w oparciu o kryterium legalności²³⁹. W celu właściwej realizacji zadań oraz uzasadnionego inwestowania środków i zasobów publicznych tworzone są przez państwo podmioty oraz struktury, które mają wspierać obszar zarządzania częścią spraw publicznych. W związku z powyższym podstawowym warunkiem decentralizacji jest powstanie samorządu terytorialnego²⁴⁰.

W odniesieniu do doktryny państw zachodnich np. Francji, Niemiec, Szwajcarii, warunkiem uznania zbiorowości jako wspólnoty terytorialnej jest zabezpieczenie materialne wykonywanych zadań publicznych. Tak też obok przekazania samorządom funkcji i kompetencji niezbędne jest przekazanie środków materialnych do ich realizacji. Zarówno decentralizacja finansów publicznych jak i decentralizacja w zakresie zadań publicznych powinny działać na tych samych zasadach. Polega ona na przenoszeniu środków finansowych ze szczebla centralnego do jednostek samorządu terytorialnego. Widoczny jest bardzo silny związek oddziaływania procesów decentralizacji na poziom funkcjonowania sektora finansów publicznych. Ten z kolei przekłada się na efektywność oraz rozwój społeczno – gospodarczy państwa i społeczeństwa. Innym istotnym czynnikiem określającym poziom decentralizacji jest stworzenie przez państwo warunków demokratyzacji życia politycznego oraz wolność wypowiedzi, wniosków, postulatów i wyrażania niezadowolenia przez dane grupy społeczne²⁴¹.

W doktrynie samorządu terytorialnego obok decentralizacji administracji publicznej funkcjonują podmioty niepubliczne działające w obszarze działań samorządu terytorialnego. Są to organy administracji rządowej, zakłady administracyjne, organy przedsiębiorstw, organizacje społeczne oraz podmioty prywatne, które wykonują

²³⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, Samorząd Terytorialny, 2002 nr 3, s. 3-4.

²³⁹ Por. Konstytucja, Art. 171, ust. 1 „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”.

²⁴⁰ Por. W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania 543, OF. Wyd SGH, Warszawa 2006, s. 31.

²⁴¹ M. Miszczuk, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*. [w:] A. Pawłowska, *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Norbertinum, Lublin 1999, s. 122-123.

funkcje administracji publicznej. Można wyodrębnić cztery typy podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej:

- współdomena – podmiot niepubliczny, mimo, że nie wykonuje działań i nie ma wsparcia ze strony podmiotów administracji to działa w sferze jej celów;
- wspieranie działalności podmiotów niepublicznych, które należą do administracji;
- współuczestniczenie w realizacji zadań administracji publicznej;
- kooperacja – wykonywanie usług przez podmioty niepubliczne²⁴².

Okres rekonstrukcji samorządu terytorialnego po 1990 roku wskazuje, że system administracyjny w Polsce nadal miał charakter scentralizowany a kwestie związane ze sprawami publicznymi opierały się nadal na przewadze struktur resortowych nad terytorialnymi. Podobnie wyglądał obieg informacji i przepływ środków finansowych. Samorząd terytorialny dysponował znikomą ilością środków publicznych i stanowił niewielkie ogniwo systemu administracji publicznej. W omawianym czasie administracja rządowa posiadała w swojej dyspozycji 90% całości środków publicznych. Dalszym krokiem w kierunku procesu decentralizacji była realizacja programu pilotażowego reformy administracyjnej²⁴³. Zwiększenie roli samorządu terytorialnego, jego udział w zarządzaniu sprawami publicznymi i wyrównanie tych dysproporcji nastąpiło w 1998 roku. Kolejnym punktem w kierunku umocnienia procesu decentralizacji był rok 1999 i utworzenie nowego szczebla administracji terenowej. Zlikwidowano 49 województw i przekształcono je w 16 głównych urzędów wojewódzkich i 33 zamiejscowych. Likwidacji uległo 267 państwowych urzędów rejonowych, a na ich miejsce powołano 308 ziemskich urzędów powiatowych i 65 urzędów grodzkich. Średnia wielkość powiatów polskich to 103 000 ludności, a w powiatach ziemskich 80 000. Mimo tej reformy wielkość porównywalnych jednostek II szczebla samorządowego w państwach Unii Europejskiej wygląda następująco:

²⁴² P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, Państwo i Prawo, 2001, nr 20, 49-50.

²⁴³ Miejski Program Pilotażowy, uchwalony 13 października 1992 r., powołany przez rząd Hanny Suchockiej w latach 1992-1993, przygotowany przez Michała Kuleszę – Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej. W jego ramach przygotowano reformy powiatowe oraz opracowano *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej* oraz liczne projekty legislacyjne i organizacyjne, w tym projekt mapy powiatowej (320) powiatów i trzy kierunkowe warianty podziału wojewódzkiego. Program pilotażowy był realizowany w latach 1993-1995. Od 1 stycznia 1996 r. Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych zastąpiła z dniem 1 stycznia 1996 r. program pilotażowy.

- Francja – departament 580 000 mieszkańców
- Wielka Brytania 900 000 mieszkańców
- Niemcy 255 000 mieszkańców
- Hiszpania 752 000 mieszkańców
- Grecja 206 000 mieszkańców²⁴⁴.

Powstanie 373 powiatów w dalszym ciągu budzi dyskusje i spory czy ta reforma w pełni zrealizowała założenia decentralizacji państwa. Gminy i powiaty stały się jednostkami samorządu terytorialnego, natomiast województwa jednostkami podziału regionalnego. Według tych opinii mimo powstania systemu samorządu wojewódzkiego i powiatowego w dalszym ciągu nie zrealizowano postanowień konstytucyjnych. Nadal nie została ograniczona władza administracji centralnej, która posiada szeroko rozbudowane procedury m.in. zezwoleń, licencji i koncesji oraz rozrasta się ilościowo²⁴⁵. Reformy administracyjne z 1998 i 1999 roku wprowadziły szesnaście regionów samorządowych, które później w klasyfikacji europejskiej określone zostały, jako NUTS II²⁴⁶. Zgodnie z założeniami reform władze regionalne powinny być bardziej niż samorządy lokalne skoncentrowane na rozwoju gospodarki. Konsekwencją nowych przepisów – szesnaście sejmików uchwaliło poszczególne strategie rozwoju województwa, które dawały większe możliwości w kreowaniu, rozwoju współpracy międzyregionalnej. Warunkiem nadrzędnym do realizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego jest wysoki poziom centralizacji systemu rozwoju regionalnego przy wykorzystaniu odmiennych zasobów, cech i możliwości rozwojowych wszystkich regionów²⁴⁷.

Głównymi czynnikami, które stanowią o pozytywnym aspekcie decentralizacji są:

- samodzielne wykonywanie powierzonych zadań korzystnie kształtuje sytuację w danym regionie,

²⁴⁴ Dane na podstawie statystyki Unii Europejskiej, NUTS III – 45 subregionalne jednostki – Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, ([fr.](#) *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*, [ang.](#) *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Standard geokodowania, który funkcjonuje w Unii Europejskiej dla potrzeb identyfikowania statystycznych jednostek terytorialnych. W prawie wspólnotowym od 1998 r., a od 2003 r. działa na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie NUTS. Od 2005 r. nowelizacja objęła klasyfikacją NUTS kolejne regiony w ramach 10 nowych krajów członkowskich. Głównym założeniem klasyfikacji NUTS jest rozwiązanie problemów różnorodności podziałów administracyjnych krajów członkowskich UE.

²⁴⁵ J. Muszyński, op. cit. s.20-21.

²⁴⁶ NUTS II - w Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych oznacza 16 regionów (województw).

²⁴⁷ *Raport o polityce regionalnej*, Departament Polityki Regionalnej MGiP, Warszawa 2004, s. 113-114.

- wpływ na realizację własnych zadań ma lepsze przełożenie niż zadania narzucone,
- kreatywność i świadomość społeczna przekładają się na działania samorządu, który jest w rękach obywateli,
- upodmiotowienie jednostek lokalnych i demokratyzacja powodują zmiany w świadomości społecznej, również w zakresie szeroko rozumianej wolności,
- wzrost integracji społecznej i umacnianie więzi obywatelskich,
- bliskość decydentów w odniesieniu do przedmiotu decyzji, lepszy i dokładniejszy obieg informacji,
- mniejszy stopień hierarchicznego podporządkowania, co usprawnia działalność administracji,
- wzrost kultury administracji, która ogranicza działania centralistyczno-biurokratyczne.

Z całą pewnością samorząd stanowi jedną z postaci administracji zdecentralizowanej²⁴⁸. Jednym z priorytetów państwa powinno być włączenie aparatu administracji państwowej do sprawnego funkcjonowania sektora publicznego i realizacji jego zadań. W ogólnym ujęciu funkcją państwa jest tworzenie właściwych warunków organizacyjnych, które odpowiadają tym zadaniom²⁴⁹. Decentralizacja w aspekcie politycznym jest istotnym elementem demokracji, która stwarza obywatelom możliwości i szansę w sposobie oddziaływania na organy centralne. Wpływa to na racjonalne zobrazowanie funkcji administracji centralnej i działa pozytywnie na stabilność polityczną. Ponadto daje szansę społeczeństwu prezentowania swoich aspiracji i preferencji oraz możliwości wyboru przedstawicieli spośród własnego grona – społeczności. Innymi wynikami tego zjawiska obok wpływu na poprawę bytu gospodarczego jest możliwość poczucia autonomii przez dane społeczeństwo, poprawa ładu społecznego i działanie przeciw określonym zachowaniom separatystycznym w różnych regionach²⁵⁰. Proces decentralizacji umożliwia opracowanie regionalnych programów odnośnie: oświaty, gospodarki komunalnej, walki z bezrobociem, kultury, sportu i turystyki itp. Ponadto decentralizacja środków umożliwi lepszą kontrolę

²⁴⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.

²⁴⁹ Por. A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego. Struktury terytorialne a zadania korporacji samorządowych*, „*Samorząd Terytorialny*” z. 10, 1992, s. 54.

²⁵⁰ I. Koza, *Efekty funkcjonowania jednostek samorządu powiatowego w Polsce*, *Zeszyty naukowe WSEI*, nr 5/2012, s. 192.

dysponowania nimi przez społeczności lokalne niż przez scentralizowane organy władzy publicznej. Jednocześnie powoduje to zwiększenie odpowiedzialności lokalnej władzy w zakresie realizacji powierzonych im zadań. Z drugiej strony efektem tych działań jest często podejmowanie bardziej racjonalnych zadań w zakresie wydatków budżetowych przez samorządy niż instytucje centralne. Ponadto decentralizacja obok zachodzących procesów demokratycznych, politycznych i gospodarczych powoduje zwiększenie świadomości społecznej w zakresie wolności i zaspokajania potrzeb jednostkowych i zbiorowych. Społeczności, dysponując szczegółowymi informacjami o lokalnych potrzebach, są bardziej kreatywne i odpowiedzialne za sprawy, które są w kręgu ich zainteresowania.

W opracowaniach naukowych odnośnie decentralizacji można wskazać trzy rodzaje jej źródeł:

- społeczno-polityczne, które włączają czynnik społeczny w tym wypadku obywatelski w strukturę administracji. Proces ten umożliwia bieżący i autentyczny udział społeczeństwa – obywateli w podejmowanych decyzjach administracyjnych, które mają przełożenie na sprawy publiczne;
- ekonomiczne, opierające się na zdolnościach do podejmowania rozstrzygnięć i samodzielnych decyzji w zarządzaniu własności państwowej nie tylko ze szczebla centralnego;
- techniczne, które zapewniają bezpośrednią styczność administracji z załatwianymi sprawami. W ten sposób eliminowane są różnice między istotą zadań publicznych, a poziomem organu, który je realizuje. Centralizacja zazwyczaj doprowadza do rozwiniętej biurokracji, skomplikowanej działalności administracji i długotrwałego załatwianiu spraw.

Przedstawione przesłanki decentralizacji są również istotne dla podstaw sposobu organizacji funkcjonowania aparatu administracji²⁵¹. Mimo, że powyższe rozważania tworzone były w latach Polski Ludowej i odnosiły się do ówczesnej rzeczywistości ustrojowej, w dalszym ciągu w sporej mierze są aktualne i stanowią pewne sugestie i przemyślenia do wykorzystania w opracowaniach naukowych.

Podział kompetencji wyznaczony jest poprzez zasadę pomocniczości – posługując się regułą, że państwo stanowi organizację pomocniczą. Oznacza to zmniejszenie kompetencji administracji rządowej, a w rezultacie ich decentralizację

²⁵¹ Por.: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 40.

i przekazywanie „w dół” dla jednostek, które znajdują się bliżej obywatela. Należy jednak rozróżnić decentralizację od dekoncentracji. Decentralizacja określa przekazanie części uprawnień i środków dla autonomicznych jednostek, natomiast dekoncentracja stanowi przekazanie uprawnień w ramach tego samego systemu zarządzającego.

Po II wojnie światowej państwa Europy Wschodniej podążały drogą socjalizmu, w kierunku władzy centralnej. Wielu analityków stawiało sobie pytanie: jaki procent kontroli państwa może służyć dobru wspólnemu, jakim jest całe społeczeństwo. W obliczu zimnej wojny widoczny był pojedynek, próba sił pomiędzy ideologiami i dwiema odmiennymi teoriami, które skrajnie opierały się na polityce centralizacji i decentralizacji państwa. Najwidoczniej przejawiało się to w aspektach gospodarczych: gospodarce wolnorynkowej i planowaniu centralnemu. Dogłębnym przykładem i porównaniem był podział Niemiec na Zachodnie i Wschodnie. Z chwilą upadku muru berlińskiego obnażone zostało planowanie centralne i zapaść gospodarcza, społeczna, socjalna, jaką była spuścizna Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Sama wydajność siły roboczej oraz standardów życia społecznego Niemiec Wschodnich stanowiła ponad jedną trzecią jej zachodniego sąsiada²⁵².

Dzięki tym doświadczeniom, w chwili obecnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej widoczny jest wzrost wydatków lokalnych. Polska podobnie jak Czechy, Francja, Wielka Brytania, Węgry, Łotwa i Estonia zaliczana jest do państw o średnim poziomie decentralizacji, który kształtuje się na poziomie 10-15% PKB. Grupę państw o najniższym poziomie decentralizacji w odniesieniu do wydatków lokalnych, który nie przekracza 10% PKB stanowią Austria, Belgia, Bułgaria, Portugalia, Rumunia, Słowenia. Najwyższe wydatki na poziomie decentralizacji ponad 15% PKB odnotowano w Danii, Włoszech, Finlandii, Szwecji i Holandii. Rozbieżność stopnia decentralizacji w państwach UE wynika m.in. z występującej liczby poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz zakresu realizowanych zadań i przekazywanych kompetencji do władz samorządowych. Powyższe dane z 2008 roku można uzupełnić o lidera europejskich wydatków w ramach decentralizacji na poziomie 33% Danię i zamykający grupę Cypr z zaledwie 2%.

Z jednej strony wydatki lokalne powodują wzrost gospodarczy oraz zgodnie z badaniami poprawiają sferę jakości życia. Ponadto zwiększa się jakość świadczonych usług, zmniejszają nierówności społeczne, zwiększa się saldo migracji zewnętrznych,

²⁵² A. Greenspan, *Era zawirowań*, Warszawa 2008, s. 153.

rośnie ilość i jakość funkcjonowania podmiotów gospodarczych na obszarach wspólnoty samorządowej. Z drugiej strony istnieje pewne ryzyko, które wiąże się z deficytem budżetowym, poszukiwaniu przez organy samorządowe nowych źródeł finansowania, co z kolei może doprowadzić do uchwalania wysokich stawek podatków i opłat lokalnych. Dług samorządowy i ujemny wskaźnik budżetu mogą spowodować skutki, które swym zasięgiem stanowią konsekwencje o charakterze makroekonomicznym. Jedną z dróg wyjścia z takiej sytuacji i zwiększeniem efektywności działań publicznych jest współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami prywatnymi w ramach umowy partnerstwa publiczno – prywatnego. Samorząd terytorialny wyposażony jest w dochody publiczne i jednym z jego zadań jest wykonywanie części zadań publicznych. W gospodarce rynkowej rola samorządu sprowadza się do poszukiwania prawidłowości i udziału w wydatkach lokalnych w ramach budżetu jednostek samorządu lokalnego²⁵³. W ramach rozwoju społecznego sukcesywnie rosną koszty, a w konsekwencji wydatki publiczne²⁵⁴.

W obecnie funkcjonujących państwach istnieje podział zgodnie z kryterium terytorialnym na instytucje centralne oraz regionalne. Istota decentralizacji jest konieczna, jako rozszerzenie autonomii dla jednostek regionalnych w postaci przekazania pewnych kompetencji i obowiązków przez organy centralne. Jednocześnie są obszary, które dają podstawy funkcjonowania władzy centralnej, która posiada ogólną kontrolę nad życiem gospodarczym państwa i kontroluje takie dziedziny jak handel zagraniczny, komunikację i transport. Czynnikiem, które przemawiają za dalszym wzmocnieniem władzy centralnej kosztem jednostek lokalnych i samorządowych są:

- Jedność narodowa – reprezentowanie interesów całości, narodu. Władze centralne stanowią gwarancję interesów całej wspólnoty – narodu, a nie jedynie grup mniejszościowych, etnicznych, regionalnych czy różnych grup nacisku;

²⁵³ S. Kańduła, *Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 620, 2010, s. 9.

²⁵⁴ Prawo Adolfa Wagnera, stały wzrost wydatków publicznych, względnych w odniesieniu do PKB i bezwzględnych. Powyższe tezy przedstawione zostały w czterotomowym dziele *Finanzwissenschaft*. W oparciu o ten pogląd, autor udowadnia, że mechanizm rynkowy nie jest w stanie sprostać potrzebom społeczeństwa, gdyż jego potrzeby publiczne rosną w szybszy sposób, niż potrzeby indywidualne. Na taki stan rzeczy składa się m.in. wzrost liczby ludności oraz bardziej złożone struktury państwowej.

- Jednolitość – władze centralne gwarantują jednolite ustawodawstwo i świadczą różne usługi publiczne (system podatkowy, prawny, oświatowy, pomocy społecznej) dla ułatwienia funkcjonowania obywateli;
- Równość – władze centralne kontrolują i korygują nierówności spowodowane faktem zróżnicowania dysproporcji finansowych i socjalnych dla danych regionów;
- Dobrobyt – centralizacja jest ściśle połączona z rozwojem gospodarczym. Polityka władz centralnych zapewnia zrównoważony wzrost, zarządza wspólną walutą, polityka podatkową, wydatkami w zakresie infrastruktury dróg, kolei, lotnisk.

Centralizacja istnieje i ma swoje uzasadnienie w określonych granicach funkcjonowania państwa. Jednocześnie we współczesnych państwach nie ma możliwości sprawowania całkowitej władzy z ośrodków centralnych nad dziesiątkami czy setkami milionów obywateli. Świadczenie wszystkich usług i funkcji administracyjnych przez państwo doprowadziłoby do chaosu biurokratycznego i niewydolności administracyjnej. Tak, więc czynnikami, które powodują i przemawiają za przenoszeniem uprawnień decyzyjnych z organów centralnych na lokalne są:

- Uczestnictwo – władze regionalne są bardziej efektywne niż centralne w zakresie umożliwienia obywatelom uczestnictwo w życiu politycznym i społecznym w danej zbiorowości lokalnej. Powoduje to powstawanie lepiej wykształconego i poinformowanego społeczeństwa.
- Zdolność reakcji – instytucje lokalne lepiej znają potrzeby danej społeczności. Tworzy się pewna więź między wyborcami, a władze centralne skuteczniej reagują na potrzeby danych społeczności lokalnych.
- Legitymizacja – podejmowanie decyzji przez władze lokalne są bardziej zrozumiane i uzasadnione. Bliskość do mieszkańców danej społeczności ma zdecydowanie lepsze przełożenie niż decyzje zapadające we władzach centralnych.
- Wolność – decentralizacja dzięki rozproszeniu władzy chroni wartość najważniejszą dla obywatela – jego wolność. Tworzona jest struktura mechanizmów równowagi, które powodują kontrolę władz centralnych i samych organów lokalnych²⁵⁵.

²⁵⁵ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 200-201.

Podsumowując – działania związane z samorządem nie są wykonywane dla nich samych, ale w celu zapewnienia mieszkańcom dostępu do usług²⁵⁶. Warunkiem decydującym o powodzeniu lub porażce podmiotów samorządu jest prawidłowe wykonywanie zadań przez władze lokalne. Realizacja zadań – powierzenie zadań samorządowych, jako własnych w ramach decentralizacji administracji publicznej powoduje lepsze ich wykonywanie. Istotą decentralizacji jest podział władzy i przekazywanie wybranych zadań – delegowanie uprawnień do decydowania na niższy szczebel hierarchiczny. To przemieszczanie się ośrodka decyzji „niżej” powoduje zmniejszenie ilości spraw decyzyjnych, rozstrzygnięć i rozwiązań dla wyższych instancji organów administracji. Aby prawidłowo funkcjonowały zarówno instancje przekazujące swe decyzje i uprawnienia jak i instancje je otrzymujące - niższego szczebla konieczna jest rola aparatu pomocniczego. W odniesieniu do administracji publicznej są to podmioty obsługujące aparat w postaci urzędów, jednostek i zakładów administracyjnych. Z ustaw samorządowych wynika, że organy wykonują określone zadania przy pomocy aparatu administracyjnego. Na szczeblu gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym – wójt, burmistrz, prezydent – wykonują zadania przy pomocy gminy. Na podstawie uchwały rady gminy można tworzyć jednostki organizacyjne w celu wykonywania określonych zadań. Na szczeblu powiatu, zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym – zarząd wykonuje zadania powiatu przy udziale starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych. Ustawa o samorządzie wojewódzkim stanowi, że zarząd wykonuje zadania województwa przy udziale urzędu marszałkowskiego oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub osób prawnych²⁵⁷.

Zasada pomocniczości wprowadziła nowy podział kompetencji, który określa, że państwo jest organizacją pomocniczą, a tym samym ograniczone są kompetencje administracji rządowej i uruchomiony proces decentralizacji – przekazywanie ich „bliżej obywatela”. Istotną kwestią jest odróżnienie procesu decentralizacji i dekoncentracji. Decentralizacja stanowi proces przekazywania uprawnień władzy i środków pomiędzy jednostkami autonomicznymi, natomiast dekoncentracja zamyka się w przekazywaniu uprawnień „w dół” w ramach tego samego systemu zarządzającego. Ponadto w procesie dekoncentracji odpowiedzialność za właściwe

²⁵⁶ Por. Clarke, J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*. [w:] P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 97.

²⁵⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, op. cit., s. 251.

wykorzystanie środków pozostaje w gestii tego samego organu, który przekazał pewne zadania do wykonania danej – podporządkowanej jednostce, a tym samym w ramach uprawnień dekoncentrowanych można je w każdej chwili cofnąć. W przypadku decentralizacji, przekazanie uprawnień i odpowiedzialności nie zachodzi w wyniku jednostronnej decyzji, ale jest skutkiem zmiany prawa, które obejmuje przekazanie uprawnień i odpowiedzialności w zakresie realizacji danych zadań. Dzięki procesowi decentralizacji państwa mamy do czynienia z ograniczeniami zadań i odpowiedzialności administracji rządowej. Samorząd wykonując zadania administracji państwowej w ramach decentralizacji posiada silne powiązania z państwem. W związku z powyższym państwo za pośrednictwem własnych organów może wpływać na działalność samorządu. Powyższe działania muszą jednak być ściśle określone przez przepisy prawa. Oznacza to dokładne opisanie sytuacji, w jakich administracja państwowa może ingerować w działania organów komunalnych. Tak więc samorząd nie jest i nie może być organizacją autonomiczną²⁵⁸. Samodzielna gmina jest jednostką samorządową, ale nie jest jednostką autonomiczną w pojęciu zgodnym z doktryną prawa państwowego. Jej samorządność opiera się na prawach do wydawania przepisów miejscowych, władztwa finansowego, osobowego odnośnie samodzielnej polityki personalnej, spraw organizacyjnych oraz planowania. Jednocześnie samorządność jest związana z odpowiedzialnością własnej gminy w ramach samodzielnego wykonywania zadań. Przedmiotem samorządu jest wykonywanie administracji publicznej w wyznaczonym zakresie²⁵⁹.

2.4. Teorie samorządu

Powstanie ustroju demokracji obywatelskiej powiązane jest z wykształceniem się samorządu, jako instytucji władzy lokalnej. Decentralizacja administracji państwowej przyczyniła się do powstania gminy oraz innych form samorządu, takich jak zawodowy i gospodarczy. W naszym kraju po okresie transformacji ustrojowej rozpoczęła się szeroka dyskusja na temat samorządu, a uczeni z takich dziedzin jak: politologia, administracja, prawo, ekonomia i socjologia zgromadzili bogaty dorobek naukowy. W literaturze różnie definiowane jest pojęcie samorządu. Pierwsze elementy i rozważanie, które były bliskie idei samorządu działającego w oparciu działających

²⁵⁸ Por. Z. Niewiadomski, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 83.

²⁵⁹ B. Dolnicki, op. cit., s. 22.

instytucji państwowych pojawiły się w starożytności. Przejawiały się one w postaci nadawania pewnej samodzielności krajom podporządkowanym przez imperia. W okresie średniowiecza funkcjonował samorząd miejski i tworzyły się komuny stanowe. W pewien sposób powyższe rozwiązania dały początki do powstania nowoczesnego samorządu. Przełomem w tym procesie ewolucji był upadek państwa feudalnego i okres Wielkiej Rewolucji Francuskiej w 1789 roku. Samorząd nie stanowi jedynie pojęcia jednowymiarowego, które odnosi się wyłącznie do stosunków terytorialnych. W szerokim jego ujęciu, swoim zakresem działania obejmuje samorząd zawodowy oraz inne zrzeszenia i związki podmiotów obywateli. W zawężonym znaczeniu samorząd sprowadza się do samorządu terytorialnego. Już w okresie międzywojennym, poddając analizie typologie samorządu, wyodrębniono: związki terytorialne i nieterytorialne. Związki terytorialno-korporacyjne działają w odniesieniu do przynależności terytorialnej. Przykładem takiego związku jest samorząd terytorialny. Obywatel na mocy ustawowo unormowanego stosunku do danego terytorium oraz niezależnie od swojej woli staje się członkiem danego związku. Natomiast związki nieterytorialne (specjalne) funkcjonują na podstawie zasad dobrowolności zrzeszania się członków, takich jak: samorząd gospodarczy, zawodowy, itp.²⁶⁰. W teoriach części autorów zajmujących się tą problematyką – samorząd terytorialny i samorząd specjalny należą do samorządu korporacyjnego. W tym odniesieniu jest on rozumiany, jako zrzeszenie określonych podmiotów prawa, które zgodnie z ustawami wykonują określone zadania publiczne (samorząd zakładowy, akademicki, studencki, ubezpieczeniowy). Samorząd zawodowy stanowi związek publicznoprawny, natomiast samorząd gospodarczy w polskim ujęciu sprowadza się do koncepcji podkreślających fakultatywny charakter więzi, jakie łączą przedsiębiorców zrzeszonych w izbach gospodarczych.

Administracja jako termin, zgodnie z definicją i genezą pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare* i oznacza prowadzenie, służenie, posługiwanie i wykonywanie. Administracja staje się publiczna wówczas, kiedy dotyczy potrzeb zbiorowych. Według jednej z teorii „*administracja jest planowym zgrupowaniem ludzi, którzy służą pewnej misji publicznej, a następnie dopiero poprzez tych ludzi suma urzędzeń, którymi dysponują*”²⁶¹. Administracja wykonuje swoje zadania poprzez własne organy lub przez

²⁶⁰ M. Czepczyński, *Miasto w czasach transformacji*, UM Gdańsk 2011, s. 14.

²⁶¹ Jerzy Stefan Langrod (ur. 20.09.1903 r., zm. 24.12.1990 r.) – polski prawnik, specjalista prawa administracyjnego, organizacji i zarządzania. Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego – wydział prawa

inne podmioty administracji. Warunkiem jej prawidłowego działania jest wyodrębnienie z części aparatu administracji państwowej, działanie w imieniu i na rachunek państwa oraz posiadanie uprawnień, które pozwalają na korzystanie ze środków i działania w ramach posiadanych kompetencji. Administracja publiczna służy ustrojowi i stanowi aparat wykonawczy władzy politycznej, działa w ramach władzy wykonawczej w zakresie zgodnym z interesem publicznym. Ponadto administracja publiczna w skład, której wchodzi instytucje cywilne, wojskowe, rządowe i samorządowe jest odpowiedzialna za porządek publiczny oraz stan bezpieczeństwa państwa oraz życia obywateli. Powyższe funkcje administracji publicznej powinny charakteryzować każde nowoczesne państwo, niezależnie od uwarunkowań historycznych i kształtu administracji (państwa absolutne, liberalne, realnego socjalizmu)²⁶².

W stosunku do opracowań o samorządzie terytorialnym istnieją trzy poglądy, które rozpatrywane są jako teorie samorządu: naturalistyczna, państwowa i polityczna.

Zgodnie z naturalistyczną teorią samorządu terytorialnego wykształciła się wolność gminy. Samorząd został przeciwstawiony państwu, jako czynnik niezależny. Wspomniana gmina została wyprowadzona z naturalnego prawa komuny i to ona jest starsza od państwa, a państwo od gminy wywodzi swoje prawa. Ponadto na podstawie powyższej teorii gmina, jako instytucja jest równa państwu, a państwo w pewnym sensie jest federacją gminy. Gmina jest nietykalna dla państwa i to państwo istnieje dla gminy. W swoich kompetencjach gmina wykonuje własne nienaruszalne zadania wynikające z natury jednostki. Według czołowych myślicieli teorii naturalistycznej samorządu to gmina stanowi osobę prawną i w takim samym stopniu jak jednostka ludzka posiada własne, nienaruszalne przez państwo prawa²⁶³.

Według zwolenników tej teorii – samorząd stanowił niepaństwowy charakter działalności i był upatrywany jako rezultat wolności, naturalnego życia, sumienia, wyznania, sztuki i nauki.

i filozofii. W 1936 r. nadany przez Prezydenta RP tytuł naukowy profesora. Do 1939 r. był Kierownikiem Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UJ. Żołnierz w wojnie polsko-bolszewickiej, III powstaniu śląskim i jako porucznik piechoty w wojnie obronnej we wrześniu 1939 r. Podczas niewoli w oflagu w Edelbach od 1940 do 1945 r. napisał trzytomowe dzieło pt. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Po wyjeździe z Polski osiadł w Paryżu, w latach 1962-1975 prowadził wykłady z prawa administracyjnego na Sorbonie. Opublikował blisko 500 prac z zakresu nauk administracji i prawa administracyjnego, teorii organizacji i zarządzania oraz prakseologii.

²⁶² Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 26.

²⁶³ Jednym z teoretyków teorii naturalistycznej był Otto von Gierke (1841 – 1921) niemiecki historyk prawa, zwolennik kolektywizmu i teorii realnej osoby prawnej. Urodził się w Szczecinie, ukończył Uniwersytet Humboldta w Berlinie. Według jego teorii naturalistycznej samorządu to gmina jest naturalnym tworem, który tak jak jednostka ludzka, która posiada odrębne, nienaruszalne przez państwo prawa.

Patrząc na genezę gminy i uwarunkowania historyczne jest ona wcześniejszą formą władzy lokalnej i organizacji społecznej niż państwo, stanowi formę pierwotną, która poprzedzała powstanie państwa. W związku z tym powyższa teoria nie powstała na skutek prawa pozytywnego – państwowego, a jest wytworem pewnej kategorii prawa naturalnego. Porównując gminę do jednostki ludzkiej – posiada ona również prywatne-własne sprawy. Jednocześnie posiada sankcje prawne, które umożliwiają jej egzekwowanie swoich praw oraz nie podlega kontroli przez organy państwa. Według zwolenników powyższej teorii gmina jest kategorią historyczną, z punktu widzenia władzy lokalnej jest starsza niż państwo, zatem to nie gmina istnieje dla państwa, a państwo dla gminy. Poglądy te były bardzo rozpowszechnione w pierwszej połowie XIX wieku w Europie, a głównym hasłem sił liberalno-demokratycznych skierowanych w opozycji do absolutyzmu: „wolne gminy podstawą wolnych państw”. Teoria ta wywarła duży wpływ na ówczesne mieszczaństwo w reakcji na systemy autokratycznych rządów oraz przyczyniła się do ich obalenia w 1830 roku we Francji i Belgii oraz w 1848 roku w Austrii i Niemczech podczas Wiosny Ludów. Jednocześnie w okresie zwycięstwa liberalizmu nad absolutyzmem i tworzenia państwa konstytucyjno-demokratycznego, myśl ta nie mogła odgrywać dalszej roli w praktyce. Dotyczyło to szczególnie doktryny prawa naturalnego, która podkreślała wyższość władzy gminnej nad państwową, a w wielu przypadkach przeciwstawiała gminę państwu. Ponadto nie dostrzegali oni prawidłowości wynikającej z faktu, że gmina jest integralną częścią państwa, a nie jest od niego oderwana. Jednocześnie w chwili powstania państwa to właśnie ono stanowi najwyższą formę organizacji społecznej²⁶⁴.

Ideą teoretyków prawa naturalnego była odrębność osobowości gminy, która była poza państwem i jego porządkami prawnymi. Istota samorządu opiera się na załatwianiu spraw własnych obywateli, nienaruszalnych dla państwa, które gwarantowały nietykalność oraz prawo do nadzoru i rozstrzygania w sprawach własnego zakresu działania²⁶⁵.

W konsekwencji tej teorii – tworzące się dobrowolne federacje gmin tworzyły państwa. Gmina od czasów historycznych była najniższym, ale najważniejszym składnikiem państwa. Jednocześnie zgodnie z tą teorią zaczęto dzielić zakres zadań państwa na własne i zlecone. Dodatkowo samorząd terytorialny dodatkowo został

²⁶⁴ S. Wykretowicz, op. cit., s. 66-67.

²⁶⁵ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Reprint z 1990 r., Dział II, Paryż 1926, s. 45-46.

wyodrębniony w trójpodziale władzy, jako niezależna czwarta władza. Teoria naturalistyczna samorządu ma znaczenie historyczne, a jej założenia wywarły duży wpływ na teoretyczne rozważania o samorządzie w wymiarze lokalnej, zdecentralizowanej administracji publicznej.

Przeciwieństwem tej teorii była teoria państwowego charakteru samorządu, która zakładała istnienie samorządu tylko z woli państwa²⁶⁶. Naturalistyczna teoria samorządu zastąpiona została na początku XX wieku. Zgodnie z nią samorząd terytorialny jest traktowany w doktrynie prawa administracyjnego, jako część państwa. Zakres i rozpiętość zadań samorządu terytorialnego spowodowały jego wpływ na aktywny całokształt życia społeczności lokalnej²⁶⁷.

Według teorii państwa to właśnie państwo poprzez własne organy samodzielnie wykonuje i sprawuje władzę. Posiada ono kompetencje do przekazania części swojej władzy dla lokalnego społeczeństwa, które stanowią wyodrębnione podmioty prawne, które wchodzi w stosunki prawne z państwem. Funkcja samorządu sprowadza się do wykonywania władzy publicznej, praw zwierzchnich przekazanych dla korporacji samorządowych. Teoria polityczna określa teorie samorządu jako pewną myśl polityczną. Według tej koncepcji samorząd nie stanowi rozwiązania prawnego, jego istotą jest udział obywateli w funkcjonowaniu administracji publicznej oraz działalność kolegialnych organów samorządowych.

Założeniem powyższej teorii jest teza: „w sferze prawa publicznego nie istnieją równorzędne podmioty prawne, istnieje tam tylko jeden podmiot, a jest nim państwo”. W związku z powyższym samorząd opiera się na przepisach zdecentralizowanej administracji państwowej, które wykonuje władza lokalna niezależna hierarchicznie innym organom oraz samodzielna w granicach ustaw i przepisów prawa. Naukowcy zajmujący się działalnością samorządową w okresie międzywojennym w Polsce mówili o państwowym charakterze działalności jednostek samorządowych. Geneza i powstanie związków samorządowych wywodziło się nie z dobrowolności a z przymusu, który miał korzenie oparte na porządku prawnym w postaci ustaw. W myśl tych założeń, nie chodziło o wypełnianie praw jednostek samorządu, lecz o wykonywanie celów i zadań, które zostały przypisane przez państwową władzę ustawodawczą. Wykonywane zadania przez jednostki samorządowe (socjalne, sanitarne, policyjne, porządkowe) i sposób ich

²⁶⁶ *Istota i znaczenie samorządu*, fundacjaprym.pl/platforma/wp-content s. 2.

²⁶⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 135.

realizacji nie mogą być jedynie wolą związków samorządowych, ale muszą być zgodne z całym interesem publicznym zgodnie z ustawami państwowymi²⁶⁸. Podobny pogląd to wizja państwa, w którym samorząd stał się jego organem. Istota tej teorii opierała się na stwierdzeniu: „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, ponieważ poza państwem nie ma zadań publicznych”. Samo państwo stanowi obszar, w którym może działać sprawnie samorząd²⁶⁹. Pojęcie teorii samorządu politycznego powstało na bazie doświadczeń i rozwoju administracji oraz istoty gminy w Anglii. W XIX wieku pojawiła się teoria, która stwierdzała, że państwo tworzy organizm państwowy, który przeciwstawiając się dążeniom obywateli powoduje podporządkowanie i łączenie interesów społecznych – zmuszając w ten sposób obywateli do realizacji nałożonych przez państwo obowiązków. Według tej teorii o samorządowym charakterze gminy decydowali niezależni urzędnicy – sędziowie pokoju, którzy sprawowali władzę lokalną honorowo, bez pobierania wynagrodzenia. W przeciwieństwie do teorii państwowej, która utożsamiała samorząd z decentralizacją władzy publicznej – samorząd utożsamiano z dekoncentracją władzy publicznej poprzez dopuszczenie społeczeństwa do udziału w administracji publicznej²⁷⁰. Według teorii politycznej samorząd nie stanowi rozwiązania prawnego, ale jest myślą polityczną, której istotę stanowią obywatele, ich udział w administracji publicznej oraz funkcjonowanie kolegialnych organów samorządowych. Według jej założeń – samorząd nie powstał na bazie założeń prawnych, a jest jedynie tworem politycznym.

Historycznie – samorząd dał nowe impulsy i stworzył kolejne wyzwania dla nauki administracji. Europa w XIX wieku stanęła przed kolejnymi problemami do rozwiązania pod względem: budownictwa mieszkalnego, planowania przestrzennego,

²⁶⁸ J. Panejko, op. cit., s. 50.

²⁶⁹ Maurycy Jaroszyński (ur. 2.05.1890 r. – zm. 19.03.1974 r.) prawnik i specjalista prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, członek PAN. Absolwent Uniwersytetu Lwowskiego. Wykładał w Wyższej Szkole Handlowej, Uniwersytecie w Oksfordzie oraz do 1960 r. na Uniwersytecie Warszawskim gdzie kierował katedrą Prawa Administracyjnego. W okresie międzywojennym był prezesem Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego. Jego dorobek naukowy i zainteresowania obejmowały prawo administracyjne, postępowania administracyjne oraz zarządzanie gospodarką narodową. Współpracował przy kodyfikacji z zakresu postępowania administracyjnego, prawa ustroju i egzekucji administracyjnej w celu ujednoczenia systemów w II RP.

²⁷⁰ Rudolf von Gneist (ur. 13.08.1816 r. – zm. 22.7.1895 r.) niemiecki prawnik i polityk, twórca politycznej teorii samorządu, profesor Uniwersytetu w Berlinie, poseł Reichstagu i sejmu pruskiego. Specjalizował się w zagadnieniach związanych z samorządem terytorialnym. Według jego teorii samorząd terytorialny stanowił autonomiczną administrację powiatów i gmin, którą zajmowali się honorowi urzędnicy utrzymywani z podatku gruntowego. Miał duży wpływ na ustawodawstwo w Prusach, uniezależnienie sądownictwa od administracji, wprowadzenie sądownictwa administracyjnego i przekształcenie Prus w państwo prawne. Interesował się i ma dorobek w zakresie ustroju Wielkiej Brytanii, jego znane dzieła: *Współczesne angielskie prawo konstytucyjne i administracyjne, 1857-1863*.

zdrowia, opieki społecznej, zaopatrzenia w wodę, komunikacji itd. W obecnym czasie istniał już dobrze rozwinięty i przygotowany aparat administracji rządowej wraz z korpusem urzędniczym w szczególności w dużych miastach. W związku z powyższym szukano nowych rozwiązań, jakie stawał samorząd²⁷¹.

Opierając się na tezach uczonych, którzy rozpatrywali genezę niemieckiego samorządu terytorialnego można stwierdzić, że samorząd był korporacją prawa publicznego, które stwarzało warunki i dawało prawo do „samorządzenia się”. Przejaw tych przywilejów przejawiał się m.in. w możliwości wydawania własnych – niezależnych przepisów prawnych. Widoczny był tutaj wpływ nauki o naturalnych prawach gminy, która rozpatrywana była, jako instytucja równorzędna państwu, które nie mogło tych praw podważyć i naruszyć²⁷². Samorząd stanowi instytucję, która daje obywatelom narzędzia prawne do sprawowania samorządności poprzez rozwiązywanie własnych spraw i na własną odpowiedzialność.

Obecnie w Polsce funkcjonują odmienne założenia teoretyczne w kwestii modelu samorządu. Teoria państwowa samorządu terytorialnego stawia na pełną suwerenność państwa, które jest w stanie wykonywać swoje obowiązki i sprawować władzę bezpośrednio dzięki własnym organom. Jednocześnie jest w stanie przekazać jej część innym lokalnym społeczeństwom jako samorządowi terytorialnemu, który stanowi odrębny podmiot prawny. Istota samorządu sprowadza się do realizacji praw własnych, zwierzchnich przez korporacje samorządowe, które zostały odstąpione przez państwo. W przeciwieństwie do teorii naturalistycznej, samorząd nie jest przeciwstawny państwu jako element od niego suwerenny, niezależny²⁷³.

Celem jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb obywateli, którzy zamieszkują wspólny obszar – terytorium. Do realizacji powyższego założenia służy wykorzystywanie licznych usług publicznych, do których niezbędne są różnego rodzaju umiejętności i zasoby. Jedną z nowych teorii odnoszących się do roli kosztów w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego jest teoria zasobowa. Posiada ona charakter produkcyjny i jej założeniem jest rozpatrywanie organizacji jako

²⁷¹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 42-43.

²⁷² Marian Zimmermann (ur. 19.09.1901 r. – zm. 19.01.1969 r.) polski uczony, specjalista prawa administracyjnego, asystent i docent Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, profesor Uniwersytetu Poznańskiego. W trakcie II wojny światowej prowadził tajne nauczanie we własnym domu oraz był nauczycielem w Akademii Handlu Zagranicznego we Lwowie. Od maja 1945 r. kierował katedrą prawa administracyjnego na Uniwersytecie Poznańskim. 5 kwietnia 1946 r. został profesorem zwyczajnym prawa administracyjnego na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu Poznańskiego. Od grudnia 1948 r. był doradcą Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu.

²⁷³ P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny, zasady ustrojowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9.

zbiorów zasobów i umiejętności przy uwzględnieniu, że nie ma dwóch identycznych organizacji²⁷⁴. Na sprawne funkcjonowanie organizacji, w tym jednostek samorządu terytorialnego składa się prawidłowe wykorzystanie odpowiedniego zbioru czynników wytwórczych, a później przekształcenie ich w dobra i usługi²⁷⁵.

Samorząd terytorialny stanowi jeden z elementów w strukturze państwa, który posiada atrybuty państwa dające samodzielne realizowanie zadań publicznych w takich obszarach jak: finanse, majątek, kwestie prawno-organizacyjne. Dzięki działającym procesom informacyjno-decyzyjnym odbywa się kierowanie istotnymi sprawami o charakterze publicznym w wymiarze lokalnym i regionalnym. Obecny kształt samorządu powstał w wyniku walki jednostki o prawa publiczne. Proces ten krystalizował się w wyniku przemian państwa absolutnego w państwo konstytucyjne i samorządne. Jako samorząd należy rozumieć takie reprezentatywne grupy społeczne, które funkcjonują w oparciu o przepisy prawa pozwalające na sprawowanie administracji publicznej na zdecentralizowanych zasadach. Samorząd w swojej historii podlegał procesowi długotrwałej ewolucji, począwszy od teorii naturalnej – niezależnej od państwa, poprzez teorię zależności od państwa do podmiotu, który tworzony był przez państwo, ale niezależny hierarchicznie. Nowoczesny samorząd zakończył ten proces i ukształtował się w pełni w momencie, kiedy państwo uzyskało podstawy prawne, a jednostka otrzymała podmiotowe prawa publiczne. W III Rzeczypospolitej Polskiej model samorządu terytorialnego stosowany w praktyce ustrojowej, jest konsekwencją ustaleń obrad Okrągłego Stołu oraz późniejszymi zapisami w Konstytucji RP z 1997 roku. Pojęcie wspólnoty samorządowej w znaczny sposób sprowadza się do zasady subsydiarności²⁷⁶. Zasada powyższa określa sytuację, w której to władza powinna mieć znaczenie pomocnicze, które przejawia się działaniami wspierającymi w stosunku do jednostek, które ją ustanowiły. W przypadku, gdzie nie ma takiej konieczności, państwo powinno dać pole do działania społeczeństwu obywatelskiemu, a mieszkańcy sami powinni uczestniczyć w życiu gminy, powiatu oraz decydować o swoich sprawach.

Wzorem samorządu terytorialnego jest wspieranie wszystkich idei samorządu oraz pełne zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej.

²⁷⁴ J. Lichtarski, *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 37.

²⁷⁵ M. Wakula, *Koszty w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 765, Szczecin 2013, s. 358.

²⁷⁶ A. Kwiatkowski, *Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Studia administracyjne nr 4, 2012, s. 143.

2.5 Terytorium podstawą więzi społecznej

Samorząd sprawuje administrację poprzez daną zbiorowość osób, która w odniesieniu do samorządu terytorialnego odnosi się do społeczności zamieszkującej na danym terenie. Samorząd terytorialny stanowi społeczną i polityczną strukturę, która sprawuje władzę na określonym terytorium. Samorząd, zatem istnieje w określonych granicach przestrzennych jednostek zgodnie z podziałem terytorialnym państwa. Z historycznego punktu widzenia wynika, że samorząd powstawał zarówno na bazie jednostek już istniejącego podziału terytorialnego jak i jednostki zostały utworzone dla celów samorządu terytorialnego. Przykładem może być powołanie powiatów podczas reformy samorządu terytorialnego w 1998 roku. Wskazuje to na istotne różnice w pojęciach między podziałem terytorialnym państwa, a samorządem terytorialnym. Podmiot samorządu stanowi społeczność zamieszkująca na określonym obszarze, tworząca zorganizowany związek terytorialny. W wyniku wzajemnego łączenia się ludzi ze sobą tworzą się formy życia zbiorowego i rodzą się określone więzi społeczne.

Pojęcie terytorium stosowane w terminologii „nauk przestrzennych”²⁷⁷ oraz polskiej tradycji językowej oznacza obszar. Swoim zasięgiem odnosi się on do fragmentu Ziemi, który można wydzielić w danej skali i jest kontrolowany przez określony podmiot. Podmiotem tym są dane jednostki, grupy społeczne, instytucje i przedsiębiorstwa. Sam termin „terytorium” dokładniej podkreśla w przeciwieństwie do pojęcia „obszar” – jego terytorialność poprzez udział wspomnianych podmiotów, które danym obszarem rządzą lub współrządzą²⁷⁸.

Mówiąc o terytorium w znaczeniu politycznym to region, który stanowi największą jednostkę podziału administracyjnego państwa. Odnosi się to do kraju, w którym jest władza wybieralna, funkcjonuje podmiotowość prawna, budżet oraz znaczna liczba ludności na dużym obszarze. Region w odniesieniu do struktury organizacji terytorialnej państwa stanowi pośrednie ogniwo zarządzania między gminą lub powiatem, a instytucjami administracji centralnej. Jego charakter i stopień autonomii w zakresie podejmowania decyzji na poziomie władzy regionalnej jest

²⁷⁷ Sprowadza się do takich dziedzin nauki „spatial sciences”: socjologii, ekonomii, politologii miast i regionów, geografii społeczno-ekonomicznej, ekonomii przestrzennej, zarządzania i planowania przestrzeni.

²⁷⁸ *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej, polski wkład w debatę*, red. A. Baucz, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 238-241.

uzależniony od rozwiązań ustrojowych danego państwa²⁷⁹. Warunkiem istnienia takiego pojęcia regionu jest spełnienie niżej wymienionych uwarunkowań:

- Krystalizacja przestrzenno – materialna powoduje powstanie granic regionu. Składa się na nią działanie procesów integracji różnorodnych systemów działających w ramach związków, zespołów i układów społeczno-materialnych. Działania skupiają się na wyodrębnieniu przestrzennym i funkcjonalnym oraz powiązaniu tych systemów w jedną całość.
- Rozwój świadomości regionalnej – w ramach przekonań, poglądów oraz postaw ludzi w stosunku do terytorium – regionu, który stanowi miejsce ich zamieszkania i funkcjonowania. Stan świadomości społecznej tworzy wyznacznik tożsamości regionalnej.
- Rozwój instytucjonalny regionu – podzielony na dwa etapy. Pierwszy to stworzenie instytucji politycznych, ekonomicznych, kulturalnych działających w regionie w celu zapewniania integracji. Drugi polega na procesie instytucjonalizacji regionu w odniesieniu do jednostki podziału terytorialnego kraju. Sprowadza się on do nadania kompetencji dla regionu w zakresie administracji publicznej i specjalnej oraz nadania charakteru regionu administracyjnego.
- Stabilizacja regionu – ustalenie sytuacji wewnętrznej oraz pozycji regionu w odniesieniu do układu regionalnego kraju²⁸⁰.

Pojęcie regionu w ujęciu politologicznym zawiera charakterystykę opcji politycznych i doktryn na danym obszarze, stopień autonomii oraz uwzględnia dany podział administracyjno–terytorialny. W odniesieniu do socjologii, kryterium tym będzie: poziom integracji społecznej, tożsamość regionalna ludności, poczucie odrębności w stosunku do innych regionów oraz związki emocjonalne panujące na danym terytorium. Regiony w ujęciu etnograficznym charakteryzują się zjawiskami kulturowymi np. folklor, lingwistycznymi oraz wyznacznikami obyczajowymi²⁸¹.

Istnienie wspólnego terytorium, określonego układu przestrzenno–geograficznego jest podstawą istnienia i funkcjonowania danej zbiorowości społecznej, a w szczególności tej lokalnej. Społeczności zamieszkujące dane terytorium mimo

²⁷⁹ J. Węc, *Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” nr 2, 1994, s. 130.

²⁸⁰ Z. Chojnicki, *The region a perspective of change. Regional and Local Studies*. University of Warsaw 1993, s. 67-74.

²⁸¹ W. Kosiedowski, op. cit., s. 12.

zachodzących procesów kulturowych, ruchliwości, wpływów nowych rozwiązań oraz zmian urbanizacyjnych i industrializacyjnych zachowały w dużym stopniu swoją odrębność i trwałość. Istotą tych zależności jest współdziałanie jednostki ze społecznością, która wyznacza takie wzorce jak: prestiż, pozycja, autorytet, wzory życia. Na tej podstawie tworzą się elementy systemu lokalnego w małych zbiorowościach, które kształtują normy więzi lokalnych wśród mieszkańców. Bardzo ważnym czynnikiem w dobie globalizacji i tendencji rozwojowych w układach międzyregionalnych czy nawet ponadnarodowych jest szukanie własnych korzeni i kształtowanie więzi społecznych na terytoriach lokalnych²⁸².

Więzi społeczne tworzy społeczność lokalna, którą możemy zdefiniować, jako strukturę społeczną, na którą składają się społeczności sąsiedzkie posiadające zróżnicowane stopnie zintegrowania wewnętrznego. Na przykładzie miasta – kilka społeczności lokalnych tworzy podwaliny warstwy społecznej ogólnomiejskiej, która tworzy zbiorowość miasta. W aglomeracjach i dużych ośrodkach nie ma silnych relacji społecznych wszystkich uczestników danej społeczności lokalnej. Związki te budowane są w oparciu o mniejsze instytucje lokalne takie jak: placówka oświatowa, jednostka pomocnicza miejskiego samorządu terytorialnego, dom kultury, parafia, klub osiedlowy itp. Powyższe społeczności funkcjonują w dużych miastach w oparciu o proces instytucjonalizacji. Bardzo często to właśnie wspomniane instytucje lokalne – ich oddziaływanie wytyczają określone granice przestrzenne dla danej społeczności lokalnej. Wzajemne funkcjonowanie członków danej wspólnoty może stworzyć charakter zrzeszeniowy danej społeczności terytorialnej²⁸³. Pojęcie więzi społecznej możemy rozpatrywać jako jedną z nadrzędnych zasad organizowania się i łączenia danej zbiorowości oraz ich proces umacniania i trwałości.

Społeczność lokalna jest ściśle związana z perspektywą przestrzeni. W tym aspekcie przestrzeń społeczna odnosi się do miejsca – terytorium, które związane jest z daną grupą społeczną o określonych wspólnych cechach społecznych (struktura) i przestrzennych (infrastruktura)²⁸⁴. Ponadto przestrzeń społeczna charakteryzuje się funkcjonowaniem instytucji społecznych i powiązanych z nimi wartościami zespołów

²⁸² S. Wykrętowicz, op. cit., s. 93.

²⁸³ J. Kotus, *Terytorialne podsystemy społeczne o charakterze wspólnotowym w mieście*, Przegląd Geograficzny, Uniwersytet w Poznaniu 2006, s. 238.

²⁸⁴ K. Leśniak-Moczuk, *Instytucje społeczne w wiejskiej przestrzeni społecznej*, Uniwersytet Rzeszowski, 2011, s. 28.

ludzkich, których status społeczny wynika z obecności w przestrzeni²⁸⁵. Inny termin określa społeczność lokalną jako kręgi sąsiedzkie i inne zbiorowości zamieszkujące dane terytorium, w ramach którego z jednej strony zaspokajają podstawowe potrzeby życiowe, a z drugiej funkcjonują w oparciu o połączone więzi wspólnego miejsca, w którym żyją. Grupa lokalna stanowi daną zbiorowość zamieszkującą dane terytorium, oparta na spójnym systemie więzi i oddziaływań społecznych, w miarę możliwości samowystarczalna, charakteryzująca się silnym poczuciem przynależności i identyfikacji jednostki z grupą²⁸⁶. Pierwszymi społecznościami lokalnymi były wspólnoty wiejskie. Następnie na skutek migracji ludności wiejskiej powstała w osiedlach i zespołach mieszkaniowych zbiorowość lokalna, jako nowy element struktury przestrzennej. Istotnym elementem jest sprawne funkcjonowanie instytucji w ramach środowiska lokalnego. Głównymi dziedzinami tych instytucji są: rodzina, sąsiedztwo, polityka, administracja, przemysł, rolnictwo, handel, ochrona zdrowia, edukacja, kultura, religia i inne. Ogólne pojęcie środowiska lokalnego sprowadza się do grupy ludzi, która zamieszkuje względnie izolowane terytorium, posiadających wspólne tradycje, symbole i wartości, placówki usługowe, instytucje kultury. Ponadto istnieje między nimi więź społeczna, odrębność i wspólna gotowość działania w grupie, poczucie przynależności i wewnętrznego bezpieczeństwa. Typowymi środowiskami społecznymi, a tym samym charakterystycznymi obszarami danej przestrzeni życiowej są wieś i miasto. Na ich obszarach wyodrębniają się takie zachowania jak: obyczajowość, wychowanie, systemy stosunków społecznych, kultura²⁸⁷.

Wyzwaniami stojącymi przed miastami i regionami są skutki rozwijających się trendów globalizacyjnych. Dla samorządów lokalnych na szczeblu gmin, powiatów i województw są to różnego rodzaju zmiany o charakterze społecznym, ekonomicznym i kulturowym. W związku z tym muszą one stwarzać, jak najlepsze warunki dla obecnych użytkowników oraz w ramach swobodnego przepływu ludzi dla nowych użytkowników w ramach oferty terytorialnej. W efekcie tych działań miasta i regiony zmuszone są do współzawodnictwa o jak najlepsze odczucia społeczne, opinie obywateli i pozytywny wizerunek²⁸⁸.

²⁸⁵ B. Jałowicki, MS. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 314.

²⁸⁶ K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 1998, s. 201.

²⁸⁷ *Spoleczeństwo i polityka*, op. cit., s. 159.

²⁸⁸ E. Glińska, *Sposoby badania wizerunku miejsca*, Samorząd Terytorialny nr 11/2011, Warszawa 2011, s. 33.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego wyróżnia się trzy elementy, które charakteryzują funkcjonowanie wspólnoty obywatelskiej: wyodrębnione terytorium – miejsce zamieszkania członków wspólnoty, realizacja spraw publicznych i prywatnych wspólnoty oraz normatywnie ustalona organizacja. Podobne cechy w pewnym stopniu stanowią o pojęciu państwa, w którym istotą są: terytorium, jego mieszkańcy oraz ustrój, na który składają się władze publiczne. Podstawą jest terytorium, które określa i ustala obszar zamieszkania przez obywateli danego państwa. Kolejnym etapem jest określenie członków wspólnoty samorządowej, którzy funkcjonują i przebywają na danym terytorium: gminy, powiatu, województwa. Wspólnota zamieszkująca dane terytorium powstaje w wyniku zespolenia wspólnych interesów i potrzeb życiowych w określonym miejscu pobytu, które jest wyodrębnione przez zapisy w ustawach i innych formach prawnych²⁸⁹. To właśnie miejsce zamieszkania jest czynnikiem, bezpośrednio wpływającym na warunki i określającym szanse życiowe poszczególnych jednostek w danej zbiorowości.

Pojęcie samorządu terytorialnego już w swojej nazwie poprzez przymiotnik „terytorialny” określa, że struktura samorządu powiązana jest z podziałem administracyjnym państwa. Etymologiczna analiza pojęcia wskazuje na cechy samorządu i rekomenduje w swojej strukturze posiadanie określonego terytorium²⁹⁰.

Samorząd terytorialny ma charakter uniwersalny, dotyczy całego terytorium państwa, a tym samym swoim zasięgiem obejmuje wszystkich obywateli. Ludzie zamieszkujący dane terytorium tworzą ściśle powiązane lokalne wspólnoty samorządowe. Na tej podstawie tworzą się więzi społeczne, cywilizacyjne, gospodarcze i kulturowe, które dają możliwość publicznego wyrażania swoich poglądów, oczekiwań oraz podejmowania inicjatyw służących rozwojowi danej społeczności. Podstawą istnienia samorządu jest zamieszkiwanie przez obywateli określonego terytorium, na którym tworzy się więź terytorialna²⁹¹.

W odniesieniu do wspólnoty możemy ją rozumieć, jako zbiór ludzi zamieszkujących na danym terenie: miasto, wieś, a nawet państwo. W aspekcie kategorii społecznej lub politycznej wspólnotę można rozumieć, jako grupę społeczną,

²⁸⁹ L. Kieres, *Samorząd terytorialny, jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny UAM, Zeszyt nr 2, Poznań 2006, s. 172-173.

²⁹⁰ Por. A. Górski, *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*. Zarządzanie i edukacja, Nr V, Warszawa 2002.

²⁹¹ W. Lis, *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, Rocznik Nauk Prawnych, nr 1, s. 163.

która posiada więzi oraz tożsamość zbiorową opartą na więzach lojalności, wspólnych interesów i współdziałania. Więzy społeczne we wspólnocie występują w społeczeństwach, które charakteryzują się wzajemnym przywiązaniem i szacunkiem. Wspólnota stanowi grupę, która często jest spokrewniona i występuje lokalnie, jako wspólnota wsi, dzielnicy, osady, daje swoim członkom poczucie bezpieczeństwa oraz silnie kontroluje wzajemne działania. Stowarzyszenia natomiast stanowią swobodną umowę opierającą się na relacjach występujących w szczególności w społeczeństwach przemysłowych i zurbanizowanych²⁹².

Warunkiem istnienia społeczności lokalnej jest funkcjonowanie danej zbiorowości ludzkiej, która zamieszkuje określony obszar i połączona jest wspólnymi więziami społecznymi, potrzebami i interesami z racji zamieszkania. Wspólny obszar – terytorium oraz obecna na danym terenie kultura powodują, że członkowie mają poczucie wspólnej tożsamości i przynależności. Wspomniana bliskość, sąsiedztwo i wspólne spędzanie czasu, wzajemna pomoc i rozwiązywanie problemów powodują tworzenie się naturalnych więzi społecznych. Istotny wpływ na ich istnienie ma tożsamość lokalna. Opiera się ona głównie na przywiązaniu do zamieszkiwanego terytorium oraz tożsamości i identyfikacji z danym obszarem-miejscem zamieszkania, który często określany jest jako „mała ojczyzna”. Każda zbiorowość, aby prawidłowo funkcjonować i trwać musi być uporządkowana i zorganizowana wewnętrznie, a jej głównym czynnikiem łączącym jest więź społeczna. Stanowi ona zawsze silny fundament systemu instytucji, rodzaju stosunków społecznych mających miejsce w życiu zbiorowym, środków kontroli społecznej²⁹³. Jedną z teorii kładzie również nacisk na zależności i istotę w zachowaniu norm społecznych i moralnych, które wzmacniają wspólnotę i chronią ją przed poczuciem izolacji²⁹⁴.

²⁹² Ferdinand Tönnies (ur. 26.07.1855 – zm. 9.04.1936) niemiecki socjolog i filozof, twórca koncepcji więzi społecznych. Według jego teorii istnieją dwa typy zbiorowości społecznej: wspólnota i zrzeszenie. Istotą społeczeństwa z punktu widzenia analizy historycznej jest tradycyjna wspólnota i nowoczesne państwo, a dokładniej społeczeństwo cywilne. Wspólnota (Gemeinschaft) stanowi rodzaj stosunków społecznych, który opiera się przede wszystkim na emocjach, które łączą jednostki jako osobowości oraz ich bliskości i więzi. Jest rodzajem więzi, które jest charakterystyczne dla rodziny. Zrzeszenie (Gesellschaft) obejmuje rodzaj stosunków społecznych o charakterze formalno-rzeczowym, które opierają się na racjonalnej kalkulacji i umowie regulowanej przez prawo. Czynnikiem łączącym jednostki są jedynie określone role społeczne, które są charakterystyczne dla życia w nowoczesnym mieście. Powyższe określenia odnoszą się zarówno do społeczeństw o wymiarze historycznym jak i do typów więzi w postaci jednego społeczeństwa.

²⁹³ J. Turowski, *Więź społeczna w grupie*, [w:] P. Starosta, *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 19-31.

²⁹⁴ Émile Durkheim (ur. 15.04.1858 – zm. 15.11.1917), francuski filozof, pedagog i socjolog, profesor uniwersytetów w Bordeaux i na Sorbonie. W swoich badaniach zajmował się społeczeństwem i faktami społecznymi, które stanowią oddzielną klasę zjawisk, które można tylko w niewielkim stopniu wyjaśnić.

Gmina jest podstawową formą zorganizowanej wspólnoty samorządowej, jaka została zorganizowana przez członków społeczności lokalnych. W ramach jej funkcjonowania wchodzi również mniejsze społeczności lokalne w przypadku miast: dzielnice, w przypadku gminy wiejskiej: sołectwa. Istotną rolę spełniają instytucje, wokół których koncentruje się życie mieszkańców. W ich skład wchodzi: placówki oświatowe, domy kultury, świetlice, kościoły, organizacje społeczne. Ich poziom, liczba, oferta oraz kreatywność przekładają się na poziom życia mieszkańców, na zaspokajanie ich potrzeb. Wspomniane „małe ojczyzny” stanowią naturalne środowisko, w którym stwarza się warunki do swobodnego realizowania potrzeb mieszkańców. W ramach funkcjonujących samorządów terytorialnych zostają przekazane możliwości zarządzania swoimi sprawami, które pozytywnie działają na rozwój społeczności lokalnych. Z praktyki wynika, iż małe społeczności są bardziej efektywne, a ich cele, zadania i propozycje w przestrzeni samorządu terytorialnego spotykają się z większym zainteresowaniem i bardziej aktywizują do działania mieszkańców społeczności lokalnej²⁹⁵. Ponadto to sami mieszkańcy danego terytorium posiadają możliwość samorządzenia, podziału potrzeb obywateli, określenia ich priorytetów i sposobów ich zaspokajania. Tutaj istotne jest wyłonienie liderów społecznych jako reprezentantów danej społeczności i osób odpowiedzialnych jednocześnie za wspólnotę samorządową. Działania te mają doprowadzić do oddziaływania na władzę, która winna zaspokajać bieżące potrzeby mieszkańców jak i stwarzać warunki do rozwoju społecznego, kulturowego, gospodarczego i cywilizacyjnego. Na tej podstawie tworzy się samorząd terytorialny jako podstawa systemu demokratycznego oraz powstają warunki do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Działania takie przynoszą wymierne korzyści zarówno w skali mikro jak i makroregionalnej²⁹⁶.

Według opinii niektórych uczonych, społeczności lokalne można podzielić na „mocne” i „słabe”. Kryterium takiego podziału określają cele, które sprowadzają się do:

- zdolności określających tradycję danej społeczności;

W społeczeństwach mają miejsce zjawiska jakościowo różne od tych, które określają świadomości indywidualne. Określał człowieka, który ma charakter – z jednej strony jest kierowany przez instynkty, a z drugiej, jako istota danej zbiorowości kierowana jest moralnością i innymi elementami, które wytwarza społeczeństwo. Społeczeństwo ma wyższość nad jednostką - jest to możliwe do uzasadnienia empirycznego. Najsłynniejsze dzieło autora to: ”O podziale pracy społecznej”.

²⁹⁵ Por. H. Szczechowicz, *Samorząd terytorialny w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010, s. 90.

²⁹⁶ W. Lis, op. cit., s. 20.

- tradycji indywidualnej oraz lokalnej będącej czynnikiem określającym tożsamość zbiorową;
- możliwości określenia granic i relacji pomiędzy państwową, społeczną i publiczną płaszczyzną społeczności lokalnej.

Istotnym czynnikiem warunkującym mocne społeczności lokalne są wspomniane już „małe ojczyzny” jako odrębności społeczne i kulturowe. Poziom ich funkcjonowania uwarunkowany jest procesami migracji i osiedleń, typem zasiedlenia, stopniem homogeniczności (dobieranie w takie grupy, aby różniły się w jak najmniejszym stopniu pod względem kryteriów społeczno-demograficznych), specyfiką zawodową danej społeczności. Fundamentem takiej społeczności jest ciągłość tradycji lokalnej. Natomiast jej niski poziom, brak tożsamości i odrębności wskazują na małe więzi społeczne i określają „słabe” społeczności lokalne²⁹⁷.

W zagadnieniach poruszających podmiot samorządu używane jest pojęcie „terytorialnej korporacji komunalnej”. W ogólnym pojęciu oznacza to sprawowanie administracji przez daną zbiorowość zainteresowanych osób, a w odniesieniu do samorządu terytorialnego dotyczy to osób, które zamieszkują na danym obszarze²⁹⁸. Wielka Rewolucja Francuska oraz rewolucja przemysłowa spowodowały rozwój miast oraz wzrost ich znaczenia. Na początku XX wieku miasta stały się głównym obszarem i przedmiotem badań zachodzących zjawisk i procesów społecznych. Zaczęto badać różne aspekty życia społeczności lokalnej jako zamkniętej w danej przestrzeni całości strukturalno – funkcjonalnej. Miasto jest przykładem życia danej zbiorowości w ramach uporządkowanej struktury społecznej, która kultywuje lub tworzy określone tradycje. Społeczność miejska, pomimo pewnej odmienności i specyfiki w obszarach strukturalnych i funkcjonalnych wskazuje na wiele wspólnych cech ze społecznością wiejską. Jednym z przykładów jest styl życia obu społeczności, które są otwarte na zachodzące zmiany, modernizację i rozwój. Innym wspólnym czynnikiem jest głębokie zakorzenienie oraz kultywowanie tradycji, więzi rodzinnych i społecznych. Struktura społeczna stanowi system zachodzących stosunków społecznych między elementami, które wchodzi w skład społeczeństwa globalnego. Elementy tego społeczeństwa stanowią segmenty takie jak: rody i rodziny, społeczności lokalne, zbiorowości regionalne, grupy społeczno-zawodowe, instytucje administracyjne, kulturalne

²⁹⁷ W. Misztal, op. cit., s. 36.

²⁹⁸ B. Dolnicki, op. cit., s. 21.

i religijne, organizacje polityczne, związki i stowarzyszenia, klasy i warstwy społeczne²⁹⁹.

Warunkiem istnienia i rozwoju każdej zbiorowości są więzi, poczucie wewnętrznej spójności, lojalność wobec siebie, odrębność w stosunku do innych zbiorowości oraz stworzenie warunków do zaspokojenia własnych potrzeb zarówno indywidualnych jak i zbiorowych. Aktywność społeczna jest wyrazem więzi społecznych z innymi obywatelami oraz poczuciem związku mieszkańców z miejscem, w którym żyją. Wymiernym i wyrazistym przejawem aktywności społecznej na danym terytorium jest udział w wyborach samorządowych. Od czasów transformacji ustrojowej rośnie zainteresowanie wyborami samorządowymi wśród Polaków. Świadomość ta jest zdecydowanie wyższa wśród osób, które są przekonane i wierzą, że stanowią część danej społeczności oraz mają wpływ na sprawy w swojej dzielnicy, mieście lub gminie. Jak podają statystyki, w wyborach samorządowych w 2010 roku do rady miasta/gminy 59% wyborców głosowało na kandydatów związanych z dotychczasowymi władzami miasta/gminy, 35% wyborców głosowało na kandydatów nie związanych z dotychczasowymi władzami miasta/gminy, 6% nie potrafiło określić swojego wyboru. Ponadto, w wyborach do rady miasta lub gminy, 73% respondentów podjęło decyzję, na kogo głosować na podstawie znajomości osoby kandydata, jedynie 11% brało pod uwagę poparcie polityczne partii, która go rekomendowała. Jednocześnie poprawiła się wiedza wyborców o wynikach ostatnich wyborów – 80% wiedziało, kto w ich gminie lub mieście będzie przez najbliższe cztery lata pełnił najważniejszy urząd we władzach samorządowych, 60% badanych natomiast znało orientacyjny skład rady swojego miasta lub gminy w najbliższej kadencji.

Frekwencja wyborcza utrzymuje się na zbliżonym poziomie, natomiast zainteresowanie ich wynikami rośnie. W wyborach samorządowych w 2002 roku zaledwie 49% ankietowanych znało skład rady miasta czy gminy, natomiast w roku 2010 liczba ta wynosiła już 64% badanych³⁰⁰. Ostatnie badania wykazują, że społeczności lokalne przekształcają się w zbiorowości terytorialne i jednocześnie tracą swój wspólnotowy charakter. Istotą realizacji założeń przez władze samorządowe powinno być umocnienie autorytetu i wzrost zaufania organów samorządowych oraz ich przedstawicieli, osób działających na styku z obywatelami. Zaufanie jest czynnikiem

²⁹⁹ J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury socjologiczne*. Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2000, s. 53-54.

³⁰⁰ *Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej*, Warszawa 2010, s. 10-15.

i fundamentem aktywnej społeczności, stanowi element prawidłowo funkcjonującego demokratycznego państwa³⁰¹.

Innym, istotnym problemem, który występuje w ostatnich latach w Polsce jest zjawisko wyludniania się jednostek terytorialnych. Na podstawie zebranych danych statystycznych w latach 2002–2011 liczba dzieci w wieku 0-14 lat zmniejszyła się o 1,1 mln osób, co jest rezultatem efektu niskiej dzietności³⁰². Preferowany model rodziny przez społeczeństwo, a w konsekwencji zachodzące zmiany demograficzne zmusiły władze samorządowe do próby rozwiązania wielu ważnych problemów. Powyższy stan rzeczy dopełnił jeszcze odpływ młodych ludzi emigrujących za granicę, który w 2012 roku wynosił 2,13 mln z czego ponad 1,4 mln osób miało poniżej 39 lat, a 226 tys. stanowiły dzieci do 15 roku życia. Zjawiska te wywołały działania lokalnych władz samorządowych w zakresie reorganizacji szkół publicznych oraz były m.in. wynikiem mniejszego budżetu z tytułu podatku PIT. Jednym z rozwiązań było stworzenie „produktu miejsca”, który miał za zadanie zachęcać młodych ludzi do posiadania dzieci oraz wspomagania rodziny. Innym rozwiązaniem było przygotowanie przez jednostki terytorialne oferty zamieszkania w danej gminie dla osób, które szukały swojego miejsca, szans i perspektyw na życie. Właściwa lokalna polityka prorodzinna mogła stworzyć ugruntowane więzi społeczne, których podstawą i oparciem było dane terytorium. Aby zatrzymać migracje najbardziej energicznych i kreatywnych mieszkańców należało stworzyć dobrą ofertę produktu miejsca, która skierowana była do rodziny i nawiązywała do pokoleń ich rodziców związanych z „małą ojczyzną”³⁰³.

Proces wprowadzania i utrwalania samorządności terytorialnej jest istotą decentralizacji administracji państwowej, której z kolei ważnym aspektem jest sprawne zarządzanie miastem. Jedną z definicji samorządu terytorialnego określa go jako ogół mieszkańców, które zamieszkuje określone terytorium. Samorząd terytorialny opierając się na zasadzie idei decentralizacji stanowi podmiot, który zarządza sprawami lokalnymi i regionalnymi. Istotną zatem jest możliwość i skuteczność oddziaływania władz samorządowych na społeczności lokalne, a w szczególności na ich kreatywność, przedsiębiorczość, rozwój społeczny i gospodarczy. W tym zakresie dobrowolne

³⁰¹ P. Sztompka, *Zaufanie-warunek podmiotowości społeczeństwa*. [w:] K. Górlach, Z. Serenga, *Oblicza społeczeństwa*. Wydawnictwo IJ. Kraków 1996, s. 116.

³⁰² *Raport z wyników, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2012, s. 47.

³⁰³ S. Kamosiński, *Promocja rodziny jako produkt miejsca. Nowe produkty miejsca w marketingu terytorialnym polskich jednostek terytorialnych*, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2013, s. 42-48.

współdziałanie obywateli powinno opierać się na budowaniu zaufania społecznego. Istotną rolę jednostek samorządu terytorialnego jest wzmożony wysiłek na rzecz profesjonalnych działań promocyjnych w celu osiągnięcia pozytywnego i atrakcyjnego wizerunku dla mieszkańców zamieszkujących na wspólnym terytorium. Wyrazisty wizerunek i jego korzystne oblicze w dużym stopniu świadczy o walorach miejsca i wpływa korzystnie na konkurencyjność rynku terytoriów³⁰⁴.

Celem rozdziału jest próba pokazania tworzenia się samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku, jego przejście z ustroju autorytarnego do demokratycznego. Szczególne miejsce w tym procesie miało powstanie społeczeństwa obywatelskiego, rodzące się wspólnoty, które zaczynały mieć realny wpływ na sprawy mieszkańców każdego szczebla samorządu terytorialnego. Przybliżono proces decentralizacji państwa, którego głównym założeniem jest wydzielenie zadań niezależnych od administracji centralnej na rzecz samorządu terytorialnego, który wybierany jest w wyborach bezpośrednich na poziomie gminy, powiatu i województwa³⁰⁵.

Przełomowym wyzwaniem pierwszych organizacji skupiających Polaków było powstanie NSZZ Solidarność, a później Komitetów Obywatelskich na przełomie lat 89/90. Wtedy głównym celem, wizją i wręcz marzeniem było stworzenie społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o wolne i demokratyczne państwo. Okres transformacji ustrojowej dał możliwość korzystania z praw i przywilejów poprzez budowanie solidnych fundamentów samorządu. Jednocześnie początek lat 90-tych to ciągły proces upominania się o przekazanie kompetencji na rzecz gmin i miast. To również przestawienie się ze stereotypu myślenia: czego chcemy, co potrzebujemy i co możemy, na realne działanie. Zdecydowanie skuteczniejsze rozpoznanie potrzeb oraz określenie zasad i celów działania jest w małych wspólnotach³⁰⁶.

³⁰⁴ E. Glińska, M. Florek, A. Kowalewska, *Wizerunek miasta – od koncepcji do wdrożenia*, Warszawa 2009, s. 7.

³⁰⁵ M. Płażyński, *Oddawanie władzy społeczeństwu*, [w:] *Podstawy reformy samorządowej pod redakcją Ewy Toczyńskiej*, Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 7.

³⁰⁶ F. Cegielska, *Słowo wstępne*, [w:] M. Guć, *O współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Urząd Miasta Gdyni, Gdynia 1996, s. 7.

Ważnym elementem jest pokazanie zależności pomiędzy społeczeństwem i budowaniem jego więzi na danym terytorium. Wspomniane odzyskanie wolności dało nam możliwość decydowania o naszych sprawach, tworzenie się lokalnych samorządów, wspólne działanie na rzecz mieszkańców. Powstające „Małe Ojczyzny” to wielka szansa dla demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. To wyraz więzi i integracji, to wspólne działanie na rzecz danych społeczności w zakresie poprawy warunków życia. Konkretny wymiar tych działań widoczny jest na przykładzie regionów – województw, gmin, powiatów i najmniejszych szczebli rad dzielnic. Na przestrzeni lat zwiększane są środki finansowe na samorządy terytorialne, które same określają swoje potrzeby, w sposób racjonalny i przemyślany wskazują ich konieczność realizacji. To liczne konsultacje, budowanie budżetów obywatelskich, wymiana doświadczeń, która najlepiej rozwija się na tle wspólnot, której podstawą jest określone terytorium.

Wspólne terytorium, wpływ na tworzenie i rozwój korzystnego wizerunku gminy, dbałość o otoczenie jest oznaką poczucia więzi w danym społeczeństwie. Poprzez wspólne zaangażowanie danej grupy tworzy się zjawisko patriotyzmu lokalnego, które mobilizuje i pozytywnie motywuje do wspólnego wysiłku i rywalizacji z innymi grupami – zbiorowościami. Silna pozycja społeczeństwa obywatelskiego jest uzależniona od infrastruktury, która stwarza korzystne warunki oraz od ludzkich kwalifikacji, umiejętności i nawyków. Jednym z głównych warunków wpływających na konkurencyjność regionów są sprawnie funkcjonujące społeczności lokalne³⁰⁷. Prawidłowo działający samorząd na danym terenie stwarza warunki do wspólnego organizowania się oraz ma przełożenie na kształtowanie wielu umiejętności społecznych. Obok inwencji władz lokalnych, ich właściwego zarządzania czynnikiem istotnym jest wspieranie przez mieszkańców. W związku z tym zadania w budowaniu silnego samorządu terytorialnego powinny być skierowane na zacieśnianie więzi społecznych, zaufaniu i szeroko pojętej współpracy. Aktywność obywatelska jest istotnym czynnikiem, który wpływa pozytywnie na rzecz dobra całej społeczności w obrębie przestrzeni publicznej.

³⁰⁷ A. Ejsmond, J. Ruszewski, *Ekonomia społeczna dla rozwoju społeczności lokalnych*, Pryzmat, Suwałki 2013, s. 9.

Rozdział III

Idea i praktyka rozwoju samorządu terytorialnego w okresie transformacji ustrojowej

„Najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”³⁰⁸

3.1. Wyzwania polityczne transformacji politycznej

Przez kilkadziesiąt lat po zakończeniu II wojny światowej, administracja publiczna funkcjonowała w oparciu o jednolity, hierarchicznie działający system organizacyjny. Obecnie administracja działa na zasadach podmiotów określonych prawem, układzie wielopodmiotowym, którego cechą nadrzędną jest pluralizm. Podobnie – władza polityczna sprawowana w instytucjach publicznych stwarza przestrzeń dla demokratycznie powołanych jednostek³⁰⁹. Transformacja ustrojowa w sferze politycznej uformowała i poszerzyła demokratyczne formy rządzenia

³⁰⁸ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 388.

³⁰⁹ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, Studia Iuridica XXXVIII, Warszawa 2000, s. 80.

i wprowadziła elementy demokracji do różnych dziedzin życia³¹⁰. Ponadto ma ona charakter wielopłaszczyznowy, który widoczny jest również w różnych wymiarach życia: społecznym, ekonomicznym oraz demokratycznych wyzwaniach pomocnych w budowaniu silnego państwa³¹¹.

Sięgając do okresu powojennego, Polska na wzór zasad z ZSRR stworzyła system rządowy, który skutecznie tłumił jakikolwiek przejaw niezależnej inicjatywy. „Zasada demokratycznego centralizmu” u swoich podstaw miała leninowskie ideały, które stworzyły tzw. „podwójną władzę”. Opierała się ona na dublowaniu i kontroli równoległych urzędów w postaci swoich odpowiedników, czy bardziej „cieni”. Dlatego Biuro polityczne partii skutecznie wpływało na decyzje zarówno Rady Państwa jak i Rady Ministrów. Pierwszy sekretarz KC wpływał na prezydenta Rzeczypospolitej (od 1952 roku przewodniczącego Rady Państwa) oraz premiera, Szef wydziału spraw zagranicznych kontrolował pracę ministra spraw zagranicznych, a sekretarz miejscowego komitetu miejskiego wpływał na decyzje burmistrza miasta. Można wysnuć tezę, że państwo w omawianym okresie było swego rodzaju administracyjnym ramieniem partii. Ponadto członkowie nomenklatury bardzo często pełnili podwójne funkcje i zajmowali stanowiska zarówno w instytucjach państwowych jak i partyjnych. Sytuacja taka stworzyła, przy minimalnym wysiłku, maksymalną kontrolę nad instytucjami państwa³¹².

Transformacja ustrojowa, a w jej konsekwencji proces rozkładu dominacji PZPR były efektem, powiązań czynników zarówno o wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Najistotniejszymi źródłami zachodzących zmian systemowych były: pogarszająca się sytuacja związana z nastrojami społecznymi w Polsce, zwiększona działalność polityczna opozycji oraz zmiana polityki ZSRR wobec państw bloku wschodniego. Genezą tych zmian są lata kryzysów 1956, 1970 i 1980, które powodowały kolejne etapy osłabienia elit rządzących PRL. Jako faktyczny schyłek rządów władzy socjalistycznej można przyjąć 1986 rok, który był czasem pierwszych ustępstw i liberalizacji rządów gen. Wojciecha Jaruzelskiego³¹³.

Niestety mimo szeregu zmian nie dokonały się przeobrażenia w zakresie upodmiotowienia samorządów wojewódzkich, dostosowania na poziomie regionalnym,

³¹⁰ Z. Tyszka, *Ku społeczeństwu...* op. cit., s. 11.

³¹¹ A. Śliz, M.S. Szczepański, *Czy koniec socjalizmu? Polska transformacja w teoriach socjologicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 2.

³¹² N. Davies, *Serce Europy*, Znak, Kraków 2014, s. 59-60.

³¹³ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Znak, Kraków 2013, s. 17.

brak było polityki podmiotowych władz regionalnych wewnątrz danego regionu – polityki intra regionalnej. Jedną z pierwszych form polityki regionalnej w Polsce była interwencja państwa w regionach, które zagrożone były wysokim bezrobociem. Kolejnymi wyzwaniem było przystąpienie do Unii Europejskiej oraz powstanie programów wspierających rozwój regionalny i wspólną politykę europejską. Polska otrzymała nowe rozwiązania europejskiej polityki spójności i środki finansowe, które w ramach pakietu funduszy strukturalnych w 2004 roku wynosiły 12,8 miliardów euro, a kolejne w cenach stałych z 2004 roku o wartości 59,5 miliardów euro zostały uruchomione w latach 2007–2013³¹⁴.

Reforma administracji publicznej z 1988 roku, poprzedzona Konstytucją z 1997 roku, wprowadziła jasny rozdział funkcji władzy publicznej pomiędzy trzy zasadnicze segmenty ustroju państwa: samorząd lokalny, samorząd regionalny i administrację rządową. Jednocześnie reforma administracji wprowadziła istotne przemiany sektorowe w różnych dziedzinach m.in. w policji, straży pożarnej, oświacie, pomocy społecznej, sprawach socjalnych. Powyższe obszary znalazły się w ramach reformy w systemie zdecentralizowanym m.in. poprzez zbudowanie modelu sieciowego z wyraźnym podziałem funkcji pomiędzy ośrodki decyzyjne.

Upadek realnego socjalizmu dla społeczeństwa polskiego z jednej strony był końcem pewnej epoki, a z drugiej dał początek i otworzył drzwi do demokratycznej Europy. Obrady „okrągłego stołu”, pierwsze wolne wybory 4 czerwca oraz powstanie rządu Tadeusza Mazowieckiego zapoczątkowały reakcje łańcuchowe w pozostałych krajach bloku wschodniego. Europa Środkowo-Wschodnia rozpoczęła nowy, bezprecedensowy proces w skali światowej transformacji systemowej. Na polityczny aspekt transformacji złożyło się wiele sekwencji różnych procesów społecznych³¹⁵.

Proces transformacji ustrojowej wskazał liczne zaniedbania minionego okresu, na który składały się m.in. nierównomierny proces industrializacji i urbanizacji, które wygenerowały takie problemy społeczne, jak zróżnicowane stopy bezrobocia w danych regionach czy proces migracji wewnętrznych jak i zewnętrznych. Również negatywnie oceniane jest zbyt wolne tempo zachodzących zmian społecznych, w tym wchodzenie w obszar państw, które charakteryzują się wysokim poziomem rozwoju cywilizacyjnego. Duże nadzieje związane są z młodym pokoleniem, które nie jest

³¹⁴ J. Szlachta, J. Zalewski, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, Gospodarka Narodowa, Nr 10/2010, Warszawa, s. 37-38.

³¹⁵ I. Krzemiński, *Zmiany ustrojowe w Polsce po 1989 r.* Warszawa 2010, s. 10-11.

skazone realnym socjalizmem, a posiada wykształcenie, kompetencje i wychodzi naprzeciw wyzwaniom cywilizacyjnym jakie niesie współczesny świat. Istotne jest, aby w procesie tym uczestniczył jak największy odsetek młodych ludzi, który ma dostęp do drogi edukacji i awansu zawodowego oraz aktywnie uczestniczy w strukturach państwa i życiu społecznym³¹⁶.

Proces posocjalistycznej transformacji ustrojowej to w wymiarze historycznym bardzo krótki okres, w którym zaszły tak globalne zmiany. W Polsce porozumienie reformatorsko i postępowo zorientowanych przedstawicieli ówczesnej władzy oraz opozycji, intelektualistów, polityków i ekonomistów doprowadziło do porozumienia, które stało się katalizatorem długiego procesu transformacji ustrojowej. Należy pamiętać, że swoim zasięgiem od Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej objęła ona swym zasięgiem obszary byłego ZSRR oraz była znacznym impulsem dla zmian strukturalnych i instytucjonalnych w Azji: w Chinach i całym regionie Indochin. Upadek realnego socjalizmu był również konsekwencją ekspansji neoliberalizmu, narastającej fali globalizacji, przełomu informacyjnego, masowej wędrówki ludów, narastających przemian politycznych, kulturowych, społecznych, technologicznych i gospodarczych³¹⁷. Istotnym elementem jest zdefiniowanie pojęcia transformacji w odniesieniu do zmian społeczno-gospodarczych³¹⁸. Systemy polityczne stanowią swego rodzaju zbiory instytucji, na które składają się instytucje jednostkowe, które tworzą łącznie pewną spójną całość. Istotą tego mechanizmu jest fakt, że wewnętrzna spójność systemu nie musi oznaczać i być adekwatna do efektywności. Idealnym tego przykładem może być spójność wewnętrzna systemu ekonomicznego w socjalizmie i jednocześnie jego jakikolwiek brak efektywności.

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej okres transformacji politycznej przełomu lat 1989 i 1990 często określa się, jako rewolucję aksamitną, pokojową czy ewolucyjną. Podstawowymi elementami, które różniły ją od „wielkich rewolucji” był

³¹⁶ A. Śliz, M. S. Szczepański, op. cit., s. 7.

³¹⁷ G. Kołodko, *Wielka transformacja 1989-2029. Uwarunkowania, przebieg, przyszłość*. tiger.edu.pl, Warszawa 2009, s. 353-354.

³¹⁸ Karl Polanyi (1886 – 1964) węgierski intelektualista, autor *Wielkiej Transformacji*, który jako jeden z pierwszych użył pojęcia transformacji w odniesieniu do ewolucji społeczno-gospodarczej. Urodził się w Wiedniu, dorastał w Budapeszcie, gdzie studiował prawo i filozofię, jednocześnie angażował się w działalność społeczno-polityczną. Od 1933 r. przebywał w Londynie gdzie otrzymał obywatelstwo angielskie, pracował, jako dziennikarz i nauczyciel akademicki. W tym czasie wydał *Istotę faszyzmu* oraz rozpoczął prace nad swoim najgłośniejszym dziełem *Wielką Transformacją*, która wydał w Stanach Zjednoczonych w 1944 roku. W książce opublikował problematykę rewolucji przemysłowej oraz jej społeczne i gospodarcze konsekwencje, kwestionując przy tym teorię pojawienia się kapitalizmu. Ponadto poruszał problemy związane z wzrostem i upadkiem społeczeństwa rynkowego.

fakt, że nie miała ona charakteru utopijnego, nie była krwawa i nie miała podłoża klasowego. Była ona swoistą mieszanką reform i rewolucji, którą poprzedziły długotrwałe negocjacje oraz bardzo ważny element „oddolnej presji społecznej”. Istotnym czynnikiem, który w zasadniczy sposób wpłynął na pokojowe rewolucje, szczególnie w Polsce i na Węgrzech, był dialog między elitami rządzącymi, jak i ugrupowaniami opozycyjnymi oparty na „zasadach okrągłego stołu”. Najdosadniej powyższy stan określają słowa: „Okrągły stół był aktem zgody na przeobrażenia polityki policyjnego monologu w polityczny dialog”³¹⁹. Była to „rewolucja negocjacyjna”, która łączyła w sobie zarówno cechy przewrotu jak i reformy. Odmienny charakter miały przemiany dokonane w NRD i Czechosłowacji, które nie opierały się na zasadach Okrągłego Stołu, a jedynie na pokojowym upadku ustroju komunistycznego oraz w Bułgarii, gdzie doszło do przewrotu pałacowego. Genezą tych zmian była fala masowej mobilizacji oraz uliczne protesty, które nie zostały stłumione przez rządzący reżim, a tym samym uniknięto rozlewu krwi. Wyjątek opisanych sytuacji na drodze pokojowej rewolucji stanowi Rumunia, która była ostatnim państwem reżimu komunistycznego. Powyższa sytuacja nie była rezultatem negocjacji, a całej sytuacji towarzyszyły liczne starcia oraz rozlew krwi. Model rumuński jest przykładem przejścia, a dokładniej pewnej ciągłości od ustroju komunistycznego do stanu „po nim”, który często określany jest, jako rewolucja „wątpliwa” bądź „zagmatwana”.

Prowadzone negocjacje o przyszły kształt Polski, w tym spotkanie w Magdalence i obrady „okrągłego stołu” pokazały dysonans, jaki dzielił obie strony, przestrzeń między obozem rządzącym, a stroną związkową. Z tej pierwszej strony padały słowa o konieczności pluralizmu i nowym kształcie życia publicznego z zastrzeżeniem jednak zachowania podstaw ustrojowych państwa socjalistycznego. Odpowiedź obozu reform była czytelna, że kraj zmierza ku katastrofie i jedynym rozwiązaniem jest przekształcenie się z państwa partii w państwo narodu. Koncepcja nowego modelu politycznego Polski miała opierać się na zasadach równości obywateli, pluralizmie politycznym, powstaniu organów przedstawicielskich obywateli, wolnych wyborów i niezależnych sądów. Był to początek długiej drogi, a formułowane zapewnienia strony rządzącej przyjmowane były z dużą rezerwą bez pewności pokrycia. Pozytywnym zjawiskiem i swego rodzaju gwarantem osiągnięcia celu i dokonania

³¹⁹ A. Michnik, cyt. *Gazeta Wyborcza*, 9.05.1989 r.

reform był fakt, że wydarzenia te odbywały się na oczach opinii publicznej. Znamienne wydają się słowa jednego z uczestników powyższych rozmów ze strony związkowej: „Umówmy się, że jesteśmy za socjalizmem, a potem się zastanowimy, co to znaczy”³²⁰.

Przedstawione zmiany ustrojowe, zerwanie ze starym porządkiem i systemem, określane są mianem „rewolucji podwójnego odrzucenia”. W pojęciu tym zawiera się z jednej strony zerwanie z dominacją zewnętrzną ze strony Związku Radzieckiego oraz z drugiej odrzucenie komunizmu, jako systemu rządów³²¹. Rozpoczęte zmiany w 1989 roku w państwach Europy Środkowej zainicjowały proces odejścia od autorytarnego ustroju komunistycznego w stronę demokracji politycznej oraz zapoczątkowały przemiany strukturalne, przejście od gospodarki centralnej do gospodarki rynkowej. Wytworzony tzw. efekt kuli śnieżnej, który spowodował rozwój kolejnych wydarzeń w 1989 roku przekładał się na swego rodzaju stan umysłu, który przeniósł się na poszczególne 6 państw bloku wschodniego i miał wpływ na rządzące elity komunistyczne, jak i na całe społeczeństwo. Proces ten trwał od podpisania porozumień Okrągłego Stołu 5 kwietnia 1989 roku do przewrotu i krwawych wydarzeń w Rumunii 22 grudnia 1989 roku. W okresie tym zaistniały konfiguracje, które zdecydowały o charakterze rewolucji: spójność elit rządzących oraz późniejsze rozbitcie reżimu, powstanie społecznej opozycji o zorganizowanej strukturze, prowadzone negocjacje i uwolnienie się od wpływów Moskwy³²². Istotnym problemem, który pojawił się po rozpadzie Związku Radzieckiego w państwach, które rozpoczęły proces transformacji ustrojowej był cykl budowania sprawnie działającej administracji. Odchodząc od centralnych organów administracji państwowej należało zerwać z głównymi monopolami państwa: zasadą jednej rządzącej partii, zasadą unitaryzmu władzy państwowej oraz zasadą jedności państwowej własności. Istotna była droga ku standardom demokracji zachodniej, stabilizacja władzy państwowej oraz wykształcenie sprawnych mechanizmów systemów władzy państwowej. Szczególnie w państwach postradzieckich widoczne były konflikty polityczne, które prowadziły do zachwiania równowagi władzy oraz destabilizacji sytuacji politycznej, co bezpośrednio wpływało na poprawne działanie administracji publicznej³²³.

³²⁰ J. Żakowski, *Geremek opowiada, Żakowski pyta, rok 1990*, Plejada, Warszawa 1990, s. 63-71.

³²¹ L. Holmes, *Post-Communism: An Introduction*, Cambridge 1997, s. 14.

³²² D. Petrescu, *Rewolucje 1989 roku. Schemat wyjaśniający*. www.ceeol.com 2011, s. 73-76.

³²³ W. Hołubko, *Transformacja administracji państw postradzieckich: od totalitaryzmu ku standardom europejskim*. Roczniki Administracji i Prawa, Warszawa 2010, s. 10-12.

W odniesieniu do istoty transformacji w Polsce, trudno jest przyjąć jednolity model przeobrażeń społecznych. Przejście od gospodarki centralnej do wolnorynkowej było i jest procesem długotrwałym, który nie jest oparty jedynie na powieleniu funkcjonujących schematów demokracji państw Europy Zachodniej. Duże piętno realnego socjalizmu i głęboki kryzys społecznego zaufania widoczny jest zarówno w stosunku do samych instytucji, jak i osób, kolejnych elit sprawujących władzę. Często widoczne jest duże rozczarowanie wśród obywateli naszego państwa, dla których mentalne pozostałości po realnym socjalizmie powodują niezadowolenie w zderzeniu oczekiwań z rzeczywistością. Z drugiej strony duże nadzieje skierowane są na pokolenie, które w żaden sposób nie jest skażone poprzednim systemem. Przeciwwagą spuścizny po socjalizmie ma być wykształcone społeczeństwo, kompetentne, otwarte i kreatywne, które poprzez własne zaangażowanie i udział w wyborach zmienia wizerunek Polski transformacyjnej. Nie ma kompleksów swoich rówieśników z państw, gdzie istnieje silnie utrwalona demokracja oraz wychodzą naprzeciw rodzącym się wyzwaniom cywilizacyjnym świata. Istotnym zadaniem jest, aby pokolenie to w zdecydowanej większości uczestniczyło w nurcie zmian społecznych, ekonomicznych i kulturowych z pełnym dostępem do edukacji, drogi awansu i pełnym otwarciu na społeczności lokalne³²⁴.

Istotnym elementem, który łączy państwa Europy Wschodniej po rozpadzie systemu socjalistycznego jest wyraźny związek zachodzących procesów transformacji ustrojowej z instytucjami międzynarodowymi, w szczególności Unią Europejską oraz NATO. Zachodzące procesy rozszerzenia umożliwiły wprowadzenie procesu instytucjonalizacji stosunków zewnętrznych oraz zasady „sprzężenia zwrotnego”, które warunkowało kolejne procesy transformacji³²⁵. W obliczu zachodzących zmian w państwach byłego bloku wschodniego z uwzględnieniem działalności silnej opozycji politycznej, w szczególności w Polsce mało miejsca w kontekście procesu transformacji ustrojowej poświęcono na oddziaływanie czynników międzynarodowych.

Polityka ustrojowa w obliczu polskich doświadczeń miała bezpośredni wpływ na kształtowanie się gospodarki rynkowej. W początkowej fazie transformacji ustrojowej główny nacisk położono na politykę makroekonomiczną, co sprowadzało się do opanowania inflacji, która wymykała się spod kontroli. Kolejnym elementem była

³²⁴ A. Śliz, M. S. Szczepański, *Wielokulturowość i jej socjologiczny sens*. Studia socjologiczne 2011, 4 (203), s. 22.

³²⁵ K. Żukrowska, *Powiązania instytucjonalne Polski z gospodarką światową*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1994.

polityka mikroekonomiczna, a następnie działania, które doprowadziły do reform ustrojowych związanych z procesem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej³²⁶. W państwach kapitalistycznych w zdecydowanej większości autonomiczne podmioty będące w rękach prywatnych konkurują ze sobą na zasadzie wolnych cen, swobody zawierania umów. Państwo pełni jedynie rolę gwaranta w zakresie praw własności oraz egzekwowania wyroków sądowych podczas sporów prawnych podmiotów, nie zabiera głosu i nie ingeruje w kwestie gospodarcze. Jest to zgoła odmienne stanowisko i proces myślenia, który miał miejsce w systemie socjalistycznym. W skali państwa, w zakresie makro najważniejsze były decyzje biura politycznego, które wskazywało nadrzędne cele planu gospodarczego, a kolejnym etapem było opracowanie planu produkcji przez centrum planistyczne. Natomiast na szczeblu przedsiębiorstw państwowych, w zakresie mikro prowadzono gospodarkę nakazową, która wiodła do wykonywania zadań „z centrum” informując o konieczności wytworzenia dóbr włącznie z limitami, w oparciu o ścisłe dyrektywy.

Istotnymi elementami w procesie transformacji ustrojowej są zmiany społeczeństwa, które nieufne wobec jakiegokolwiek władzy wkraczają na drogę demokratycznych przemian. W okresie tym społeczeństwo narażone jest szczególnie na swego rodzaju „infekcję dyktatury”, która przejawia się demagogią i swego rodzaju propagandą. Umacnianie demokracji w Polsce i w państwach bloku wschodniego to długi proces, który kształtował się powoli, poprzez budowanie właściwych postaw społecznych. Wymiernym stanem demokracji są przekonania, a nie prawo, które oczywiście jest fundamentem demokratycznego ładu.

Przykładem i zjawiskiem zagrożeń, jakimi poddana była tworząca się demokracja w Polsce był fakt, że blisko 25% społeczeństwa podczas wyborów na urząd Prezydenta zagłosowało na Stanisława Tymińskiego. Potwierdziła się teza, że demokracji nie można budować „drogą na skróty”³²⁷.

3.2. Kształtowanie się ładu normatywno-prawnego w dziedzinie samorządu

Kształtowanie się ładu normatywno-prawnego przekłada się na jakość samorządu. Na pojęcie „dobrego samorządu” wpływają składowe dobra publicznego, które określają konstytucyjne relacje z państwem opierające się na ładzie społeczno-

³²⁶ Por. T. Przybyciński, *Ordoliberalizm, a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, SGH, Warszawa 2009, s. 224.

³²⁷ J. Żakowski, op. cit., s. 380.

gospodarczym. Na jej podstawie określone są zakresy działania samorządów i ich kompetencje oraz obszary realizacji funkcji dla dobra publicznego. Instytucje społeczne oraz zespół zachowań, które składają się na społeczeństwo obywatelskie tworzą samorząd lokalny i regionalny, jako fundament ustroju³²⁸.

Przez ponad 40 lat w Polsce funkcjonował samorząd, który stanowił jedynie organ scentralizowanej administracji państwowej opartej na wyznaczonej hierarchii. Powyższa sytuacja spowodowała nowelizację ustawy zasadniczej, która pozwoliła na przyjęcie przez Sejm szeregu ustaw dotyczących zarządzania lokalnego³²⁹. Reforma administracyjna miała stworzyć dla samorządu takie warunki, aby mógł działać jako rzeczywisty gospodarz na własnym terytorium. Sprowadzało się to m.in. do decentralizacji władzy wykonawczej, a w konsekwencji rozszerzenia świadczenia usług publicznych w ramach samodzielności samorządów funkcjonujących na własne konto i odpowiedzialności na poziomie lokalnym.

Transformacja ustrojowa stanowiła dla naszego kraju na początku lat dziewięćdziesiątych istotne przeobrażenia w zakresie zmian politycznych, społecznych jak i zasad funkcjonowania gospodarki. Budowanie gospodarki rynkowej zapoczątkowały reformy gospodarcze, które zostały określone w *Programie Stabilizacji Gospodarki*. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych opracowano i wdrożono wiele programów rządowych, które miały reagować na zapotrzebowanie rynku pracy. Należały do nich m.in. *Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków*, *Program promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia*, *Program promocji aktywności zawodowej młodzieży*. Zwiększone zainteresowanie polityką regionalną doprowadziło do powołania zespołów zadaniowych, w tym ds. rozwoju regionalnego w Polsce oraz ds. polityki strukturalnej. Powyższe działania były przygotowaniem do wstępnych prac związanych z akcesją Polski do struktur UE oraz reformą terytorialną państwa. Kolejnym etapem tych działań była polityka prorozwojowa oraz wzrost środków na wspieranie działań regionalnych. Przeprowadzany proces decentralizacji oraz rozpoczęte z początkiem lat dziewięćdziesiątych zmiany gospodarcze skutkowały dużą pomocą finansową ze strony UE w ramach programu Phare. Głównie z tych środków Polska otrzymała w ciągu 9 lat

³²⁸ J. Och, *Wybrane aspekty polskiej drogi do członkostwa w UE*, [w:] *Politologiae Miscellanea w świecie wielu rzeczywistości*, A. Chodubski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 113-122.

³²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, tj.: Dz.U., 2001, nr 142, poz.1591 z późn. zm.; Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

bezwrotną dotację w wysokości 1,2 mld euro, z czego blisko 400 mln euro stanowiły środki na zadania w obszarze polityki regionalnej, 250 mln euro w ramach współpracy przygranicznej oraz 100 mln euro zostały przekazane na inwestycje i działania związane z ochroną środowiska, rynkami pracy, pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw³³⁰.

Zasada subsydiarności jako jeden z atrybutów państw demokratycznych przewiduje istotną rolę samorządu terytorialnego w postaci przedłużonego ramienia państwa, jako organ władzy publicznej, który uczestniczy w organizacji świadczeń i przekazywania usług i dobra publicznego. Proces ten stanowi domenę państwa demokratycznego, suwerennego o rynkowym systemie gospodarowania, a jego wartości i kategorie funkcji państwa zostały wyszczególnione jako:

- obrona narodowa, obrona społeczeństwa przed napaścią ze strony innych społeczeństw;
- zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego wraz ze skutecznie działającym systemem wymiaru sprawiedliwości;
- dystrybucja dóbr publicznych, których dostępność leży w interesie ogółu społeczeństwa³³¹.

W uzupełnieniu powyższej teorii można wymienić inne funkcje państwa:

- ochronę praw własności, zwalczanie przestępczości;
- niwelowanie negatywnych efektów zewnętrznych, jako skutków szkodliwej działalności gospodarczej;
- funkcjonowanie systemu pieniężnego;
- gospodarowanie dobrami publicznymi³³².

W naszym kraju rozwojowi samorządności mają służyć konstytucyjne zapisy prawa administracyjnego. Samorządność jest przykładem jednego z najistotniejszych dokonań podczas kształtowania się nowego systemu prawnego, który jest efektem przyjętych ustrojowo założeń. Proces ten podobnie, jak w Polsce dał innym krajom akty normatywne kształtujące zasady samorządu i spowodował szereg działań prowadzących

³³⁰ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Kierunki i efekty polityki strukturalnej w Polsce w latach 1990-2002*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów, Warszawa 2003, s. 54-55.

³³¹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. PWN, Warszawa 1954, s. 235.

³³² J. Beksiak, *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, PWN, Warszawa 2001, s. 156.

do integracji w Unii Europejskiej³³³. Polityka Unii Europejskiej opiera się na zasadach, które stanowią:

- wybór wiodących celów;
- przepływ środków w określonych proporcjach ustalonych przez komisje;
- podejmowanie działań na najniższym szczeblu, który realizuje je na zasadzie subsydiarności;
- kryterium przyznania, jako podstawa przekazania wsparcia w ramach programów;
- współdziałanie Komisji z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w oparciu o partnerstwo;
- zasada spójności, która opiera się na wewnętrznej integralności projektów z poszczególnymi działaniami na szczeblu regionu, danego kraju oraz Unii Europejskiej;
- szybka reakcja na wyjątkowe wyzwania regionalne w ramach szeroko pojętej elastyczności;
- koordynacja działań wewnętrznych regionu oraz na linii komisja-kraj-region;
- monitorowanie i ocena³³⁴.

Proces transformacji ustrojowej spowodował podział pomiędzy organy państwowe, a inne instytucje, takie jak samorząd terytorialny, gospodarczy, zawodowy, stowarzyszenia, fundacje, które w ten sposób stworzyły obszar do realizacji własnych interesów. W aspekcie rozwiązywania zróżnicowanych spraw społecznych danej zbiorowości mieszkańców, to właśnie samorząd terytorialny okazał się najbardziej kompetentny spośród ponadpaństwowych podmiotów. Jednocześnie prawo do samorządzenia stało się realnym przywilejem i jedną z najważniejszych wartości obejmujących prawa obywatelskie oraz zasadę wolności. Ponadto samorządność jest swego rodzaju barometrem poziomu demokracji politycznej oraz stanowi o istocie i potencjale państwa w krajach demokratycznych³³⁵.

Istotnym okresem dla rozwoju samorządu terytorialnego było wejście Polski do Unii Europejskiej. Jako państwo członkowskie Unii – Polska musiała poddać się nowym procedurom, które stworzyły zdecydowanie większe możliwości w zakresie

³³³ Por. M. Marczevska-Rytko, *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, Lublin 2011, s. 55-71.

³³⁴ M. Królikowski-Olczak, *Studia z prawa gospodarczego Unii Europejskiej*, Kraków, s. 211 – 236.

³³⁵ A. Lipska-Sondecka, *Polskiego samorządu terytorialnego droga do nowoczesności. Dylematy okresu transformacji*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Włocławek 2017, s. 56.

współfinansowania wielu przedsięwzięć w odniesieniu do polityki regionalnej. Pozyskiwanie funduszy strukturalnych spowodowało wprowadzenia nowych procedur oraz zasad ich programowania³³⁶.

Jednocześnie w tym okresie Polska borykała się z szeregiem problemów natury gospodarczo-społecznej, z których najistotniejszym było niskie tempo wzrostu, które powodowało duże dysproporcje dochodu i życia w odniesieniu do innych państw UE. Ponadto rosnąca stopa bezrobocia oraz malejący współczynnik aktywności zawodowej w społeczeństwie doprowadził do wykluczenia niektórych grup w procesach rozwojowych. Jednocześnie na skutek niskich dochodów uległ ograniczeniu popyt, co w konsekwencji spowodowało wydatki znacznych środków publicznych na cele społeczne. Dlatego przystąpienie do UE spowodowało zainteresowanie wzrostem inwestorów zagranicznych w Polsce, które w ciągu roku szacowane było na 8 mld USD³³⁷.

Od 2000 roku Polska uczestniczyła w badaniach Eurobarometru. Na podstawie zebranych badań i wyników szacuje się, że Polacy wykazywali duże poparcie dla dalszego procesu poszerzenia Unii Europejskiej. W 2007 roku blisko 76% obywateli naszego kraju opowiedziało się za akceptacją poszerzenia UE, gdzie średnia europejska dla obywateli UE wynosiła 46%. Grupą respondentów, która najbardziej popierała proces poszerzenia byli młodzi ludzie w wieku 15-24 lata, uczniowie i studenci oraz osoby na kierowniczych stanowiskach. Ponadto w grupie badanych obywateli UE Polacy uzyskali wysoki wynik odnośnie wiedzy o przynależności do UE oraz wynikających z tego tytułu praw wyborczych, ochrony prawnej, nabywania narodowości. Na podstawie przeprowadzonych analiz, na początku 2008 roku odnotowano najlepsze nastroje społeczne obywateli Polski w kontekście wizji politycznej, jak i gospodarczej kraju. Wskaźnik ten, na podstawie analizy zebranych badań był najwyższy od czasu transformacji ustrojowej z 1989 roku³³⁸.

Po blisko 30 latach odrodzenia samorządu w Polsce, pojawiły się refleksje i wnioski na temat jego działalności, systemu kontroli oraz prawidłowości regulacji prawnych w kontekście zachodzących zmian. Polska nie jest tutaj wyjątkiem, podobnie, jak w innych demokratycznych państwach proces nowelizacji ustaw jest stałym elementem przekształceń zachodzących w samorządzie terytorialnym. Przykładem

³³⁶ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, researchgate.net, Poznań 2008 s. 89.

³³⁷ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, op. cit., s. 33.

³³⁸ *Monitor Europejski*, Nr 47, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 129.

może być Ustawa o samorządzie gminnym, która w dniu powstania liczyła niespełna 12 stron, a na skutek nowelizacji, których było ponad 70 w obecnym kształcie liczy 21 stron. Podobnie było z ustawą o samorządzie powiatowym, którą nowelizowano 41 razy czy ustawę o samorządzie województwa, którą poprawiano 45 razy. Dokonane zmiany w stosunku do samorządu gminnego dotyczyły głównie poszerzenia kompetencji i zadań organów gmin z uwzględnieniem ich terytorialnych różnicowań³³⁹. Podyktowane było to zgodnością z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku³⁴⁰, która jasno wskazywała na znaczenie organów, które znajdują się najbliżej obywatela i są odpowiedzialne za rozwiązywanie spraw publicznych. Istotną zmianę wprowadzała również Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku³⁴¹, która znosiła instytucje kolegialnego organu wykonawczego w gminie, na rzecz organu monokratycznego: wójta, burmistrza lub prezydenta, którzy pochodzą z wyborów powszechnych. W ten sposób uprawnienia do odwołania wójta przysługują wyłącznie mieszkańcom gminy, którzy mogą tego dokonać w drodze referendum – Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym³⁴².

Elementem kształtowania się ładu normatywno-prawnego w obszarze samorządu jest również dialog publiczny na szczeblu województwa, powiatu i gminy w postaci Rad Działalności Pożytku Publicznego. Funkcjonują one zgodnie z Ustawą z dnia 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁴³. Rady są ważnym elementem dialogu sektora publicznego z sektorem pozarządowym. Jest to efekt poprawiającej się sytuacji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które stara się eliminować deficyt partycypacji obywatelskiej. Definiując dialog obywatelski, możemy go określić jako: *formę kontaktu między władzą państwową a organizacjami trzeciego sektora, polegającą na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Uczestnikami dialogu obywatelskiego – obok władz publicznych – są bowiem nie tylko tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni, ale także organizacje pozarządowe,*

³³⁹ C. Martysz, *Ewolucja podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, s. 126-127, pod. red. A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak, *Zarządzanie publiczne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wielowymiarowym*. Społeczna Akademia Nauk, Łódź – Warszawa 2017.

³⁴⁰ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

³⁴¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

³⁴² Dz. U. z 2016 r., poz. 400.

³⁴³ Dz. U. z 2003 nr 96 poz. 873.

*działające na różnych płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej, światopoglądowej, zawodowej lub terytorialnej*³⁴⁴.

Bardzo często działalność organizacji pozarządowych ma wpływ na jakość życia mieszkańców, utrwała kształtowanie ich tożsamości obywatelskiej oraz określa i wpływa na formy realizowanych zadań z sektorem publicznym. Cytując wspomnianą Ustawę rola Rad Działalności Pożytku Publicznego sprowadza się do szczególnego instrumentu partycypacyjnego³⁴⁵. Dzięki pośrednictwu organizacji pozarządowych rośnie rola III sektora w relacjach między społeczeństwem obywatelskim, a administracją publiczną. Na tej podstawie organizacje społeczne są swego rodzaju negocjatorem w osiąganiu zamierzonych założeń interesów środowiska lokalnego odnośnie opiniowania i zatwierdzania wybranych decyzji publicznych³⁴⁶.

Każdy z obywateli naszego kraju chciałby mieć wpływ na sprawy, które go dotyczą, jego otoczenia, dzielnicy, miasta czy gminy. Możliwości takie stwarza demokracja bezpośrednia, która daje kompetencje obywatelom na wybór organu sprawującego władzę na obszarze gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego bardzo istotnym elementem jest poznanie kandydatów wybieranych na stanowiska w samorządzie terytorialnym. Podstawowym kryterium powinny być ich kwalifikacje, doświadczenie, wykształcenie, znajomość problemów, kreatywność oraz uczciwość. Okres zajmowanego stanowiska to swego rodzaju praktyczny sprawdzian dla samorządowców, który będzie zweryfikowany przez mieszkańców, a jakiegokolwiek zaniedbania i niedociągnięcia powinny być zweryfikowane i rozliczone przez wyborców. Przywilejami dla mieszkańców w tych kwestiach są wybory oraz możliwość przeprowadzenia referendum oraz konsultacji społecznych.

Dziedzictwem oraz cechą demokratycznych przemian roku 1989 jest wyciąganie wniosków oraz przewyciężanie własnych błędów. Na przestrzeni blisko 30 lat doświadczeń demokracja daje naturalny stan społeczeństwa, które może podejmować polityczne wybory. Jednocześnie nie stwarza ona gotowych receptur i nie jest swego rodzaju maszyną, która napędza wzrost zadowolenia obywateli, w odniesieniu do np. dobrych-skutecznych rządów. Sfrustrowanym obywatelom daje możliwość prawa wyboru i decyzji fakt, że uczą się na własnych błędach powoduje, że mogą coś zrobić

³⁴⁴ Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej, <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/>.

³⁴⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm.

³⁴⁶ J. Pasiut, *Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego jako forma dialogu obywatelskiego i ich wpływ na komunikację międzysektorową*, Com.press, nr 3, 2018, s. 17.

i mieć wpływ na decyzje, że stanowią część silnego fundamentu, jakim jest demokracja³⁴⁷.

3.3. Podmioty kształtujące samorząd

Podstawowym aktem prawnym, który określa rolę i zadania samorządu terytorialnego jest Konstytucja. Konstytucja z 1997 roku wyodrębnia trzy podstawowe zasady, na podstawie których opiera się samorząd terytorialny w naszym kraju: zasada pomocniczości, samodzielności oraz domniemanie właściwości samorządu terytorialnego. Pierwsza zasada swoim zasięgiem obejmuje obywateli-mieszkańców, którzy zgodnie z tym zapisem powinni być wspierani w swoich działaniach przez wszystkie organy władzy publicznej. Główną cechą samodzielności jest ochrona sądowa, jakiej podlegają jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto nie ma tutaj hierarchicznej podległości pomiędzy gminą, powiatem i województwem oraz jednostki te są niezależne od wojewody, który sprawuje rolę organu administracji rządowej. Zasada domniemanie pozwala organom samorządu terytorialnego rozstrzygać sprawy, których w sposób wyraźny nie zastrzega przepis ustawy dla administracji rządowej. Ponadto ustawa pozwala na rozstrzygnięcie kwestii kompetencyjnych między samorządem terytorialnym, a administracją rządową. W kwestiach spornych, istnieje domniemanie właściwości gminy³⁴⁸.

Odwołując się do literatury fachowej za pojęcie podmiotu samorządu należy rozumieć „terytorialną korporację komunalną”. W tym znaczeniu, to grupa osób, którym powierzone jest sprawowanie administracji w odniesieniu do samorządu. Mówiąc o samorządzie terytorialnym, powyższe pojęcie należy rozszerzyć o zbiorowość zamieszkującą dany obszar. Przynależność ta z mocy prawa powoduje, że społeczność zajmuje dane terytorium i tym samym nabywa określone cechy, niezależnie od aktu przystąpienia. Podmiotem wyróżniającym samorząd terytorialny jest przyznana dla wspomnianej korporacji osobowość prawna, która z kolei umożliwia współpracę z organami państwa w zakresie uwarunkowań prawnych.

Posiadanie przez samorząd terytorialny osobowości cywilnoprawnej powoduje, że obok kompetencji praw administracyjnych posiada również kompetencje

³⁴⁷ I. Krastew, *Demokracja i niezadowolenie: refleksje o roku 1989* [w:] *Przebyta droga 1989-2009*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 93.

³⁴⁸ A. Kołodziejaska, A. Korzeniowska-Polak, *Zarządzanie publiczne, funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wielowymiarowym*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź-Warszawa 2017, s. 5.

cywilnoprawne i majątkowe, w tym prawo do dysponowania we własnym imieniu posiadanym mieniem³⁴⁹.

Podmiotem kształtującym samorząd jest ogół mieszkańców wchodzących w skład danej jednostki terytorialnej. Samorząd terytorialny posiadający własne organy przedstawicielskie i wykonawcze, jako wspólnota społeczna ma kompetencje do samodzielnego sprawowania administracji publicznej, które z kolei mają umocowania do stanowienia praw miejskich. Radni wyłonieni w wyborach powszechnych jako reprezentanci mieszkańców w radach i sejmikach są głosem mieszkańców, realizują ich potrzeby. Sposób ich realizacji wpływa z kolei na poziom władzy publicznej, w tym wypadku jednostki samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie państwa jest wymierną przyjęcia i stosowania się do zasad ustroju demokratycznego, natomiast istnienie samorządu jest zależne od roli państwa³⁵⁰.

Dużą rolę w procesie kształtowania samorządu terytorialnego jest właściwe wyłanianie radnych, a szczególnie liderów na danym szczeblu. Istotną kwestią jest profesjonalizm, wykształcenie i doświadczenie na niwie samorządowej przyszłych samorządowców. Coraz większe zainteresowanie wyborami samorządowymi, zwiększająca się frekwencja wyborcza, liczba kandydatów w wyborach, rozbudowane kampanie wyborcze, które swoim zasięgiem dzięki internetowi sięgają do coraz większego grona odbiorców, sprawiają, że samorząd terytorialny stanowi jedną z najbardziej aktywnych instytucji politycznych. Oczywiście można zadać sobie pytanie, czym jest powszechność, a czym polityka w sferze samorządu i czy jest możliwe budowanie samorządu z wyłączeniem polityki? Drugie ważne pytanie to: czy wybory samorządowe są domeną wiodących czy ogólnopolskich partii. Bez ich zaplecza i wsparcia bardzo ciężko jest przebić się w lokalnych wyborach, które bardzo często dla wielu samorządowców są kolejną trampoliną do wyborów parlamentarnych. Według mojej opinii samorząd na szczeblu lokalnym – podstawowy na poziomie gmin czy rad dzielnic powinien być sprawdzianem dla osób zaangażowanych w interesy mieszkańców, osób o zacięciu społecznikowskim, którzy znają potrzeby lokalnej społeczności.

³⁴⁹ B. Dolnicki, op. cit., s. 21-22.

³⁵⁰ T. Astramowicz-Leyk, W. Leyk, *Dylematy funkcjonowania samorządu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem samorządu województwa*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Włocławek 2017, s. 61

Obszar realizowanych zadań przez samorząd terytorialny powiększa się i obejmuje swym zasięgiem kolejne dziedziny codziennego życia³⁵¹.

Dla obywateli, mieszkańców gminy, miasta – samorząd terytorialny jest jednym z podstawowych szczebli kontaktów społecznych, stanowi powszechny i dostępny etap życia społecznego. Ponadto na tym szczeblu istotnym elementem jest integracja środowiska, która daje możliwości jego aktywizacji, jest fundamentem tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego³⁵². Dla prawidłowego funkcjonowania powyższych założeń niezbędna jest właściwa komunikacja, jako kluczowa rola w procesie partycypacji społecznej. Głównym jej odbiorcą będą mieszkańcy danej społeczności, do których kierowane będą informacje dotyczące istotnych projektów, rozwiązań, sytuacji problematycznych czy wydarzeń oświatowych, kulturalnych i sportowych. Powyższe działania mają istotny wpływ na funkcjonowanie i rozwój danej wspólnoty lokalnej. Jednocześnie należy podkreślić, że sami mieszkańcy nie są jedynie odbiorcami prowadzonych działań promocyjnych i informacyjnych. W szerokim zakresie trafiają one do innych – istotnych grup docelowych, takich jak inwestorzy, przebywający turyści, młodzież akademicka, grupy udające się do miejsc kultu, na wydarzenia kulturalne, rekreacyjne i sportowe³⁵³.

Podmiotem kształtującym samorząd jest wspólnota. Nie może jednak ona właściwie funkcjonować bez elementu przedmiotowego, jakim jest teren. Dlatego właściwym adekwatnym określeniem jest „jednostka samorządu terytorialnego”. Prawa konstytucyjne stanowią ochronę realizacji interesu jednostki oraz interesu publicznego, jako procesów decyzyjnych zachodzących w państwach demokratycznych. Funkcjonowanie samorządu przekłada się na rolę jednostki w państwie, co zgodnie z Konstytucją nadaje takiemu uregulowaniu charakter publicznego prawa podmiotowego³⁵⁴.

Istotnym czynnikiem jest również rola mediów i kształtowanie wizerunku samorządu terytorialnego. Z założenia media powinny stać na stanowisku demokracji. Dziennikarze posiadają przywilej niezależności i wolności słowa. Należy pamiętać o sile, z jaką media oddziałują na kształtowanie świadomości społeczeństwa, poglądy,

³⁵¹ Por. S. Nitecki, *Infrastruktura pomocy społecznej, jako dobro publiczne*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 119.

³⁵² J. Dzwończyk, *Ekonomiczny nurt analiz społeczeństwa obywatelskiego*. Zeszyty Naukowe „Problemy społeczne, polityczne i prawne”, nr 870. Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2011, s. 5.

³⁵³ M. Mańka-Szulik, *Komunikacja społeczna samorządu w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: organizacja i Zrządanie z. 2. Gliwice 2016, s. 196.

³⁵⁴ J. Krawczyk, *Samorząd terytorialny jako publiczne prawo podmiotowe*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, nr 1/2018, s. 147-148.

ośrodki administracji państwowej, wymiar sprawiedliwości, organy kontroli i w końcu na samorząd terytorialny. Szczególna aktywność mediów jest widoczna podczas okresu wyborów samorządowych. Ostatnia kampania wyborcza podczas wyborów samorządowych w 2018 roku dała temu wyraz i potwierdziła ich rolę. Media szeroko komentowały, pokazywały programy wyborcze poszczególnych kandydatów, partii politycznych, ruchów obywatelskich i stały się ośrodkiem opiniotwórczym, ale przede wszystkim źródłem informacji dla szeroko pojętego społeczeństwa. Istotą dziennikarskiej rzetelności jest obiektywna informacja, która powinna opierać się na przestrzeganiu zasad zgodnie z kodeksem etyki dziennikarskiej i wypełniać misję właściwego przekazu³⁵⁵.

Rola mediów wpisuje się również w znaczenie prasy lokalnej i regionalnej. Jest to składowa szerokiego pojęcia roli kulturotwórczej samorządu terytorialnego w odniesieniu do animacji kultury, wielokulturowości lokalnych wspólnot, małych form teatralnych, lokalnej subkultury, sportu, turystyki i rekreacji czy kultury kibicowskiej. W odniesieniu do blisko 30-letniej historii samorządu terytorialnego nadal potrzebne są reformy samorządu oraz instytucji kultury i szeregu podmiotów skierowanych na kulturę. Dlatego duże znaczenie mają liderzy samorządowi, ich cechy osobowe, od których zależy jakość oferty kulturalnej i poziom życia kulturalnego danej wspólnoty mieszkaniowej. Przekładają się one na podejmowanie decyzji władz samorządowych odnośnie zadań w zakresie kultury, oświaty oraz form i jakości ich dalszej realizacji³⁵⁶.

Pozytywnym zjawiskiem, które zaktywizowało oddolne inicjatywy w zakresie samorządu terytorialnego są działające od 2001 roku Młodzieżowe Rady Gmin oraz od 2012 roku Gminne Rady Seniorów. Jest to wyraz zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w sprawy rozwoju regionalnego oraz swoistej więzi lokalnych liderów i mieszkańców. Oba znowelizowane dokumenty na podstawie których działają Rady stwarzają możliwości dla aktywności międzypokoleniowej – młodzieży i osób starszych na danym obszarze. Aktywna działalność w młodzieżowej Radzie Miasta lub Gminy jest często pierwszym krokiem dla młodych ludzi, którzy mogą poznać realne zasady funkcjonowania samorządu na poziomie lokalnym i regionalnym. Ponadto jest to możliwość rozwoju własnej osobowości, zdobycie nowych kompetencji, pomoc innym, poczucie odpowiedzialności za własne czyny. W odniesieniu do osób starszych

³⁵⁵ T. Wójcik, *Funkcje mediów w kształtowaniu wizerunku samorządu terytorialnego*, <http://repozytorium.wsb-nlu.edu.pl/bitstream/2018> r.

³⁵⁶ Z. Lenart, *Kulturotwórcza rola samorządu terytorialnego*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Kolbuszowa, Ur Journal of Humanities and Social Sciences, nr 3(4)/2017, s. 175.

z przeprowadzonych badań wynika, że w początkowym okresie transformacji ustrojowej w 1989 roku poziom osób w Polsce powyżej 65 roku życia stanowił 9,8% populacji. Z przeprowadzonych prognoz Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2035 roku osób powyżej 65 roku życia będzie w Polsce 23,3%. Powyższe dane świadczą o zwiększającej się roli seniorów w życiu społecznym oraz ich wpływie jako podmiotu kształtującego politykę publiczną w sferze samorządu terytorialnego³⁵⁷. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym stworzyła warunki do inicjatywy i działalności Rad Seniorów. Ponadto szereg zapisów odnośnie funkcjonowania i wpływu osób starszych na życie społeczne zawarte jest w licznych dokumentach strategicznych³⁵⁸.

W obecnej sytuacji najważniejsze jest, aby zachowała się idea samorządu terytorialnego, oparta na jej demokratycznych podwalinach ze szczególnym uwzględnieniem roli lokalnego społeczeństwa. Po okresie centralizacji nie ma już odwrotu od rozpoczętej drogi i nie istnieje alternatywa ani inne rozwiązania, które są w stanie zastąpić obecny model działalności samorządu terytorialnego. Podobnie nie może funkcjonować system, który będzie wspierał daleko idące rozproszenie ośrodków, które wykonują zadania zdecentralizowanej administracji publicznej. Podsumowując te kwestie, należy podkreślić, że jedynym rozwiązaniem pozostaje utrzymanie i rozwijanie obecnie funkcjonującego modelu samorządu terytorialnego³⁵⁹.

Spółeczeństwo, które w istotny sposób kształtuje samorząd terytorialny to wspólnota lokalna, która przez blisko 30 lat korzysta z nowych doświadczeń. Według ekspertów proces ten nie wytworzył jeszcze w pełni świadomego społeczeństwa obywatelskiego. Nadrzędnym celem jest tutaj aktywizacja społeczeństwa lokalnego przy pomocy posiadanych narzędzi i reguł prawnych. Kluczem do jego realizacji jest aktywność mieszkańców oraz rola liderów samorządowych, którzy powinni przekładać interes wspólnoty lokalnej ponad cele partyjne czy polityczne³⁶⁰.

3.4. Bariery w urzeczywistnianiu idei samorządu

³⁵⁷ P. Ziółkowski, *Aktywność obywatelska młodzieży i seniorów na rzecz rozwoju regionalnego*, Zeszyty naukowe WSG, t. 32, Bydgoszcz 2018, s. 216-218.

³⁵⁸ *Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Polityka Senioralna na lata 2014-2020, Rządowy Program na Rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.*

³⁵⁹ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, www.wspia.eu/file/ 2015 r.

³⁶⁰ A. Antkowiak, *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM w Poznaniu, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne nr 2, 2011, s. 155-174.

Dokonane przemiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 roku, które doprowadziły do reaktywowania samorządu terytorialnego były jednymi z najistotniejszych w procesie przechodzenia z modelu państwa opierającego się na zarządzaniu centralnym do modelu państwa zdecentralizowanego. Idea samorządu terytorialnego opiera się na zasadach koncepcji społecznej, organizacyjnej i ustrojowej. Dużą rolę spełniają tutaj politycy określonego szczebla realizujący w regionie określone cele własnych ugrupowań politycznych bądź elektoratu, który ich wybrał. W kontekście polityki istotny jest dobór metod i środków, które dają gwarancję osiągnięcia celów, natomiast w obszarze nauki ważne jest miejsce i cel w hierarchii pozostałych wartości. W efekcie osoby, które angażują się w powyższą politykę są poddane kontroli społecznej, oceniane poprzez swoje poglądy, decyzje i postawy, przez elektorat i środki masowego przekazu³⁶¹.

W ocenie niektórych ekspertów reforma samorządowa z 1998 roku nie osiągnęła w pełni zamierzonych celów. Zwiększona została rola władzy centralnej, rozbudowana biurokracja, a tym samym zmniejszona została rola samorządu terytorialnego. W odniesieniu do państw, gdzie na drodze przemian ustrojowych zachodzą zmiany w obszarze innego postrzegania znaczenia polityki można wyodrębnić zdeformowaną logikę regulacyjną. W przypadku tym rola państwa sprowadza się do działań w zakresie tzw. sfery „polityki miękkiej” w przełożeniu na struktury, zadania, rolę i kontrolę w obszarze gospodarczo – społecznym. Jednocześnie w schemacie tym ulega ograniczeniu zdolność do sprawowania kontroli nad „polityką twardą”, na którą składają się kwestie bezpieczeństwa, sprawiedliwości oraz szeroko pojęte kwestie interesu narodowego³⁶².

Jedną z barier w urzeczywistnieniu idei samorządu terytorialnego jest pojawiające się ryzyko zadłużenia jego jednostek. Składa się na to coraz większy zakres zadań, jakie nakładane są na samorząd terytorialny przez instytucje publiczne szczebla centralnego. Na skutek tego zachwiane są proporcje między decentralizacją środków i zadań, a decentralizacją finansów publicznych. Powstaje niekorzystne dla jednostek samorządu terytorialnego zjawisko asymetryczności. Ponadto ryzyko finansowe związane jest z podejmowaniem szeregu decyzji związanych ze strukturami i sposobami finansowania w zakresie zadań realizowanych przez jednostki samorządu

³⁶¹ E. Ganowicz, *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politycznym*. Opole, ceeol.com, s. 54-55.

³⁶² Z. Machelski, *Lokalny wymiar polityki publicznej*, Wrocławskie Studia Politologiczne 18, 2015, s. 75.

terytorialnego. Dotyczy to głównie realizacji zadań publicznych, na które to zadania samorządy często zmuszone są zwracać się o wsparcie zewnętrznych źródeł finansowania. W wielu przypadkach skutki zadłużenia związane z ryzykiem finansowym mogą doprowadzić do utraty zdolności kredytowej, utraty płynności, a tym samym wiarygodności jako inwestor czy partner handlowy bądź dostawca usług publicznych³⁶³.

Innym zagrożeniem dla samorządu terytorialnego podobnie, jak dla państwa może być widoczny spadek zaufania do instytucji demokratycznych w obliczu rosnących tendencji populistycznych. Powyższe zjawisko jest widoczne w Polsce i w wielu krajach europejskich i głównie przejawia się w dążeniach roszczeniowych stojących w przeciwieństwie do zasady wspólnoty. Populizm odwołuje się do realizacji odgórnych praw przez władzę państwa w dosłownym tego słowa znaczeniu. Powoduje to zjawisko osłabienia pozycji samorządu terytorialnego i odwołanie się tylko do jednej – scentralizowanej władzy państwowej³⁶⁴.

Samorząd terytorialny w okresie transformacji ustrojowej w znacznej części ukierunkowany był na rozwój lokalny i regionalny. Klasyfikacja taka budzi wiele kontrowersji w odniesieniu do wspólnych relacji i zależności między rozwojem lokalnym i regionalnym. Do tego nakłada się brak konkretnego przypisania instytucjonalnej odpowiedzialności za wskazany rozwój oraz dokładnych zasad finansowania.

Wraz z wprowadzeniem w 1999 roku trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, określono, że na poziomie województwa następuje rozwój regionalny, natomiast na terytorium gmin, miast i powiatów rozwój lokalny³⁶⁵.

Niestety nie były do końca realizowane zalecenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego odnośnie systemu finansowania. Budżety województw nie zostały wyposażone w odpowiednie środki finansowe w celu prawidłowego wykonywania swoich zadań, mimo że samorząd na szczeblu województwa otrzymał odpowiednie kompetencje. Ponadto rząd kontrolował niskie źródła finansowania województw i powiatów, co wielu obserwatorów określiło mianem „decentralizacji na krótkim sznurku”. Powyższa sytuacja była sprzeczna z założeniami samorządu terytorialnego,

³⁶³ R. Kata, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Optimum, Studia Ekonomiczne, Nr 4, Uniwersytet Rzeszowski, 2015, s. 55.

³⁶⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Włocławek 2017, s. 24.

³⁶⁵ A. Szewczuk, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2011, s. 19.

jego zapisami prawnymi oraz kompetencjami, jakie posiadał. Stworzyła się swego rodzaju dysproporcja między zwiększającymi się zadaniami samorządu, a zmniejszającymi się źródłami finansowania. Szacuje się, że od 2004 roku o blisko 5 mld złotych zostały pomniejszone wpływy do kas samorządu w obliczu powiększonej ilości zadań dla samorządów. Według ekspertów część zadłużenia sektora publicznego z poziomu rządu przenika i jest przenoszona na barki jednostek samorządu. Jednym z takich dosadnych przykładów jest obciążenie samorządu zobowiązaniami rządowymi. Dotyczy to przede wszystkim systemu oświaty, który generuje bardzo wysokie koszty. Szacuje się, że niewłaściwe decyzje władz centralnych w zakresie zmian ustawowych doprowadziły do blisko 8 mld złotych strat rocznie, ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Niepokojący jest fakt, że 60% próg ustawy o zadłużeniu w 2013 roku przekroczyło 135 gmin³⁶⁶.

Oświata z jednej strony generuje największe koszty w budżecie jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej jest dziedziną, która priorytetowo powinna być wspierana.

Powyzsza konkluzja może wynikać z przeprowadzonych badań wśród grupy respondentów – przedstawicieli samorządów terytorialnych, którzy przy planowaniu budżetu oświatę i opiekę przedszkolną stawiają na pierwszym miejscu – 65,2%. Z podobnym procentowo współczynnikiem znalazła się infrastruktura drogowa, za którą opowiedziało się blisko 64,3% badanych. Na kolejnych miejscach znalazły się wodociągi i kanalizacja – 45,1%, pomoc społeczna i mieszkania komunalne – 22,5%, bezpieczeństwo publiczne – 17,7%, ochrona i polityka zdrowia – 10,8%. Na poziomie pomiędzy 6 – 7% znalazły się: kwestie porządkowe terenów publicznych i ulic, wsparcie organizacji społecznych, działalność instytucji kultury, sport i rekreacja. Listę ze wskaźnikiem 3,2% zamykają zajęcia pozalekcyjne dla dzieci³⁶⁷.

Według opinii dyrektorów placówek oświatowych – szkół publicznych w kontekście polityki oświatowej prowadzonych przez samorząd terytorialny – 30,5% ocenia ją na poziomie bardzo dobrym, 51,1% raczej dobrym, 9,6% raczej złym i 2,0% bardzo złym³⁶⁸.

³⁶⁶ M. Słodowa-Hełpa, *Wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym w perspektywie 2014-2020*. Studia Oeconomica Posnaniensia, Nr 6, Poznań 2013, s. 36-37.

³⁶⁷ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, Samorząd Terytorialny 1–2, Warszawa 2015, s. 45.

³⁶⁸ C. Trutkowski, op. cit., s. 48.

W szerszym ujęciu ekonomicznym ostatnie lata, a dokładniej lata 2013–2016, na podstawie badań i danych z Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego dowodzą, że wzrosło zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Zwiększyła się liczba urzędników, a tym samym ilość wynagrodzeń i ich wysokość. Tym samym rozpoczęła się dyskusja nad reformą systemu samorządu terytorialnego, zmiany struktur oraz wyjścia z impasu, który powoduje zwiększanie wydatków publicznych i często stoi w sprzeczności z charakterem prorozwojowym. Ogółem łączna ilość wydatków bieżących poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu wynagrodzeń, składek, dotacji na badania bieżące, świadczeń dla osób fizycznych, usług i zakupu towarów oraz obsługę długu w 2015 roku wyniosła blisko 17 mld zł, co stanowi wzrost o ponad 100% w porównaniu z rokiem 2003. Wzrost zatrudnienia w 2016 roku szacował się na poziomie ponad 250 tys. etatów, co stanowi wzrost o ponad 30% w porównaniu z rokiem 2004 – 195 tys. etatów. Biorąc powyższe dane pod uwagę tworzy się przekonanie, że mała przedsiębiorczość, która powinna być kołem zamachowym gospodarki w Polsce przegrywa z rozbudowaną machiną urzędniczą. W dobie powiększającego się zadłużenia publicznego jest to istotny problem – właściwe dysponowanie środkami finansowymi państwa³⁶⁹.

Inną kwestią w odniesieniu do wspomnianych pracowników-urzędników samorządu terytorialnego jest prawidłowe zarządzanie kadrami. To istotny element w kontekście dobrze funkcjonującego samorządu terytorialnego, o którym decydują dwa czynniki. Wewnętrzne, na które składa się struktura i wielkość zatrudnienia, poziom oraz kierunkowe wykształcenie, bagaż doświadczenia zawodowego i życiowego, zdefiniowane potrzeby pracowników, kultura organizacyjna. Na uwarunkowania zewnętrzne składają się czynniki polityczno-prawne, demograficzne, sytuacja na rynku pracy, konkurencja i sytuacja społeczna³⁷⁰.

Większe jednostki samorządu terytorialnego w znacznie szerszy sposób korzystają ze źródeł finansowania, zarówno tych zwrotnych, jak i bezzwrotnych. Ponadto starają się wprowadzać udogodnienia i instrumenty, które ułatwiają zarządzanie jednostkami. Jednocześnie częste zmiany w ustawach o dochodach

³⁶⁹ D. Jegorow, *Funkcjonowanie administracji publicznej w ramach samorządu terytorialnego, a wzrost środków publicznych*, [w:] *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, R. Pastusiak, P. Trippner (red) Łódź – Warszawa, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, 2017, s. 33-46.

³⁷⁰ A. Kołodziejaska, *Zarządzanie kadrami w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Zarządzanie publiczne, funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wielowymiarowym*, A. Kołodziejaska, A. Korzeniowska-Polak (red) Łódź – Warszawa, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, 2017, Tom XVIII, s. 149-150.

szczególnie na szczeblu wojewódzkim prowadzą do konieczności realizacji działań zarządczych. Z jednej strony odbiorcy – mieszkańcy danej społeczności lokalnej oczekują i często wywierają presję na poprawę dróg, infrastruktury, szkoły czy bezpieczeństwa, z drugiej ustawodawca narzuca nowe zadania samorządom. W konsekwencji i tak nie ma odwrotu od rozpoczętych reform mimo barier zewnętrznych, na które składają się kwestie finansowe oraz barier wewnętrznych spowodowanych często brakiem kompetencji podejmowanych działań w administracji samorządowej. Ważnym aspektem jest również rosnąca świadomość społeczna, a co za tym idzie krytyczne podejście do wielu spraw, zwiększone wymagania i oczekiwania mieszkańców w stosunku do przedstawicieli samorządu terytorialnego³⁷¹.

Najważniejszą kwestią jest utrzymanie właściwego kierunku opierającego się na sprawdzonych mechanizmach, które zapewniają współpracę w obszarze dobra wspólnego opartą na suwerennej władzy narodu, zgodnie z zapisem art. 4 Konstytucji. Istotą jest tutaj pełna współpraca władzy i dialogu społecznego wykluczająca naruszanie kompetencji pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, a samorządem terytorialnym. Dlatego pewnym zagrożeniem, które stwarza bariery urzeczywistniające rozwój samorządu terytorialnego są niektóre działania organów administracji rządowej. Sprowadza się to do ingerencji oraz ograniczenia kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie nałożonych zadań publicznych. Innym problemem jest nieproporcjonalne, w obszarze funkcjonalnym, wykorzystywanie uprawnień nadzorczych samorządu przez administrację rządową.

Jednym z przykładów może być znowelizowana ustawa o *Prawie o ochronie środowiska*, która pozbawiła organy samorządu terytorialnego wpływu na skład rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska na rzecz wojewody, natomiast udział przedstawicieli samorządu w powyższych radach został mocno ograniczony. Innym niepokojącym zjawiskiem jest widoczna w ostatnim okresie praktyka nadużywania przez wojewodów kompetencji odnośnie wydawania zarządzeń zastępczych, które powodują wygaszanie mandatów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast³⁷².

³⁷¹ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, R. Koczkodaj, *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego – realne podejście czy pozorowane działania* [w:] *25 lat doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce – wyzwania na przyszłość*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe Nr 881, s. 104.

³⁷² S. Patyra, *Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, zeszyt 1, 2018, s. 237-238.

3.5. Kierunki rozwoju samorządowego w Polsce

Odbudowa samorządu terytorialnego i jego ponad 30 lat funkcjonowania pokazało, jak ważne zaszły zmiany w rozwoju społecznym i gospodarczym w Polsce. Istotą tego procesu jest rola lokalnej społeczności, która coraz aktywniej uczestniczy w życiu publicznym, podnosi się świadomość społeczna oraz rozwija społeczeństwo obywatelskie, które ma wpływ na podejmowanie decyzji³⁷³.

Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, którą jest gmina, posiada instrumenty prawne do realizacji zadań w zakresie rozwoju lokalnego. Do zakresu tych działań sprowadza się rozwój gospodarczy w przestrzeni lokalnej i regionalnej. Istotą tego procesu są mieszkańcy danego obszaru, jako podmiot oraz działające w ich imieniu władze lokalne³⁷⁴.

Istotnym czynnikiem, który wpływa na rozwój samorządu terytorialnego w Polsce jest udział w międzynarodowych zrzeszeniach. Ważnym faktem, który umożliwia realizację powyższego jest ustawowy zapis zadania własnego gminy, na podstawie którego określona jest współpraca z społeczeństwami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Realnym odzwierciedleniem takiej współpracy są bezpośrednie kontakty międzynarodowe z partnerami jednostek samorządu terytorialnego³⁷⁵.

W odniesieniu do realizowanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego istotnym aspektem jest rola placówek oświatowych. W świadomości liderów samorządu nie powinna być ona postrzegana jedynie jako instytucja, która generuje jedne z najwyższych środków budżetowych, ale w szerszym aspekcie, jako swego rodzaju kapitał społeczny. Charakter edukacyjny i misja dydaktyczna to jedne z niezaprzeczalnych zadań, jakie wykonują szkoły. Niemniej jednak, w świadomości samorządowców powinno być przekonanie o roli szkoły jako placówki, która łączy mieszkańców, lokalną wspólnotę, jest miejscem spotkań, integracji i budowy szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi to dużą szansę dla kształtowania więzi międzyludzkich łącznie wielopokoleniowego i aktywnego włączania się w działania o charakterze publicznym. Dobrym przykładem takiej polityki są placówki

³⁷³ J. Regulski, *Szanse i bariery rozwoju samorządności*. Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji FRDL. Warszawa 2010, s 1.

³⁷⁴ A. Koźuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, Instytut Spraw Publicznych, UJ, Kraków 2011, s. 9.

³⁷⁵ J. Bereza, *Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami z innych państw, podejmowanej w ramach zrzeszeń międzynarodowych*. Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2015, s.7.

oświatowe w gminach wiejskich i niektórych dzielnicach dużych miast, gdzie stanowią one często miejsce budowania lokalnej wspólnoty. Stanowi to odejście od stereotypów na temat szkoły i tworzy instytucję lokalną otwartą na potrzeby danej wspólnoty zgodnie z rolą decentralizacji państwa, a w tym przypadku zmiany myślenia obywateli³⁷⁶.

Od lat toczą się dyskusje nad samorządem w kwestii jego autonomii i pytania czy jej zakres powinien być większy...? W przeważającej większości, w opinii mieszkańców odpowiedź jest twierdząca. W praktyce jednak tworzą się dylematy nad zachowaniem proporcji – ile powinno być samodzielności w wykonywaniu zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, a ile powinno być spójności w skali państwa. Jak wiadomo w Polsce i krajach bloku wschodniego proces rozwoju samorządu terytorialnego był opóźniony kilkadziesiąt lat w stosunku do państw Europy Zachodniej. W państwach tych, po II Wojnie Światowej obszar działalności samorządu terytorialnego objął swoim zakresem działania takie dziedziny, jak: edukację i oświatę, kulturę, usługi społeczne i pomoc społeczną. Kolejnym, istotnym zwrotem było wykonywanie dyrektyw i ustaleń wynikających z zapisów unijnych takich, jak: zamówienia publiczne, ochrona środowiska, prawo pracy. W tych przypadkach możemy mówić o zmniejszonej autonomii samorządów w kontekście wykonywanych zadań na rzecz spójności uregulowań na poziomie europejskim i krajowym³⁷⁷.

Powyższe rozważania są wstępem do szerokiej dyskusji nad dalszą wizją samorządu w sprawach rozszerzania lub zawężania jego swobód. Znaczące miejsce w tej kwestii mają z jednej strony sprawy finansowania, a z drugiej interesy lokalnej zbiorowości.

Mówiąc o kierunkach rozwoju samorządowego w Polsce przeplata się koncepcja przygotowania nowelizacji prawa regulującego ustrój samorządowy. Powyższe działania mają być swego rodzaju gwarantem zaspokajania wszystkich potrzeb publicznych wspólnoty oraz stanowić podstawy i kierunki w działalności jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z porządkiem prawnym. Na poziomie regionalnym czy lokalnym – specyfika samorządu, która zawiera różne interesy publiczne powinna

³⁷⁶ C. Trutkowski, op. cit., s. 51-52.

³⁷⁷ A. Swianiewicz, *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli, ile spójności, ile autonomii?*, Samorząd Terytorialny Nr 1-2, Warszawa 2015, s. 29.

być przedmiotem reformy samorządowej. Chodzi tutaj o samodzielność organizacyjną, która powinna być przeciwwagą do scentralizowanej administracji rządowej³⁷⁸.

Ważnym elementem efektywnego działania samorządu terytorialnego jest jego właściwe zarządzanie. Inne spojrzenie w aspekcie sektora publicznego, sprawniejsze działanie i odejście od biurowej maszyny przekładają się na wymierne efekty. Należy przy tym pamiętać, że zawsze celem tych działań pozostają mieszkańcy. W ogólnym pojęciu przez zarządzanie należy rozumieć sprawne działanie, planowanie, organizowanie i system kontroli danej organizacji, wraz z wykorzystaniem wszystkich jej zasobów, potencjału w osiągnięciu celu. Często zarządzanie mylone jest z kierowaniem. Pierwsze znaczenie odnosi się do sterowania daną grupą, organizacją, natomiast drugie odnosi się do oddziaływania na ludzi. W zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego fundamentalne znaczenie ma proces planowania. W sektorze publicznym są to plany działalności bieżącej, na dany rok, strategia sektorowa czy prognoza finansowa, którą zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i wymogami ustawodawcy muszą realizować jednostki samorządu terytorialnego³⁷⁹.

Istotnym kierunkiem w rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce jest jego rozwój i wzrost inwestycji w sektorze publicznym. To właśnie sektor samorządowy stanowi blisko 50% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Biorąc pod uwagę zestawienie wszystkich krajów OECD należy stwierdzić, że w Polsce ten wskaźnik jest najwyższy³⁸⁰. Inwestowanie to jedno z istotnych zadań, które wpisane są w działalność każdego podmiotu. Głównym celem jest tworzenie takiego majątku, który przełoży się na wzrost inwestycji, wzrost gospodarczy, rozwój działalności społecznej, poprawę wydajności, innowacyjność oraz tworzenie konkurencyjności. Jak wynika z badań, inwestycje publiczne mają duży wpływ na lokalizację prywatnych inwestycji, standard życia oraz decyzję o miejscu pracy mieszkańców, wpływ na środowisko naturalne.

³⁷⁸ W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntowej reformy*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2014, s. 4.

³⁷⁹ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, R. Koczkodaj, op. cit., s. 94-95.

³⁸⁰ OECD-*Organisation for Economic Co-operation and Development*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, powstała na mocy Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, która podpisana została przez 20 państw 14 grudnia 1960 r. Obecnie składa się z 36 demokratycznych i wysoko rozwiniętych państw. OECD jest następcą Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC). Założenia organizacji to wspieranie państw członkowskich w osiągnięciu wysokiego wzrostu gospodarczego, podnoszenie stopy życiowej obywateli oraz również niesienie pomocy dla państw najbiedniejszych. Główną obowiązującą zasadą organizacji jest równość wszystkich członków, niezależnie od wniesionych środków do budżetu organizacji oraz potencjału gospodarczego danego państwa.

O strategicznej roli w obszarze aktywności jednostek samorządu terytorialnego stanowią zatem inwestycje komunalne.

Sytuacja taka przekłada się na realizację zadań bieżących oraz rozwój lokalny i regionalny jednostek samorządu terytorialnego, które realizują istotną część wydatków sektora publicznego. W przeciwieństwie do sektora komercyjnego są to inwestycje o charakterze niekomercyjnym o wysokim poziomie kapitałochłonności oraz prowadzące do wysokich kosztów związanych z utrzymaniem i eksploatacją danej infrastruktury. W ramach inwestycji realizowanych przez samorząd terytorialny należy wymienić budowę oraz modernizację dróg, sieci kolejowej, infrastruktury lotniczej, sieci wodno-kanalizacyjnej, budowa obiektów o charakterze kulturalnym, sportowym i rekreacyjnym, poprawę warunków życia mieszkańców. Widoczny wzrost działalności inwestycyjnej samorządu terytorialnego jest widoczny przepływ środków finansowych w odniesieniu do polityki spójności, jakie skierowała Unia Europejska w 2007 roku. Szacuje się, że na inwestycje w latach 2007 – 2013 wpłynęło blisko 70 mld euro na środki realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego³⁸¹.

W kontekście usług komunalnych, potencjału rozwoju oraz kosztów poniesionych na administrację widoczne jest duże zróżnicowanie w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Dlatego ważną rolę w całym tym procesie ponosi szeroki system kontroli i nadzoru samorządu terytorialnego oraz właściwe zarządzanie w sektorze publicznym. Jest to ściśle powiązane z ogólnymi tendencjami światowymi, jako uwarunkowaniami zewnętrznymi. Istotne jest tutaj przestrzeganie określonych i czytelnych standardów oraz mierników działalności oraz kontrolę nad nimi. Jako nadzór należy rozumieć uprawnienia kompetencyjne, natomiast kontrola obejmuje zakres zarządzania w samorządzie. Ponadto nadzór i kontrolę w odniesieniu do samorządu terytorialnego możemy podzielić na wewnętrzną, którą pod względem legalności sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz w kompetencjach legalności – gospodarka finansowa – regionalne izby obrachunkowe oraz na zewnętrzną. Do przeprowadzenia samej kontroli zewnętrznej uprawnione są takie instytucje, jak NIK, izby i urzędy skarbowe, CBA, inspekcje. Jednym z problemów w tym zakresie jest brak spójności systemu zarówno kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Organy oraz urzędy administracyjne często wykazują się niską

³⁸¹ D. Wyszowski, A. Wyszowska, *Samorząd Terytorialny jako inwestor publiczny w Polsce na tle innych krajów OECD*, Wiadomości Statystyczne, nr 12, Główny Urząd Statystyczny, Polskie Towarzystwo Statystyczne, Warszawa 2016 r. s.60.

skutecznością kontroli zarządczej prowadzonej wobec samorządów. Często przekłada się to na wymierne skutki, takie jak niska efektywność, zaburzone efekty względem kosztów, źle oszacowane, zbyt wysokie koszty przeznaczone np. na budowę lub modernizację infrastruktury, inwestycji, sprzedaż majątku komunalnego. Innym rodzajem kontroli jest kontrola obywatelska, mieszkańców, która często swoje zdanie i opinie wobec złego zarządzania przez liderów samorządu terytorialnego okazuje przy urnach wyborczych lub przeprowadzanych referendach³⁸².

W odniesieniu do kierunków rozwoju samorządowego w Polsce widoczny jest wzrost wykorzystania mechanizmów partycypacyjnych – udziału obywateli w procesach decyzyjnych, które są realizowane przez władze publiczne. Angażowanie obywateli w proces decyzyjny dla danej społeczności był jednym z haseł podczas przeprowadzanej reformy samorządowej w 1990 roku. W początkowej fazie była to współpraca z organizacjami pozarządowymi, później przeprowadzane były konsultacje społeczne, w tym projekty przestrzenno-infrastrukturalne, a od 2011 roku ciekawą i popularną propozycją stały się realizacje budżetu obywatelskiego³⁸³. Budżet obywatelski nazywany również partycypacyjnym stanowi proces, w którym to sami obywatele-mieszkańcy danej społeczności decydują o przekazaniu części środków budżetu danej gminy czy miasta. Istnieją dwa kierunki odnoście podejmowania decyzji: poprzez samych mieszkańców lub za pośrednictwem organizacji społecznych. Często cały proces poprzedzają dyskusje, przedstawiane są programy i zgłaszane wnioski podczas konsultacji społecznych. Istotą budżetu obywatelskiego jest jego otwartość i przejrzystość oparta na trwałych regułach, które są zrozumiałe do adresatów – mieszkańców. Ponadto zapewniona jest przestrzeń do dyskusji, co sprawia, że mieszkańcy mają takie same prawa, jak eksperci, władze miasta, urzędnicy. Natomiast w kwestii planowania – obejmuje proces współdecydowania o samorządzie przez obywateli w pewnej przestrzeni czasowej, jako swego rodzaju regularny mechanizm wynikający z inicjatywy samych mieszkańców.

Powyższe działania są wynikiem procesu decentralizacji i pozytywnym aspektem–ogniwem pokazującym ideowe założenia samorządu, jakim jest demokracja lokalna. Koncepcja budżetu obywatelskiego jest przykładem zasady demokracji

³⁸² M. Wojciechowski, *Kontrola w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] J. Przywojska, I. Warwas, *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, Przedsiębiorczość i zarządzanie, Zeszyt 4, część II, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź-Warszawa 2016, s. 135-136.

³⁸³ P. Matczak, A. Jeran, *Aktywizacja społeczna wspólnot terytorialnych w Polsce z perspektywy ćwierćwiecza samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 3, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu 2015, s. 340-341.

obywatelskiej, która bezpośrednio wzmacnia udział obywateli w decydowaniu o sprawach, które ich dotyczą. Jest to właściwy kierunek rozwoju samorządu terytorialnego. Jego przeciwwagą może być przewaga organów wykonawczych nad organami stanowiącymi, wzrost znaczenia przedstawicieli władzy samorządowej wykonawczej nad przedstawicielami pochodzących z wyborów. Innym negatywnym zjawiskiem jest upartyjnienie działalności samorządu terytorialnego przy niskiej obecności – zaangażowaniu obywateli w szeroko pojętych sprawach samorządowych³⁸⁴.

Samorząd terytorialny jest ważnym ogniwem w zakresie rozwoju gospodarki w regionie. Jest to możliwe dzięki istniejącym od 1999 roku nowym ustawowym kompetencjom, wynikającym z realizacji dodatkowych zadań wraz z wykorzystaniem środków unijnych. Istotnym wskaźnikiem rozwoju samorządu terytorialnego w oparciu o wykorzystanie instrumentów prawnych oraz procedur jest jego bezpośredni wpływ na sytuację gospodarczą i społeczną danego obszaru³⁸⁵. Pozytywnym aspektem jest również pomoc jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do administracji państwowej. Obejmują one dokumenty, sposoby działania, wytyczne oraz procedury, które wyznaczają kierunek oraz poprawiają skuteczność działalności funkcjonowania administracji urzędów.

Pisząc o kierunkach rozwoju samorządu terytorialnego, warto wspomnieć o zjawisku kapitału terytorialnego. Odnosi się on do kapitału ludzkiego, który wykorzystywany jest w połączeniu z przestrzenią miejską i społeczną. Zjawisko to wpływa na politykę prorozwojową oraz opiera się na niematerialnych czynnikach takich jak: wiedza, zaufanie społeczne, umiejętności. Dzięki widocznym w krajach Unii Europejskich rozwiązaniom w ramach rozwoju obszarów miejskich, również w Polsce dynamiki nabrała krajowa polityka regionalna ukierunkowana na miejskie obszary funkcjonowania. Kapitał terytorialny jest ściśle związany z umiejętnością oddziaływania na siebie, wysokiego zaufania społecznego oraz jednostek samorządu terytorialnego działających w obszarach funkcjonalnych. Często przeszkodą do właściwego funkcjonowania kapitału terytorialnego jest organizacja państwa z podziałem administracyjnym oraz ukierunkowanie administracji samorządowej na wybrane interesy danej społeczności lokalnej. Gwarantem jego właściwego

³⁸⁴ J. Jeżewski, *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 3, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2015, s. 70.

³⁸⁵ A. Pierścieniak, *Kierunki rozwoju potencjału administracyjnego JST w kontekście poprawy sprawności instytucji*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Zeszyt 12, część 1, Wydawnictwo SAN, Uniwersytet Rzeszowski, 2015, s. 129.

funkcjonowania jest współpraca międzygminna, spójność przestrzenna, zaangażowanie ludzi w rynkach pracy, partnerstwo, a w konsekwencji konkurencyjność działających firm na danym obszarze³⁸⁶. Jednym z ciekawszych opracowań odnośnie potencjału i metod udoskonalenia samorządu terytorialnego jest analiza opracowana przez Konsorcjum Canadian Institute oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej. Z powyższej analizy wynika, że modelowe przedstawienie instytucji jednostek samorządu terytorialnego powinno składać się z dziewięciu obszarów zarządzania, które wpływają na realizację celów administracyjnych:

- zarządzanie strategiczne i finansowe,
- funkcjonowanie urzędu,
- kierowanie kadrami,
- prowadzenie usług komunalnych,
- partycypacja i stymulowanie rozwoju społecznego,
- rozwój gospodarczy,
- zarządzanie projektami,
- współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego,
- przestrzeganie zasad etyki, walka z korupcją³⁸⁷.

Rok 2018 to bardzo ważny rok dla samorządu terytorialnego. To zarówno wybory samorządowe, które miały miejsce 21 października 2018 roku oraz zmiany w ustawach samorządowych o prawie wyborczym³⁸⁸. Istotną poprawką jest możliwość głosowania, co roku przez mieszkańców gmin, powiatu i województwa w bezpośrednim głosowaniu w sprawie wydatków budżetu danej jednostki samorządowej. Ponadto grupa mieszkańców, która posiada czynne prawo wyborcze, będzie mogła wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Budżet obywatelski będzie podkreślał funkcję konsultacji z mieszkańcami. Wysokość budżetu obywatelskiego zwiększy się o minimum 0,5% wydatków jednostki samorządowej, a w miastach na prawach powiatu będzie to obowiązkowe. Nastąpi również obowiązek transmisji sesji rad i sejmików za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz, a nagrania będą dostępne na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego. Nowela ustawy wygasza kadencję Państwowej Komisji Wyborczej po

³⁸⁶ T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Mazowsze Studia Regionalne, nr 18, Warszawa 2016, s. 113.

³⁸⁷ A. Pierścieniak, op.cit, s.135.

³⁸⁸ Dz.U. 2018 poz. 994.

wyborach parlamentarnych, które odbędą się w 2019 roku³⁸⁹. Ponadto uległ zmianie sposób jej wyboru, zostały odebrane kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego na korzyść Sejmu, który wybierze siedmiu z dziewięciu jej członków. Jednocześnie uległa zmianie możliwość dwudniowego głosowania – wybory przeprowadza się w dniu niepracującym. Nowelizacja ustawy w zakresie samorządu terytorialnego wydłuża kadencję organów samorządu terytorialnego z 4 do 5 lat, powołana zostaje komisja rozpatrująca skargi, wnioski oraz petycje związane z działaniem organów wykonawczych i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Pozytywnym zjawiskiem ostatnich lat jest odradzanie się samorządu terytorialnego w gminach, gdzie wyraźnie widać większy udział obywateli w ruchach społecznych oraz większą rolę komitetów wyborczych. Ponadto dzięki coraz większym środkom z Unii Europejskiej samorzady otrzymały większą niezależność, która przełożyła się na wzrost zainteresowania i udziału mieszkańców w konsultacjach społecznych oraz wcześniej wspomnianych budżetach obywatelskich³⁹⁰.

Jednocześnie sygnałem większego zainteresowania mieszkańców sprawami samorządu terytorialnego jest ostania frekwencja w wyborach samorządowych w 2018 roku. Śmiało można mówić o rekordowym wyniku, który wyniósł 54,96% głosujących, co stanowi jeden z największych wyników w historii wyborów samorządowych w Polsce. Ogółem do urn wyborczych poszło 16 552 627 uprawnionych do głosowania, a liczba obwodów sięgała 26 983. Najwyższy wskaźnik przypadł na województwo mazowieckie, w którym frekwencja wynosiła 61,02%, natomiast najniższa była w województwie Warmińsko-Mazurskim i wynosiła 51,62%³⁹¹.

Prognozą na przyszłość w zakresie samorządu terytorialnego w Polsce jest wzrost demokracji bezpośredniej, która przejawia się większym zainteresowaniem inicjatywami uchwałodawczymi oraz konsultacjami społecznymi.

³⁸⁹ A. Banasik, *Nowe obowiązki. Najważniejsze zmiany w ustawach samorządowych*, Samorząd.pap.pl Serwis Samorządowy PAP, http://samorząd.pap.pl/depesze/temat_dnia/180409/Nowe-obowiazki, 5.02.2018.

³⁹⁰ T. Piróg, T. Masłyk, *Partycypacja obywateli w rządzeniu, problemy polskiej samorządności*, AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie 2017, s. 8.

³⁹¹ <https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/aktualnosc>, Wybory Samorządowe 2018, Państwowa Komisja Wyborcza,

W rozdziale poddano analizie okres transformacji ustrojowej jako czas zmian, które dokonały się w Polsce, w ramach przemian w zakresie sytuacji politycznej, gospodarczej, ekonomicznej oraz życia codziennego. Koniec lat 80 XX wieku to wyraźny sygnał przeprowadzenia koniecznych zmian w gospodarce. Jednym z sygnałów, jaki wysłał ówczesny rząd do Polaków w celu zyskania na czasie i próbie legitymizacji własnych działań było przeprowadzenie referendum³⁹².

Wynik referendum z 29 listopada 1987 roku nie dał społecznego mandatu na sprawowanie władzy przez rząd i kierownictwo PZPR. Tym samym przeprowadzone głosowanie okazało się pierwszym – historycznym przegranym głosowaniem w PRL. Był to jednocześnie czytelny sygnał, który komentowała opozycja, że polskie społeczeństwo jest świadome, potrzebuje szerokich reform społecznych, samorządowych i gospodarczych i jednocześnie nie ma zaufania do monopolu władzy³⁹³. W rozdziale omówiono sytuację społeczno-gospodarczą kraju począwszy od jesieni 1980 roku i siłowym rozwiązaniu, jakim było wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku. Procesem, który został zwieńczony dyskusją o przebudowie PRL z częścią zaproszonej opozycji były obrady Okrągłego Stołu w 1989 roku³⁹⁴. Był to początek, który doprowadził do wyboru pierwszego niekomunistycznego premiera – Tadeusza Mazowieckiego oraz dał podwaliny na przeprowadzenie reform, w tym samorządowej.

Zapoczątkowana transformacja ustroju politycznego w swoim założeniu posiadała również głębokie zmiany samorządu terytorialnego. Dała temu wyraz pierwsza rządząca solidarnościowa ekipa, która odrzuciła regulacje prawne, które podkreślały pozycję i rolę rad narodowych. W wyniku przeprowadzonej reformy w 1950 roku były terenowymi organami władzy państwowej, a po kolejnych reformach

³⁹² Referendum z 29 listopada 1987 r., miało być pomysłem na przewyciężenie pogłębiającego się kryzysu gospodarczego. Był on skutkiem systemu centralnego planowania, który odczuwali przede wszystkim mieszkańcy. W referendum zadano dwa pytania:

1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki zmierzającej do poprawy warunków życia społecznego, wiedząc, że wymaga to przejścia dwu-trzyletniego okresu zmian.

2. Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, którego celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem. Według danych, które ogłosiła strona rządząca, w głosowaniu wzięło udział 67,32% uprawnionych do referendum, a za opowiedziało się odpowiednio 44,28% oraz 46,29% ogółu obywateli. Wynik ten zatem nie dał społecznego mandatu na sprawowanie władzy.

³⁹³ M. Siedziałko, *Przegrane głosowanie*, *Polityka*, Historia, nr 48 z dnia 28.11.2017 r., s. 54.

³⁹⁴ Ł. Kamiński, *Koniec PRL-u*, [w:] *Od niepodległości do niepodległości, historia Polski*, praca zbiorowa pod red. M. Gałęzowski, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2014, s. 472.

w latach 1958 i 1983 zostały połączonymi terenowymi organami państwa. W rzeczywistości samorządy te nie miały żadnych kompetencji i były wykonawcą terenowych organów władzy państwowej. W rozdziale przybliżono również trudności i bariery, które rodziły się podczas urzeczywistniania idei samorządowych. Jednym z nich była przewaga administracji rządowej w terenie o czym świadczyło m.in. funkcjonowanie instytucji urzędów rejonowych, jako swego rodzaju łączników między administracją rządową województwa a samorządami gmin. W pierwszym okresie po transformacji ustrojowej samorząd terytorialny ze względu na niskie możliwości finansowe, nakłady oraz biurokratyczne zawłości był niczym „kopciuszek” przy silnych organach administracji rządowej³⁹⁵.

Właściwym kierunkiem w rozwoju samorządu terytorialnego jest przeniesienie decentralizacji administracyjnej na wspólnoty samorządowe w zakresie realizacji zadań spraw lokalnych. Istotą tego procesu jest zachowanie autonomiczności wobec rządu w obszarze działań politycznych. Poszczególne szczeble samorządu terytorialnego stwarzają warunki do poznania właściwych nawyków w zakresie demokracji, budowania więzi z obywatelami, rozwiązywania ich potrzeb, tworzenia struktur politycznych.

³⁹⁵ J. Muszyński, *Reforma samorządu terytorialnego w Polsce w świetle Europejskiej Karty Samorządu terytorialnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego*, s. 4-10.

Rozdział IV

Rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim w latach 1998–2018

*Zastępując wrogą
administrację zaborców powstał
samorząd terytorialny w Polsce,
udało się scalenie kraju – trzech
połówek złożonego.*

Stefan Żeromski³⁹⁶

4.1. Ogniwa historyczne samorządu w województwie pomorskim

Przeprowadzona w 1990 roku reforma samorządu terytorialnego niosła ze sobą szerokie zmiany ustrojowe oraz zrywała z modelem władzy lokalnej, który charakteryzował Polskę w latach 1950-1990³⁹⁷. Sytuację tę poprzedziły pierwsze zmiany, jakie miały miejsce w 1976 roku w Konstytucji PRL, gdzie radom narodowym obok organów państwowych przypisano cechy podstawowych organów samorządu społecznego. Ta zmiana była jedynie zapisem symbolicznym, który nie wpłynął na realną rolę aparatu społecznego, który nadal pozbawiony był demokratycznych zasad, a całość spraw gospodarczych i społecznych była zarządzana centralnie. Kolejny zwrot i pewne urzeczywistnienie istoty samorządu terytorialnego miało miejsce po sierpniu 1980 roku w programie „Samorządnej Rzeczypospolitej”, który został uchwalony podczas I. Zjazdu NZSS „Solidarność”. Był to swojego rodzaju manifest polityczny opozycji, który opierał się na idei wolności oraz dążeniu do prawa każdego człowieka do demokracji poprzez decydowanie o własnej przyszłości i o losach własnego kraju³⁹⁸.

Sięgając do historii obecne województwo pomorskie w połowie XV wieku wchodziło w skład Prus Królewskich, jako staropolskie województwo pomorskie wraz z województwem malborskim i województwem chełmińskim. Zajęte przez Zakon Krzyżacki tereny lewobrzeżnego Pomorza, które stanowiło teren obecnego województwa pomorskiego było etnicznie i kulturowo zróżnicowane. Znaczny odsetek stanowiła ludność kaszubska i polska, a jej przeciwwagą był spory odsetek osadników

³⁹⁶ Cytat Stefana Żeromskiego w nawiązaniu do *Ustawy Scaleniowej z 23 marca 1933 r.*

³⁹⁷ C. Nowakowski, A. Ptak, *Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych*, Samorząd Terytorialny, Nr 6, Wolters Kulwer, Warszawa 2012, s. 5.

³⁹⁸ M. Kamiński, *Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009, s. 141-142.

– rycerstwa i mieszczan, którzy przybyli z Niemiec. W zdecydowanej większości ludność niemiecka zamieszkiwała miasta, a jedynym ufundowanym miastem w tym regionie było Wejherowo, które prawa miejskie otrzymało w 1650 roku³⁹⁹.



Mapa 1. Prusy 1576 rok

Źródło: <https://commons.wikimedia.org/w/index> Caspar Henneberg von Erlich (1529, †1600) (dostęp 5.11.2019 r.)

Ewenementem w skali Rzeczypospolitej było powstanie w tym regionie dwuizbowego sejmiku prowincjonalnego, którego pierwsze obrady przypadają na 1526 rok. Zjazdy Sejmiku Generalnego, który przyjął potoczną nazwę „Generały” odbywały się zazwyczaj dwa razy w roku – najczęściej w maju na św. Stanisława w Malborku

³⁹⁹ Jakub Wejher – założyciel Wejherowa, ur. 1609 r., zm. 1657 r. wojewoda malborski, starosta bytowski, człuchowski, borzechowski, starosta kiszporni, przedstawiciel dyplomatyczny Rzeczypospolitej w Królestwie Danii. Wywodził się z jednej ze znanych i cenionych rodzin magnackich Pomorza. Był absolwentem szkoły jezuitów w Braniewie, studiował w Bolonii, służył w wielu krajach, w tym na Malcie w armii Ligi Katolickiej książąt Rzeszy Niemieckiej. W dowód uznania, jako dowódca chorągwi jazdy podczas wojny 30 letniej - Cesarz Ferdynand II nadał mu tytuł hrabiowski. Uczestniczył w wojnie smoleńskiej, polsko-szwedzkiej gdzie był komendantem portów we Władysławowie i Kazimierzu oraz podczas potopu szwedzkiego dowodził obroną Pucka. Awansowany do stopnia generała ziem pruskich, brał udział w wojnie polsko-ukraińskiej oraz przeciwko wojsku kozacko-tatarskiemu. Ponadto aktywnie uczestniczył w życiu politycznym regionu, w 1643 r. założył Wejherowo, zmarł w wieku 48 lat, nie pozostawił po sobie następcy rodu.

oraz we wrześniu na św. Michała w Grudziądzu. Duże miasta pruskie: Gdańsk (województwo pomorskie), Malbork (województwo malborskie), Elbląg (województwo chełmińskie) – nie podlegały władzy wojewodów. Ich siła w drugiej połowie XVII wieku i w XVIII wieku stanowiła o autonomii Prus Królewskich. Należy podkreślić, że potencjał i budżet miast był mocno zróżnicowany, najbogatszy i najlepiej ufortyfikowany Gdańsk dysponował budżetem w XVII wieku, który był zbliżony do całego dochodu skarbu korony. Spór o zachowanie odrębności Pomorza i Prus trwał z różnym nasileniem do 1772 roku do pierwszego rozbioru Polski, kiedy to cała prowincja została włączona do monarchii fryderycjańskiej⁴⁰⁰.

Gdańsk w okresie Księstwa Warszawskiego był wolnym miastem. W Prusach na mocy edyktu z 30 kwietnia 1815 roku funkcjonował jednolity system administracji terytorialnej, na postawie którego dokonano podziału na prowincje. Kolejną zmianą było wprowadzenie gmin miejskich i wiejskich w 1818 roku⁴⁰¹. Ponadto wprowadzono 10 prowincji, które dzieliły się na 25 rejencji. Prowincja Prus Zachodnich miała wówczas podział na rejencję gdańską i kwidzyńską. Prowincja była jednocześnie instancją administracyjną, jak i stanowiła korporację samorządową. Sejmik Prowincjonalny stanowił organ samorządowy prowincji, a przewodniczył mu marszałek, który był wybierany z deputowanych. Radnym mógł zostać mężczyzna, który mieszkał na terenie prowincji i miał ukończone 30 lat⁴⁰². W ramach kompetencji Sejmiku były kwestie dotyczące uchwalania budżetu, spraw gospodarczych, zabudowy oraz kwestie prawne związane z funkcjonowaniem organów państwowych. Sejmiki powiatowe stanowiły organ ustawodawczy powiatu w kwestiach spraw lokalnych, finansowych i wyboru delegatów do sejmiku prowincjonalnego. W 1872 roku na mocy ustawy – sejmik powiatowy został organem zarówno uchwałodawczym, jak i kontrolującym. Istotnym aktem prawnym była ustawa z 3 lipca 1891 roku, która ustanowiła jednostkę samorządu terytorialnego oraz korporacje prawa publicznego, tym samym uregulowane zostały przepisy dotyczące samorządu terytorialnego. Pruska organizacja organów administracyjnych stanowiła system dualistyczny. Na podkreślenie zasługują liczne zmiany, które dokonały się w obszarze samorządu

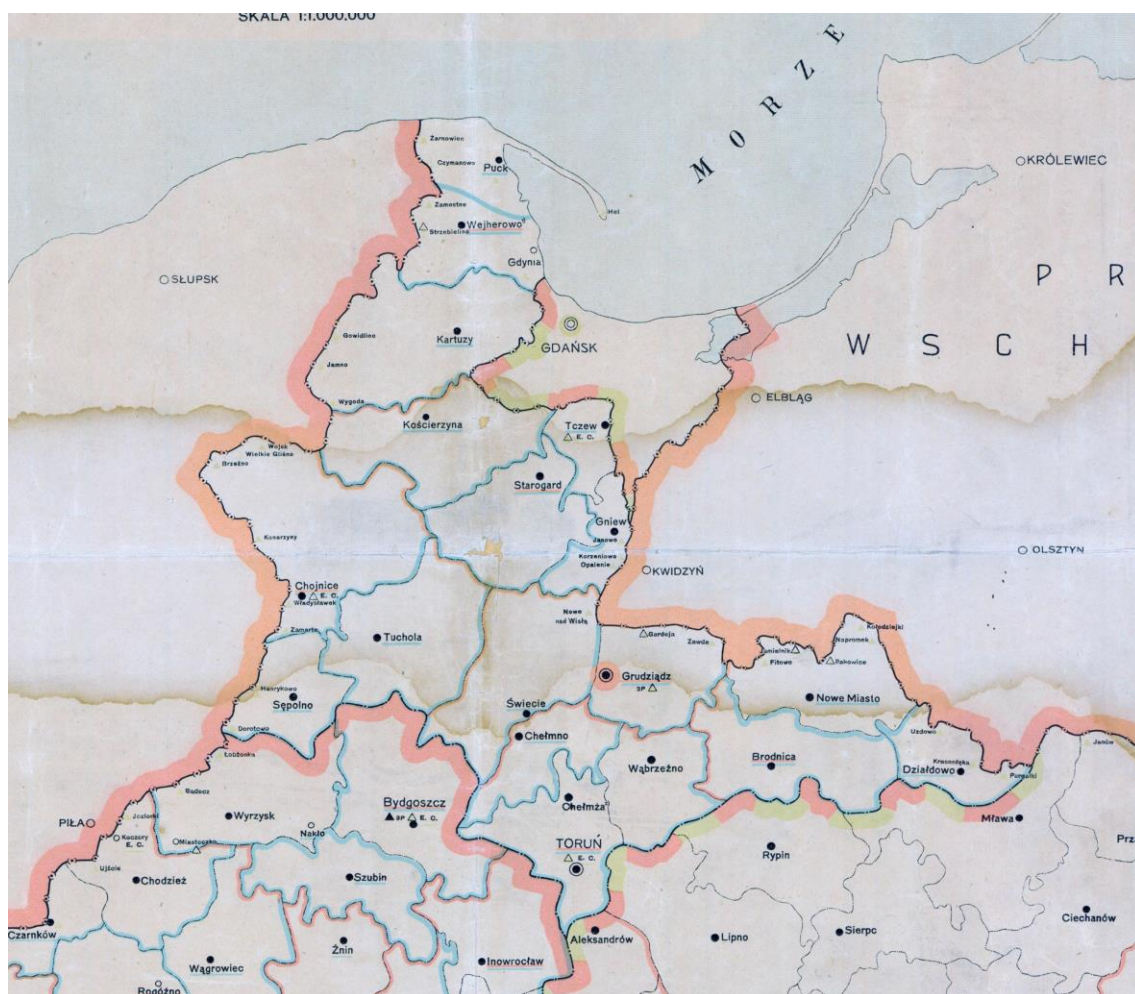
⁴⁰⁰ E. Kizik, *Tradycje odrębności prawno-politycznej Pomorza w okresie I Rzeczypospolitej*, [w:] *Pomorskie twarzą do przyszłości*, Sejmik Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2018, s. 13-21.

⁴⁰¹ S. Wierchosławski, *Ustrój administracyjny ziem pomorskich w okresie zaboru pruskiego*, [w:] *Pomorskie twarzą do przyszłości*, Sejmik Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2018, s. 30.

⁴⁰² Ibidem, s. 41.

poprzez reformy oraz przekazanie pewnych zadań i uprawnień na rzecz samorządów lokalnych⁴⁰³.

Przełomowym okresem dla Polski był powrót Pomorza do macierzy i zaślubiny Polski z morzem, które miały miejsce 10 lutego 1920 roku w Pucku. Dało to początek budowania nowych struktur administracji terytorialnej i samorządowej. Ich fundament został jednak już zbudowany wcześniej, bo 1 sierpnia 1919 roku na mocy uchwały Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej. W ten sposób zostały utworzone województwa poznańskie i pomorskie⁴⁰⁴.



Mapa 2. Granica województwa pomorskiego w 1929 roku

Źródło: <https://historia.trojmiasto.pl/Nie-przenoscie-nam-Bydgoszczy-na-Pomorze-n>
(dostęp 12.07.2018 r.)

⁴⁰³ Ibidem, s. 53.

⁴⁰⁴ Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 64, poz. 385.

W 1920 roku utworzony został Pomorski Związek Komunalny. 12 sierpnia 1921 roku weszło w życie rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej w sprawie wyborów do sejmików wojewódzkich i powiatowych oraz rad miejskich⁴⁰⁵. Pierwsze wybory do rad miejskich na Pomorzu miały miejsce w latach 1921 i 1922, a do rad gminnych pod koniec 1920 roku. Utworzony w ten sposób samorząd terytorialny w obu województwach byłego obszaru dzielnicy pruskiej był trójstopniowy (wojewódzki, powiatowy i gminny, miejski i wiejski). Samorząd powiatowy i gminny funkcjonował na obszarach pozostałych dwóch byłych zaborów. 23 marca 1933 roku weszła w życie ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁴⁰⁶. Na jej mocy najniższym szczeblem samorządu oraz podziału administracyjnego została gromada, co spowodowało rozszerzenie gminy zbiorowej (charakterystycznej dla zaboru rosyjskiego) na pozostałe dwa obszary. Tworzenie się i funkcjonowanie samorządu terytorialnego na ziemiach województwa pomorskiego związane było z trudną sytuacją kadrową i finansową. Wcześniejsze pruskie związki komunalne zastąpiły sejmiki powiatowe (pierwsza kadencja 1921–1925) oraz sejmiki wojewódzkie (pierwsza kadencja 1922–1927). Ponadto był realizowany proces budowy związków komunalnych, urzędów i instytucji, przedsiębiorstw samorządowych oraz łączenie majątku komunalnego na poziomie województwa i powiatu. Duży wkład w ten etap tworzenia samorządu na szczeblu wojewódzkim i powiatowym po 1920 roku był zasługą licznie przybyłych obywateli z całego terenu kraju.

W latach trzydziestych samorząd województwa pomorskiego funkcjonował w obliczu konfliktów i walk na scenie politycznej w kraju. Mimo to sprawą priorytetową była realizacja statutowych i bieżących zadań. Rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928 roku została wzmocniona kompetencja starosty powiatowego, który był jednocześnie zwierzchnikiem administracji ogólnej oraz reprezentantem w powiecie. Dużą trudnością w funkcjonowaniu samorządu był kryzys gospodarczy, który wymusił oszczędności, a w konsekwencji spowodował mniejsze wpływy finansowe do powiatowych związków samorządowych. Wynikiem tego były one obciążone budżetowo⁴⁰⁷.

Po blisko 8 latach od transformacji ustrojowej na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego

⁴⁰⁵ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1921, Nr 71, poz. 490-492.

⁴⁰⁶ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1933, Nr 35, poz. 294.

⁴⁰⁷ P. Olstowski *Samorząd Terytorialny w Województwie Pomorskim w latach II Rzeczypospolitej* [w:] *Pomorskie twarzą do przyszłości*, Sejmik Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2018, s. 67.

państwa⁴⁰⁸ ustanowiła z dniem 1 stycznia 1999 roku, obok istniejących już gmin, powiaty i szesnaście województw samorządowych.

Samorząd województwa wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, które nie zostały zastrzeżone prawem na rzecz organów administracji rządowej. Samorząd województwa nie jest organem nadrzędnym i kontrolnym nad działalnością samorządu powiatowego i gminnego, nie wkracza zatem w sferę samodzielności powiatu i gminy. Dlatego też organy samorządu województwa, takie jak: zarząd, czy sejmik nie są organami wyższego szczebla wobec organów powiatu czy gminy – nie sprawują nadzoru nad tymi samorządami.

Województwo posiada osobowość oraz zdolność prawną, ma także zdolność sądową, może więc występować w procesach cywilnych jako strona. W imieniu województwa, do wykonywania czynności prawnych, uprawniony jest zarząd jako organ wykonawczy województwa. By samorząd województwa mógł samodzielnie wykonywać swoje zadania i korzystać ze swoich praw, został on wyposażony w organy, którymi są sejmik województwa oraz zarząd województwa.

Do podstawowych zadań samorządu województwa należą sprawy:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;
- promocji i ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej i polityki prorodzinnej;
- kultury i ochrony jej dóbr;
- modernizacji terenów wiejskich i ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej;
- zagospodarowania przestrzennego;
- transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- kultury fizycznej i turystyki;
- ochrony praw konsumentów;
- bezpieczeństwa publicznego i obronności;
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Samorząd województwa to synonim „Małej Ojczyzny”, to tutaj realizowane są zadania poprzez społeczność lokalną – mieszkańców w oparciu o prawo oraz przywilej do kierowania oraz zarządzania i decydowania nad zasadniczą częścią spraw

⁴⁰⁸ Dz.U. Nr 96, poz. 603, z poz. zm.

publicznych⁴⁰⁹. Samorząd województwa realizuje zadania na szczeblu regionalnym, co w znaczny sposób jest odzwierciedleniem struktur unijnych, które mają swoje założenia rozwojowe na podstawie idei „Europy Ojczyzn”. Pionierem powyższej koncepcji był w latach pięćdziesiątych XX wieku generał Charles de Gaulle⁴¹⁰.

4.2. Elity samorządowe

Wraz z transformacją ustrojową realnego znaczenia nabrały wybory demokratyczne a w związku z tym wzrosło znaczenie jednostek, które bezpośrednio wpływały na ich wyniki. Jednocześnie na odmienionej scenie politycznej pojawiły się nowe osoby, które weszły do szeroko pojętego kręgu elit politycznych szczebla ogólnopolskiego, regionalnego i o wymiarze lokalnym. Duże znaczenie zyskały tutaj osoby, które wyróżniały się swoją działalnością na szczeblu ogólnopolskim, jak i na najniższym lokalnym, na poziomie regionu – województwa. Można stwierdzić, że stworzyła się nowa elita, która miała bezpośredni wpływ na sprawy regionu, jego rozwój, znaczenie i wzrost gospodarczy, społeczny i plany inwestycyjne. Tą swego rodzaju wyróżniającą się i elitarną grupę tworzą prezydenci miast wojewódzkich oraz radni sejmików województw. Do lokalnych elit politycznych należy zaliczyć samorządowców szczebla rad miast, powiatów, gmin, prezydentów mniejszych miast, które nie są miastami wojewódzkimi, wójtów, burmistrzów oraz starostów⁴¹¹.

Pojęcie „elita” funkcjonuje w przestrzeni publicznej od niemal dwustu lat, a jego terminologia pochodzi od słowa łacińskiego *eligere* – wybierać. Jednym z dosłownych tłumaczeń słownikowych termin „elita” jest synonimem osób starannie wybranych w danej klasie⁴¹². Elita stanowi pojęcie o szerokim zakresie i różnych interpretacjach, może odnosić się również do grupy ludzi, która zarówno ze względu na pełnione funkcje, posiadane dobra oraz mająca pewne cechy, zajmuje szczególne,

⁴⁰⁹ <https://www.lubelskie.pl/cele-i-zadania-samorzadu-wojewodztwa/>.

⁴¹⁰ Charles André Joseph Marie de Gaulle, ur. 22 listopada 1890 – zm. 9 listopada 1970, generał brygady, teoretyk wojskowości, mąż stanu. Przed wybuchem II wojny światowej był orędownikiem idei masowego użycia broni pancerniej, autor wielu prac z dziedziny historii wojskowości, podczas II wojny światowej kontynuował walkę i przewodniczył ruchowi *Wolna Francja*. Był prezydentem Francji w latach 1959-1969 oraz ustanowił nową konstytucję, gdzie stworzył półprezydencki system rządów. Był uznawany za jedną z najbardziej wpływowych osób we francuskiej polityce oraz jednym z najwybitniejszych polityków w skali światowej w XX wieku. W 1958 roku został uznany za Człowieka Roku przez magazyn „Time”.

⁴¹¹ A. Szczudlińska-Kanoś, *Regionalne elity polityczne w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 6.

⁴¹² www.meriam-webster.com - elite.

wyróżniające miejsce w stosunku do pozostałej części obywateli. Elity również odnoszą się do gremiów przywódczych wyłonionych w wyniku wyborów, selekcji⁴¹³. W kontekście *elity politycznej* pojęcie to może odnosić się do najwyższej usytuowanej grupy w danej społeczności, którą wyróżnia skala wpływów i obszar władzy politycznej oraz społecznej. Istnieje wiele klasyfikacji elit ze względu na podział przynależności klasowej, zajmowanego stanowiska, funkcji, wykonywanej pracy. Podział ten może dotyczyć elit politycznych, partyjnych, naukowych, wojskowych, gospodarczych, artystycznych, finansowych, sportowych, biznesowych itd. Jednocześnie jedna osoba może być przedstawicielem kilku z nich oraz może przechodzić z jednej elity do drugiej. Istotną rolą elit jest ich rola w życiu społecznym, politycznym, a w szczególności ich oddziaływanie na społeczeństwo często w wymiarze globalnym. Jednymi z najistotniejszych zadań elit w wymiarze społecznym jest rola⁴¹⁴:

- opiniotwórcza – elity, które wpływają na społeczeństwo, jego świadomość, kształtują poglądy oraz opinie, które często są przyswajane przez szerokie grono obywateli;
- edukacyjna – elity posiadające wiedzę i wykształcenie wyróżniają się pewnymi cechami oraz oddziałują na społeczeństwo;
- kontrolna – elity, które poprzez swoje kompetencje i działalność nadzorują – sprawdzają określone grupy społeczne, instytucje, przestrzeganie określonych norm prawnych i społecznych oraz obyczajowych;
- organizatorska – elity, które poprzez własny autorytet oraz wewnętrzną siłę tworzą warunki do wystąpień publicznych, manifestacji, ruchów społecznych, motywują do działania, opowiadają się przeciw określonym negatywnym zjawiskom;
- aksjologiczna – elity, które reprezentują i bronią wartości oraz przestrzegania norm etycznych, społecznych i obywatelskich, swoim postępowaniem i wizerunkiem dbają o ich zachowanie.

Wyrazistym przykładem tworzących się elit okresu dwudziestolecia międzywojennego w Polsce jest Gdynia i jej architekci – założyciele. To właśnie ludzie tworzyli i zapisywali karty historii budującego się miasta, jego portu i administracji. Była to swego rodzaju „ziemia nieznaną” z początkowym brakiem pomysłu na miasto. Dopiero w 1926 roku, działając w oparciu o przepisy pruskiej ustawy odnośnie

⁴¹³ J. Sztumski, *Systemowa analiza społeczeństwa*, Wyd. Śląsk, Katowice 2013, s. 89.

⁴¹⁴ <http://www.sprawynauki.edu.pl/> *Czym jest elita?* W. Sztumski, 2016.

samorządu z 1853 roku przekształcono gminę wiejską na miejską i rozpoczęto realizację funkcji portu – miasta. W oparciu o normy i zapisy ustawy, budowę Gdyni oddano w ręce demokratycznego samorządu czyli Zarządowi Miasta, który składał się z elity wcześniejszej wioski podzielonej na rolniczą i rybacką. Komisarz Rządu w Gdyni określił ich mianem „pionierskich typów, którzy osiedli w sąsiedztwie portu”⁴¹⁵. Pierwsze koncepcje miasta z 1924 roku zakładały, że Gdynia ma być jedynie zapleczem portu i pełnić rolę osady kuracyjnej dla turystów z perspektywą ok. 40 tys. mieszkańców. Szacunki te zmieniły się w latach 30-ych XX wieku, gdzie założeniem było powstanie miasta portowego i przemysłowego z liczbą w granicach 250 tys. mieszkańców. Miasto na zasadzie błędów „wieku dziecięcego” wpadło w spiralę finansową, którą przed rządami komisarycznymi Franciszka Sokoła rozwiązywała inna znana postać wśród elit samorządowych – Prezydent Miasta Mieczysław Bilek⁴¹⁶. Na podstawie ustawy z 24 listopada 1930 roku prowadził działania umożliwiające wyprowadzenie miasta ze spirali zadłużenia poprzez korektę spraw administracji finansowej. Kolejny Zarząd Komisaryczny doprowadził do tego, że miasto w coraz większym stopniu stawało się samorządowym organem uchwałodawczym, co można było porównać do przywileju dużego ośrodka miejskiego. Poprzez działalność ówczesnych elit Gdyni miasto zaczęło rozwijać się, a jego mieszkańcy stawali się wielkim potencjałem i swego rodzaju kołem zamachowym. Widoczna była konsolidacja ośrodków opiniotwórczych, zaczęło kwitnąć życie kulturalne oraz widoczna była tożsamość i identyfikacja mieszkańców z ich obszarem. Integracja ludności, która przybyła do Gdyni z całej Polski doprowadziła do realizacji form samorządowych. Wysilek ten mimo sceptycznych opinii niektórych sąsiadów i nacji potwierdził predyspozycje narodowe Polaków, którzy podjęli się wielkiego wyzwania – budowy miasta⁴¹⁷.

W odniesieniu do elit samorządowych w ciągu 30 lat istnienia samorządu w Polsce po okresie transformacji ustrojowej możemy dokonać podziału na poszczególne etapy tworzących się elit. To swego rodzaju generacja polityczna, która

⁴¹⁵ Franciszek Sokół (ur. 25.12.1890 w Cyrance, zm. 13.06.1956 w Krynicy) – porucznik rezerwy piechoty Wojska Polskiego i działacz polityczny, w latach 1933–1939 komisarz rządu RP w Gdyni. W wyniku zatargu z wojewodą został przeniesiony w styczniu 1933 r. do Departamentu Morskiego w Warszawie a następnie z 10 lutego tegoż roku, na stanowisko Komisarza Rządu w Gdyni. Funkcję tę sprawował do 1 września 1939 r., zachowując prerogatywy do 12 września.

⁴¹⁶ Mieczysław Bilek, ur. 18 czerwca 1893 r. zm. 29 maja 1943 r. – prawnik i urzędnik państwowy, prezydent Radomia w 1921 r. oraz Gdyni w latach 1929-1939 r.

⁴¹⁷ M. Kardas, *Gdynia i jej władze w latach 1926-1950, Główne problemy polskiej administracji publicznej miasta*, wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 832-835.

nawiązuje do okresu przystąpienia do działalności politycznej i samorządowej. Pierwszą z nich będzie grupa, która swoją aktywność w przestrzeni publicznej rozpoczęła w okresie transformacji – przed 1997 rokiem. Kolejna grupa to pokolenie, które tworzy grupę potransformacyjną, czyli weszło do polityki w latach 1997-2003. Trzecią grupę stanowi pokolenie określane generacją unijną, które swoje działania w obszarze samorządu rozpoczęło w 2004 roku⁴¹⁸.

Pierwsza grupa jest najbardziej zróżnicowana, stanowi ona ekipę przełomu, której początki są jeszcze w PRL-u. Stanowiła ona fundament wywodzący się z doświadczenia Solidarności i jej działaczy, którzy wspierali debiutujących samorządowców. W tym miejscu dobrym przykładem będzie scena polityczna i samorządowa województwa pomorskiego, gdzie swoje kroki stawiali przedstawiciele rodzących się elit. Jednocześnie z drugiej strony politycznej byli działacze postkomunistyczni, którzy jednocząc się w poczuciu zagrożenia posiadali silne doświadczenie i zaplecze organizacyjno – polityczne. Trafnie ówczesna sytuacja została opisana poniższym stwierdzeniem: „Nowe elity wyłonione po przełomie miały tutaj w fazie początkowej znaczną swobodę wyboru docelowego i strategii, ale zarazem były znacznie ograniczone instytucjonalną ciągłością i wiążącym się z tym dziedzictwem poprzedniego systemu”⁴¹⁹.

Układ sił oraz fakt rodzących się elit samorządowych pokazały wybory do rad gmin, które odbyły się 27 maja 1990 roku. Wysoka liczba kandydatów pokazała olbrzymie zainteresowanie wyborami, do których zgłosiło się ponad 150 tys. osób na blisko 52 tysięcy przypadających mandatów⁴²⁰. Przewaga środowisk postsolidarnościowych była otwarciem nowych sił politycznych, mimo że te same elity samorządowe również stanowili przedstawiciele sił postkomunistycznych. Istotnym sygnałem był fakt, że tworzące się elity samorządowe w znaczny sposób odcinały się i starały nie identyfikować się z partiami politycznymi. Widoczne to było w szczególności na szczeblu gmin, gdzie ponad 70% radnych utożsamiało się z komitetami lokalnymi, 38% z radami powiatu natomiast 10% z sejmikami województwa⁴²¹.

⁴¹⁸ W. Betkiewicz, *Trzy generacje polityczne regionalnej elity samorządowej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, 2018, s. 10.

⁴¹⁹ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa, 1996, s. 80.

⁴²⁰ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. (*Monitor Polski* z 1990 r. Nr 21, poz.170).

⁴²¹ C. Nowakowski, A. Ptak, op. cit. s. 16.

Dużym wyzwaniem i jednocześnie istotnym problemem są elity samorządowe w mniejszych ośrodkach. Jedną z przyczyn jest spory procent braku zaufania i rezerwa do władz samorządowych. Pewnym modelem jest budowanie zaplecza politycznego przez lokalne elity, które niezbędne jest podczas kampanii wyborczej. Prowadzone wówczas działania często opierają się na obietnicach, które mają przyciągnąć jak największą liczbę wyborców, a w konsekwencji nie są realizowane. Z drugiej strony widać, że mieszkańcy mają coraz większe wymagania i często są mocno roszczeniowi, wychodzą z założenia, że skoro idą do urn wyborczych i płacą podatki to mają prawo wymagać⁴²².

Dokonując analizy na podstawie danych z wyborów samorządowych – radni to w zdecydowanej większości mężczyźni w wieku 40-60 lat posiadający wykształcenie wyższe. 75% to radni, którzy zajmują stanowiska urzędników, kierowników oraz specjaliści. Na poziomie radnych sejmików wojewódzkich wykształcenie wyższe posiada ponad 94%, a wykształcenie średnie przeważa wśród radnych gmin. Widoczna jest aktywność kobiet wśród radnych szczególnie po 40 roku życia. Radni często startują w kolejnych wyborach, poddają się próbie kolejnej weryfikacji i często mogą liczyć na reelekcję⁴²³.

Ważnym elementem w aspekcie elit samorządowych jest rola mediów oraz szeroka opinia społeczna, która na bieżąco śledzi i monitoruje działalność władarzy i przedstawicieli samorządu. Obok istotnego czynnika informacyjnego również możliwa jest działalność zmierzająca do integracji lokalnej społeczności poprzez wsparcie mass-mediów. Biorąc pod uwagę liczne zadania, jakie spoczywają na samorządzie terytorialnym nie bez znaczenia jest duża rola zaplecza urzędników, którzy w codziennej działalności zabezpieczają pracę licznych jednostek samorządowych oraz stanowią silne zaplecze dla lokalnych elit⁴²⁴.

Patronem sali obrad Sejmiku Województwa Pomorskiego jest Lech Bądkowski, który był zwolennikiem nowoczesnej myśli kaszubskiej i pomorskiej a jego motto to: „Twarzą do przyszłości”⁴²⁵. Charakteryzując elity odnosimy się do zbioru osób zajmujących najwyższe stanowiska w strukturach państwa, dzięki którym podejmowane

⁴²² <https://www.newsweek.pl/biznes/elity-i-samorzadz/>, J. Karwelis, 2010.

⁴²³ J. Bratkowski, *Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012, s. 137.

⁴²⁴ P. Jakubowski, *Elity lokalne w strukturach samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2013, 155-156.

⁴²⁵ Lech Bądkowski – polski i kaszubski pisarz, dziennikarz, tłumacz, działacz polityczny, kulturalny i społeczny, podporucznik Wojska Polskiego.

decyzje mają wpływ na codzienne życie publiczne danego społeczeństwa⁴²⁶. Bez wątpienia establishmentem w odniesieniu do samorządu województwa pomorskiego są marszałkowie oraz przewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego. Tworzyli oni kartę dwudziestu lat samorządu naszego regionu.

Jan Zarębski – Marszałek Województwa Pomorskiego w latach 1988–2002. Absolwent Wydziału Chemicznego Politechniki Gdańskiej. Przedsiębiorca, pracował w Instytucie Chemii Uniwersytetu Gdańskiego. W 1993 roku organizował strukturę Bezpartyjnego Bloku Wsparcia Reform. W 1998 roku został wybrany na radnego Województwa Pomorskiego (z listy Akcji Wyborczej Solidarność) oraz został pierwszym marszałkiem Województwa Pomorskiego. W latach 1998–2002 należał do Ruchu Społecznego (do 2001 roku był wiceprzewodniczącym RS AWS na Pomorzu). Od 2002 roku nie jest aktywny w polityce. W 2010 roku został prezesem Stowarzyszenia Absolwentów Politechniki Gdańskiej.

Jan Kozłowski – Marszałek Województwa Pomorskiego w latach 2002–2010. Absolwent Wydziału Budowy Maszyn Politechniki Gdańskiej. Były wykładowca akademicki na Politechnice Gdańskiej. Pracował w centrum Techniki Okrętowej w Gdańsku, w którym w 1980 roku był współzałożycielem zakładowej organizacji NSZZ „Solidarność”. W latach 1992–1998 był prezydentem Sopotu. Działał w Partii Konserwatywnej i Stronnictwie Konserwatywno–Ludowym, a także w Akcji Wyborczej Solidarność. W latach 2002–2010 był radnym i marszałkiem Województwa Pomorskiego, 2004–2005 prezydentem Euroregionu Bałtyk, 2010–2014 posłem do Parlamentu Europejskiego VII kadencji.

Mieczysław Struk – Marszałek Województwa Pomorskiego od 2010 roku. Absolwent Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu. Ukończył podyplomowe studia organizacji i zarządzania oraz integracji europejskiej na Uniwersytecie Gdańskim. Od 1990 roku przez 12 lat był burmistrzem Jastarni, od 1998 roku jest radnym Województwa Pomorskiego. W latach 1998–2002 był przewodniczącym Komisji Rewizyjnej, 2002–2005 przewodniczącym Komisji Strategii Rozwoju i Polityki Przestrzennej. Od 2010 roku pełni funkcję marszałka Województwa Pomorskiego oraz delegata do Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Należy do Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego⁴²⁷.

⁴²⁶ J. Sztumski, *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007, s.18.

⁴²⁷ *Pomorskie, twarzą do przyszłości...*s. 189-193.

Elity samorządowe województwa pomorskiego tworzyli również przewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego:

Franciszka Cegielska – przewodnicząca Sejmiku Województwa Pomorskiego w latach 1998–1999. Absolwentka Wydziału Mechanicznego Politechniki Szczecińskiej oraz studiów podyplomowych na Politechnice Gdańskiej. W 1989 roku organizowała miejski Komitet Obywatelski „Solidarność”, obejmując jego przewodnictwo. Od 1993 roku była członkiem Komisji Wspólnoty Rządu i Samorządu Terytorialnego. W latach 1990–1998 była prezydentem Gdyni. W 1997 roku została posłem na Sejm III kadencji z listy Akcji Wyborczej Solidarność. W 1998 roku w wyborach samorządowych uzyskała najwięcej głosów w regionie i objęła funkcję przewodniczącej sejmiku pomorskiego. W 1999 roku została przewodniczącą Ruchu Stu. Jako członkini tej partii zasiadała w Zespole Parlamentarnym Porozumienia Polskich Chrześcijańskich Demokratów. Od 1999 roku do śmierci w 2000 roku kierowała resortem zdrowia w rządzie Jerzego Buzka. Przez dwie kadencje pełniła funkcję prezesa Związku Miast Polskich. Pośmiertnie odznaczona Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski oraz Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego⁴²⁸.

Grzegorz Grzelak – przewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego w latach 1999–2002. Ukończył geografię społeczną i ekonomiczną na Uniwersytecie Gdańskim oraz socjologię na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Był wykładowcą w Wyższej Szkole Społeczno-Ekonomicznej w Gdańsku, specjalizując się w problematyce samorządu terytorialnego, polityki lokalnej i regionalnej oraz międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych. Autor licznych publikacji z tych dziedzin, w latach 1997–1998 pracował jako ekspert przy reformie administracyjnej powołującej samorzady wojewódzkie w Polsce. W okresie PRL działacz opozycji, aktywnie działał w Ruchu Obrony Praw Człowieka i Obywatela. W 1999 roku współzałożyciel Ruchu Młodej Polski. Uczestnik *Sierpnia 1980*, a w latach 1980–1981 szef sekretariatu Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ Solidarność. W latach 1990–1998 radny miasta Gdańska i przewodniczący Sejmiku Samorządu Województwa Gdańskiego. Od 1990 do 1994 roku wiceprzewodniczący

⁴²⁸ Odznaka Honorowa za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego. Jednostopniowe odznaczenie resortowe cywilne, nadawane przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ustanowione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2015 roku.

Krajowego Sejmiku Samorządowego. Prezydent Euroregionu Bałtyk⁴²⁹, członek Komitetu Regionów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Brunon Synak przewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego w latach 2002–2010. Absolwent Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Gdańsku – kierunek socjologia. Po obronie doktoratu pracował w Zakładzie Socjologii Uniwersytetu Gdańskiego. Od 1993 roku profesor nauk humanistycznych. Od 1985 roku należał do Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego a w latach 1998–2004 był jego prezesem. W latach 1998–2010 radny województwa pomorskiego, 2001–2010 – wiceprzewodniczący Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Zmarł po długiej chorobie w 2013 roku.

Jan Kleinsmidt – przewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego w latach 2010–2018. Z wykształcenia elektronik, prowadzi rodzinną firmę produkującą materiały budowlane. W latach 1998–2002 radny miasta Bytowa. Radny województwa pomorskiego od 2006 roku obejmującego dawne województwo śląskie i powiat chojnicki. Między 2007 a 2010 rokiem wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego, a od 2010 roku jego przewodniczący. Za swoje osiągnięcia w dziedzinie samorządu został wyróżniony Medalem Księcia Bogusława X⁴³⁰.

Celem przeprowadzonej reformy samorządowej państwa było oddanie władzy społeczeństwu. Jednak, jak zauważył Maciej Płażyński⁴³¹ całkowity sukces tego procesu jest jedynie możliwy poprzez społeczeństwo, każdego obywatela, który

⁴²⁹ Euroregion Bałtyk (ERB) – zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej w południowo-wschodniej części regionu Morza Bałtyckiego obejmująca osiem regionów z Polski, Litwy, Danii, Szwecji i Rosji ERB był pierwszym euroregionem który do formalnej współpracy włączył partnera z Federacji Rosyjskiej. Od początku istnienia celem ERB była poprawa warunków życia ludzi zamieszkujących jego obszar, promocja kontaktów i współpracy społeczności lokalnych oraz zrównoważony rozwój regionu. Partnerami ERB są regiony zarówno starych, jak i nowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz obwód kaliningradzki z Rosji, dzięki czemu Euroregion stanowi skuteczną sieć kontaktów i powiązań ponad granicami, przyczyniając się do promocji dialogu politycznego i reform oraz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, wzmacniając tym samym demokrację lokalną i wspierając bezpośrednie kontakty społeczności obywatelskich. We współpracę w ramach ERB aktywnie zaangażowane są zarówno władze lokalne i regionalne, instytucje sektora publicznego i prywatnego jak i organizacje pozarządowe.

⁴³⁰ Medal przyznawany przez Radę Rodziny Trzebiatowskich osobom zasłużonym za pracę twórczą. Bogusław X Wielki (ur. 28 lub 29 maja 1454, zm. 5 października 1523 w) Przydomek „Wielki” nadano Bogusławowi X ze względu na mądrą i dojrzałą politykę. Spośród wszystkich książąt pomorskich cieszy się do dziś największym uznaniem potomnych. Umocnił władzę książęcą przez utworzenie sądu nadwornego, centralnej administracji, kancelarii i urzędu marszałka. Zreformował dwór i zarząd księstwem. Książę uporządkował finanse, ożywił handel, a także zlikwidował rozbój na drogach. Uczynił Szczecin stolicą księstwa i siedzibą instytucji państwowych, skupiając centralne urzędy przy dworze książęcym oraz tworząc książęcą mennicę. Był inicjatorem przebudowy wszystkich książęcych zamków w księstwie. Przeprowadził na Pomorzu Zachodnim reformę skarbu i administracji. W 1478 zjednoczył księstwa pomorskie.

⁴³¹ Maciej Płażyński ur. 10 lutego 1958 w Młynach, zm. 10 kwietnia 2010 w Smoleńsku. Marszałek Sejmu III kadencji, wojewoda gdański w latach 1990-1996, poseł na Sejm III, i V i VI kadencji, senator i wicemarszałek Senatu VI kadencji.

mieszka zarówno na wsi, gminie, powiecie i w województwie. Ich udział w bezpośrednich wyborach wpływa na tworzące się elity – jaką władzę wybierzemy, w taki sposób będziemy rządzili. W związku z powyższym, tak istotny jest udział, jak największej liczby mieszkańców w wyborach do władz samorządowych. Dzięki dużemu elektoratowi możliwe jest stworzenie silnego poparcia danego programu co przekłada się później na efektywne – skuteczne działanie danej władzy. Przepisy prawa i wprowadzone akty prawne pozwoliły na wpływ każdego obywatela na los jego regionu, miejsca zamieszkania. Ważnym elementem jest również odpowiedzialność za podjęte działania i swego rodzaju ciężar za wybór konkretnych przedstawicieli władz terytorialnych. Dlatego tak istotna jest siła jednostki i każdy głos oddany na kandydata, który później piastuje stanowiska wójta, starosty, radnego gminy, przedstawiciela sejmiku województwa⁴³².

4.3. Bariery i trudności w pracach samorządu terytorialnego w województwie pomorskim

Proces transformacji ustrojowej obok decentralizacji państwa spowodował funkcjonowanie samodzielnie kierowanych przez samorząd gmin, powiatów i województw. Istotnym wydarzeniem była Konferencja z okazji 20-tej rocznicy powstania samorządu regionalnego, która zorganizowana została 23 maja 2018 roku w Urzędzie Marszałkowskim w Gdańsku w Sali im. Lecha Bądkowskiego. „Twarzą do przyszłości...” – konferencja ta stała na wysokim poziomie merytorycznym, ale towarzyszyła jej zbyt skromna frekwencja. Można wyciągnąć wnioski, że brakuje jeszcze nawyków i potrzeby prowadzenia szerszej debaty o kwestii bardzo ważnej, jaką jest samorząd terytorialny, a samorząd regionalny w szczególności. Pomorze, a ściślej Pomorze Gdańskie, ma długoletnie i bogate tradycje autonomii i samorządności jeszcze z czasów Prus Królewskich (1466–1772). W czasach obecnych mamy wręcz powinność, obowiązek – promowania i utrwalania dziedzictwa Polski prosamorządowej. Dobrze i celnie określono to w czasach wielkiej „Solidarności” (I KZD NSZZ „Solidarność”) – mianem Samorządnej Rzeczypospolitej⁴³³.

Należy podkreślić, że ustanowienie samorządu terytorialnego po 1989 roku napotykało na niemałe trudności i przeszkody. Niektóre środowiska polityczne chcą

⁴³² M. Płażyński, *Oddawanie władzy społeczeństwu* [w:] *Podstawy reformy samorządowej*, E. Toczyńska (red), Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 8.

⁴³³ <http://www.gazetakaszubska.pl/73766/twarza-do-przyszlosci-20-lecie-samorzadu-pomorza>.

obecnie wręcz o tym zapomnieć. Jeszcze przy Okrągłym Stole siły postkomunistyczne nie dopuściły do otwarcia tematu samorządu jako podstawy ustrojowej państwa. Zasługą rządu Tadeusza Mazowieckiego i Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządowej prof. Jerzego Regulskiego, było uchwalenie odpowiednich ustaw i wprowadzenie w życie samorządu gminnego. Ale i wtedy siły lewicowe (post PZPR-owskie) zablokowały obligatoryjne przejęcie oświaty przez gminy, co dopiero dokonało się w 1996 roku. Droga do samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego była jeszcze długa i wymagała ogromnego wysiłku reformatorskiego. Dzięki koalicji parlamentarnej AWS i Unii Wolności, a przede wszystkim ówczesnemu rządowi reforma powiatowa i reforma wojewódzka (wtedy jeszcze ostrożnie mówiono o regionach) uchwalone latem 1998 roku, z dniem 1 stycznia 1999 roku weszły w życie. Każda centralizacja podważa dorobek Polski samorządowej. A z perspektywy minionego ćwierćwiecza, nasuwa się jeden wniosek, że samorząd terytorialny (gminny, powiatowy i wojewódzki) jest największym dokonaniem reformatorskim wolnej i demokratycznej Polski.

Obecnie toczą się dyskusje, czy na poziomie gminy, w całości wykorzystane są szanse i perspektywy, jakie niesie ze sobą samorządność. W świetle zapisów konstytucji to zadaniem samorządu szczebla podstawowego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Duże problemy natury finansowej przedstawiają się na poziomie powiatu. Dobrym rozwiązaniem byłaby zmiana sposobu finansowania powiatów, co miałyby realny udział w zwiększeniu ich samodzielności. Jednocześnie słychać głosy, czy nie warto zlikwidować tego poziomu samorządu i nie rozdzielić jego zadań na samorząd gminny i województwa. Ponadto rodzi się pytanie czy gminy będą w stanie samodzielnie realizować zadania, które przypisane są powiatom, a powstałe związki gmin czy będą tak mocne, aby te zadania realizować. Województwa samorządowe jednocześnie nie powinny realizować zadań i być aktywnym na poziomie lokalnym.

Niepokojącym zjawiskiem, które stwarza bariery dla samorządu to kwestia często nieskoordynowanych, niespójnych dokumentów na poziomie kraju i w wymiarze regionalnym, lokalnym. Niestety złą praktyką, z którą boryka się samorząd to częste przeniesienie konfliktów politycznych i animozji na szczebel lokalny.

Wymiar strategiczny i wielopłaszczyznowy na poziomie samorządu województwa powoduje sytuacje, że często mieszkańcy mają poczucie braku wpływu

na prowadzone działania⁴³⁴. Dlatego bardzo ważnym czynnikiem jest bieżące informowanie opinii publicznej o debatach i ustaleniach na szczeblu korporacji samorządowych, poszczególnych ministerstw czy podczas prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁴³⁵.

Kolejnym wyzwaniem, które budzi wiele kontrowersji jest funkcjonowanie służby cywilnej⁴³⁶. Pomimo, że w jej skład nie wchodzi pracownicy samorządu terytorialnego to często są narzędziem w rękach polityków, którymi realizują oni własne

⁴³⁴ <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/marek-sowasamorząd-piec-kluczowych-problemow/>.

⁴³⁵ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) – jest organem pomocniczym Rady Ministrów stanowiącym forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego jest, obok Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski i Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, jedną z trzech Komisji Wspólnych działających przy Radzie Ministrów. Komisja Wspólna została utworzona w maju 1993 r. przez premier H. Suchocką jako *Komisja Wspólna Rządu i Środowisk Samorządowych*. Nastąpiło to krótko po ratyfikacji przez Prezydenta RP L. Wałęsę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (26 kwietnia 1993 r.), która dotyczyła m.in. gwarancji samodzielności samorządów lokalnych oraz ich uprawnień w zakresie wpływania na politykę rządu dotyczącą spraw samorządowych.

Posiedzenie inauguracyjne Komisji Wspólnej odbyło się 21 maja 1993 r. Nowy organ miał być dla Rady Ministrów oraz jednostek samorządu terytorialnego miejscem „wspólnego wypracowywania rozwiązań, które będą dotyczyły obu stron”.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego funkcjonuje pod obecną nazwą od lipca 1993 roku, jednakże przepisy na podstawie których działała, zmieniały się. Przepisami, regulującymi prace Komisji były kolejno:

1. Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, zmienione zarządzeniem nr 42 z dnia 25 października 1993 r. i zarządzeniem nr 43 z dnia 14 grudnia 1994 r.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, wydane na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, wydane na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów.

Obecnie funkcjonowanie Komisji regulują przepisy Ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej z dnia 6 maja 2005 r. (zwaną dalej w tekście jako „Ustawa”)

⁴³⁶ Według Konstytucji RP służba cywilna działa w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów. Podstawą prawną działania służby cywilnej w Polsce jest ustawa o służbie cywilnej z 2008.

W skład korpusu służby cywilnej wchodzi urzędnicy szczebla centralnego (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy centralne), jak również przedstawiciele rządowej administracji terenowej – niespolonej i zespolonej. W skład służby cywilnej nie wchodzi pracownicy samorządu terytorialnego.

Korpus służby cywilnej dzieli się na pracowników (osoby zatrudnione na umowie o pracę) i urzędników (mianowanych przez Szefa Służby Cywilnej). Pojęcie członka korpusu służby cywilnej oznacza pracowników, urzędników oraz osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Członek korpusu służby cywilnej nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. Nie wolno mu publicznie manifestować poglądów politycznych, uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. Ponadto nie może on łączyć zatrudnienia z mandatem radnego. Urzędnik mianowany nie może tworzyć ani uczestniczyć w partiach politycznych. Członek korpusu zajmujący wyższe stanowisko nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych.

zadania. Przygotowanie dobrze wykwalifikowanych kadr powinno przekładać się na jakość działań państwa. Ważnym czynnikiem jest dobre przystosowanie polityka do zarządzania państwem, urzędnikami oraz pracownikami. Nasz kraj nadal funkcjonuje w świecie administracji opartej na „papierach”. Dużo rzadziej ale jednak pokutuje jeszcze problem, że *Polak musi jeszcze udać się do urzędu, jako petent i odstać swoje w kolejce*. Często po wyborach nagminnym zjawiskiem jest wymiana urzędników przez nowych polityków, którzy kierują się brakiem zaufania. W Polsce istnieje podział na trzy rodzaje administracji: rządową, samorządową i państwową. Służba cywilna obejmuje tylko administrację rządową, która rozwija się i jest budowana wraz z rozwojem danej sytuacji społeczno-politycznej. Zasadnym wydaje się dyskusja czy powinno utrzymać się służbę cywilną na poziomie administracji rządowej czy również wprowadzić ją do samorządu terytorialnego. Administracja powinna być jedynym elementem, który kontroluje państwo. Obok zapewnienia jego ciągłości powinna gwarantować wysoką jakość usług publicznych. Również powinno być określone, które stanowiska pochodzą z mianowania politycznego, a które nie powinny być obejmowane przez polityków. Podobnie, jak w innych miejscach, w organach samorządu terytorialnego najistotniejszą kwestią powinna być bezstronność, neutralność polityczna, a wszystko poparte odpowiedzialnością i profesjonalizmem⁴³⁷.

W odniesieniu do województwa pomorskiego, w aspekcie trudności w pracach samorządu, pośredni wpływ mają uwarunkowania globalne. Składają się na nie takie zjawiska, jak:

- wzrost powiązań gospodarczych na szczeblu międzynarodowym w obszarze gospodarczym, naukowym, technologicznym – zjawisko to wzmacnia korporacje o zasięgu międzynarodowym,
- skupienie potencjału gospodarczego w dużych ośrodkach miejskich, aglomeracjach,
- starzenie się społeczeństwa,
- duży wzrost przepływów migracyjnych,
- zagrożenie dostępnością surowców naturalnych – głównie energetycznych, wzrost ich cen,
- zmieniający się klimat, wzrost zjawisk ekstremalnych⁴³⁸.

⁴³⁷ J. Itrich-Drabarek, *Nasi czy Wasi?*, Przegląd, Warszawa 2019, s. 8-11.

⁴³⁸ Nawalnica w Polsce, która miała miejsce 11-12 sierpnia 2017 r., - swoim zasięgiem objęła w województwie pomorskim powiaty: bytowski, chojnicki, człuchowski, kartuski, kościerski i lęborski.

Od kilkunastu lat widoczny jest wyraźny wzrost znaczenia regionów w odniesieniu do państw Europy. W znaczny sposób doceniane są mniejsze społeczności regionalne i lokalne, które stanowią kierunek rozwoju w zakresie konkurencyjności w obszarze technologii i jakości. Jest to również efekt postępującej ewolucji demokracji europejskiej, w której uczestniczy Polska i region Pomorza⁴³⁹. Głównymi zadaniami dla samorządów lokalnych powinno być rozwijanie takich aspektów, jak:

- współpraca sieci miast, projekty – obszary metropolitarne, jak: „waterfront” oraz współpraca z miastami siostrzanymi,
- ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego Pomorza,
- turystyka ekologiczna z uwzględnieniem Zielonego Pierścienia Bałtyku,
- rozwój turystyki wodnej – jachtowa, śródlądowa, nowoczesne mariny,
- rozwój energetyki ekologicznej i odnawialnej,
- rozwój planowania przestrzennego.

Nadal w tym aspekcie potrzebna jest skuteczna polityka regionalna w ramach koncepcji Europy Regionów⁴⁴⁰.

Straty w całym województwie oszacowano na 2,7 mld zł. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole, które wykazały min. brak skutecznego systemu ochrony ludności w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Efektem tych działań był sporządzony raport, który został opublikowany w styczniu 2019 r. Z jego treści wynika, że na terenie gmin dotkniętych katastrofą nie było właściwego zarządzania kryzysowego, a istniejące procedury okazały się fikcyjne, m.in. został wykazany brak wzajemnego przepływu informacji o zagrożeniach między sąsiadującymi województwami.

⁴³⁹ Podczas Konferencji Założycielskiej, która miała miejsce w Gdańsku w 1991 roku powstał Związek Miast Bałtyckich. Przedstawiciele 32 miast w ramach porozumienia podpisali deklarację, która zatwierdziła organizację zrzeszającą miasta bałtyckie. Gdańsk jest nieformalną stolicą Europy Bałtyckiej. Do głównych zadań ZMB należą:

- promowanie stabilnego wzrostu ekonomicznego w regionie;
- rozwój i umacnianie współpracy poprzez wymianę doświadczeń między miastami regionu Morza Bałtyckiego;
- podejmowanie wspólnych działań w ramach miast członkowskich i władz lokalnych we wspólnych zadaniach z podmiotami regionalnymi, krajowymi oraz na arenie międzynarodowej;
- zrównoważony rozwój oraz wzrost ekonomiczny i społeczny regionu Morza Bałtyckiego z uwzględnieniem samorządności regionalnej oraz subsydiarności;
- tworzenie wspólnej bałtyckiej tożsamości oraz spójności i współpracy regionalnej.

Polskimi miastami wchodzącymi w skład miast członkowskich są: Chojnice, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Koszalin, Malbork, Międzyzdroje, Mielno, Pruszcz Gdański, Reda, Słupsk, Sopot, Ustka.

⁴⁴⁰ W. Toczyski, *Strategia rozwoju Polski Północnej*, [w:] *Podstawy reformy samorządowej*, E. Toczyska (red), Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998, s. 116-117.

4.4. Promocja regionu i miejscowości województwa pomorskiego

Województwo pomorskie jest jednym z najbardziej atrakcyjnych regionów w Polsce. Na taki stan rzeczy składa się położenie geograficzne, różnorodność krajobrazu, walory klimatyczne, bogata kultura. Znajdziemy tutaj rozległy pas nadmorski z szerokimi plażami oraz klifami, liczne jeziora i obszary leśne, atrakcyjne i nowoczesne miasta, połączenie historii i współczesności. Wyjątkowym obszarem jest Pojezierze Kaszubskie, które nie bez powodu nazywane jest *Szwajcarią Kaszubską*. Analogii ze Szwajcarią jest wiele...np. używanie przez mieszkańców dwóch języków, charakterystyczne ukształtowanie terenu, liczne wzniesienia, czyste powietrze, rejony, które służą wypoczynkowi i rozwojowi turystyki. To właśnie dynamicznie rozwijająca się turystyka stanowi o tym, że region ten oferuje bardzo ciekawą ofertę dla licznie przybywających tutaj mieszkańców. Szeroka oferta i coraz lepsza baza, liczne atrakcje w zakresie turystyki aktywnej, wodnej, pieszej, historycznej, czy ostatnio cieszącej się coraz większym uznaniem turystyki militarnej. Ponadto Pomorze to liczne imprezy o charakterze kulturalnym, sportowym, to miejsce festiwali, cyklicznych spotkań, zjazdów różnych środowisk zarówno z kraju, jak i z zagranicy. Prowadzona przez lokalne samorządy szeroka promocja przyniosła oczekiwane skutki, które wpływają na dalszy rozwój regionu. Dla wielu gmin województwa pomorskiego połowa dochodów, jakie wpływają do budżetu pochodzi z turystyki. Stąd coraz wyższy poziom usług, różnorodna oferta, wiele alternatywnych rozwiązań ze strony branży turystycznej mocno wspieranej przez lokalny samorząd. W wyniku zachodzących zmian społeczno-gospodarczych ważnym czynnikiem jest konieczność podejmowania działań promocyjnych. Na odpowiedni wizerunek i atrakcyjność regionów i miast składa się odpowiednie badanie rynku, public relations, oraz szereg działań marketingowych⁴⁴¹.

Marketing terytorialny to również kwestia wizerunku danego miasta, powiatu czy gminy, jako swego rodzaju marki, która stwarza pozytywny obraz zarówno wśród mieszkańców, jak i przybywających turystów i inwestorów. Jest to pewien z elementów strategii, która opiera się na zdobywaniu poprzez instytucje, przedsiębiorstwa i organizacje nowych skutecznych zasobów w zakresie realizacji potrzeb w przestrzeni publicznej. W ostatnim okresie prowadzone były badania odnośnie zaspokajania potrzeb oraz tworzenia wizerunku przez jednostki samorządu terytorialnego województwa pomorskiego. Punktem wyjściowym była analiza

⁴⁴¹ Z. Kruczek, B. Walas, *Promocja regionu turystycznego*, Folia Turistica, nr 15, Kraków 2004, proksenia.pl, s.1.

strategicznych dokumentów, które obejmowały obszar rozwoju społeczno-gospodarczego, promocję i rozwój turystyki. Na podstawie raportu z badania społecznego dotyczącego marketingu terytorialnego w miastach województwa pomorskiego przeprowadzonych z prezydentami i burmistrzami miast oraz ze starostami powiatów wykazano, że w blisko połowie badanych miast wiodącą branżą jest turystyka. W samym Trójmieście widać zdecydowany rozwój nowoczesnych działów gospodarki, takich jak finanse i ubezpieczenia, rynek nieruchomości, nauka, działalność kulturalna i rozrywkowa. Mniejsze ośrodki wyznaczają powstanie i rozwój instytucji, które mocno oddziałują na rozwój edukacji (Wejherowo, Chojnice, Puck, Kartuzy), budownictwa (Słupsk, Starogard Gdański, Pruszcz Gdański), opiekuńczości (Miastko, Wejherowo, Puck, Kościerzyna). Ponadto z opublikowanych danych wynika, że w regionie przeważają firmy budowlane i handlowe oraz jednocześnie widoczny jest dynamiczny rozwój przetwórstwa przemysłowego, rolnictwa, gospodarki magazynowej, transportu oraz publicznej administracji. Wskazywanym priorytetem odnośnie wizji rozwoju jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa, wzrost jakości życia mieszkańców, stworzenie przyjaznych warunków dla odwiedzających, zapewnienie dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej, wspieranie aktywności zawodowej, społecznej kulturalnej oraz fizycznej⁴⁴².

Odrębność Kaszub związana jest z przenikaniem oraz ścieraniem się wpływów i kultur polskich i niemieckich. Na ich wielokulturowość składają się ślady przeszłości w postaci cmentarzyk Gotów, architektury średniowiecznej, zamków krzyżackich, zabytkowych świątyń, słowiańskich kurhanów czy drewnianych kościołów. W porównaniu z innymi regionami Polski, Kaszuby stanowią bramę do miejsca gdzie wędrujemy w czasie poznając ślady tradycji, historii i pradawnych dziejów. Dużą rolę w kultywowaniu tych elementów, w tym odrębność języka, mają poeci i pisarze, historycy, językoznawcy, działacze społeczno-polityczni oraz miłośnicy tego regionu. „Nie ma Kaszeb bez Polonii, a bez Kaszeb Polscy” to słowa znanego pisarza i poety kaszubskiego – Hieronima Derdowskiego, które celnie oddają związki Kaszub z Polską⁴⁴³.

Na podstawie statystyk można stwierdzić, że województwo pomorskie stanowi jeden z najlepiej rozwijających się regionów w Polsce. Najwyższy przyrost demograficzny, niski poziom bezrobocia oraz dynamicznie rozwijająca się gospodarka

⁴⁴² *Promocja regionalna w województwie pomorskim*, Pracownia Badań Soma 2014, s. 6-7.

⁴⁴³ *Kaszubski pierścień, turystyka kulturowa*, przewodnik, Formator, Toruń 2013, s. 3-4.

i powstające instytucje wpływają na coraz lepszy poziom życia mieszkańców. Dzięki tak dużemu wsparciu samorządy, miasta i gminy wiejskie Pomorza są w stanie realizować wiele projektów, na które składa się m.in.:

- przebudowanie 33 węzłów przesiadkowych w Obszarze Metropolitalnym,
- przebudowanie 9 dróg wojewódzkich, w tym oddana do użytku obwodnica Kartuz,
- odnowienie 3 linii kolejowych, w tym linii Szybkiej Kolei Miejskiej wraz z remontem 8 peronów,
- docieplanie budynków publicznych i mieszkalnych,
- remontowanie szpitali oraz zakup specjalistycznego sprzętu,
- wybudowanie Centrów, Galerii w Gdańsku i Sopocie,
- wspieranie przedsiębiorców,
- aktywizacja osób biernych zawodowo,
- wyposażenie przedszkoli, szkół podstawowych i zawodowych oraz uczelni wyższych,
- organizacja staży, szkoleń, praktyk⁴⁴⁴.

Przeznaczone środki unijne podzielone zostały na 12 obszarów. Alokacja osi priorytetowych wygląda następująco:

- mobilność – 1 387 191 034 zł,
- zatrudnienie – 877 078 063 zł,
- energia – 833 892 916 zł,
- przedsiębiorstwa – 694 643 111 zł,
- konwersja 630 884 125 zł,
- komercjalizacja wiedzy – 555 130 368 zł,
- środowisko – 469 259 932 zł,
- edukacja – 468 043 951 zł,
- integracja – 443 487 927 zł,
- zdrowie – 415 621 001 zł,
- kształcenie zawodowe – 272 257 748 zł⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ *Realna rzeczywistość Pomorza, Fundusze Europejskie w województwie pomorskim*, rpo.pomorskie.eu.

⁴⁴⁵ Raport z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, Referat Informacji, Referat Monitoringu, Departament Programów Regionalnych, marzec 2018 r.

Jedną z form promocji, która wpływa na rozwój wielu dziedzin gospodarki danego państwa jest turystyka. Województwo pomorskie i jego produkty regionalne wpisują się, jako swego rodzaju towary eksportowe powstałe w oparciu o tradycje i obyczaje. O ich wyjątkowości stanowi nawiązanie do kultury i bogatych korzeni⁴⁴⁶.

Ponadto można śmiało przyjąć tezę, że produkty marketingowe województwa pomorskiego stanowią idealną promocję na zewnątrz. Do kluczowych ich elementów należy zaliczyć:

- własne logo i slogan służący budowaniu rozpoznawalności i wizerunku – *Pomorskie dobry kurs!*
- udział oraz lobbing w organizacjach samorządowych w kraju, jak i za granicą – wzmacnia to wzajemne doświadczenia, relacje, podnosi kwalifikacje, służy pozyskiwaniu nowych inwestorów, organizacji cyklicznych imprez, gospodarczych, kulturalnych,
- rating, ocena przez wyspecjalizowane firmy, które określają rankingi w określonych sferach życia – i tak np. od wielu lat Gdynia oceniana jest na pierwszym miejscu wśród miast w Polsce, gdzie żyje się najlepiej,
- certyfikat ISO, lub inne, podobne mierniki jakości, które odkrywają istotną rolę, szczególnie wśród państw Unii Europejskiej,
- promocja branżowa, na którą składa się turystyka, kultura, gospodarka i nauka.

Województwo Pomorskie, a szczególnie Trójmiasto i wybrane regiony są również dobrym przykładem wewnętrznych działań public relations, na które składają się:

- zawody sportowe, imprezy kulturalne, festyny, które stanowią również rolę reklamową i integracyjną, np. IronMan Gdynia, Maraton Gdański, Kaszuby Biegają, Open'er Festival, Jarmark Dominikański,
- współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi o charakterze społecznym i gospodarczym,
- spotkania ze środowiskami opiniotwórczymi, sympozja, debaty, konferencje, szkolenia,
- wspieranie, promocja działalności organizacji sportowych, społecznych, kulturalnych w ramach umów w postaci używania nazwy, loga, elementów

⁴⁴⁶ M. Warmińska, A. Dąbrowska, W. Mozolewski, *Produkty regionalne narzędziem promocji turystyki na obszarach wiejskich województwa pomorskiego*, Barometr Regionalny nr 4/2012, br.wszia.edu.pl, s. 111.

promocyjnych regionu używanych na koszulkach, nośnikach elektronicznych, banerach podczas turniejów czy zawodów.

Przedstawiając ogólnie kondycję turystyki przyjazdowej do Polski, w tym turystów odwiedzających województwo pomorskie należy podkreślić mocne strony, do których zaliczamy: zasoby kulturowe oraz środowisko naturalne, markę polskiej gościnności, dynamicznie rozwijający się sektor usług turystycznych, dobra infrastruktura lotnicza – port lotniczy Gdańsk Rębiechowo⁴⁴⁷.

Województwo Pomorskie uczestniczy w Programie Interreg Południowy Bałtyk, który jest elementem realizowanej Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego⁴⁴⁸. W ramach strategii instytucje z regionu Morza Bałtyckiego, w tym Województwa Pomorskiego realizują projekty, które skupiają się na:

- ochronie Morza Bałtyckiego,
- poprawie połączeń w regionie,
- ogólnego wzrostu dobrobytu.

W ramach Programu realizowanych jest siedem głównych projektów. Projekty – Morpheus oraz BioBIGG, które opierają się na działaniach z obszarów ochrony ekosystemu oraz poprawy stanu wód Morza Bałtyckiego, wspierają inwestycje, które realizują zadania w ramach zielonych technologii. Zadania z zakresu rozbudowy infrastruktury transportu publicznego oraz jego przystosowaniu do przemieszczania się zarówno w obszarze międzynarodowym, jak i regionalnym. Głównym zadaniem tego programu są przedsięwzięcia, które mają na celu podniesienie komfortu podróży alternatywnymi do samochodów środkami transportu.

Baltic Sea Tourism Center oraz *Attractive Hardwoods* stanowią istotne projekty Programu w ramach zrównoważonego ruchu turystycznego. Opierają się one na działaniach partnerskich i promują aktywną turystykę szczybla międzynarodowego w regionie Morza Bałtyckiego. Zakres działań projektów dotyczy wspierania wszystkich jednostek i instytucji powiązanych z przemysłem turystycznym oraz organizacji działających na rzecz ochrony środowiska. Oferta programowa dotyczy

⁴⁴⁷ Z. Kruczek, op. cit. s. 17

⁴⁴⁸ Interreg South Baltic Programme – Program wspierający branżę morską, która określana jest jako sektor niebieski oraz działania w ramach zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych nazywanych sektorem zielonym. Główny nacisk jest pokładany we współpracy transgraniczną. Program zakłada wspieranie i wyrównywanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach, które charakteryzują się znacznymi dysproporcjami w tym zakresie. Priorytetem jest finansowe działań, które realizują projekty miękkie. Swoim działaniem program obejmuje regiony państw członkowskich Unii Europejskiej: Danię, Litwę, Niemcy, Szwecję i Polskę. Ogółem na realizację programu z Europejskiego Funduszu Rozwoju przeznaczono 83 mln euro.

szkoleń, warsztatów dla osób działających w branży turystycznej, a jej celem jest poprawienie między nimi komunikacji i zacieśnienie współpracy na szczeblu międzynarodowym.

Wymiernymi efektami planu *Attractive Hardwoods* są pilotażowe projekty na leśnych obszarach Polski, Litwy i Szwecji w zakresie atrakcji turystycznych, które w znaczny sposób wiążą i wzmacniają dziedzictwo kulturowe i naturalne. Zaliczają się do nich piesze i rowerowe trasy turystyczne, ścieżki edukacyjne dla szkół, punkty obserwacji ornitologicznej wraz z przewodnikami oraz aplikacjami mobilnymi. Na terenie Województwa Pomorskiego przykładem takiego projektu jest ogród botaniczny w Marszewie, który stanowi jednocześnie główny ośrodek edukacyjny na obszarze Nadleśnictwa Gdańsk⁴⁴⁹.

Projekty realizowane w ramach założeń Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego skupiają się na analizowaniu problemów oraz ich rozwiązywania poprzez konkretne przedsięwzięcia, które wpływają na spójność w obszarach gospodarki, spraw społecznych danego regionu⁴⁵⁰.

Jednocześnie omawiając istotę promocji regionu należy zwrócić uwagę na zależności i współpracę pomiędzy samorządem, a podmiotem z branży turystycznej. Na przykładzie Gdyni, w 2018 roku przeprowadzono badania ankietowe, których problemem badawczym była ocena władz samorządów pod kątem pełnienia funkcji, odnośnie wspierania działalności przedsiębiorców w zakresie rozwoju turystyki. Ankietowani wysoko ocenili stan wiedzy odnośnie działalności samorządu – 88%, stan infrastruktury i jej rozwoju – 83%, promocję gminy – 82%, politykę planowania przestrzennego – 78% oraz poziom podatków i miejscowe taryfy – 74%. Najniżej oceniono system organizowanych szkoleń – 64% oraz politykę informacyjną – 52%. Niestety w kwestiach dotyczących zainteresowania przez samorzady branżą turystyczną – negatywnie wypowiedziało się 43% ankietowanych przedsiębiorców, natomiast jedynie 13% odpowiedziało pozytywnie. Skłania to do przemyśleń i podjęcia

⁴⁴⁹ Leśny Ogród Botaniczny „Marszewo”- ogród botaniczny działający na podstawie zezwolenia od 4 sierpnia 2010 r. swoim obszarem zajmuje powierzchnię blisko 50 ha. Działa na gruntach, które są w zarządzie Nadleśnictwa Gdańsk przy ośrodku Edukacji Leśnej w Marszewie. Koncepcja placówki została zrealizowana na zlecenie Nadleśnictwa Gdańsk przez pracowników naukowych Uniwersytetu Gdańskiego.

⁴⁵⁰ K. Sempłowicz-Lipska, *Inteligentna strategia dla rozwoju regionu Morza Bałtyckiego*, W Centrum, Magazyn Projektów Europejskich, nr 1/2019, Warszawa, s. 26-27.

określonych działań na szczeblu poprawy komunikacji i właściwych, wymiernych relacji⁴⁵¹.

4.5. Wyzwania dla samorządu terytorialnego województwa pomorskiego

Istotnym narzędziem realizowanym w ramach województwa pomorskiego jest Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020⁴⁵². W ramach jej realizacji przyjęto założenia, które wyznaczały i obejmowały koncepcje w zakresie:

- kreowania rozwoju z ukierunkowaniem na dostępne instrumenty finansowe i regulacyjne,
- realizację tylko tych zagadnień, na które zarówno samorząd województwa pomorskiego jak i regionalni partnerzy mają realny wpływ,
- identyfikowania wyłącznie przedsięwzięć wpisanych w jej działalność,
- dzielenia poszczególnych zadań ze względu na uwarunkowania i specyfikę poszczególnych regionów województwa.

Strategia nie obejmuje rutynowych działań, które leżą w kompetencjach obowiązków i prawnych zapisów działających podmiotów w regionie.

Jednym z jej ważnych elementów realizowanych przez Zarząd Województwa Pomorskiego jest Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020. Poprzedni program był realizowany w latach 2017–2013. Pierwotna wersja dokumentu była zatwierdzona przez ZWP w dniu 21 lutego 2008 roku. Dokument w sumie był aktualizowany 46 razy. Zmiany dotyczyły przede wszystkim:

- realokacji środków,
- dostosowania dokumentu do zmieniających się przepisów prawa oraz aktualnych przepisów,
- uaktualnienia przepisów związanych ze zmianą RPO WP,
- uaktualnienia *tabeli wskaźników produktu i rezultatu*,
- uaktualnienia unijnych oraz krajowych podstaw prawnych w ramach udzielania pomocy publicznej dla poszczególnych OP,

⁴⁵¹ M. Wanagos, I. Grajek-Czabajska, *Rola samorządu terytorialnego w procesie kształtowania produktu turystycznego na przykładzie miasta Gdyni*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 4, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia 2018, s. 339.

⁴⁵² Uchwała nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020.

- dostosowanie aktualnych zapisów na podstawie nowych bądź zmienionych aktów prawnych (zamówienia publiczne, pomocy publicznej, VAT).

Środki przeznaczone na projekty zarówno w miastach, jak i na wsiach zostały proporcjonalnie zaplanowane zgodnie z zapisami programu. Na projekty zlokalizowane w miastach skierowano łącznie 62,81% środków, co stanowiło 896 umów na kwotę 592 326 468,68 EUR oraz na obszarach wiejskich 34,4% środków, 733 umowy na łączną kwotę 323 832 821,41 EUR.

Ponadto na obszarach słabych strukturalnie wydatkowano 120 189 625,30 EUR w ramach zakontraktowanych środków, co stanowiło 12,81% całości finansowej programu⁴⁵³.

Realizowane inwestycje i podjęte przedsięwzięcia w zakresie rozwoju samorządu terytorialnego nie byłyby możliwe bez udziału kapitału ludzkiego.

W ostatnim czasie 17 marca 2019 roku w Warszawie odbyło się ostatnie posiedzenie Komitetu Monitorującego, podczas którego podsumowano realizację programu Kapitał Ludzki (PO KL). Program Kapitał Ludzki był największym programem współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Dla Polski był to również pierwszy 7-letni budżet, podczas którego testowano rozwiązania w zakresie pozyskiwania funduszy. Początki były trudne jednak bardzo szybko i skutecznie udało się je wykorzystać, o czym świadczy kwota wydanych prawie 53 mld zł – czyli 100 % całości środków dostępnych z Europejskiego Funduszu Społecznego dla Polski⁴⁵⁴ do 2015 roku. Patrząc dziś na efekty całego programu, który umożliwił wsparcie blisko 10 mln osób oraz

⁴⁵³ Obszary słabe strukturalnie określono na poziomie gmin (NTS V) i zdefiniowano jako charakteryzujące się niekorzystnymi wskaźnikami w zakresie: dochodów własnych, bezrobocia oraz odsetka osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w stosunku do średniej dla wszystkich gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miast do 35 tys. mieszkańców w województwie pomorskim. Pierwotnie status obszarów słabych strukturalnie (spełnianie wszystkich trzech cech wg danych dostępnych na rok 2007) został przyznany 44 gminom (zamieszkałym przez 14% ludności województwa). W wyniku aktualizacji listy obszarów słabych strukturalnie w 2010 roku, lista obszarów słabych strukturalnie została uzupełniona o trzy nowe gminy, tj. Czarne, Cewice i Karsin. Ogółem na obszarach słabych strukturalnie po aktualizacji zamieszkiwało 15% ludności województwa.

⁴⁵⁴ Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – jest głównym narzędziem finansowym Unii Europejskiej, wspierającym zatrudnienie w państwach członkowskich oraz promującym spójność gospodarczą i społeczną. Wydatki EFS wynoszą około 10% całkowitego budżetu UE. EFS jest jednym z funduszy strukturalnych UE, których celem jest zwiększanie spójności społecznej oraz dobrobytu we wszystkich regionach Unii. Fundusze strukturalne są finansowymi narzędziami redystrybucyjnymi, które wspierają spójność społeczną w całej Europie, poprzez koncentrację wydatków w regionach mniej rozwiniętych. EFS przeznacza swe środki w szczególności na tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy w UE. Cel ten realizowany jest poprzez współfinansowanie krajowych, regionalnych i lokalnych projektów, które przyczyniają się do zwiększenia stopy zatrudnienia, polepszenia jakości miejsc pracy, a także do poprawy integracji na rynku pracy, na szczeblu krajowym i regionalnym.

ponad 500 tysięcy firm, można stwierdzić, że dotacje te znacząco przyczyniły się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wzrostu poziomu zatrudnienia oraz zwiększenia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Liczba instytucji, firm i osób fizycznych, które skorzystały już w sposób bezpośredni lub pośredni z programu jest naprawdę imponująca. Jednym z głównych celów PO KL było przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian zachodzących na rynku pracy, które są ściśle powiązane z przemianami demograficznymi. Program w tym zakresie mocno wspierał aktywizację zawodową kobiet – to właśnie one otworzyły aż 96 tysięcy firm. Polepszono również jakość funkcjonowania instytucji szkolnictwa wyższego, zarówno poprzez stworzenie dobrych warunków do zarządzania szkolnictwem wyższym jak i wspieranie kierunków kształcenia istotnych dla gospodarki – blisko 94 tysiące studentów rozpoczęło studia na kierunkach takich jak automatyka i robotyka, biotechnologia, budownictwo, wzornictwo czy informatyka, a także 57 tysięcy studentów zakończyło staże lub praktyki u pracodawców. Dużym zainteresowaniem Program cieszył się również wśród organizacji pozarządowych, które pozyskiwały zazwyczaj środki na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób w szczególnie trudnej sytuacji. Powstało m.in. ponad 721 spółdzielni socjalnych, łączących działalność gospodarczą z realizacją celów prospołecznych, gdzie zatrudnienie znalazły osoby będące w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy.

Inwestowanie w wiedzę i umiejętności człowieka jest równie ważne jak wszelkie inwestycje infrastrukturalne. Elementem niezbędnym do rozwoju każdego regionu są wykształceni i kreatywni mieszkańcy.

Budowa nowoczesnych laboratoriów, zakładów oraz przedsiębiorstw mija się z celem jeżeli nie wykształcimy kadry, która będzie w stanie umiejętnie wykorzystać możliwości tych zasobów. Inwestycje w infrastrukturę są na pewno bardziej widoczne, ponieważ łatwiej dostrzec nową szkołę czy zmodernizowaną drogę, jednak jak uczy doświadczenie innych krajów UE, nieproporcjonalne skoncentrowanie się wyłącznie na realizacji inwestycji infrastrukturalnych, potraktowanie ich jako nadrzędnych i dominujących w stosunku do potrzeb i wyzwań społecznych szybko prowadzi do narastania barier rozwojowych, potęgowania się bolączek na rynku pracy, wzrostu rozwarstwienia społecznego oraz „nienadążania” czynnika ludzkiego za zmieniającym się otoczeniem. Dlatego też, samorząd województwa powinien dbać o równowagę, aby projekty infrastrukturalne „twarde” oraz ukierunkowane na ludzi „miękkie” wzajemnie się uzupełniły.

W odniesieniu do województwa pomorskiego istotnym programem była realizacja komponentu regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013⁴⁵⁵. W zakresie programu ustalono priorytety wdrażane dla województwa pomorskiego. Jego głównym celem była poprawa jakości kapitału ludzkiego oraz zwiększenie spójności społecznej. Osiągnięto również cele strategiczne w zakresie:

- podniesienia poziomu aktywności zawodowej,
- stworzenia możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych, zniwelowanie obszarów wykluczenia zawodowego,
- poprawy zdolności adaptacyjnych pracowników oraz przedsiębiorstw w odniesieniu do zachodzących zmian w gospodarce,
- podniesieniu poziomu edukacji na poszczególnych etapach kształcenia przy połączeniu oferty edukacyjnej z oczekiwaniami gospodarki,
- podniesienia zakresu działalności administracji publicznej w zakresie świadczonych usług oraz mechanizmów partnerstwa,
- zwiększenia spójności terytorialnej.

Program był finansowany w 85% z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) 10 007 397 937 Euro oraz w 15% ze środków krajowych. Ponadto było realizowanych 10 priorytetów, w tym 4 na poziomie regionalnym:

- otwarty rynek pracy dla wszystkich,
- promocja integracji społecznej,
- rozwój regionalnej kadry gospodarki,
- rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

W ramach programu, w projektach skierowanych na aktywizację zawodową na poziomie regionalnym udział zakończyło 1,3 mln osób, a ponad 247,7 tys. osób uzyskało środki na podjęcie działalności gospodarczej⁴⁵⁶.

W omawianym rozdziale została przedstawiona istota samorządu terytorialnego w odniesieniu do województwa pomorskiego. Polska zgodnie z duchem czasu podąża za wymogami współczesności poprzez realizację idei regionalizacji europejskiej oraz

⁴⁵⁵ Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Departament EFS.

⁴⁵⁶ *Sprawozdanie końcowe z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017, s. 11-13.

proces kształtowania najwyższych szczebli podziału terytorialnego⁴⁵⁷. Rozwój działań samorządowych w województwie pomorskim przybliżył tak ważne aspekty jak: ogniwa historyczne samorządu, elity samorządowe, promocja regionu. Ponadto analizie poddano istniejące bariery i trudności w pracach samorządu oraz wyzwania, jakie posiada przed sobą samorząd terytorialny województwa pomorskiego. Podsumowaniem tych analiz jest fakt, że najistotniejsze działania zamykają się zgodnie z kategoriami zadań, które posiada województwo:

- Wytyczenie strategii rozwoju województwa – działania opierające się na opracowaniu dalekosiężnych celów rozwoju regionalnego oraz sprecyzowanie kierunków działania samorządu. Podstawą do takich działań są programy – dla województwa pomorskiego: *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*. Przedstawia ona trzy podstawowe cele strategiczne, które w sposób ogólny odnoszą się do powyższych działań. Kolejnymi jej etapami jest 10 celów operacyjnych oraz rozpisane bardziej szczegółowo kierunki, które zamykają się w 35 obszarach. Cele strategiczne obejmują nowoczesną gospodarkę, która powinna opierać się na wydajności przedsiębiorstw, konkurencyjnym systemie kształcenia – szkolnictwa wyższego, innowacyjnej ofercie turystycznej, kulturalnej i rekreacyjnej. Kolejnym ważnym czynnikiem jest aktywność mieszkańców, która powinna charakteryzować się rosnącym poziomem zatrudnienia, wysokim poziomem kapitału społecznego, efektywnym systemem edukacji oraz poprawiającym się dostępem do służby zdrowia. Ostatni cel to atrakcyjna przestrzeń, na którą składa się wydajny system transportowy, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz prawidłowa gospodarka w odniesieniu do środowiska naturalnego⁴⁵⁸.
- Prowadzenie polityki rozwoju województwa – wdrażanie w życie założeń strategii rozwoju. Istotną cechą tego elementu jest prowadzenie działań regionu niezależnie do polityki prowadzonej przez rząd⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ Z. Niewiadomski, *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*. Difin S.A., Warszawa 2000, s. 38.

⁴⁵⁸ Uchwała nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego, op. cit. s. 29.

⁴⁵⁹ A. Gołębiowska, P. Zientarski, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 28.

W odniesieniu do wyzwań pożądaných zmian i kierunków w województwie pomorskim należy zaliczyć:

- wzrost poziomu inwestycji, rozwój przedsiębiorstw, podniesienie wskaźnika eksportu,
- zainteresowanie inwestorów zewnętrznych, w tym zagraniczny kapitał,
- wzrost zatrudnienia w branżach o wartości dodanej i wysokim potencjale rozwoju,
- wzmacnianie Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta, w tym zakresie tworzenie centrum handlu międzynarodowego,
- wzrost aktywności instytucji naukowych, badawczych,
- przyciąganie wykładowców, studentów zagranicznych, stworzenie silnych ośrodków akademickich,
- wymiana między uczelniami oraz działanie w celu wypracowania jak najlepszej oferty,
- inwestowanie w wysoki poziom usług turystycznych i stworzenie lidera wśród destynacji turystycznej w Polsce i czołowego w Europie.

Duże nadzieje budzi realizacja Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, który stanowi szansę dla województwa w kwestii rozwoju gospodarczego, zwiększenia aktywności zawodowej i społecznej oraz szerszego wykorzystania potencjału w obszarze energii, środowiska i transportu. Program jest realizowany ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a łączna suma pozyskanych środków to łącznie 1.86 mld EUR (wyższa o 926.4 mln EUR w porównaniu z programem na lata 2017-2013). Biorąc powyższe pod uwagę – przedmiotowy program jest największym programem inwestycyjnym w dyspozycji władz regionalnych w historii województwa pomorskiego⁴⁶⁰.

W rozdziale poddano analizie rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim. Omówiono rolę elit samorządowych oraz poddano próbie główne problemy w pracach samorządu. Jednocześnie odniesiono się do kwestii związanych z promocją regionu, jako swego rodzaju koła zamachowego – ważnego elementu rozwoju

⁴⁶⁰ <http://www.rpo.pomorskie.eu/poznaj-zasady-dzialania-programu>.

województwa pomorskiego. Ponadto przedstawiono główne wyzwania i wizje oraz wnioski, które mają służyć jeszcze lepszemu funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w województwie pomorskim.

Jednym z nich jest prowadzenie działań, które mają spowodować zwiększenie udziału lokalnych społeczności w życiu społecznym i gospodarczym danej gminy oraz regionu, w ramach wymiany doświadczeń i współpracy międzysektorowej, w zakresie zarządzania zasobami oraz rozwojem regionalnym. Dlatego istotnym celem jest nacisk na tworzenie kapitału ludzkiego szczególnie na obszarach wiejskich. Ważną rolę w tym procesie zajmują organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia lokalne, które bezpośrednio oddziałują na proces promocji danego regionu. Stanowią one uzupełnienie działań samorządu w ramach integracji środowiska oraz aktywizacji mieszkańców⁴⁶¹. Ważnym aspektem jest zatem szeroki udział mieszkańców wsi w celu zrównoważonego rozwoju tych obszarów. Jednym z przykładów takiej działalności jest Program Leader wykorzystujący potencjał terenów wiejskich⁴⁶².

Istotną rolę w procesie wdrażania innowacyjnych procesów na obszarach wiejskich w ramach programu Leader realizują Lokalne Grupy Działania. W ostatnich latach w zakresie rozwoju turystyki oraz tworzenia nowych miejsc pracy i aktywizacji społecznej – funkcjonujące grupy działania otrzymały blisko 58 mln EUR w ramach dofinansowania. Spośród 20 grup działających w województwie pomorskim przypadało od 1.5 do blisko 7.5 mln EUR na każdą z nich. W wyniku podjętych działań realizowane są zadania w zakresie przedsiębiorczości, pozyskiwaniu nowych miejsc poza sektorem rybackim, promocja i rozwój turystyki, zachowanie tożsamości kulturowej, zwiększanie aktywizacji społecznej. W województwie pomorskim są one sowsitymi lokalnymi inkubatorami, które w znaczny sposób pobudzają i aktywizują

⁴⁶¹ G. Czapiewska, *Lokalna Grupa Działania, a kreowanie rozwoju regionalnego w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*, Akademia Pomorska w Słupsku, Słupsk 2012, s. 261.

⁴⁶² Program dotyczy dofinansowania dla firm na obszarach wiejskich. Program Leader należy do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW), czyli wspierany jest ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Do tworzenia i działania lokalnych grup działania stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, z tym że:

- członkiem zwyczajnym lokalnej grupy działania mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego;
- nadzór nad lokalnymi grupami działania sprawuje marszałek województwa;
- lokalne grupy działania mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji lokalnej strategii rozwoju i w zakresie określonym w ich statutach;
- obligatoryjnym organem lokalnej grupy działania jest rada, wybierana przez walne zebranie członków spośród jego członków, do której wyłącznej właściwości należy wybieranie projektów, które mają być realizowane w ramach opracowanej strategii;
- co najmniej połowę członków rady lokalnej grupy działania stanowią partnerzy gospodarczy i społeczni, z tym że członek rady nie może być równocześnie członkiem organu kontroli wewnętrznej LGD ani jej zarządu.

społeczność danych obszarów wiejskich. Taktyka ta ma również wpłynąć na zahamowanie procesu emigracji ludności wiejskiej oraz małych miast do aglomeracji miejskich. Przeznaczone środki unijne mają być przeznaczone nie tylko na dopłaty do produkcji rolnej, ale również na szeroko pojęte cele publiczne i społeczne. Zamykają się w nich: tworzenie nowych miejsc pracy, aktywizacja rolników i rybaków, ochrona dziedzictwa narodowego, działania służące estetyzacji wsi i małych miast. W ramach działania LGD skupione są stowarzyszenia, które składają się z organizacji, samorządów oraz mieszkańców na danym obszarze, który swoim zasięgiem obejmuje nie mniej niż 30 tys. mieszkańców i nie więcej niż 150 tys. Jednym z przykładów takich działań może być działalność Stowarzyszenia Turystyczne Kaszuby, które swoim zasięgiem obejmuje blisko 130 tys. mieszkańców m.in. z takich gmin jak: Kartuzy, Przywidz, Sulęcyno, Chmielno, Sierakowice. Dzięki dotacji blisko 4.5 mln EUR swoje działania skupiło na prowadzeniu działalności turystycznej, realizacji projektów zarówno dla rolników jak i przedsiębiorców⁴⁶³.

⁴⁶³ <https://trojmiasto.onet.pl/pomorskie-58-mln-euro-dla-pomorskich-lokalnych-grup-dzialania/130fp4>, 23 maja 2016 r.

Rozdział V

Badania ankietowe dotyczące samorządu województwa pomorskiego

*„Rok 2019 Rokiem Wolności
i Solidarności”⁴⁶⁴*

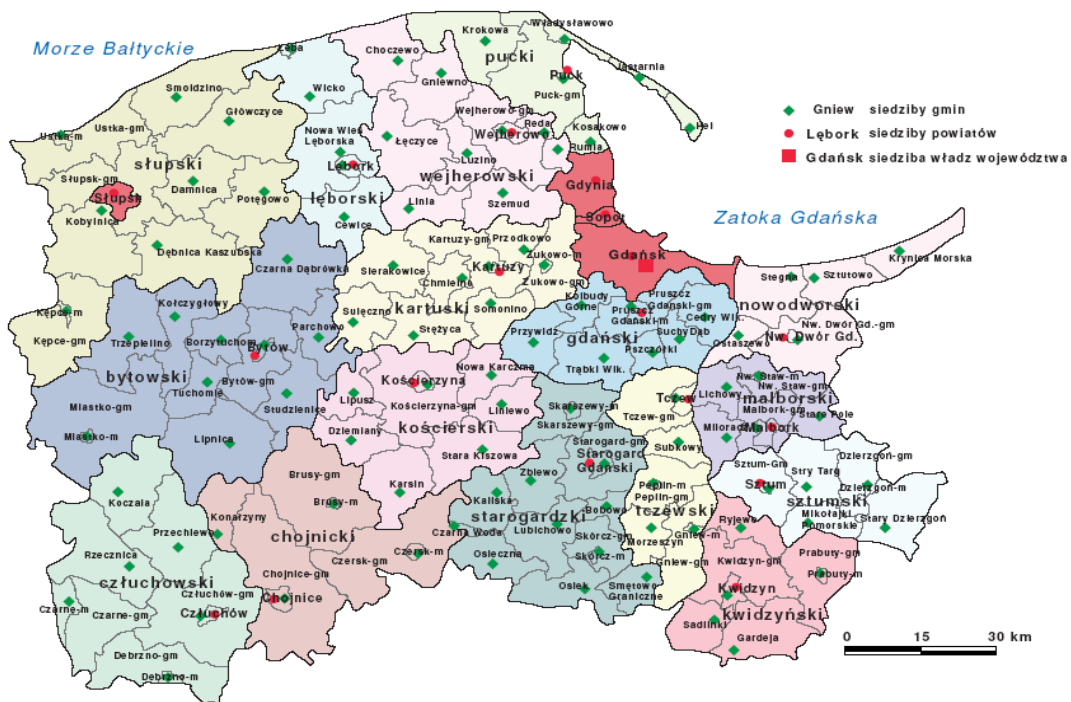
5.1. Zadania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Urzędu Miasta Puck oraz Urzędu Miasta Hel

Przeprowadzenie badań polegało na opracowaniu kwestionariusza pytań ankietowych oraz wytypowaniu odpowiedniej liczby respondentów – dobór próby reprezentacyjnej. Badania ankietowe zostały skierowane do radnych i urzędników:

- Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Gdańsku,
- Urzędu Miasta w Pucku,
- Urzędu Miasta w Helu,
- Jednostek samorządu terytorialnego wybranych miast: Gdyni, Słupska, Wejherowa, Łeby, Jastarni.

Urząd Marszałka Województwa Pomorskiego jest organem wykonawczym samorządu województwa. Marszałek, jako przewodniczący zarządu województwa jest odpowiedzialny za organizację pracy urzędu marszałkowskiego i zarządu. Ponadto kieruje bieżącymi sprawami województwa, jest jego reprezentantem na zewnątrz oraz jako kierownik urzędu marszałkowskiego jest zwierzchnikiem służbowym pracowników oraz wszystkich kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

⁴⁶⁴ Radni Sejmiku Województwa Pomorskiego przyjęli uchwałę dotyczącą ustanowienia roku 2019 i Solidarności, chcemy nawiązać do najważniejszych wartości pielęgnowanych w naszym regionie: przywiązanie do wolności, przywiązanie do Polski, działanie w oparciu o zasady solidarności i demokracji. Inicjatywa obchodów takiego roku przyczyni się do wzmocnienia identyfikacji mieszkańców województwa pomorskiego z regionem, poznania i utożsamiania się z jego osiągnięciami". Jak zaznaczono, inicjatywa ta ma na celu "utrwalenie pamięci o wydarzeniach mających miejsce w roku 1919, a także w 1989 i 2004, które zmieniły obraz Pomorza oraz wpłynęły zasadniczo na uzyskanie wolności, rozwój demokracji oraz poziomu życia mieszkańców".



Mapa 3. Mapa województwa pomorskiego

Źródło <https://commons.wikimedia.org/> (dostęp 5.11.2019 r.)



Mapa 4. Województwa pomorskie z podziałem na powiaty

Źródło <http://www.gdansk.uw.gov.pl/aktywna-mapa-województwa-pomorskiego> (dostęp 5.11.2019 r.)

Wspomniane w IV rozdziale podstawowe funkcje, zadania i cele samorządu województwa to określenie strategii rozwoju województwa oraz ich realizacja poprzez prowadzenie polityki rozwoju regionu. Realizowane są one w oparciu o współpracę z lokalnymi jednostkami samorządowymi – urzędy gmin, miast, starostwa oraz wojewodę, jako przedstawiciela władzy państwowej. Ponadto Urząd Marszałkowski prowadzi szeroką współpracę z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami, uczelniami oraz instytucjami naukowo-badawczymi. Istotna jest współpraca i wymiana doświadczeń z innymi województwami oraz regionami innych państw⁴⁶⁵.

Głównym celem działalności Miasta Puck jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców, tworzenie warunków dla gospodarczego i społecznego rozwoju oraz pełnego uczestnictwa mieszkańców w życiu Miasta. Podstawą działalności Miasta jest strategia jego rozwoju i plan rozwoju lokalnego oraz wieloletnia prognoza finansowa. Zakres działania Miasta określają ustawy, akty wydane na ich podstawie oraz na podstawie upoważnień ustawy, a także uchwały Rady Miasta podjęte w celu realizacji zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawy mogą nakładać na Miasto obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Miasto może wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej również na podstawie porozumień z organami tej administracji, z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Miasto otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonywania zadań. Miasto może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawach. Miasto podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców, a zwłaszcza wśród młodzieży⁴⁶⁶.

Do zakresu działania miasta Helu należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności obejmują one sprawy m. in: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów

⁴⁶⁵<https://www.metropoliagdansk.pl/strategia-rozwoju-metropolii-2030/partnerzy-projektu/marszalek-województwa-pomorskiego/>.

⁴⁶⁶ Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego, poz. 4067, Uchwała Nr LVI/9/2018 Rady Miasta Puck z dnia 10 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Puck.

i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, a także edukacji publicznej⁴⁶⁷.

Urząd Miasta Helu jest jednostką organizacyjną miasta, pełniącą rolę aparatu pomocniczego służącego do wykonywania kompetencji i zadań organów miasta. Jest miejscem sprawowana administracji publicznej w zakresie uprawnień oraz obowiązków przypisanych burmistrzowi. Urząd obsługuje również Radę Miasta Helu. Wykonując zadania urząd współpracuje z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Aktem regulującym organizację i zasady funkcjonowania urzędu jest jego regulamin organizacyjny, nadany przez burmistrza w drodze zarządzenia⁴⁶⁸.

W pierwszej części ankiety pytania dotyczyły informacji odnośnie doboru próby ankietowanych takich jak: płeć, wiek, wykształcenie, staż pracy w Urzędzie, pełnione funkcje społeczne.

Tabela 5.1–1. *Konfiguracja badanych według płci*

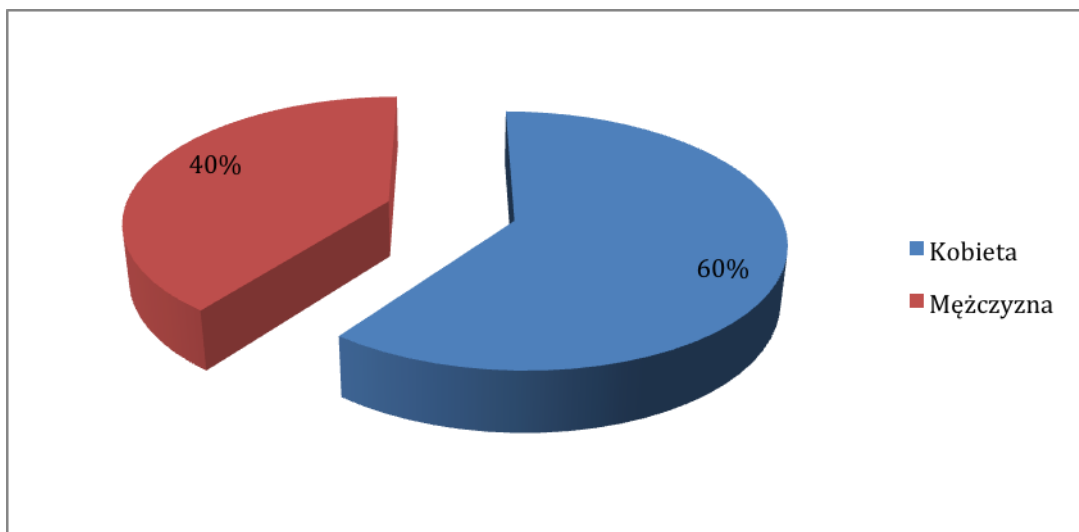
Płeć	Ilość
Kobieta	41
Mężczyzna	27

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁶⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r., rozdz. 2, art. 7.

⁴⁶⁸ <https://bip.hel.eu/dokumenty/menu/10>.

Wykres 5.1–1. Konfiguracja badanych osób według płci (%)



Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych danych wynika, że respondenci stanowili: 60% kobiety i 40% mężczyźni. Jest to potwierdzenie badań, jakie zostały przeprowadzone w Polsce z podziałem na województwa – ranking jednostek samorządu terytorialnego z udziałem w nich kobiet na podstawie czasopisma Samorządu Terytorialnego „Wspólnota”. Według tego zestawienia w województwie pomorskim stopień feminizacji podnosi się i wynosił 19,6% co stanowiło 7 miejsce w Polsce. Na pierwszym miejscu uplasowało się województwo lubuskie – 60%, a na ostatnim województwo lubelskie – 8,6%⁴⁶⁹.

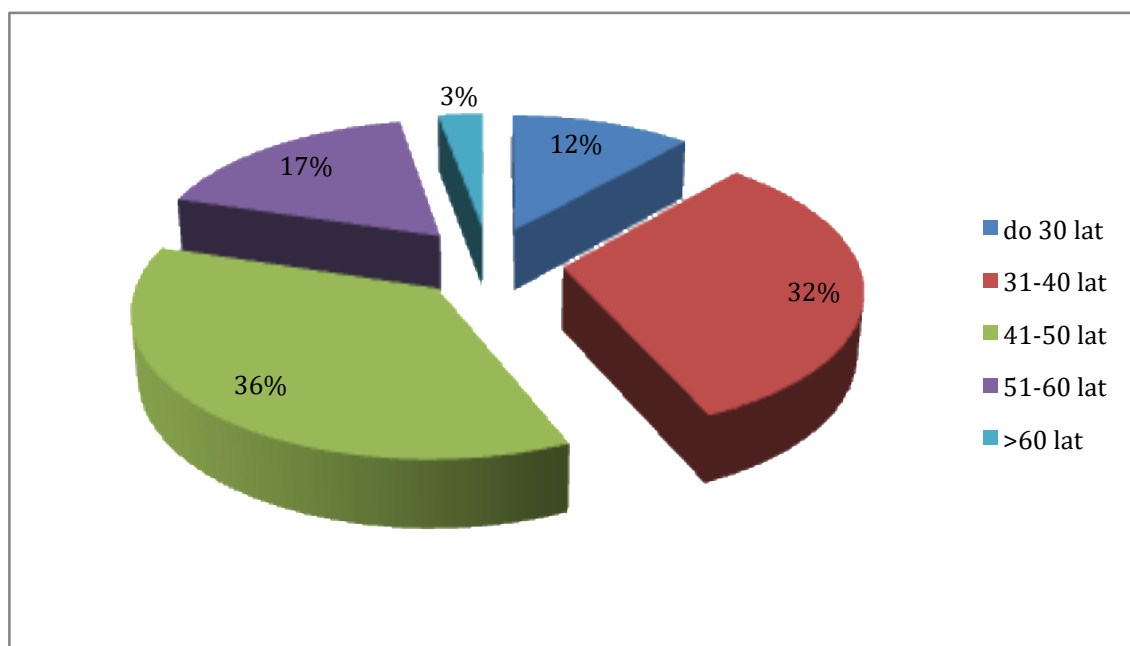
Tabela 5.1–2. Konfiguracja badanych według wieku

Wiek	Ilość
Do 30 lat	8
31-40 lat	22
41-50 lat	25
51-60 lat	12
61 lat i więcej	2

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁶⁹ <https://dziennikbałtycki.pl/najbardziej-sfeminizowane-samorzady-w-polsce-gdzie-pracuje-najwiecej-kobiet-ranking-wspolnoty-województwa/ar/29-października-2019-r>

Wykres 5.1–2. Konfiguracja badanych według wieku (%)



Źródło: opracowanie własne.

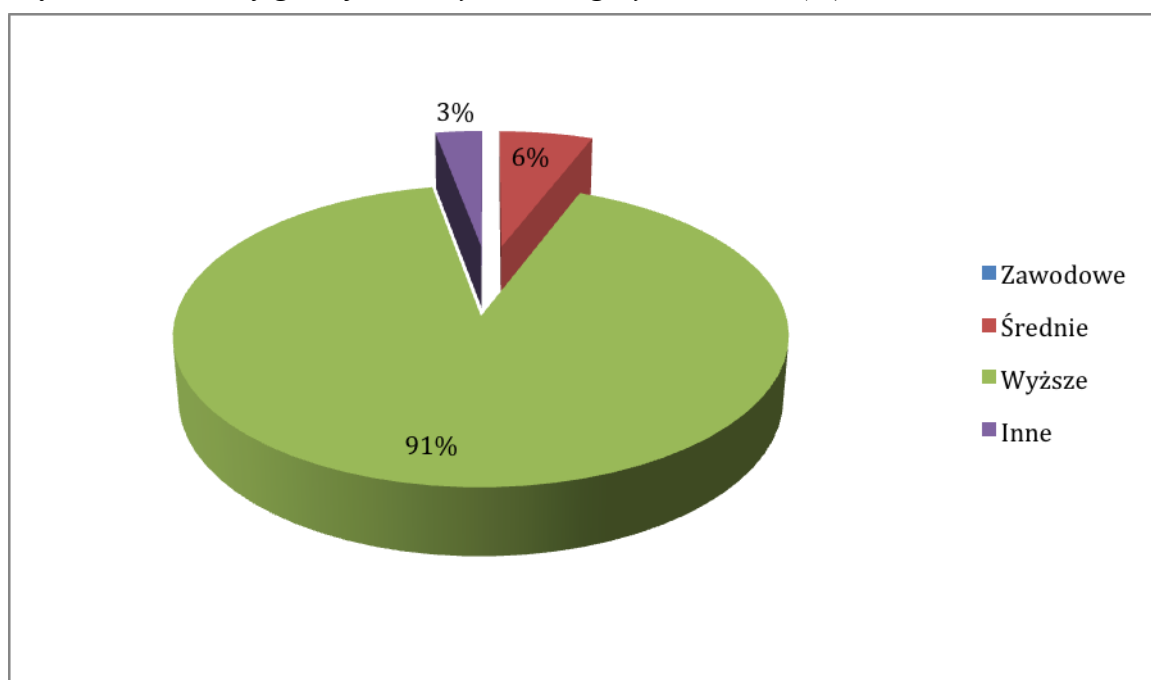
Poddając analizie wiek respondentów należy stwierdzić, że najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 41-50 lat – 36%. Dominujący przedział wiekowy to osoby urodzone w latach 1969–1978. Stanowią one pokolenie transformacji ustrojowej. Ich urodzenie oraz okres dzieciństwa i dorastania – wchodzenia w dorosłe życie wpisuje się w liczne zmiany ustrojowe. To bardzo istotny etap zmian politycznych, gospodarczych i społecznych, tworzenie się nowej sytuacji, budowanie otwartego – wolnego społeczeństwa obywatelskiego. To, w końcu czas wyborów i nowych wyzwań, w tym odrodzenie się samorządu terytorialnego. Kolejną dużą grupą ankietowanych, która poddała się badaniom to osoby w wieku 31-40 lat, co stanowiło 32% wszystkich ankietowanych. Trzecią grupę stanowią osoby w wieku 51-60, których jest 17%. Osoby najmłodsze w wieku do 30 lat zajmują 12%, a najmniejszy odsetek 3% zajmują przedstawiciele powyżej 60 roku życia.

Tabela 5.1–3. Konfiguracja badanych według wykształcenia

Wykształcenie	Ilość
Zawodowe	0
Średnie	4
Wyższe	62
Inne	2

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–3. Konfiguracja badanych według wykształcenia (%)



Źródło: opracowanie własne.

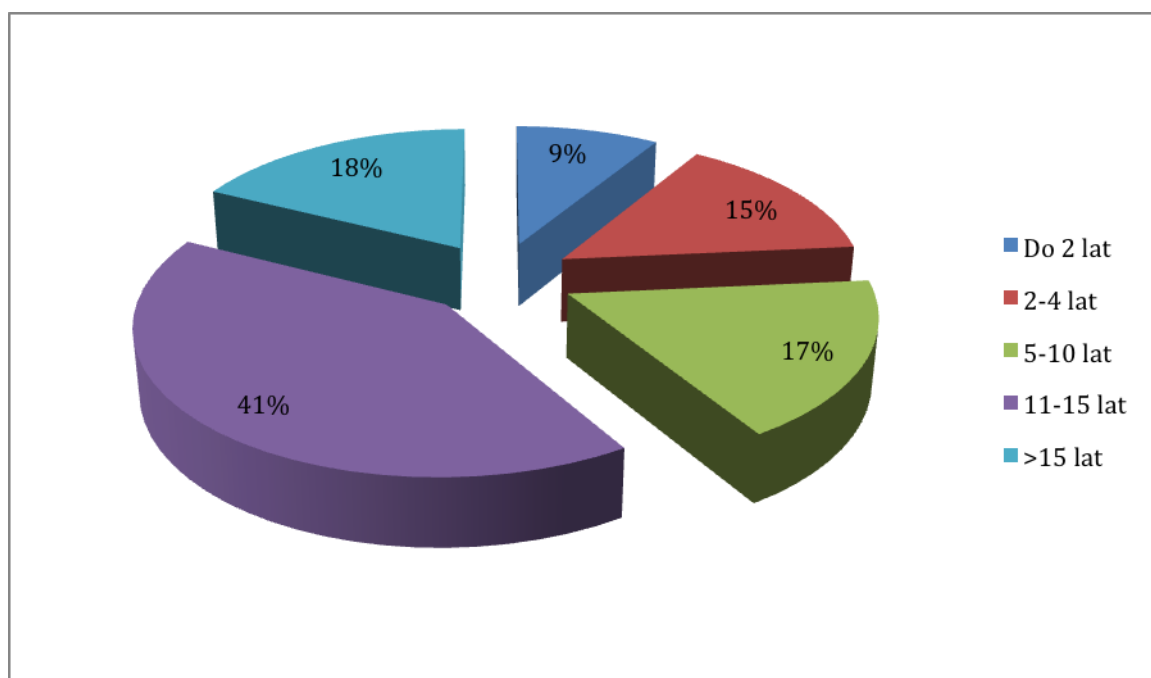
Poddając badaniu urzędników pod względem wykształcenia – zdecydowana większość czyli 91% posiada *wykształcenie wyższe*, *średnie* stanowi 6%, a *inne* 3% (np. studium policealne). Świadczy to o bardzo dobrym przygotowaniu teoretycznym respondentów do wykonywanego zawodu. Jednocześnie w połączeniu ze średnią wieku czyni tę grupę zawodową dość specyficzną, która musi spełniać określone wymagania do przygotowania w pracy w urzędzie.

Tabela 5.1–4. *Jak długo zawodowo Pani/Pan pracuje w Urzędzie?*

Okres	Ilość
Do 2 lat	6
2-4 lata	10
5-10 lat	12
11-15 lat	28
Powyżej 15 lat	12

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–4. *Jak długo zawodowo pracuje Pani/Pan w Urzędzie? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

Wśród ankietowanych najczęściej czyli 41% podaje, że zawodowo pracuje w urzędzie od 11 do 15 lat, 18% ankietowanych to urzędnicy ze stażem powyżej 15 lat, 17% to przedział od 5 do 10 lat. Taki okres pracy w jednostkach samorządu terytorialnego może świadczyć o ich dobrym przygotowaniu merytorycznym do pracy, które podparte jest stosunkowo długą praktyką. Jednymi z podstawowych obowiązków, jakie wykonuje pracownik samorządu terytorialnego jest dbałość o wykonywanie zadań publicznych i o środki publiczne, przestrzeganie prawa, sprawne, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań, zachowanie tajemnicy państwowej, godne zachowanie się w miejscu pracy oraz poza nim, życzliwość w stosunku do współpracowników oraz

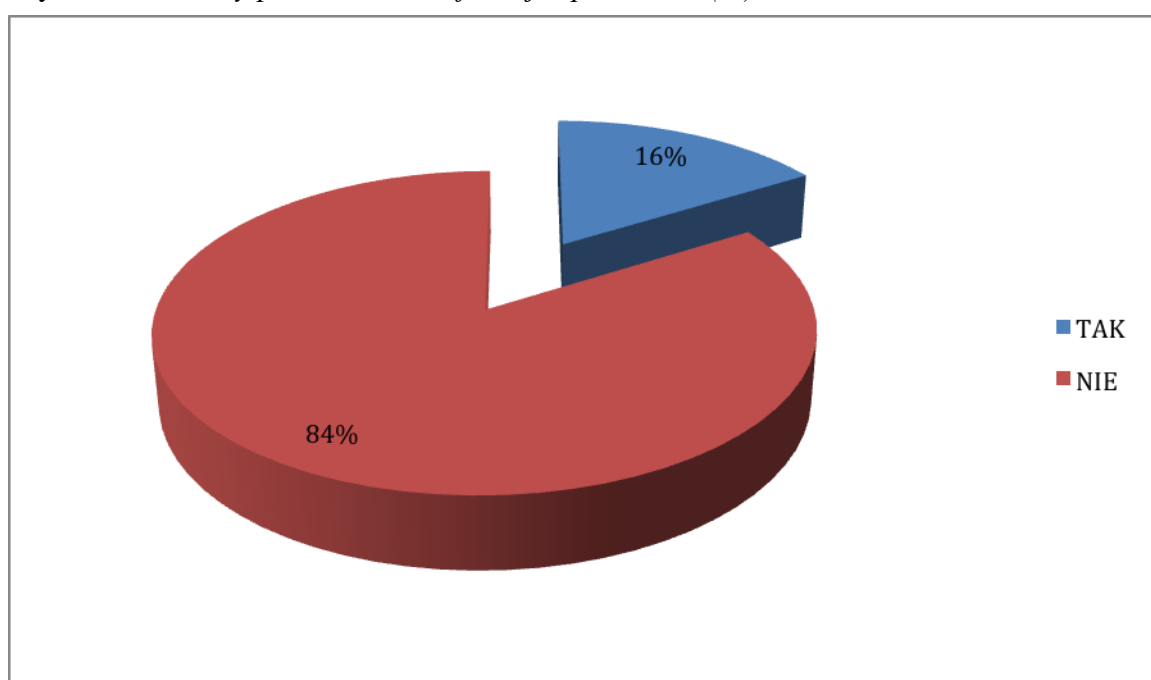
w kontaktach z obywatelami⁴⁷⁰. Najmniejszą grupę stanowią urzędnicy, których staż pracy zawodowej mieści się w przedziale 2-4 lata –15%, a do 2 lat to jedynie 9%.

Tabela 5.1–5. *Czy pełni Pani/Pan funkcje społeczne?*

Odpowiedź	Ilość
Tak	11
Nie	57

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–5. *Czy pełni Pani/Pan funkcje społeczne? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość ankietowanych odpowiedziała na powyższe pytanie, że *nie pełni funkcji społecznych* – blisko 84%. Szczególnie wskaźnik ten jest wysoki w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego i wynosi 92%. Rozpatrując tę kwestię, należy zadać pytanie – dlaczego tak się dzieje? Jedną z odpowiedzi może być wysokie zaangażowanie pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, szczególnie szczebla wyższego, w realizację wszystkich zadań, które obejmują również ponadnormatywny czas pracy (wyjazdy, konferencje, konsultacje).

Wśród drugiej grupy ankietowanych urzędników są osoby, które pełnią takie funkcje społeczne jak: członek w Pomorskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego

⁴⁷⁰https://samorząd.infor.pl/temat_dnia/386849,Uprawnienia-i-obowiazki-pracownikow-samorzadowych.html.

z ramienia Marszałka Województwa Pomorskiego (UMWP), przedstawiciele zarządów stowarzyszeń i organizacji pożytku publicznego, kuratorzy społeczni, członkowie Ochotniczej Straży Pożarnej, przedstawiciele rad rodziców w placówkach oświatowych.

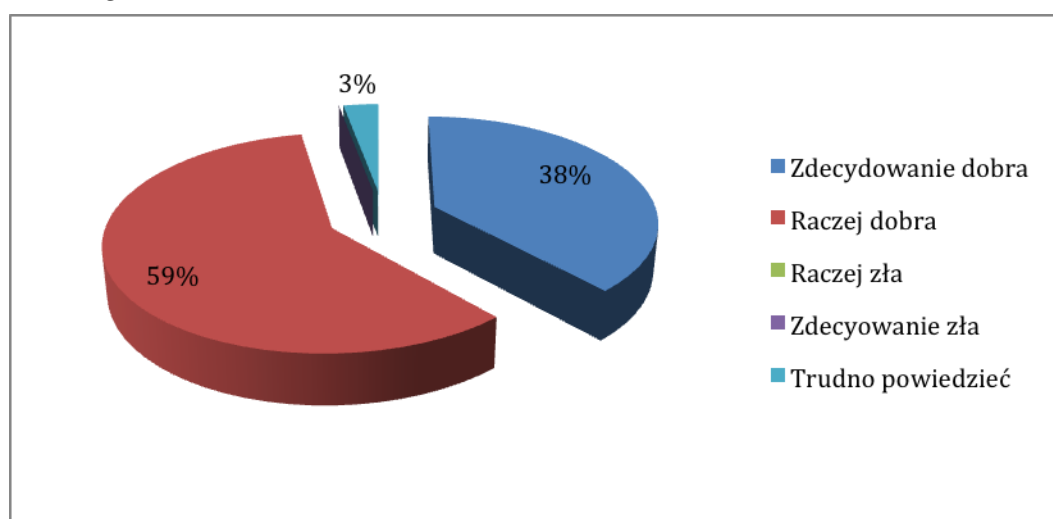
Kolejny panel pytań obejmował zagadnienia związane z sytuacją społeczno-gospodarczą województwa pomorskiego, realizacją Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 (SRWP) oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020 (RPOWP), kwestiami związanymi z zrealizowanymi oraz zaplanowanymi inwestycjami, ocenę wykorzystania środków Unii Europejskiej na projekty w województwie pomorskim.

Tabela 5.1–6. *Jak Pani/Pan ocenia sytuację społeczno-gospodarczą województwa pomorskiego w latach 2014-2018?*

Odpowiedzi	Ilość
Zdecydowanie dobra	26
Raczej dobra	40
Raczej zła	0
Zdecydowanie zła	0
Trudno powiedzieć	2

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–6. *Jak Pani/Pan ocenia sytuację społeczno-gospodarczą województwa pomorskiego w latach 2014-2018? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

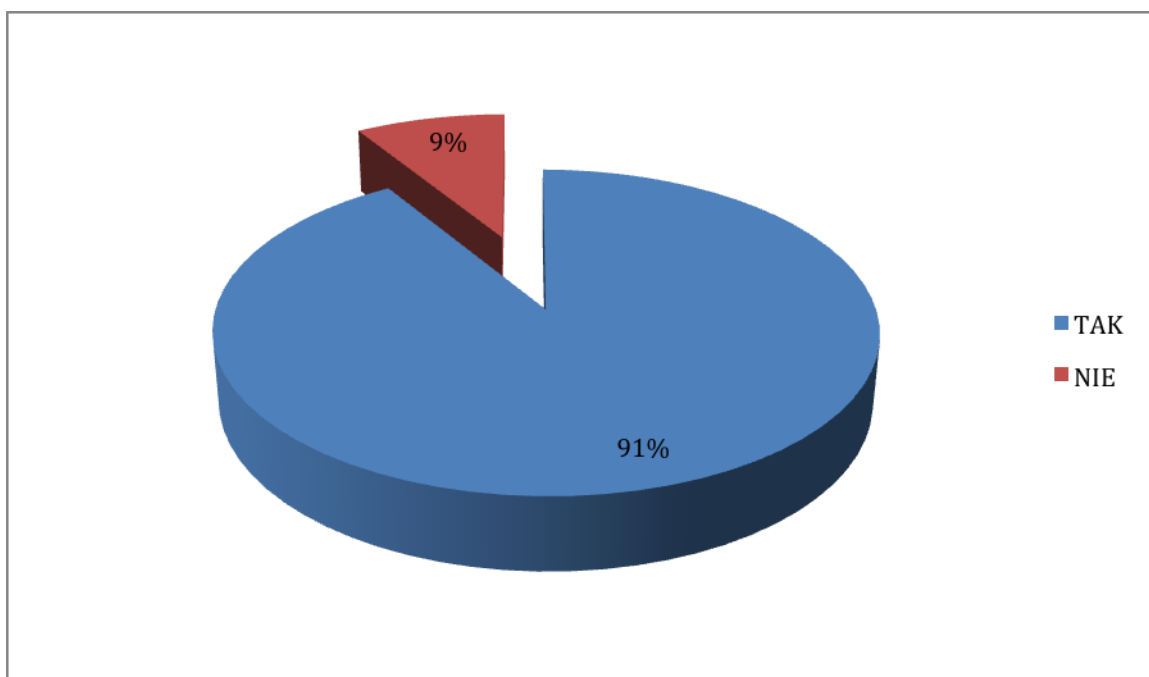
Na to pytanie zdecydowana większość badanych – blisko 59% odpowiedziała, że *sytuacja społeczno-gospodarcza województwa pomorskiego w latach 2014 – 2018 była raczej dobra*, a 38% że *zdecydowanie dobra*. Najmniej, bo 3% *nie miało swojej opinii* w przedmiotowym zagadnieniu. Nikt *nie wypowiedział się krytycznie* i nie skreślił odpowiedzi – *raczej zła* czy *zdecydowanie zła*.

Tabela 5.1–7. *Czy Pani/Pana zdaniem Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 są wyznacznikiem kreowania rozwoju województwa pomorskiego?*

Odpowiedzi	Ilość
Tak	62
Nie	6

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–7. *Czy Pani/Pana zdaniem Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 są wyznacznikiem kreowania rozwoju województwa pomorskiego? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

Wśród ankietowanych przeważająca większość, bo 91% opowiedziało się za tym, że *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 są wyznacznikiem*

kreowania rozwoju województwa pomorskiego. Jedynie 9% było odmiennego zdania.

Poddając analizie zebrane odpowiedzi – główne argumenty to:

- Strategia stanowi podstawę zintegrowanego rozwoju regionu, jest narzędziem polityki rozwoju o najwyższej, skomplikowanej treści ustaleń, a zatem i instrumentów działania. Strategia rozwoju regionu powinna być wewnętrznie spójna pod względem merytorycznej zgodności treści ustaleń oraz pod względem możliwości osiągnięcia efektów synergetycznych, jak też zachowania logicznej i efektywnej ich kolejności. Ponadto SRWP 2020 wyznacza główne cele RPOWP 2014-2020 stanowiąc podstawę i kierunek wydatkowania środków unijnych przeznaczonych na region.
- Dokument zawiera analizę sytuacji bieżącej (SWOT), określa cele i kierunki rozwoju, zawiera proponowane i preferowane działania oraz obszary gospodarki, edukacji, otoczenia biznesu, w których należy realizować określone działania. Dokument stanowi coś w rodzaju ścieżki rozwoju województwa i jest konsekwentnie realizowany.
- SRWP wyznacza cele i wyzwania ważne z punktu widzenia rozwoju regionu a realizowane są za pomocą narzędzia w postaci np. RPOWP – konkursów.
- Strategia zawiera kompleksowe informacje dotyczące kierunku rozwoju województwa oraz najważniejsze cele długodystansowe, przed jakimi stoi region i jakim winien sprostać na przestrzeni kolejnych lat.
- Działania zapisane w RPOWP mają zapewnione finansowanie, podlegają ocenie zgodnie z przyjętymi kryteriami i mają wpływ na rozwój regionu.
- Dokument wyznacza cele i kierunki rozwoju regionu.
- W większości, priorytety rozwoju województwa zostały ocenione trafnie, chociaż niektóre założenia zostały przeszacowane.
- Fakt znajomości problemów gospodarczych i społecznych oraz inwestycyjnych, bliska współpraca z samorządami, wyznaczenie kierunków działań w regionie.
- Przygotowanie tych dokumentów poprzedzone było analizą sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, na bazie której ustalono priorytety, dla realizacji których wpisano do realizacji konkretne działania i zadania.
- Pozwala usystematyzować kierunki rozwoju województwa pomorskiego, otwiera możliwości pozyskania Funduszy Europejskich, aktywizuje społeczeństwo regionalne do czynnego działania w jej tworzeniu poprzez

konsultacje/dyskusje tak, aby każdy z mieszkańców województwa mógł czuć się choć w części jej współtwórcą.

- Przesądza o kierunku wydatkowania środków rozwojowych.
- Pozwala określić główne trendy rozwoju województwa i je usystematyzować otwierając WP na nowe horyzonty zmian oraz pozyskiwanie środków z Funduszy Zagranicznych.

Jednymi z głównych argumentów podanych przez respondentów, którzy odpowiedzieli *negatywnie* na zadane pytanie były:

- SRWP w mniejszym zakresie ponieważ nie zapewniono źródeł finansowania działań tam zapisanych (przez SRWP 2020 rozumiem także RPSy, które są uszczegółowieniem SRWP).
- Wiele środków pozostaje w gestii administracji rządowej, co w znaczny sposób ogranicza potencjalny wpływ władz regionalnych na kreowanie rozwoju województwa pomorskiego.
- Prowadzone w ramach SRWP i RPO programy w oczywisty sposób przyczyniają się do rozwoju województwa (inwestycje, zmiany systemowe), lecz rozwój regionu uzależniony jest od wielu innych czynników, w tym polityki administracji centralnej.
- Ich oddziaływanie jest zbyt małe.

Jednym z realizowanych programów Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 jest program *Aktywni Pomorzanie*⁴⁷¹. Trzy cele szczegółowe podzielone są na priorytety:

- wysoki poziom zatrudnienia – aktywność zawodowa bez barier, fundamenty przedsiębiorczości, adaptacja do zmian rynku pracy,
- wysoki poziom kapitału społecznego – silny sektor pozarządowy, współpraca regionalna, przestrzeń dla aktywności,
- efektywny system edukacji – edukacja dla rozwoju i zatrudnienia, indywidualne ścieżki edukacji.

⁴⁷¹ Dz. U. Województwa Pomorskiego, Poz. 2020 z 19 maja 2018 r.

Innym, regionalnym programem, który jest częścią Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 jest Regionalny Program Strategiczny w zakresie transportu – *Mobilne Pomorze*. Program swoim zasięgiem obejmuje takie obszary, jak: transport zbiorowy, dostępność peryferyjnych części regionu oraz istotne węzły multimodalne.

W ramach realizacji strategii obszarów działalności samorządu – Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego prowadzone są liczne programy. Jednym z nich jest Pomorski *Port Kreatywności* (RPS PPK). Program ten określa szczegółowe cele oraz priorytety w zakresie koniecznych działań w celu stworzenia nowoczesnej gospodarki dla województwa pomorskiego. Ponadto zakłada, przy wsparciu innych programów strategicznych, stworzenie jak najlepszych – konkurencyjnych warunków dla inwestorów w regionie⁴⁷², wspieranie regionalnego systemu eksportu, stworzenie dla uczelni w województwie pomorskim innowacyjnej oferty zarówno dla studentów, jak i naukowców z zagranicy⁴⁷³.

Ponadto, ważnym elementem inspirowania mieszkańców do działań są liczne akcje, które mieszczą się w formule otwartych konkursów. Jednym z ostatnich przykładów takich działań jest organizowany przez Urząd Marszałka Województwa Pomorskiego – *Konkurs Najlepsza Przestrzeń Publiczna Województwa Pomorskiego*. 14. edycja tego przedsięwzięcia miała swój finał 23 sierpnia 2019 roku, a stroną realizującą program było Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego. Zamysłem organizatorów było pokazanie i wyróżnienie innowacyjnych rozwiązań w zakresie zagospodarowania przestrzeni publicznej na wsiach, w miastach oraz gminach i powiatach województwa pomorskiego. Element ten z pewnością scala proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, tworzy atrakcyjne i przyjazne dla mieszkańców miejsca na terenie województwa. W ramach konkursowej przestrzeni publicznej mieszczą się projekty z obszaru aktywności fizycznej, kulturalnej, rekreacyjnej. Widoczne są one w takich miejscach, jak parki, ulice, tereny wypoczynkowe, place, plaże, punkty widokowe, panoramy miejscowości. Dobrze

⁴⁷² Invest in Pomerania – instytucja non-profit, jest regionalną inicjatywą, która działa w obszarze pomocy dla inwestorów zagranicznych w ramach realizacji projektów inwestycyjnych w województwie pomorskim. Jej istotą jest wsparcie i realizacja celów inwestycyjnych na każdym etapie w formie „jednego okienka”. W ramach działalności zakończono 97 projektów oraz utworzono 13640 miejsc pracy.

⁴⁷³ Study in Pomorskie.eu – projekt uczelni wyższych województwa pomorskiego skierowany głównie do studentów zagranicznych przybywających do regionu. Celem jest wzmocnienie na poziomie międzynarodowym uczelni w zakresie nowoczesnych i wysokiej jakości uniwersytetów nastawionych na aktywną, kreatywną współpracę.

zaprojektowana i wykorzystana przestrzeń publiczna to również miejsca przyjazne, otwarte i ogólnodostępne, miejsca spotkań mieszkańców gdzie można spędzić czas i się integrować, skupić się w obszarze swojej *małej ojczyzny*⁴⁷⁴.

Innym istotnym segmentem działań, jako jeden z priorytetów władz samorządowych jest efektywność regionalnego systemu zdrowia oraz ochrony zdrowia w województwie pomorskim. W ramach realizacji projektu *Zdrowie dla Pomorzan*, który jest składową Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego powołana została specjalna grupa przedstawicieli różnych środowisk, placówek medycznych, organizacji pozarządowych, korporacji wybranych zwodów medycznych oraz wyższych uczelni Trójmiasta. Jej głównym celem jest aktualna ocena stanu ochrony zdrowia w jednostkach, gdzie potrzebne jest udoskonalenie jakości usług. Ponadto w ramach ochrony zdrowia realizowany jest projekt strategiczny *Pomorskie e-Zdrowie*, który określa przebudowę i modernizację systemów informatycznych oraz potrzebną infrastrukturę i szkolenia w ramach wdrażanych usług z zakresu e-zdrowie⁴⁷⁵.

Jednym z kolejnych narzędzi do rozwiązywania spraw związanych z energetyką i środowiskiem w regionie jest projekt *Ekofektywne Pomorze*⁴⁷⁶. Stworzenie jak najlepszych warunków życia dla mieszkańców województwa pomorskiego wymaga długofalowych rozwiązań w zakresie rozwoju życia gospodarczego zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. Dlatego dobrym rozwiązaniem jest współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami, szczególnie w kwestiach nowych rozwiązań oraz wzajemnego wspierania i analizowania wypracowanych wniosków i pomysłów.

Jednym z takich organów jest Pomorska Rada Przedsiębiorczości – ciało doradcze Marszałka Województwa Pomorskiego powołane z inicjatywy Agencji Rozwoju Pomorza S.A oraz Sejmiku Gospodarczego Województwa Pomorskiego w ramach organizowanej na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego *Sieci Instytucji Otoczenia Biznesu*. Celem jej działalności jest realizacja Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego w zakresie oceny wspierania przedsiębiorczości w województwie pomorskim. W swoim gronie skupia różnych przedstawicieli z obszaru gospodarki. Radę tworzą w sumie 34 organizacje członkowskie, które są wybrane spośród:

⁴⁷⁴ Portal Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, <https://pomorskie.eu/-/parki-plaze-a-nawet-punkty-widokowe-moga-rywalizowac-rusza-konkurs-o-tytul-najlepszej-przestrzeni-publicznej-województwa-pomorskiego>.

⁴⁷⁵ <http://www.rynekzdrowia.pl/Rynek-Zdrowia/Zdrowie-dla-Pomorzan,149021,1.html>.

⁴⁷⁶ *Uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego w zakresie energetyki i środowiska nr 931/275/13 z dnia 8 sierpnia 2013 r.*

- regionalnych, branżowych izb przemysłowo-handlowych,
- instytucji, które wspierają przedsiębiorczość z regionu Pomorza,
- agencji rozwoju regionalnego,
- związków pracodawców stowarzyszeń, organizacji skupiających przedsiębiorców,
- organizacji proinnowacyjnych,
- środowisk naukowych,
- inicjatyw klastrowych.

Członkowie Rady powoływani są na okres dwóch lat przez Marszałka Województwa Pomorskiego.

5.2. Realizacja celów samorządu województwa pomorskiego. Wpływ samorządu na tworzenie społeczeństwa obywatelskiego

Głównym zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie polityki jego rozwoju w zakresie ekonomicznym, społecznym i kulturalnym. Działania te mają być realizowane w oparciu o tworzenie odpowiednich warunków dla zrównoważonego rozwoju województwa, rozbudowy infrastruktury, podnoszeniu wskaźnika wykształcenia mieszkańców, wspieranie nauki, kultury oraz promocję regionu⁴⁷⁷.

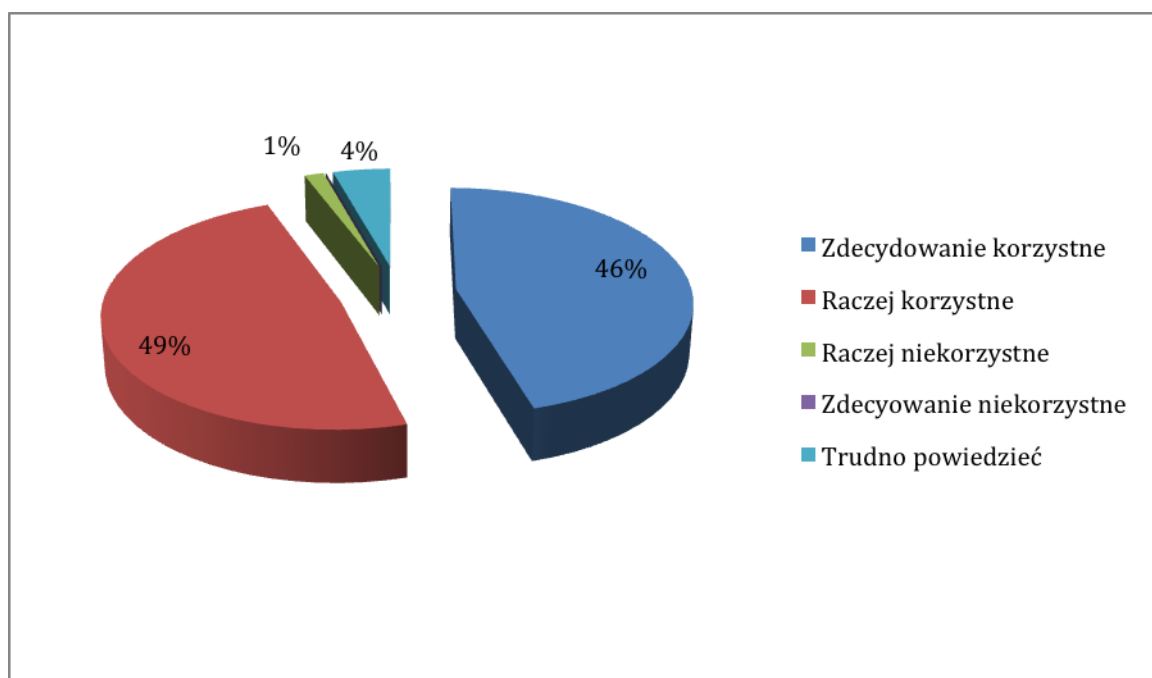
Tabela 5.1–8. *Jak Pani/Pan ocenia inwestycje zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018?*

Odpowiedzi	Ilość
Zdecydowanie korzystne	31
Raczej korzystne	33
Raczej niekorzystne	1
Zdecydowanie niekorzystne	0
Trudno powiedzieć	3

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁷⁷ J. Zbieranka, *Praktyczny przewodnik po lobbingu w samorządzie wojewódzkim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 10.

Wykres 5.1–8. *Jak Pani/Pan ocenia inwestycje zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

Na tak zadane pytanie najczęściej odpowiedzi udzielono *raczej korzystnie* – 49% w kwestii dotyczącej oceny inwestycji zrealizowanych na terenie województwa pomorskiego w latach 2014–2018. Odpowiedź *zdecydowanie korzystny* oddało 46% ankietowanych. Negatywnie powyższe działania oceniło jedynie 1% respondentów.

Pytanie nr 9. *Jaka inwestycja/pakiet inwestycji w ocenie Pani/Pana była najbardziej i najmniej potrzebna? Dlaczego?*

Powyższe pytanie otwarte miało charakter przekrojowy i respondenci zostali poproszeni o wskazanie i uzasadnienie odpowiedzi. Zdecydowana większość wskazała, że największą i najbardziej spektakularną infrastrukturalną inwestycją Samorządu Województwa Pomorskiego ostatnich lat jest budowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej. Została ona wybudowana w latach 2013 – 2015, a jej realizację budowlaną poprzedził projekt, który w 2008 roku trafił na listę Projektów Kluczowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W 2010 roku Sejmik Województwa Pomorskiego powołał spółkę PKM S.A, która przygotowała projekt do realizacji. Całkowita długość torów PKM to 33 km, 41 obiektów inżynierskich, w tym 17 wiaduktów kolejowych, 5 wiaduktów drogowych, 4 kładki dla pieszych oraz

15 przepustów i przejść nad torami. Łączna długość wbudowanych podkładów na całej linii wynosi 28 970 km, a zużyty do budowy beton ważył łącznie 137 500 ton.

Główne korzyści wskazane przez respondentów, jakie wynikają z powstania powyższej inwestycji to:

- Możliwość powiązania komunikacyjnego Kaszub z Trójmiastem, stanowi doskonałe rozwinięcie istniejącej sieci SKM co pozwala na dotarcie w inne części Trójmiasta, względy ekologiczne.
- Mobilny dostęp dla mieszkańców Pomorza.
- Poprawa komunikacji mieszkańców i turystów, ograniczenie komunikacji samochodowej.
- Budowa infrastruktury, która powstała w jej bliskości (np. węzły przesiadkowe). Dzięki temu uzyskano nowe połączenie kolejowe Trójmiasta z Kartuzami i Kościerzyną.
- Budowa nowej linii kolejowej jest ważnym impulsem rozwojowym w obszarze PKM.
- Otwarcie trójmiejskiego rynku pracy dla mieszkańców powiatów kaszubskich.
- Poprawa dostępności transportowej wewnątrz województwa pomorskiego.

W ocenie ankietowanych innymi niezbędnymi inwestycjami, które były zrealizowane to przedsięwzięcia związane z dostępnością transportową (mobilnością) i energetyką (także ochroną środowiska), ze względu na fakt, iż to one stymulują rozwój gospodarczy regionu. Modernizacja infrastruktury drogowej i kolejowej, w tym budowa Południowej Obwodnicy Trójmiasta, Trasy Sucharskiego, jak również realizacja połączenia kolejowego PKM łączącego centrum aglomeracji z portem lotniczym i Kaszubami. Modernizacja infrastruktury drogowej jest konieczna w celu podniesienia atrakcyjności regionu dla biznesu na tle innych regionów w kraju i za granicą. Stale rosnący transport drogowy oraz rozwój biznesu wymuszają podejmowanie wysiłków na rzecz utrzymania przepustowości dróg i linii kolejowych, które obsługują centra biznesowe i łączą poszczególne ośrodki.

Ponadto wskazano na inwestycje obejmujące infrastrukturę w zakresie rozwoju transportu zbiorowego, retencji w miastach, gospodarki odpadami, rozwój efektywności energetycznej. Bardzo istotnym aspektem jest wsparcie tych działań przez wpływy

zewewnętrzne – środki UE. Wskazano również na pakiet inwestycji zdrowotnych – największy w historii samorządu oraz inwestycje w obszarach ochrony środowiska, edukacji, rewitalizacji i kultury. Ponadto wskazano, że każda inwestycja jest potrzebna – jest to kwestia pilności, możliwości finansowych i absorpcyjnych środków, a nie podziału na „najmniej i najbardziej potrzebne”. Nie ma niepotrzebnych inwestycji – każda jest ukierunkowana i racjonalna, zaspakajająca potrzeby społeczeństwa.

W odpowiedzi na drugą część pytania przez ankietowanych *negatywnie* zostały wskazane i ocenione nw. inwestycje:

- Port Lotniczy Gdynia – Kosakowo, jako niepotrzebna konkurencja i dublowanie inwestycji przy sąsiedztwie bliźniaczej – Portu Lotniczego im. Lecha Wałęsy, która nie wykorzystywała swojej maksymalnej przepustowości.
- Inwestycje dotyczące bezzwrotnych dotacji dla przedsiębiorstw – wsparcie obejmowało niewielki odsetek firm, co spowodowało, że ogólne korzyści dla gospodarki są minimalne. Proponowanym – lepszym rozwiązaniem są instrumenty finansowe, które mogą wesprzeć większą liczbę MŚP, dodatkowo tych słabszych finansowo i mniej doświadczonych biznesowo.
- Realizowany przekop Mierzei Wiślanej.

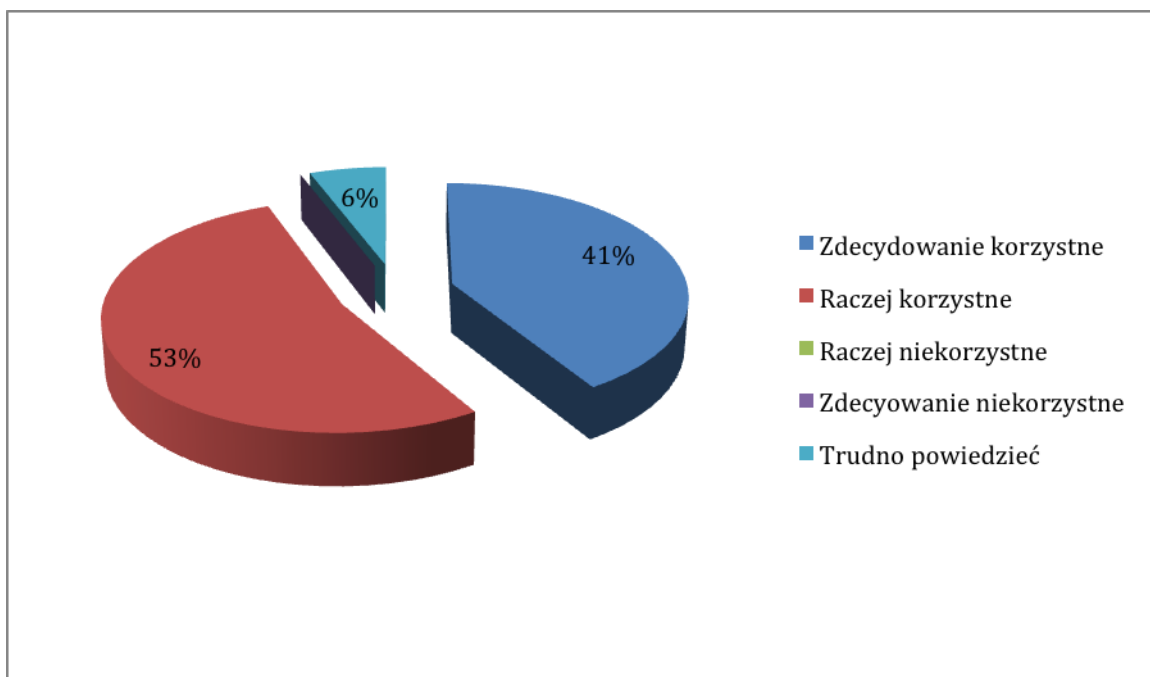
W wyniku zachodzących zmian i nowych wyzwań nastąpiła korekta zmian projektów, które musiały sprostać rzeczywistości tej z roku 2012, kiedy była uchwalana *Strategia dla Pomorza 2020*. Jest to konsekwencją zmian w zakresie warunków zewnętrznych, szybko zmieniającego się postępu technologicznego, nowych trendów w gospodarce, licznych przekształceń organizacyjnych.

Tabela 5.1–10. *Jak Pani/Pan ocenia projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018?*

Odpowiedzi	Ilość
Zdecydowanie korzystne	28
Raczej korzystne	36
Raczej niekorzystne	0
Zdecydowanie niekorzystne	0
Trudno powiedzieć	4

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–10. Jak Pani/Pan ocenia projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Według respondentów projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej w omawianym obszarze zostały ocenione przez 53% *zdecydowanie korzystnie* oraz przez 41% *raczej korzystnie*. Nie odnotowano negatywnych opinii w przedmiotowym zakresie.

Najważniejszymi obszarami, do których zostały skierowane środki finansowe w ramach RPO WP to:

- przedsiębiorczość i innowacyjność – 918 projektów na ogólną kwotę 226 538 997,32 EUR – główną grupą odbiorców byli przedsiębiorcy oraz w mniejszym stopniu instytucje finansowe, projekty targowe i promocyjne;
- społeczeństwo informacyjne – 22 projekty na ogólną kwotę 27 954 618,53 EUR – środki trafiły do przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego, uczelni wyższych oraz organów administracji rządowej, które realizują projekty w ramach usług społeczeństwa informacyjnego;
- transport – 120 projektów na kwotę 317 593 033,06 EUR – beneficjentami projektów z zakresu transportu były jednostki samorządu terytorialnego, transport zbiorowy – kolej, transport miejski;

- energetyka – 78 projektów na kwotę 34 473 300,37 EUR – beneficjentami były głównie projekty jednostek samorządu terytorialnego, ponadto środki trafiły do przedsiębiorstw, NGO, uczelni, organów administracji rządowej;
- środowisko – 105 projektów na kwotę 81 094 413,26 EUR – głównymi beneficjentami projektów były jednostki samorządu terytorialnego, objęły swoim zasięgiem kilka gmin i kilka powiatów;
- turystyka – 62 projekty na kwotę 38 494 963,75 EUR – beneficjentami projektów były, w ramach jednostek samorządu terytorialnego, gminy i powiaty, uczelnie wyższe oraz NGO, dwa z nich były realizowane w ramach projektów promocyjno-informacyjnych, a swoim zasięgiem objęły całe województwo pomorskie;
- kultura – 32 projekty na kwotę 27 195 803,14 EUR – środki przeznaczone na regionalne instytucje kultury oraz fundacje;
- rewitalizacja – 162 projekty na kwotę 80 224 943,04 EUR – głównymi beneficjentami były gminy, powiaty, stowarzyszenia oraz przedsiębiorstwo, które wykonało projekt rewitalizacji Historycznego Zespołu Hipodromu w Sopocie;
- infrastruktura społeczna – 130 projektów na kwotę 82 634 217,62 EUR – środki w ramach projektów pozyskały uczelnie, stowarzyszenia oraz przedsiębiorstwa, które realizowały inwestycje z zakresu budowy obiektów dydaktycznych, społecznych, sportowych oraz rekreacyjnych⁴⁷⁸.

Pytanie nr 11. *Jaki projekt/pakiet projektów ze środków Unii Europejskiej w Pani/Pana ocenie był najbardziej i najmniej potrzebny? Dlaczego?*

Ankietowani za *najbardziej istotne projekty, które zostały zrealizowane ze środków Unii Europejskiej* wskazali:

- Pomorski Broker Eksportowy, który ma na celu ułatwienie firmom z sektora MSP rozwój działalności na rynkach międzynarodowych. To pierwszy w województwie pomorskim kompleksowy system wspierający działalność przedsiębiorców za granicą. Kierowany jest zarówno do firm, które jeszcze nie

⁴⁷⁸ Opracowanie własne autora na podstawie danych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.

podejmowały działań eksportowych a mają potencjał, jak również do prowadzących działalność na rynkach zagranicznych⁴⁷⁹.

- Projekty „twarde”, przyczyniają się do rozwoju regionu.
- Projekty „miękkie”, realizowane z EFS, podnoszą jakość i znaczenie „kapitału ludzkiego”, tworzącego kadry nowoczesnych przedsiębiorstw, w szczególności sektora MMŚP⁴⁸⁰.
- Środki na badania i rozwój – pozwalają przedsiębiorcom podjąć działania innowacyjne, prowadzące do powstania nowych produktów oraz usług.
- Pomorska Kolej Metropolitalna oraz infrastruktura, która powstała w jej bliskości (np. węzły przesiadkowe). Dzięki temu uzyskano nowe połączenie kolejowe z Kartuzami i Kościerzyną. Budowa nowej linii kolejowej jest ważnym impulsem rozwojowym dla obszaru oddziaływania PKM, która stała się jednym z filarów komunikacyjnych metropolii i całego regionu.
- Rewitalizacja drogi S6 – na odcinku ok. 226 km i jej wpisanie na listę projektów do dofinansowania z programu sektorowego, transport wraz z zabezpieczeniem finansowym całości oraz komplet dokumentacji z okresem ważności 10 lat.
- Najbardziej korzystne – drogi S7 i CE65.
- Pakiety inwestycji zdrowotnych i drogowych, jako najpilniejszych dla potrzeb Mieszkańców Województwa Pomorskiego.
- Pakiet projektów zdrowotnych.
- Inwestycje dotyczą infrastruktury komunikacyjnej województwa.
- Pakiet projektów uwzględniających rozwój transportu oraz ulepszenia w zakresie zdrowia publicznego.

Najmniej potrzebnymi projektami, które zostały zrealizowane ze środków Unii Europejskiej wśród oceny ankietowanych były:

⁴⁷⁹ Pomorski Broker Eksportowy – wspieranie aktywności eksportowej firm z województwa pomorskiego, został stworzony z inicjatywy pomorskich instytucji współpracujących z biznesem. Jest projektem partnerskim realizowanym przez lidera projektu – Agencję Rozwoju Pomorza, a działania skierowane są do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw posiadających siedzibę w województwie pomorskim i skierowanych na działania eksportowe, pozyskiwanie nowych rynków.

⁴⁸⁰ Sektor Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw. W ostatnich latach jest motorem napędowym dla gospodarki. Dlatego wiele uwagi poświęca się wspieraniu tego sektora. Istotą jego funkcjonowania jest jego jakość.

- Modernizacja linii kolejowej 201 i 213. Pierwsza z nich na skutek kolejnej modernizacji zostanie praktycznie w całości przebudowana i w niewielkim zakresie będzie wykorzystany efekt pierwszej modernizacji (pojawia się pytanie o zasadność wydatkowania ponad 200 mln PLN z RPO 2007-2013), druga wymaga kolejnych nakładów, aby poprawić przepustowość (pojawia się pytanie o sposób planowania inwestycji i ich późniejsza funkcjonalność).
- Wysoki poziom inwestycji, które tworzą kolejne kosztotwórcze powierzchnie istniejących i nowotworzonych instytucji kultury.

Pytanie nr 12. *Pani/Pana zdaniem było największym sukcesem województwa pomorskiego w latach 1998-2018?*

Na tak zadane pytanie respondenci odpowiedzieli:

- Pozyskiwanie środków z Funduszy Europejskich na rozwój infrastruktury drogowej, zdrowotnej oraz wszelkie inwestycje w zasoby ludzkie.
- Rozwój regionu na podstawie wykorzystania środków Unii Europejskiej, otwarcie się na przedsiębiorczość i rozwój lokalny, wzmocnienie pozycji województwa w skali kraju i zaistnienie na arenie międzynarodowej.
- Rozwój gdańskiego portu, wzrost w rankingach światowych, nowoczesna infrastruktura o dużych możliwościach przeładunkowych, która przyciągnęła i nadal przyciąga dużych zagranicznych inwestorów, umożliwia wykorzystanie potencjału nadmorskiego charakteru regionu i pozwala na dalsze optymistyczne prognozy dotyczące dalszego rozwoju województwa.
- Wzrost branży turystycznej, w szczególności skoncentrowanej wokół Trójmiasta, które stało się ważnym ośrodkiem turystycznym i celem wycieczek zagranicznych. Przyciąga to kapitał, nie tylko prywatny, ale również publiczny, otwierając drogę do dalszych inwestycji w regionie.
- Pomorska Kolej Metropolitarna.
- Kierowanie zadaniami, funduszami, pozyskiwanie środków z UE na najważniejsze cele dla Pomorza, decydowanie i kierowanie poprzez samorządy zadaniami.

- Reforma systemu ochrony zdrowia. Pakiet inwestycyjny, restrukturyzacja i przekształcenie szpitali w spółki, reorganizacja systemu zdrowia w województwie pomorskim.
- Rozwój infrastruktury zdrowotnej i drogowej oraz inwestowanie w kapitał ludzki m.in. poprzez pozyskiwanie środków z Funduszy Zagranicznych.
- Innowacyjny i unikalny na całą skalę w kraju projekt pn. Pomorska Kolej Metropolitalna scalający komunikacyjnie i logistycznie województwo pomorskie.
- Dynamiczny rozwój gospodarczy oraz zmiany na rynku pracy.
- Umiejętność skutecznego wykorzystania szansy jaką dała akcesja do Unii Europejskiej, co zaowocowało strumieniem środków w wielu dziedzinach i przyspieszyło rozwój regionu i zapewniło jego wysoką pozycję wśród innych województw.
- Utrzymanie dobrego tempa rozwoju i skuteczne wykorzystanie środków inwestycyjnych, w tym z UE.
- Zmniejszenie poziomu bezrobocia z 24% na 4,5%. Zmieniło to radykalnie sytuację mieszkańców.
- Regionalna inicjatywa *Invest in Pomerania*, koordynowana przez Agencję Rozwoju Pomorza, powstała w 2011 roku w efekcie „Analizy atrakcyjności inwestycyjnej” przygotowanej przez firmę PwC. Celem inicjatywy jest kompleksowe wspieranie zagranicznych podmiotów w procesie inwestycyjnym (one stop shop). Proces wsparcia obejmuje także obsługę podmiotu po przeprowadzeniu inwestycji. Usługi w ramach Inicjatywy *Invest in Pomerania* są realizowane bezpłatnie.
- Przebudowa linii kolejowej na trasie Reda-Hel.

5.3. Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego

Na kształt i rozwój miast wpływa wiele czynników takich jak: ludzki i społeczny potencjał, kapitał materialny i instytucjonalny, lokalizacja oraz dostępność do węzłów komunikacyjnych. Trójmiasto obok Warszawy, Krakowa, Poznania i Wrocławia jest przykładem metropolizacji gdzie istnieje największa koncentracja ludności, a co za tym idzie ilość miejsc pracy.

Według danych w Polsce jest 940 miast z czego 302 to gminy miejskie, 628 znajdujące się w gminach miejsko-wiejskich. Blisko 30% ogółu miast w Polsce stanowią miasta średnie, których jest w Polsce 255⁴⁸¹. Zgodnie z założeniami miasto średnie nie przekracza liczby mieszkańców powyżej 20 tys. z wyjątkiem miast wojewódzkich oraz miast będących stolicami powiatów z 15-20 tys. mieszkańców. Na liście takich miast w Województwie Pomorskim są: Bytów, Chojnice, Gdynia, Kościerzyna, Kwidzyn, Lębork, Malbork, Pruszcz Gdański, Reda, Rumia, Słupsk, Starogard Gdański, Tczew, Wejherowo.

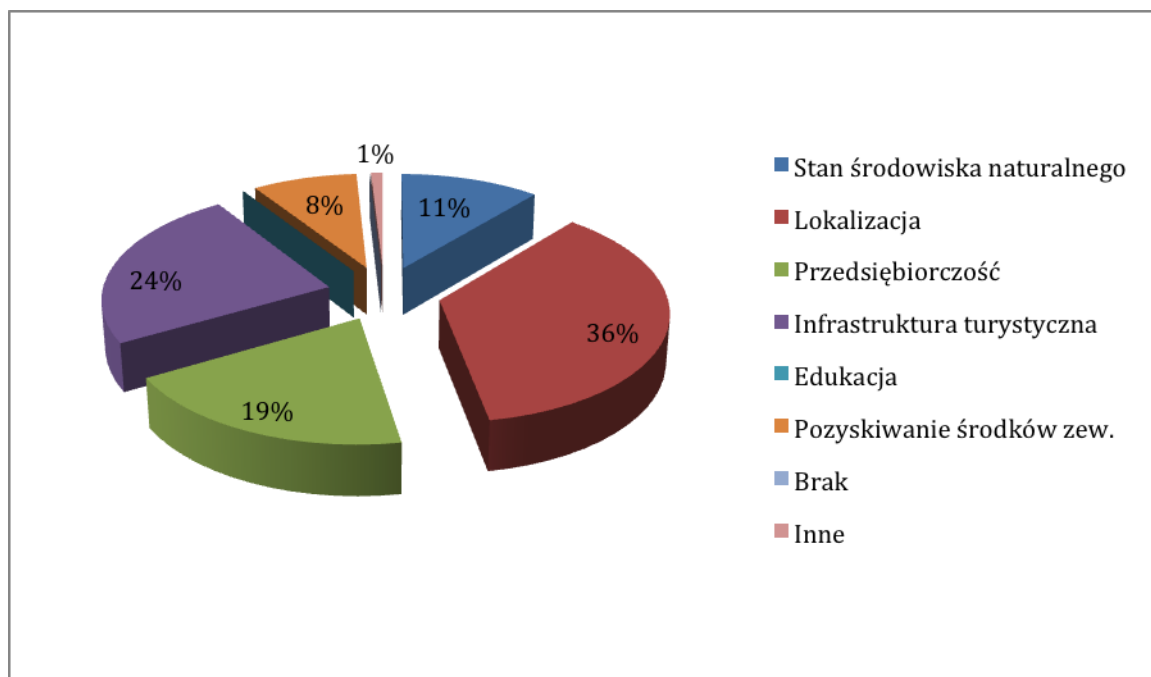
Tabela 5.1–14. *Co Pani/Pan zdaniem jest mocną stroną województwa pomorskiego?*

Odpowiedzi	Ilość
Stan środowiska naturalnego	12
Lokalizacja	39
Przedsiębiorczość	21
Infrastruktura turystyczna	26
Edukacja	0
Pozyskiwanie środków zewnętrznych	9
Brak	0
Inne	1

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁸¹ Dane Głównego Urzędu Statystycznego na 2019 r. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/jednostka#>.

Wykres 5.1–14. Co Pani/Pan zdaniem jest mocną stroną województwa pomorskiego? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Według ankietowanych, najmocniejszą stroną województwa pomorskiego jest jego *lokalizacja* – 36%. Na drugim miejscu wskazano *infrastrukturę turystyczną* – 24%, kolejne miejsce zajęła *przedsiębiorczość* – 19%. Na poziomie 11% określono *stan środowiska naturalnego* oraz 8% respondentów wskazało na kwestie związane z *pozyskiwaniem środków zewnętrznych*. Bardzo ciekawym wynikiem badania był fakt, że nikt z respondentów nie wskazał na *edukację*, jako najmocniejszą stronę województwa pomorskiego. Jest to temat do szerszej dyskusji, która poruszona zostanie w kolejnych analizach badań przedmiotowej pracy.

Województwo pomorskie obejmuje powierzchnię ponad 18 310,34 km², co stanowi blisko 6% powierzchni Polski, a liczba mieszkańców wynosi 2 333 523 osób⁴⁸². W jego skład wchodzi 16 powiatów oraz 4 miasta na prawach powiatu.

Samorząd województwa pomorskiego podobnie, jak pozostałe województwa działa na podstawie Ustawy o samorządzie województwa⁴⁸³:

- wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- dysponuje mieniem wojewódzkim,

⁴⁸² Dane z 31 grudnia 2018 r.

⁴⁸³ Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576.

- prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

W ramach prowadzonej polityki rozwoju samorządu województwa:

- współpracuje z administracją rządową,
- uczestniczy w programach i projektach finansowanych ze środków pochodzących z budżetu unii europejskiej i innych źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi,
- wzoruje się na doświadczeniach innych samorządów współpracując z samorządami krajów nadbałtyckich oraz innych krajów,
- wykorzystuje atrybuty województwa w rozwoju konkurencyjności, takich jak: dostęp do morza, wartości historyczne, kulturowo-etniczne i językowe, możliwości edukacyjne i turystyczne⁴⁸⁴.

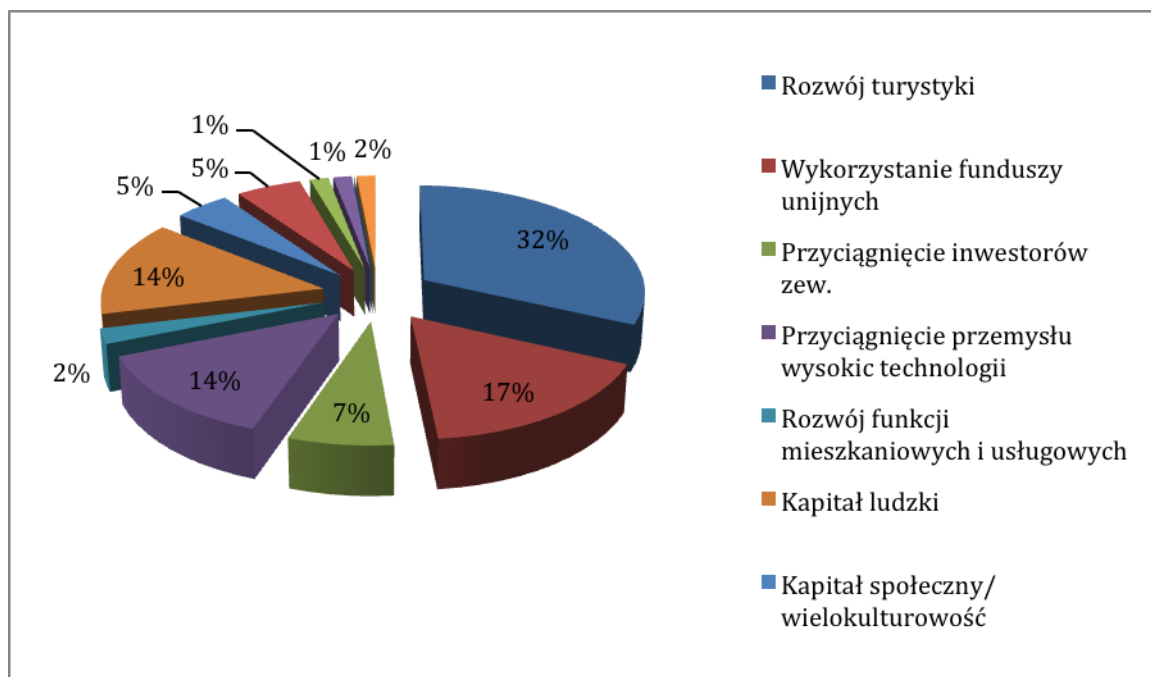
Tabela 5.1–15. *Co Pani/Pan zdaniem stanowi szansę dla rozwoju województwa pomorskiego?*

Odpowiedzi	Ilość
Rozwój turystyki	42
Wykorzystanie funduszy unijnych	22
Przyciągnięcie inwestorów zewnętrznych	9
Przyciągnięcie przemysłu wysokich technologii	18
Rozwój funkcji mieszkaniowych i usługowych	3
Kapitał ludzki	19
Kapitał społeczny/wielokulturowość	6
Środowisko naturalne	7
Demografia	2
Imigracje	2
Brak	0
Inne	2

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁸⁴ Statut Województwa Pomorskiego, Uchwała nr 541/XL/02 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 marca 2002 r.

Wykres 5.1–15. Co Pani/Pan zdaniem stanowi szansę dla rozwoju województwa pomorskiego? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Według ankietowanych najwyżej został oceniony *rozwój turystyki* – 32%. Na drugim miejscu zagadnienia z *wykorzystaniem funduszy unijnych* – 17%. Kolejne miejsca to obszar związany z *przyciągnięciem przemysłu wysokich technologii* i *kapitał ludzki* po 14%., *przyciąganie inwestorów zewnętrznych* – 7%. Stawkę tego zestawienia zamykają: *rozwój funkcji mieszkaniowych i usługowych* – 5% oraz *imigracje* – 3%.

Kołem zamachowym zwiększającym poziom życia mieszkańców województwa pomorskiego mają być: turystyka, kultura, historia i ekologia. Ponadto na podkreślenie zasługują wszystkie działania, które otwarte są na kapitał ludzki. Dlatego głównymi fundamentami, co pokrywa się z odpowiedziami ankietowanych jest realizacja programów: *Pomorska Podróż* i wcześniej wspomniane *Ekoefektywne Pomorze*. Szacuje się, że turystyczna marka „Pomorskie” jako „znak firmowy”, który promuje region i wzmacnia turystykę ma trafić do blisko 12 mln osób w Polsce, jak i za granicą. Cele te w ramach Regionalnego Programu Strategicznego, w zakresie atrakcyjności kulturalnej i turystycznej realizowany jest poprzez projekt – *Pomorska Podróż*. Aby stworzyć ciekawą ofertę turystyczną i kulturalną dokonano zmian programu, które dotyczą:

- Modyfikacji ram finansowych,
- Zmian wskaźników,
- Uaktualnienia części diagnostycznej,
- Przypisania poszczególnych zadań do priorytetów i działań, zmian nazw oraz zakresów.

W zakresie turystyki należy zwrócić uwagę, że w województwie pomorskim widoczny jest brak elastycznej oferty turystycznej w stosunku do poszczególnych pór roku. Istnieją bardzo duże możliwości w zakresie uprawiania turystyki aktywnej, która w znaczny sposób może wydłużać sezon turystyczny. Nie ma połączonej oferty w zakresie usług zdrowotnych, medycznych, spa oraz wspomnianej turystyki aktywnej. Ponadto marka *Pomorskie* jest rozpoznawalna wśród polskich turystów, a nadal słabo wizerunkowo widoczna dla turystów zagranicznych. Dlatego należy podjąć działania, aby zgodnie z rzeczywistością pokazać województwo pomorskie, jako nie tylko letnią destynację turystyczną, a ciekawą, całoroczną ofertę dla turystów. Istotnym aspektem tych działań jest współpraca pomiędzy administracją województwa, a ośrodkami kultury i turystyki⁴⁸⁵. Dużą rolę w tym zakresie odgrywa Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna (PROT), która liczy 80 członków, którzy reprezentują ponad 500 podmiotów działających w województwie pomorskim. W podsumowaniu działań ze sporządzonych raportów w 2018 roku wynika, że po szerokiej akcji promocyjnej *ferie bez smogu* – województwo pomorskie było trzecim najchętniej wybieranym rejonem w Polsce na lokalizację ferii zimowych, a ogólna liczba odwiedzających region zwiększyła się o 7% w porównaniu z rokiem 2017.

Ponadto wg. raportu portalu *nocowanie.pl* – region Pomorza w 2018 roku miał 35% wszystkich rezerwacji w kraju. Na tak wysoką pozycję lidera miały wpływ bardzo dobre warunki meteorologiczne oraz poprawiająca się kampania, która w swojej ofercie z pozytywnym skutkiem zachęcała do zwiedzania nie tylko Trójmiasta i samego wybrzeża. Dlatego wielu turystów odwiedziło subregiony, takie jak: Kaszuby i Bory Tucholskie. Unikatowym miejscem pod względem walorów przyrodniczych i turystycznych w skali Trójmiasta, jak i całej Polski jest Rezerwat Przyrody Kępa Redłowska w Gdyni. Tematami wiodącymi w aspekcie turystyki w województwie pomorskim są:

⁴⁸⁵<https://netka.gda.pl/do-12-milionow-osob-w-kraju-i-za-granica-dotra-dzialania-wzmacniajace-turystyczna-marke-pomorskie/>.

- turystyka miejska i kulturowa,
- turystyka wiejska: *slowlife tourism*,
- kulinaria – produkty regionalne,
- obiekty atektoniczne – zamki, dwory, pałace,
- natura – lasy i obszary chronione,
- turystyka aktywna – rowery, kajaki, żeglarstwo, jeździectwo, golf,
- atrakcje turystyczne – szczególnie dla dzieci,
- oferta zimowa – ferie zimowe,
- rozwijanie pasji – turystyka militarna i historyczna, nurkowanie wrakowe⁴⁸⁶.

Ciekawą ofertą jest rozwój *slowlife tourism* (turystyka wolna), która stanowi alternatywę dla osób poszukających relaksu i spokoju, oderwania i ucieczki od szybkiego tempa życia, które szczególnie widoczne jest w krajach rozwiniętych. Rodzaj tej turystyki zaspokaja realizację indywidualnych potrzeb, dokładnego poznania miejsc odwiedzanych, wymiana doświadczeń, nawiązanie otwartych kontaktów z miejscową społecznością lokalną. Ponadto z takiej formy turystyki płyną korzyści dla regionu – promocja i pokazanie unikalnych walorów, charakter miejscowej ludności, stworzenie szczególnej więzi między odwiedzanymi rejonami a turystami, który może skutkować ponownym przyjazdem w większym gronie. Formuła taka jest niejednokrotnie jedyną szansą na wyróżnienie regionu i jego reklamę⁴⁸⁷.

Tabela 5.1–16. *Jakie Pani/Pan zdaniem dziedziny gospodarki należy rozwijać na terenie województwa pomorskiego?*

Odpowiedzi	Ilość
Przemysł/Produkcja	21
Budownictwo	6
Transport	14
Handel wewnątrzgałęziowy	5
Gospodarka senioralna	23
Edukacja	11

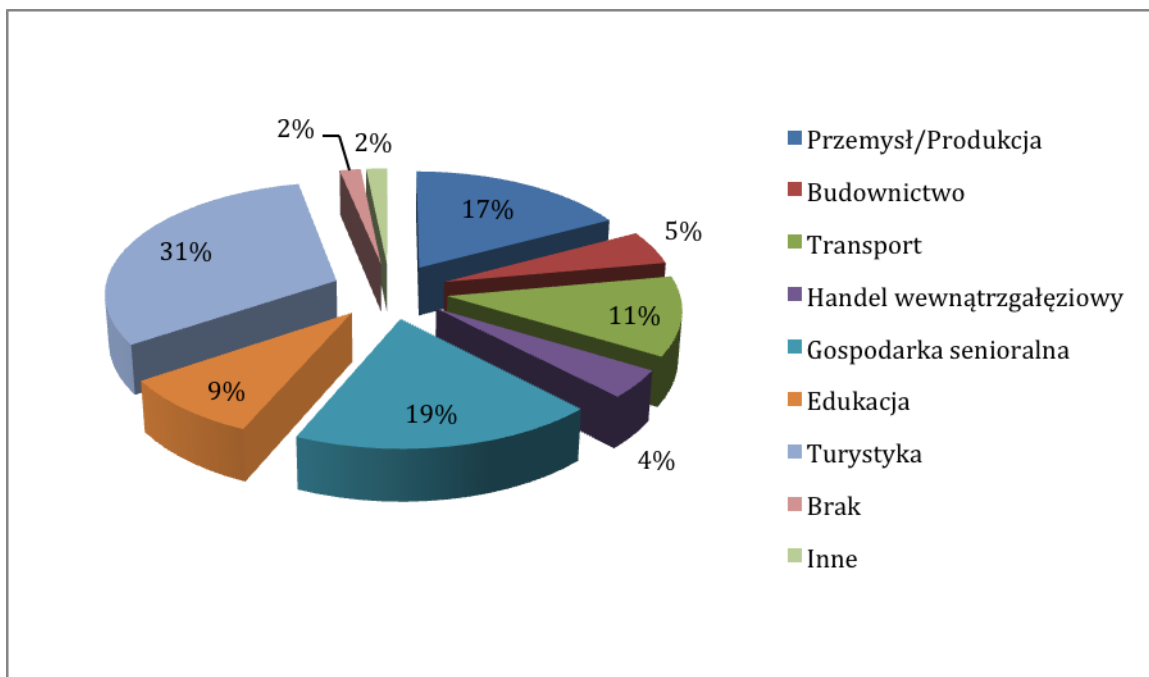
⁴⁸⁶ Plan działań Pomorskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej na rok 2019 – założenia merytoryczne, str. 2.

⁴⁸⁷ A. Niezgoda, E. Markiewicz *Slow tourism – Idea, uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2014, s. 89.

Turystyka	38
Brak	2
Inne	2

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–16. Jakie Pani/Pan zdaniem dziedziny gospodarki należy rozwijać na terenie województwa pomorskiego? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Blisko 31% respondentów najwyżej oceniło *turystykę*, jako dziedzinę, którą należy rozwijać w województwie pomorskim. Ponadto respondenci wysoko ocenili konieczność *rozwoju gospodarki senioralnej* – 19%. Równie wysoki procent głosów miał *przemysł i produkcja* – 17%. Na kolejnym miejscu znalazła się *edukacja* – 9%. Na szczególną uwagę zasługuje rozwój *gospodarki senioralnej*, która stanowi nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce. Jest branżą gospodarki, która opiera się na systemie usług oraz wytwarzaniu dóbr, które są skierowane do osób starszych. Wzrost ludności senioralnej na tle całego społeczeństwa powoduje widoczny w ostatnich latach wzrost ludności senioralnej na tle całego społeczeństwa. Przekłada się to w znaczący sposób na udział podmiotów władzy publicznej – zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym w zakresie reorganizacji i budowy infrastruktury w stosunku do potrzeb osób starszych. W ten sposób tworzy się *gospodarka senioralna* oraz segment tworzonych przez przedsiębiorców szeregu wyrobów, świadczeń oraz usług dla osób

starszych. Z ostatnich badań przeprowadzonych w 2018 roku wynika, że najwyższy odsetek podmiotów w Polsce, które prowadziły działalność senioralną w poszczególnych segmentach były:

- Usługi opiekuńcze 78,7%
- Usługi zdrowotne 51,4%
- Usługi finansowe i ubezpieczeniowe 26,7%
- Usługi transportowe 23,9%
- Wyroby medyczne i rehabilitacyjne 16,7 %
- Sport i rekreacja 10,8%
- Edukacja i kultura 4,6%⁴⁸⁸.

W odniesieniu do promocji regionu, w oparciu o udział samorządu terytorialnego, główne kierunki rozwoju powinny być ukierunkowane na:

- realizację kampanii tematycznych określonych jako: oferta kulturalna, aktywna dla każdej grupy wiekowej, motywacyjna – ferie zimowe, majówki, wyjazdy weekendowe, wakacje, dedykowane subregionom – Kaszuby, Kociewie, Żuławy, Trójmiasto itp.,
- realizację i współtworzenie kampanii za pośrednictwem narzędzi promocyjnych na portalach i w mediach społecznościach,
- promocję marki *premium* regionu pomorskiego w ramach projektu *Pomorskie Prestige*,
- realizację materiałów promocyjnych – audiowizualnych, filmowych w oparciu o atrakcje i unikatowe obiekty województwa pomorskiego⁴⁸⁹.

Istotnym aspektem w realizacji założeń idei samorządu terytorialnego jest rola zaplecza organów samorządu. Członkowie wspólnot w samorządzie poprzez aktywny udział wykonują zadania w ramach jednostek pomocniczych gminy. Zgodnie z ustawą w ich skład wchodzi sołectwa, osiedla oraz dzielnice. Rolą gminy jest powołanie jednostki pomocniczej. Zazwyczaj odbywa się to z inicjatywy mieszkańców, na których wnioski zwoływane są konsultacje. W większych miastach tworzone są dzielnice, na

⁴⁸⁸ *Gospodarka senioralna w Polsce – Raport metodologiczny końcowy, stan i metody pomiaru*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 96.

⁴⁸⁹ op. cit. *Plan działań PROT na rok 2019 – założenia merytoryczne*.

obszarach wiejskich sołectwa. Nie są one powoływane obligatoryjnie, a ich działanie odbywa się na podstawie własnych statutów.

5.4. Bariery i trudności w pracach samorządu terytorialnego w województwie pomorskim

Wskaźnikiem rozwoju i perspektyw gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa jest jego kondycja finansowa. Na tę sumę składają się takie składniki syntetyczne, jak: dochody na jednego mieszkańca, procent dochodów własnych w dochodach ogólnych, wpływające środki budżetowe z Unii Europejskiej na jednego mieszkańca. Stan kondycji finansowej gmin w sposób bezpośredni wpływa na realizację zadań w określonych obszarach, osiąganą zdolność finansową, szacowaną skalę wydatków inwestycyjnych, możliwości pozyskania środków poza budżetowymi.

Pytanie nr 13. Co Pani/Pana zdaniem było największym niepowodzeniem województwa pomorskiego w latach 1998-2018?

Według ankietowanych najistotniejsze niepowodzenia województwa pomorskiego w okresie 1998 – 2018 to:

- Nie zwieńczone powodzeniem wieloletnie wysiłki Samorządu Województwa Pomorskiego zmierzające do „usamorządowienia” spółki PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.
- Brak „wspólnego biletu”, jednolitej taryfy komunikacyjnej dla całego obszaru Trójmiasta i okolic (przykładem obszar st. M. Warszawy). Stworzenie jednolitego biletu to nie to samo.
- Dopuszczenie do prac w ramach przekopu Mierzei Wiślanej.
- Transport publiczny poza Obszarem Metropolitalnym Trójmiasta, a w szczególności brak polityki autobusowej (choćby w minimalnym zakresie dojazdów do węzłów przesiadkowych zlokalizowanych przy dworcach kolejowych), brak jednego biletu autobusowo-kolejowego, brak współpracy organizatorów transportu na linii SWP-lokalne, brak działań wspierających integrację transportu publicznego.
- Brak własnego przemysłu, upadające przedsiębiorstwa, które były z premedytacją wygaszane (dotyczy to polityki władz bardziej na

poziomie ponadlokalnym) typu: *Unimor*, *Błaszanka*, kwestia przemysłu stocznioowego itp.

- Brak wpływu na politykę zdrowotną Państwa i rozwiązywanie realnych problemów zdrowotnych mieszkańców pomorza.
- Nie uzyskanie wsparcia samorządów korzystających z PKM w utrzymanie i rozszerzanie oferty przewozowej PKM.
- Problemy z rodzimym przemysłem (stocznia), ogłaszanie upadłości firm.
- Brak remontu drogi 216 na odcinku Hel-Jurata.

Priorytetem w kwestiach związanych z podniesieniem standardów życia mieszkańców jest realizacja programów z zakresu ochrony zdrowia. Problematyka ta jest dużym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej w dobie starzejącego się społeczeństwa oraz problemów związanych z ochroną środowiska, walką z zanieczyszczeniem, ociepleniem klimatu. Zjawiska te, jako wyzwania cywilizacyjne coraz bardziej są zagrożeniem dla stanu zdrowia mieszkańców Europy, w tym jej poszczególnych regionów. Służą temu różnego rodzaju projekty i konkursy UE skierowane do poszczególnych regionów, w tym Województwa Pomorskiego. Jednym z nich jest konkurs, który mieści się w ramach Akcji badawczych i innowacyjnych (*RIA, Research and innovation actions*). Swym działaniem obejmuje on tworzenie nowych projektów naukowych oraz badania w zakresie udoskonalania i innowacyjności technologii zarówno produktów jak i usług⁴⁹⁰.

Pytanie nr 19. *Co Pani/Pana zdaniem zmieniło się na gorsze? Dlaczego?*

Respondenci na tak zadane pytanie m.in. wskazali dynamiczny rozwój transportu i szybko rosnącą liczbę samochodów – co powoduje trudności komunikacyjne w dużych miastach (Gdańsk, Gdynia, Słupsk). Tzw. *godziny szczytu* uległy znacznemu wydłużeniu, co jest również spowodowane uelastycznieniem godzin pracy i funkcjonowania przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych. Dodatkowo, realizowane inwestycje drogowe (budowy, remonty, przebudowy), które powodują istotne zakłócenia w funkcjonowaniu transportu miejskiego. Innym wskazanym problemem jest postępująca degradacja środowiska i kryzys klimatyczny co skutkuje

⁴⁹⁰ *Ochrona zdrowia priorytetem w konkursach Programu Horyzont 2020*. W Centrum, Magazyn Projektów Europejskich, nr 3/2019, Warszawa, s. 32-33.

brakiem możliwości zapewnienia wszystkim wysokiej jakości życia. Sytuacja taka generuje nierówności społeczne oraz nowe wyzwania dla gospodarki.

- Dynamiczny rozwój transportu i szybko rosnąca liczba samochodów powoduje trudności komunikacyjne w dużych miastach (Gdańsk, Gdynia). Tzw. „godziny szczytu” uległy znacznemu wydłużeniu, co jest również spowodowane uelastycznieniem godzin pracy i funkcjonowania przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych. Dodatkowo, realizowane inwestycje (budowa, remont, przebudowa) drogowe powodują istotne zakłócenia w funkcjonowaniu transportu miejskiego.
- Brak kadry na rynku pracy. Kobiety pozostające w domu i niepodjemujące pracy.
- Kongestia w miastach i negatywne efekty z tym związane⁴⁹¹.
- Wszelkie obszary regulowane przez Państwo zmieniły się na gorsze.
- Mniejsza aktywność społeczeństwa, co może zaowocować brakiem pracowników na rynku pracy podobnie jak w pozostałych regionach.
- Poprawa systemu edukacji na wszystkich poziomach, szczególnie podstawowym i zawodowym.
- Dostępność i jakość opieki zdrowotnej, niedostateczne dofinansowanie w tym zakresie, zły dobór priorytetów.
- Kapitał społeczny – utrata zaufania między mieszkańcami, pogłębiający się podział pomiędzy zwolennikami partii politycznych, spadający udział w partycypacji społecznej, wzrastający proces anonimowości społecznej.
- Za dużo w Gdańsku jest handlu i budynków biurowych stanowiących kapitał zagraniczny, który może wycofać się z rynku, a za mało firm lokalnych

⁴⁹¹ (ang. congestion) – chroniczne zjawisko większego natężenia ruchu środków transportu zależne od przepustowości wykorzystywanej przez nie infrastruktury. Występuje na niektórych odcinkach sieci i węzłach transportowych, szczególnie na obszarach wysoko zurbanizowanych lub na trasach łączących ze sobą ośrodki o dużej sile wzajemnego ciężenia. Objawia się dużym zmniejszeniem średniej prędkości ruchu, długotrwałymi zatorami, rozlewaniem się na sieci dojazdowe. Jest trudna do przewyciężenia ze względu na ograniczenia przestrzenne rozbudowy przeciążonej infrastruktury oraz lawinowe narastanie ruchu po modernizacji odcinków dotkniętych kongestią.

z tradycją, zajmujących się produkcją konkretnych rozpoznawalnych dóbr rynkowych.

- Lokalna infrastruktura drogowa – zbyt mało środków finansowych na jej odnowienie.
- Kompetencje kadr zarządzających w wielu instytucjach państwowych, urzędach, spółkach itp.... pogarszający się poziom kultury osobistej, chaos prawny.
- Poziom edukacji i dostęp do ochrony zdrowia – niedostateczne finansowanie, będące wyłącznie działaniem interwencyjnym, a nie długofalową polityką wynagradzania nauczycieli i lekarzy w powiązaniu ze wzrostem efektów ich pracy.
- Coraz większy chaos legislacyjny.
- Problem z przemysłem rodzimym. Większość firm w regionie posiada kapitał zagraniczny, w którego przypadku istnieje ryzyko wycofania się w niesprzyjających warunkach rynkowych.

W ostatnich latach widoczne są problemy z jakimi borykają się niektóre miasta średnie zarówno województwa pomorskiego, jak i całej Polski. Głównym negatywnym zjawiskiem jest utrata przez nie licznych funkcji o charakterze społeczno-gospodarczym. Na rzecz dużych miast dokonała się koncentracja potencjału i zasobów, likwidacja powiązań funkcjonalnych pomiędzy ośrodkami miejskimi, proces deindustrializacji przemysłu. Ponadto widoczne jest zjawisko starzenia się społeczeństwa, spadek liczby ludności szczególnie wykształconej oraz w wieku produkcyjnym. Ważnym zadaniem jest wypracowanie sposobu na powstrzymanie degeneracji miast średniej wielkości aby nie traciły one na atrakcyjności dla swoich mieszkańców.

Deindustrializacja części miast i widoczne problemy z ich bazą ekonomiczną to skutki transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej po 1989 roku. Liczne średnie i małe ośrodki, które opierały się na monofunkcyjnych zakładach przemysłowych uległy istotnemu regresowi społeczno-gospodarczemu. Przy tym należy pamiętać o istocie miast średnich, które znajdując się poza wpływem dużych aglomeracji stanowią podstawowe ośrodki kształtujące układy społeczno-gospodarcze, bezpośrednio wpływają na obszary wiejskie, rozwój szczególnie problemowych obszarów. Dlatego istotna jest tutaj rola samorządów, ich kompetencji, instrumentów wsparcia finansowego, możliwości pozyskiwania środków finansowych, inwestorów, oraz

realizacja perspektywicznych projektów, które wpłyną na rozwój regionu. Innym aspektem, który przekłada się na mieszkańców jest osiągnięcie kompromisu i zgody społecznej, która ma budować i wzmocniać realizację kwestii strategicznych z wykorzystaniem zdolności zarządczych z wykluczeniem tak często widocznych podziałów politycznych⁴⁹².

Realizowana Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku zakłada wyrównanie poziomu rozwoju gospodarczego podregionów, którego wyznacznikiem jest poziom PKB na mieszkańca. Jednym z rozwiązań jest wzmocnienie środków rozwojowych oraz specjalizacji w zakresie terytorialnym poprzez aktywizację gospodarczą. Zaplanowany dla miast średnich pakiet przewiduje specjalny pakiet wniosków w ramach programów operacyjnych, którego budżet wynosi blisko 2,5 miliarda zł. Fundusze te zostaną przeznaczone na rozwój infrastruktury, pomoc w ramach aktywizacji dla osób młodych, uruchomienie programów kształcenia ogólnoakademickiego oraz wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw⁴⁹³.

Tabela 5.1–17. *Jak Pani/Pan zdaniem w ciągu ostatnich czterech lat, zmieniła się ogólna sytuacja województwa pomorskiego?*

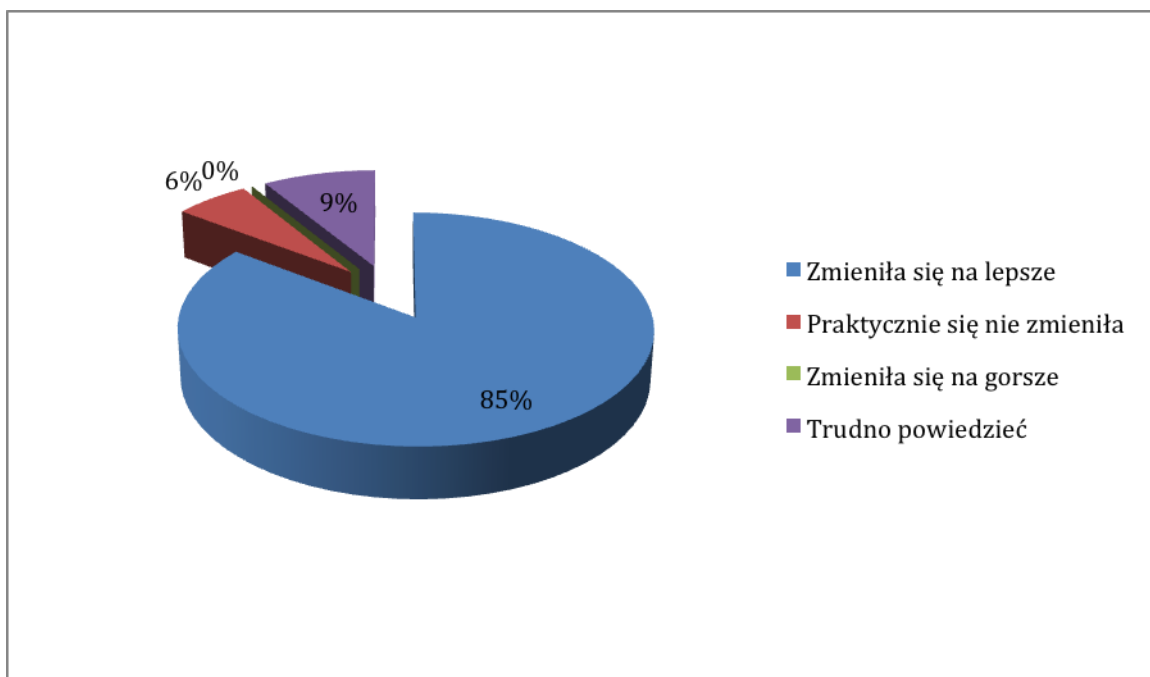
Odpowiedzi	Ilość
Zmieniła się na lepsze	58
Praktycznie się nie zmieniła	4
Zmieniła się na gorsze	0
Trudno powiedzieć	6

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁹² P. Śleszyński, *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczne*, PAN, Warszawa 2016, s. 2-3.

⁴⁹³ Op. cit. *Nowe szanse dla miast średnich*. W Centrum, Magazyn Projektów Europejskich, nr 1/2019, Warszawa, s. 10-11.

Wykres 5.1–17. Jak Pani/Pan zdaniem w ciągu ostatnich czterech lat, zmieniła się ogólna sytuacja województwa pomorskiego? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Według zdecydowanej większości ankietowanych dokonane zmiany w województwie pomorskim *zmieniła się na lepsze* – 85%. Kolejne odpowiedzi to *trudno powiedzieć* – 9% oraz *praktycznie się nie zmieniła* – 6%.

Pytanie nr 18. *Co Pani/Pana zdaniem zmieniło się na lepsze? Dlaczego?*

Na tak zadane pytanie większość ankietowanych wskazała:

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, unijny Program, dzięki któremu życie konkretnych osób zmienia się na lepsze. Możliwość pozyskania środków unijnych na inwestycje, dotacje „na start” lub skorzystanie z nowoczesnego sprzętu medycznego czy szkolenia, dzięki którym można podnieść swoje kwalifikacje zawodowe – to często moment przełomowy w życiu mieszkańców województwa pomorskiego.
- Infrastruktura transportowa (kolejowa i drogowa), rozwój branży turystycznej, rozwój bazy i zasobów dla biznesu, takich jak powierzchnie biurowe, hale magazynowe, usługi, wysoki poziom edukacji i pozycja trójmiejskich uczelni publicznych.
- Pomorze, jako miejsce do życia, zakładania rodziny, rozwoju kariery zawodowej. Jest tolerancyjne, zachęca nie tylko lokalizacją ale przede

wszystkim otwartością i ciekawością na przedsiębiorczość mieszkańców i odwiedzających. Wspiera swoich mieszkańców i pozwala im współuczestniczyć w kreowaniu regionu. To liczne inwestycje, nie tylko w metropolii, ale również lokalne, to wsparcie seniorów i uzdolnionych uczniów, to dbałość o walory turystyczne i dziedzictwo kulturowe.

- Otwartość na współpracę i podejmowanie nowych wyzwań. Zmienia się mentalność firm, uczelni i urzędników – większa otwartość na innowacje.
- Polepszające się rynki pracy – malejąca stopa bezrobocia (w 2019 osiągnęła najniższy poziom od czasu powstania województwa pomorskiego), co jest wymiernym wyznacznikiem intensywnego rozwoju gospodarczego województwa. Docenianie wartości pracownika.
- Rozwój infrastruktury, transport, obiekty kulturalne – ich większa dostępność.
- Wspieranie inicjatyw ukierunkowanych na podnoszenie jakości życia mieszkańców.
- Rozwój dostępności transportowej, zewnętrznej infrastruktury turystycznej i edukacyjnej.
- Infrastruktura publiczna i warunki życia dzięki środkom z UE oraz zaangażowaniu samorządów lokalnych w rozwój swoich „małych ojczyzn” oraz realizację potrzeb mieszkańców.
- Zamożność społeczeństwa wynikająca z pozycji gospodarczej i turystycznej Pomorza, rozwoju przemysłu wysokich technologii, ogólnego wzrostu zamożności Polaków umożliwiające im korzystanie z walorów turystycznych regionu oraz koniunktura gospodarcza.
- Zmiany w zakresie zdrowia publicznego, które wymaga wielu nakładów i kolejnych inwestycji. Dalszy rozwój infrastruktury szpitali: modernizacja bloków operacyjnych, budynków, inwestycje w sprzęt specjalistyczny, kadre itp.
- Realizacja programów unijnych na rzecz osób wykluczonych społecznie, podnoszenie jakości życia.

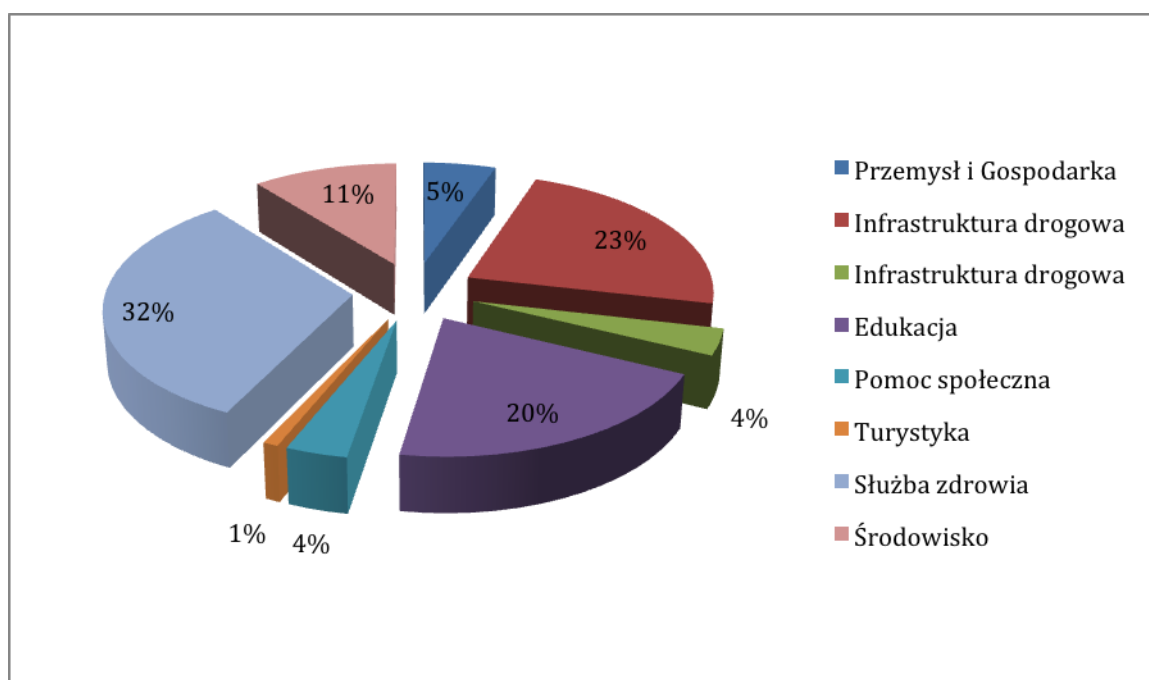
5.5. Wyzwania dla samorządu terytorialnego województwa pomorskiego

Tabela 5.1–20. *Jaki według Pani/Pana obszar wymaga największego nakładu inwestycji i środków finansowych na terenie województwa pomorskiego?*

Odpowiedzi	Ilość
Przemysł i Gospodarka	6
Infrastruktura drogowa	26
Infrastruktura turystyczna	4
Edukacja	23
Pomoc społeczna	4
Turystyka	1
Służba zdrowia	36
Środowisko	12

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–20. *Jaki według Pani/Pana obszar wymaga największego nakładu inwestycji i środków finansowych na terenie województwa pomorskiego? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

Respondenci zdecydowanie wskazali na konieczność wniesienia największych nakładów inwestycyjnych i środków finansowych na *szlachtę zdrowia* – 32%. Powyższa opinia jest zgodna w kontekście wcześniejszych pytań, gdzie ankietowani bardzo nisko ocenili stan służby zdrowia w województwie pomorskim. Według ich opinii powinny być wdrożone kolejne, nowe rozwiązania systemowe, które ułatwią dostęp do służby zdrowia, a placówki będą przyjazne dla mieszkańców, bez kolejek i z szerokim wachlarzem usług. Na kolejnych miejscach znalazły się *infrastruktura drogowa* – 23%. Kolejne miejsce to *edukacja* – 20%, *przemysł i gospodarka* – 5% oraz *pomoc społeczna i infrastruktura turystyczna* – 4% .

Jedną z instytucji wspierającą rozwój Pomorza jest *Pomorski Fundusz Rozwoju*, który został powołany przez Samorząd Województwa Pomorskiego. Jego głównym zadaniem jest wsparcie realizacji finansowania – udzielania pożyczek na cele inwestycyjne lub inwestycyjno-obrotowe w zakresie zakupu nowych technologii, modernizacji infrastruktury produkcyjnej, handlowej, biurowej. Fundusz skierowany jest do mikro i małych firm, które skupiają się na realizacji programów rozwojowych w województwie pomorskim. W ramach takiej działalności na szerszą skalę mogą być realizowane przedsięwzięcia związane z m.in. z branżą turystyczną, kulturalną, rehabilitacyjno-leczniczą i gastronomiczną.

Podobnie w segmencie związanym z zatrudnieniem, gdzie program pomaga rozwiązać kwestie związane z zaspokajaniem trudności na rynku pracy. Opiera się to na pozyskiwaniu nowych pracowników (w tym z zewnątrz granicy), tworzenie nowych stanowisk pracy, podnoszenie kwalifikacji, organizacji płatnych praktyk i stażów, tworzenie pakietów socjalnych dla pracowników. Pośrednikami powyższych zadań są: *Kaszubski Fundusz Przedsiębiorczości oraz Pomorski Fundusz Pożyczkowy*. Innym realizowanym projektem w ramach Pomorskiego Funduszu Rozwoju jest wspieranie działań skierowanych do mikro i małych firm w zakresie zakupu nieruchomości dla potrzeb rozwoju działalności gospodarczej na terenie województwa pomorskiego. Odnośnie działań skierowanych na cele inwestycyjne lub inwestycyjno-obrotowe opracowany jest finansowy plan eksportowy w postaci pożyczek, który realizowany jest poprzez *Powiślańsko-Kaszubskie Konsorcjum*. Na uwagę zasługuje fakt, że wszystkie wspomniane działania prowadzone są tylko dla przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie województwa pomorskiego lub na stałe mających tu siedzibę⁴⁹⁴.

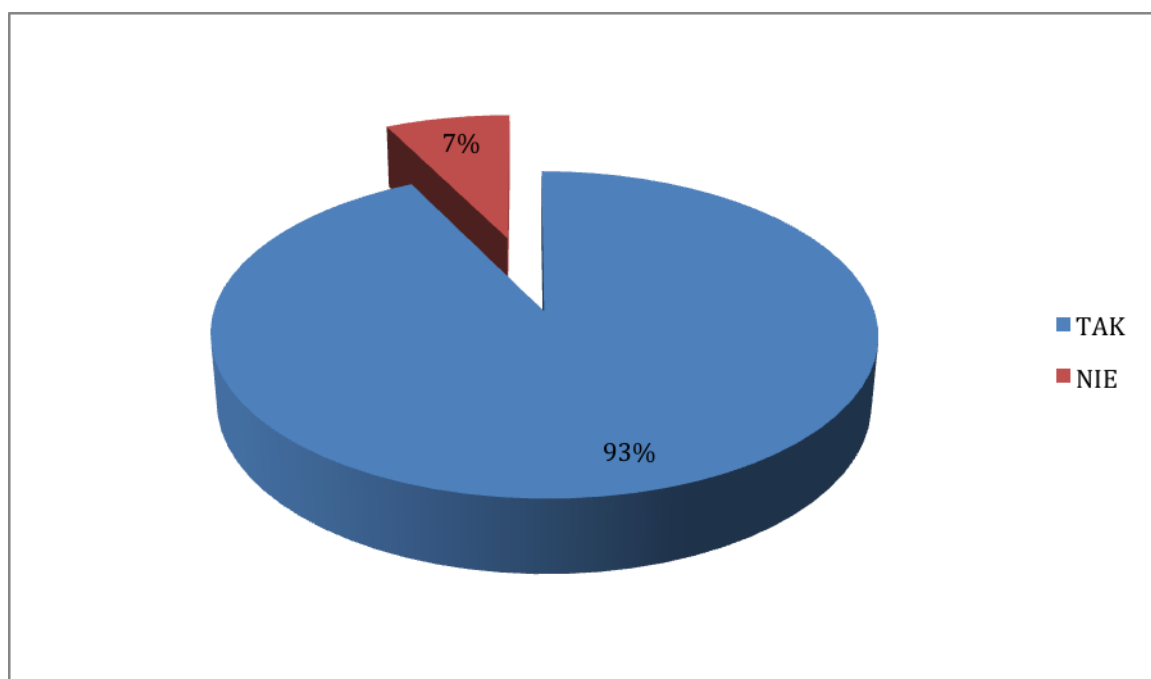
⁴⁹⁴ Pomorski Fundusz Rozwoju, wspieramy rozwój Pomorza, www.pfr.pomorskie.eu

Tabela 5.1–21. Czy według Pani/Pana istnieje potrzeba konsultacji społecznych jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznymi jednostkami samorządu terytorialnego?

Odpowiedzi	Ilość
Tak	63
Nie	5

Źródło: opracowanie własne

Wykres 5.1–21. Czy według Pani/Pana istnieje potrzeba konsultacji społecznych jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznymi jednostkami samorządu terytorialnego? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Na tak zadane pytanie, zdecydowana większość odpowiedziała, że *istnieje potrzeba konsultacji społecznych jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznymi jednostkami samorządu terytorialnego* – 93%. Tylko 7% nie widzi konieczności przeprowadzania konsultacji społecznych. Według opinii respondentów bardzo ważna jest potrzeba dialogu i spotkań, konsultacji społecznych z mieszkańcami. Mieszkańcy winni utożsamiać się z regionem i mieć moc sprawczą w kreowaniu rzeczywistości. Konsultacje społeczne służą pozyskaniu wiedzy dotyczącej niezbędnych inwestycji i kierunków rozwoju od środowisk funkcjonujących najbliżej obszaru interwencji (znających temat najlepiej), dlatego też realizowane działania są najlepiej dopasowane

do faktycznych potrzeb lokalnej społeczności. Konsultacje służą w szczególności uspołecznieniu procesu podejmowania ważnych dla społeczeństwa, nieodwracalnych decyzji. Konsultacjami objęci powinni być wszyscy partnerzy społeczni, których problem dotyczy, niezależnie od formy prawnej czy organizacyjnej, mający interes prawny i faktyczny w zabraniu głosu w dyskusji publicznej.

Samorząd działa na rzecz rozwoju regionu – kreuje politykę, pomysły i wyznacza kierunki rozwoju, które warto zweryfikować przez głos społeczeństwa. Tylko wtedy mieszkańcy mają poczucie wpływu na otoczenie i dzięki temu bardziej utożsamiają się ze swoją JST. Mieszkańcy powinni być bardziej aktywni w procesie podejmowania decyzji o kluczowych i kosztownych inwestycjach i priorytetach rozwojowych. Dzięki partycypacji powinni być oni jednocześnie bardziej świadomi możliwości finansowych JST do prowadzenia polityki rozwoju. Niech decydują, które przedsięwzięcia są dla nich ważne. Według ankietowanych zauważono, że konsultacje ważne są z zastrzeżeniem by odbywały się na temat proponowanego przez samorząd rozwiązania w ramach dopuszczalnych opcji. Ponadto ważne są w powiązaniu z edukacją społeczną i budowaniem świadomości i odpowiedzialności społeczeństwa. Zawsze oczekiwania społeczeństwa winny wyznaczać trendy realizacji zadań ogólnospołecznych. Konsultacje społeczne to głos społeczeństwa w poprawie sytuacji województwa, to wyrażenie potrzeb, problemów i pomysłów na ich rozwiązanie.

Jedną z pierwszych konferencji podsumowującą konsultacje społeczne projektu Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 miała miejsce w Gdańsku⁴⁹⁵.

Kolejne konferencje podsumowujące konsultacje społeczne projektu RPOWP miały miejsce:

- 27 listopada 2013 roku w Gdyni,
- Konferencja Subregionu Nadwiślańskiego, 23 października 2013 roku w Starogardzie Gdańskim,
- Konferencja Subregionu Metropolitalnego, 30 października 2013 roku Sopot/Gdańsk,

⁴⁹⁵ W dniu 10 października 2013 roku w Centrum wystawienniczo-kongresowym AmberExpo w Gdańsku odbyła się konferencja inauguracyjna konsultacje społeczne projektu Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. W konferencji wzięło udział ponad 260 osób, w tym przedstawiciele samorządów terytorialnych, uczelni, organizacji pozarządowych, samorządów i organizacji przedsiębiorców oraz dziennikarze i osoby prywatne.

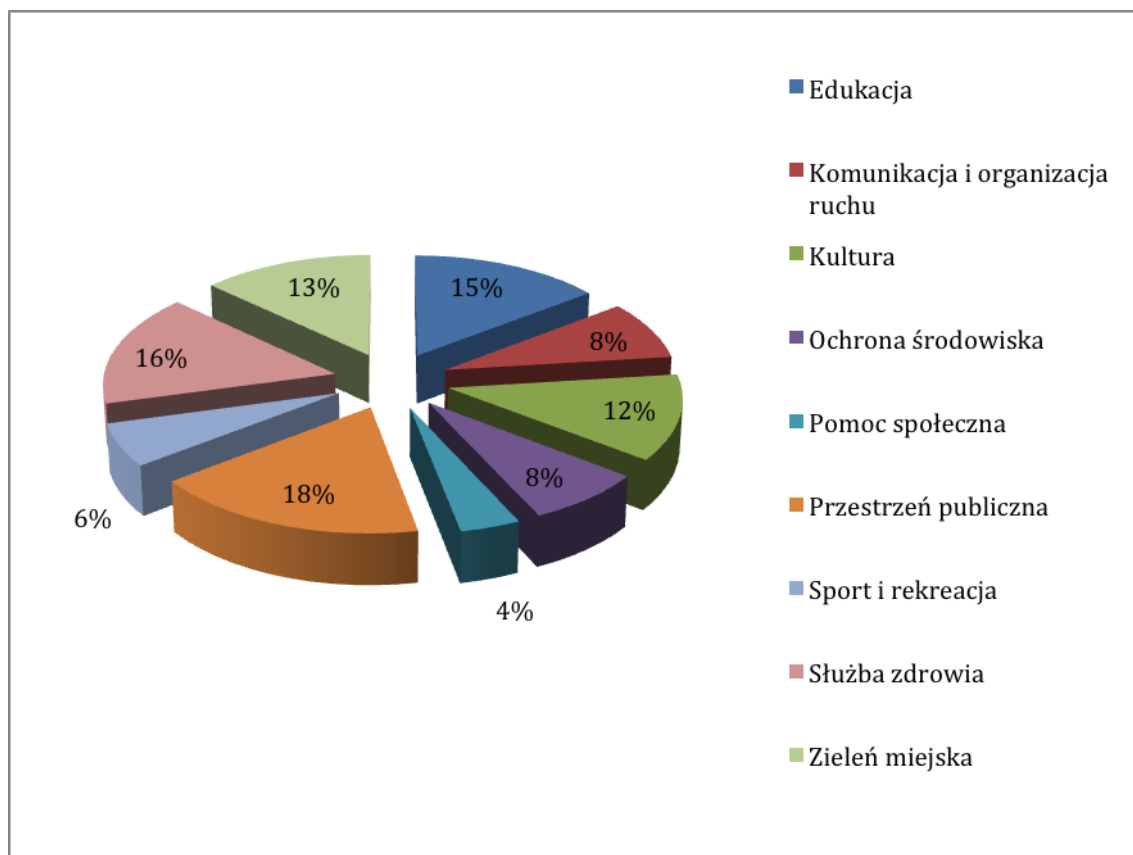
- Konferencja Subregionu Słupskiego, 8 listopada 2013 roku w Słupsku,
- Konferencja Subregionu Południowego, 13 listopada 2013 roku w Chojnicach.

Tabela 5.1–22. *Jakie według Pani/Pana projekty-obszary pozainwestycyjne budżetu obywatelskiego są najbardziej potrzebne do realizacji w ramach zgłaszanych wniosków przez mieszkańców?*

Odpowiedzi	Ilość
Edukacja	19
Komunikacja i organizacja ruchu	11
Kultura	16
Ochrona środowiska	10
Pomoc społeczna	5
Przestrzeń publiczna	23
Sport i rekreacja	8
Służba zdrowia	21
Zieleń miejska	17

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–22. *Jakie według Pani/Pana projekty-obszary pozainwestycyjne budżetu obywatelskiego są najbardziej potrzebne do realizacji w ramach zgłaszanych wniosków przez mieszkańców? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

Na tak zadane pytanie najwięcej ankietowanych odpowiedziało: *przestrzeń publiczna* 18%, *szkła zdrowia* 16%, *kultura, zieleń miejska* 12%, *sport i rekreacja* 6%.

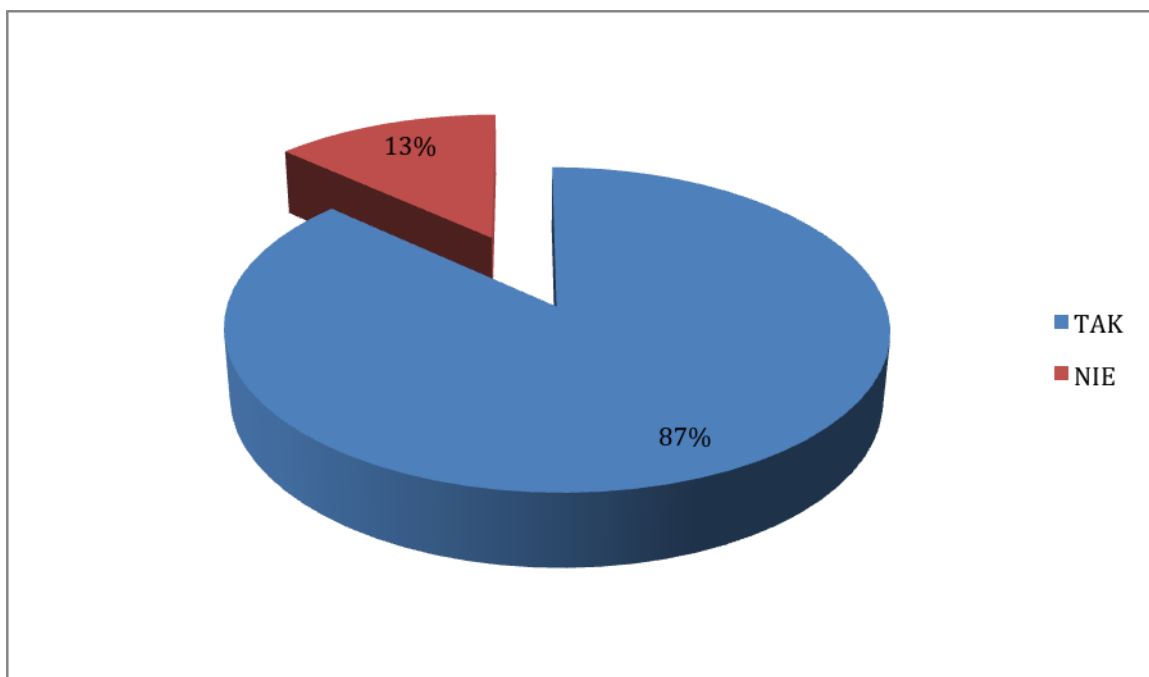
Istotnym elementem kształtowania społeczeństwa obywatelskiego przez samorząd województwa pomorskiego jest realizacja budżetu obywatelskiego. Jego historia sięga roku 2011, kiedy to jako pierwszy w Polsce, samorząd miasta Sopot zgłosił projekt Budżetu Obywatelskiego dla swoich mieszkańców. Inicjatywa przyjęcia współodpowiedzialności za realizację miejscowych inwestycji przez mieszkańców spotkała się z dużym zainteresowaniem przez inne gminy w regionie i całym kraju.

Tabela 5.1–23. Czy brała Pani/Pan udział w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego?

Odpowiedzi	Ilość
Tak	59
Nie	9

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5.1–23. Czy brała Pani/Pan udział w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość ankietowanych brała udział w głosowaniu do budżetu obywatelskiego 87%. Jedynie 13% nie brało udziału w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego. Zdecydowana większość respondentów traktuje to jako swój obywatelski obowiązek oraz kieruje się potrzebą w kreowaniu zmian na lepsze. Głosowanie na projekty w ramach BO pozwala na realizację najbardziej potrzebnych zdaniem mieszkańców inwestycji, ponieważ to mieszkańcy decydują, co będzie realizowane w ich otoczeniu w pierwszej kolejności. To mieszkańcy będą korzystać ze zrealizowanych inwestycji, dlatego też ich udział procesie decyzyjnym jest bardzo istotny.

Każdego roku mieszkańcy w ramach ogłoszonego budżetu obywatelskiego podczas bezpośredniego głosowania mogą zdecydować o wybranych projektach.

Zadania, które największą ilością głosów mieszkańców zostały wybrane, ujęte zostają w uchwale budżetowej województwa. Istotnym czynnikiem budżetu obywatelskiego jest fakt, że powyższe zadania nie mogą być zmieniane bądź usuwane podczas prowadzonych prac nad projektem uchwały budżetowej⁴⁹⁶.

Innym ciekawym rozwiązaniem w ramach budżetu obywatelskiego jest współpraca metropolitarna samorządów województwa pomorskiego zrzeszonych w Obszarze Metropolitarnym. W okresie od 9 do 23 września 2019 roku odbyło się głosowanie w ramach Budżetu Obywatelskiego w Metropolii 2020. Dzięki szerokim konsultacjom społecznym oraz zgłaszanym pomysłom i projektom zacieśnia się współpraca między władzami samorządowymi, a wspólnotą mieszkańców. Jest to jedna z form decydowania o przestrzeni publicznej, która pobudza kreatywność oraz daje większe poczucie wzmocnienia więzi z miejscem zamieszkania. Zgłoszone projekty w ramach Budżetu Obywatelskiego w Metropolii 2020 obejmowały m.in. budowę i modernizację terenów zielonych, miejsc wypoczynku, terenów rekreacyjnych, placów zabaw, boisk, organizacji koncertów i imprez dla mieszkańców. Swoim zasięgiem projekt obejmuje samorzady takich miast jak: Gdańsk, Sopot, Pruszcz Gdański, Puck, Rumia, Reda Wejherowo, Władysławowo⁴⁹⁷.

Tabela 5.1–24. *Jak ocenia Pani/Pan promocję regionu i miejscowości województwa pomorskiego?*

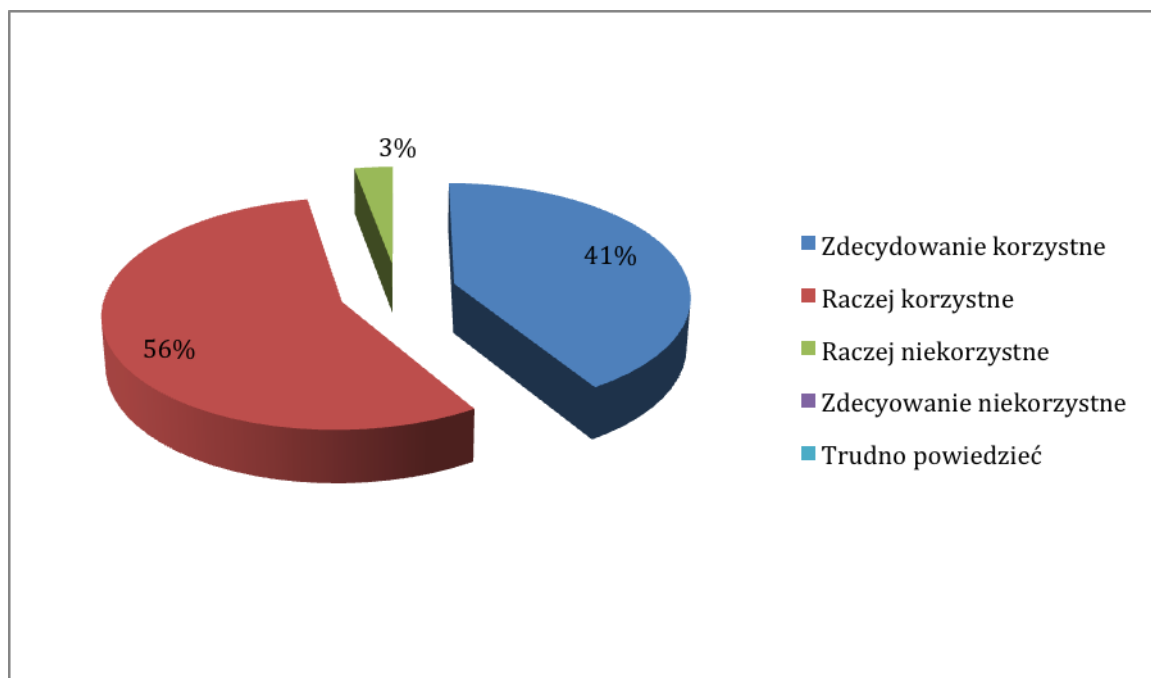
Odpowiedzi	Ilość
Zdecydowanie korzystne	28
Raczej korzystne	38
Raczej niekorzystne	2
Zdecydowanie niekorzystne	0
Trudno powiedzieć	0

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁹⁶ Dz. U. 2019 poz. 512.

⁴⁹⁷ <https://bowmetropolii.pl/>.

Wykres 5.1–24. *Jak ocenia Pani/Pan promocję regionu i miejscowości województwa pomorskiego? (%)*



Źródło: opracowanie własne.

Na to pytanie większość ankietowanych 56% odpowiedziało *raczej korzystnie*. Na kolejnym miejscu uplasowała się odpowiedź – *zdecydowanie korzystnie* 41%. Jedynie 3% ankietowanych stwierdziło, że *raczej niekorzystnie*.

Pytanie nr 25. *Która według Pani/Pana z miejscowości i region województwa pomorskiego rozwija się najszybciej/najbardziej prężnie?*

Wśród ankietowanych najczęściej wskazywanymi miejscowościami i regionami, które rozwijają się najbardziej dynamicznie w województwie pomorskim są:

- Obszar Metropolitalny Trójmiasta
- Gdańsk
- Gdynia
- Półwysep Helski
- Kartuzy
- Puck
- Malbork
- Słupsk
- Gminy nadmorskie.

Na wzrost atrakcyjności danego regionu, miasta czy obszaru wiejskiego ma wpływ prowadzenie szeroko pojętej polityki strategii zintegrowanej komunikacji marketingowej. Wykorzystując najnowsze osiągnięcia technologiczne, nowe formy środków przesyłu danych, możliwa jest jeszcze większa promocja jednostek terytorialnych, począwszy od wsi i małych miast, a skończywszy na aglomeracjach i regionach. Powyższy proces nie sprowadza się jedynie do promocji, ale działa jak magnes, zachęca do przyjazdu, inwestowania, lokalizacji biznesu, osiedlania się, sprzyja procesowi rozwoju samorządu terytorialnego⁴⁹⁸.

Respondenci wskazywali na dynamiczny rozwój całego województwa pomorskiego jako proces symetryczny i zrównoważony na przestrzeni lat. Wszystkie miejscowości rozwijają się proporcjonalnie do swoich możliwości: kadrowych, administracyjnych, gospodarczych i innych. Na szczególną uwagę zasługuje Obszar Metropolitalny Trójmiasta z Gdańskiem, jako stolicą regionu, który ma największe środki i możliwości rozwoju, przyciąga najwięcej inwestycji. Ponadto wysoko zostały ocenione miasta i gminy Zatoki Gdańskiej i pasa nadmorskiego. Jednocześnie Trójmiasto określane jest, jako jedna spójna tkanka miejska.

Innym przykładem dynamicznego rozwoju jest Gdynia. Jako pierwsze miasto w Polsce otrzymała najwyższy – platynowy poziom certyfikatu zgodności z normą ISO 37120⁴⁹⁹. Było to potwierdzenie sukcesu z 2017 roku, kiedy otrzymała przedmiotowy certyfikat w ramach międzynarodowych standardów, które obejmują normy życia mieszkańców, zrównoważony rozwój społeczny, wskaźnik usług miejskich. W ramach przyznania certyfikatu, szczegółowej analizie poddane zostały takie wskaźniki miasta jak: edukacja, ochrona środowiska, transport publiczny, bezpieczeństwo⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ A. Szromnik, *Marketing terytorialny, nowe obszary i narzędzia*, edu-Libri, Kraków 2015, s. 102.

⁴⁹⁹ Norma jest narzędziem do ujednoczonego monitorowania stanu rozwoju miasta w czasie. Jest pierwszym tego typu systemem wskaźników, który może być wykorzystany do śledzenia i raportowania postępów miasta w zakresie zarządzania usługami miejskimi oraz jakości życia. Stanowi użyteczne narzędzie zarządzania miastem, które pozwala również na pomiar skuteczności działań. Umożliwia porównywanie miast między sobą w skali globalnej i lokalnej. Korzyści dla miasta z certyfikacji:

- Ocena miasta i pomiar postępu w dążeniu do osiągnięcia celu, jakim jest poprawa jakości życia i zrównoważony rozwój miasta;
- Identyfikacja mocnych i słabych stron miasta;
- Możliwość porównywania do innych miast na poziomie krajowym i międzynarodowym;
- Wzmocnienie marki miasta jako „Smart City” oraz rozpoznawalność na poziomie europejskim i globalnym;
- Wskaźniki Normy ISO 37120 pozwolą na zobrazowanie rzeczywistego zaangażowania miasta w działania na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców oraz jego możliwości w zakresie kreowania miasta jako przyjaznego środowiska do życia.

⁵⁰⁰ *Platynowa Gdynia*, Magazyn Pomorski, nr 4/2019.

Pytanie nr 26. *Co według Pani/Pana jest wizytówką, symbolem środowiskowym najbardziej rozpoznawalnym wizerunkowo w województwie pomorskim?*

Na tak zadane pytanie – w kontekście symbolu środowiskowego województwa pomorskiego wskazano:

- Kaszuby
- Morze Bałtyckie
- Półwysep Hel i Hel – *początek Polski*
- Wydmy ruchome w Słowińskim Parku Narodowym.

W odniesieniu do symboli, które na trwałe wpisały się jako wizytówka, atrybut oraz miejsce i marka rozpoznawalna dla województwa pomorskiego podano:

- Stocznia Gdańska (ECS)
- Westerplatte
- Zamek w Malborku
- Stare Miasto w Gdańsku
- Narodowe Muzeum Morskie
- Europejskie Centrum Solidarności
- *Solidarność*
- Gryf Kaszubski.

Ankietowani wskazali kilka takich symboli, które stanowią wizerunek województwa rozpoznawalny w kraju i na świecie. Są to: Stare Miasto w Gdańsku, Skwer Kościuszki w Gdyni, ulica Monte Cassino i molo w Sopocie, port lotniczy w Gdańsku, Kaszuby jako kraina naturalna i kulturowa, natomiast do symboli czysto naturalnych należy zaliczyć Park Narodowy Bory Tucholskie, Słowiński Park Narodowy, Trójmiejski Park Krajobrazowy. Istotne są walory przyrodnicze i historyczne, a także ugruntowany wizerunek regionu otwartego i tolerancyjnego. Ponadto w regionie widoczne są działania firm z obszaru gospodarki współdzielenia i cyrkularnej (*H2O Limo, ecocar, mevo, i inne*). Wdrażanych jest także sporo projektów unijnych prośrodowiskowych, a także międzynarodowych.

Wiele miejsca w ankietach poświęcono Morzu Bałtyckiemu, jako ważnemu czynnikowi środowiska naturalnego dla całego regionu, z uwzględnieniem aspektów jego ochrony. Morze Bałtyckie stanowi jeden z rejonów, gdzie są obserwowane istotne zmiany warunków hydrologicznych, jako wynik oddziaływania zmian klimatycznych.

Bałtyk jest morzem wrażliwym na oddziaływanie czynników atmosferycznych, które mają wpływ na wystąpienie i intensywność wlewów wód słonych z Morza Północnego⁵⁰¹. Polska uczestniczy w programie Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa – Region Morza Bałtyckiego⁵⁰². Obszar wsparcia programu obejmuje takie państwa, jak: Polska, Dania, Szwecja, Finlandia, Litwa, Łotwa, Estonia, wybrane regiony północno-wschodnich Niemiec oraz państwa spoza Unii Europejskiej: Norwegia oraz Rosja.

Tabela 5.1–27. *Jak Pani/Pan ocenia politykę informacyjną samorządów odnośnie działań w obszarze samorządu terytorialnego województwa pomorskiego?*

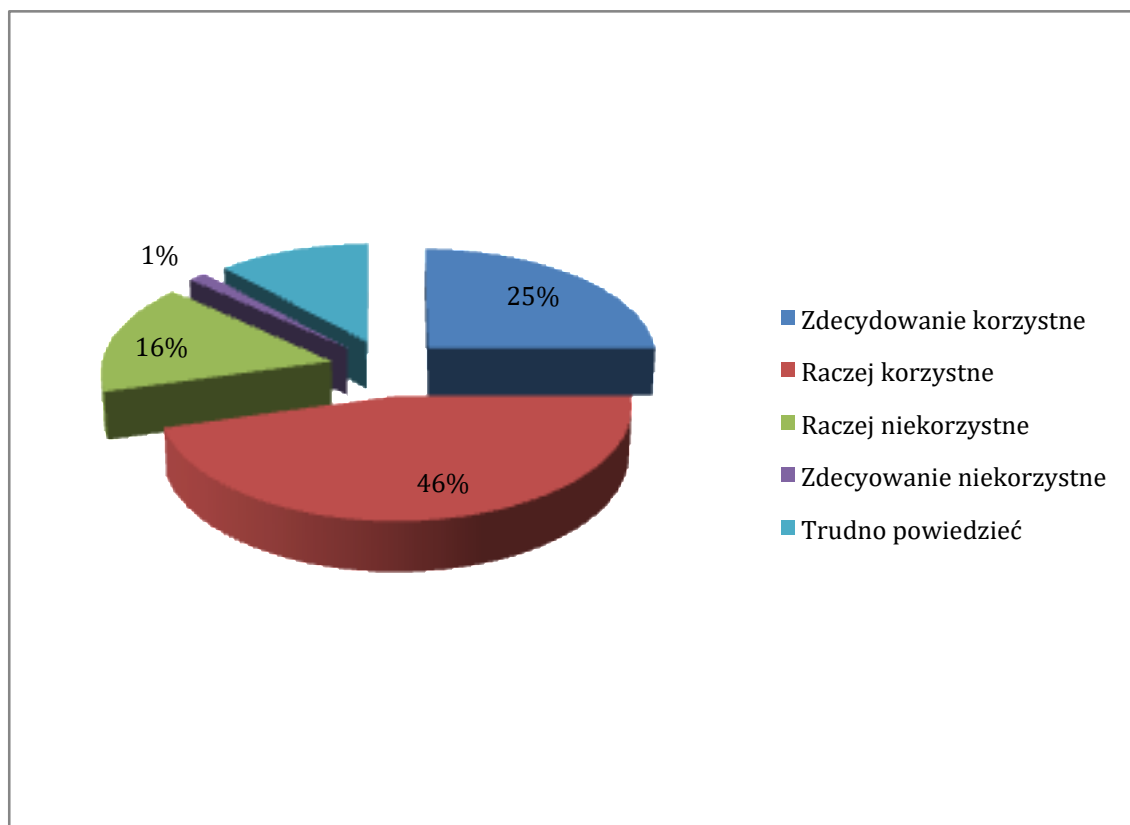
Odpowiedzi	Ilość
Zdecydowanie korzystne	17
Raczej korzystne	31
Raczej niekorzystne	11
Zdecydowanie niekorzystne	1
Trudno powiedzieć	8

Źródło: opracowanie własne.

⁵⁰¹ I. Psuty, *Stan środowiska południowego Bałtyku*, Tom II, Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy, Gdynia 2016, s. 8.

⁵⁰² W programie w latach 2014-2020 wspierane są projekty dotyczące współpracy w dziedzinach: innowacyjności, efektywnego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz zrównoważonego transportu. Najwięcej pieniędzy przeznaczono na priorytet 1 (Potencjał dla innowacji) oraz 2 (Efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi). Program ten stanowi również wsparcie dla realizacji Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego. Programem zarządza Bank Inwestycyjny Szlezwik-Holsztyn (Niemcy). Wspólny Sekretariat mieści się w Rostocku i Rydze. <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/programy-europejskiej-wspolpracy-terytorialnej/region-morza-baltyckiego/>

Wykres 5.1–27. Jak Pani/Pan ocenia politykę informacyjną samorządów odnośnie działań w obszarze samorządu terytorialnego województwa pomorskiego? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość ankietowanych odpowiedziała na powyższe pytanie: *raczej korzystnie* – 46%, *zdecydowanie korzystne* – 25%, *raczej niekorzystnie* – 16%.

Analizując powyższy problem, na podstawie odpowiedzi ankietowanych, nasuwa się wniosek, że polityka informacyjna powinna być pełniejsza. Istotną kwestią w odniesieniu do jej prowadzenia jest promocja regionu w formie marketingu terytorialnego. Pierwsze jego elementy były widoczne w trakcie przemian ustrojowych w Polsce, wraz z powstaniem pierwszych jednostek samorządu terytorialnego. Jako definicję możemy przyjąć, że jest to rynkowa koncepcja zarządzania gminą, powiatem, województwem w celu zabezpieczenia aktualnych i przyszłych potrzeb społeczności lokalnej i klientów⁵⁰³.

Istotnym elementem jest opracowanie skutecznego programu strategii promocji. Punktem wyjściowym jest szeroka analiza sytuacji wyjściowej, na którą składa się pozycja danego regionu, miasta czy gminy w odniesieniu do atrakcyjności innych

⁵⁰³A. Sekuła. *Marketing terytorialny*, [w:] pod. Red. M. Daszkowska, *Marketing. Ujęcie systemowe*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2005, s. 216.

podobnych, konkurencyjnych odpowiedników. Kolejnym ważnym czynnikiem jest określenie celów promocji, które mogą być ekonomiczne w stosunku do wzrostu lub obniżki kosztów i dochodów. Kolejnym, ważnym elementem są cele społeczne, na które składają się zadania z zakresu przedstawienia zamierzeń, poprawy wizerunku, pozyskiwania wierności i lojalności konsumentów, edukacja rynkowa, informacje o preferencjach nabywców⁵⁰⁴.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego skuteczny marketing i promocja przekładają się na pozyskanie inwestorów, środków finansowych, większej liczby nowych mieszkańców, wzrostu liczby turystów odwiedzających dany region. W marketingu terytorialnym istotne są dwa kierunki: wewnętrzny i zewnętrzny. Ten pierwszy to działania samorządu ukierunkowane na mieszkańców danej społeczności i ich zaangażowanie w społecznych działaniach, możliwość podejmowania strategicznych celów oraz szeroko pojęta integracja społeczna. Kierunek zewnętrzny można podzielić na cel ekonomiczny, opierający się na pozyskiwaniu finansów, inwestycji, czynników prorozwojowych oraz cel społeczny sprowadzający się do zachęcania ludności do zamieszkania na danym obszarze oraz tworzeniu instytucji społecznych⁵⁰⁵.

Tabela 5.1–28. *Czy zgadza się Pani/Pan z tym, że województwo pomorskie na tle innych województw jest wielokulturowe?*

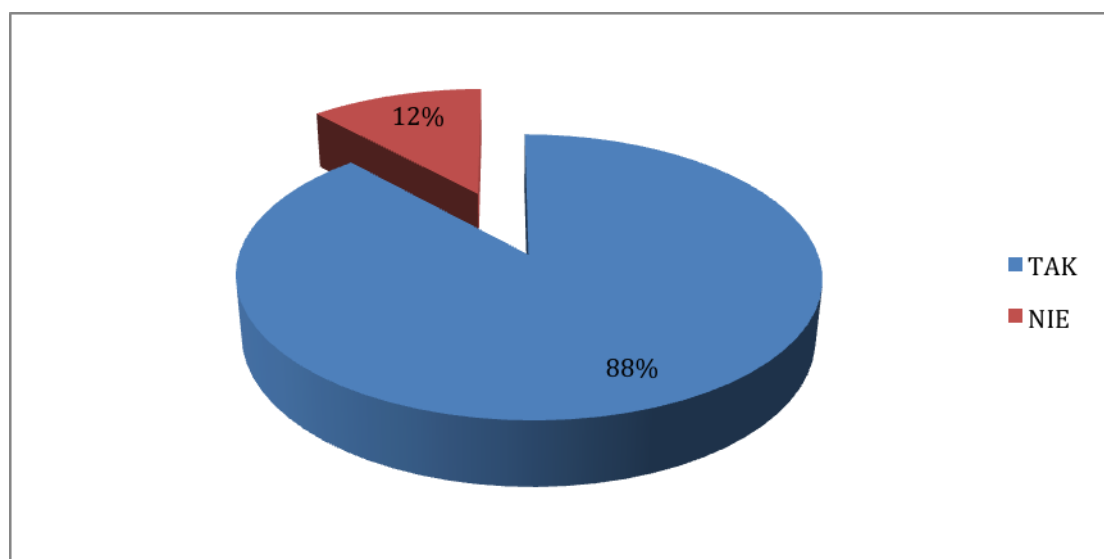
Odpowiedzi	Ilość
Tak	60
Nie	8

Źródło: opracowanie własne.

⁵⁰⁴ Z. Kruczek, op. cit. s. 3.

⁵⁰⁵ J. Żbikowski, *Adaptacja koncepcji marketingu terytorialnego przez jednostki samorządu terytorialnego szansą rozwoju regionalnego*, [w:] *Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania*, tom 1, Bydgoszcz 2012, s. 30.

Wykres 5.1–28. Czy zgadza się Pani/Pan z tym, że województwo pomorskie na tle innych województw jest wielokulturowe? (%)



Źródło: opracowanie własne.

Na tak zadane pytanie ankietowani odpowiedzieli, że województwo pomorskie jest *wielokulturowe* – 88%, jedynie 12% zaprzeczyło.

Według wielu opinii region Pomorza uważany jest, jako otwarty, który przyciąga różne nacje i kultury. Ankietowani stwierdzili, że tutejsze warunki zarówno dla mieszkańców jak i ludności napływowej, pozwalają na ich adaptację i rozwój oraz są wsparciem w codziennym życiu. Inne spostrzeżenia odnośnie ludności – to nie tylko Kaszubi, ale również obcokrajowcy, którzy coraz częściej i chętniej wybierają województwo pomorskie jako miejsce do życia.

Wielu mieszkańców innych województw przeprowadza się na Pomorze celem stworzenia tutaj swojego nowego miejsca do życia rodzinnego i zawodowego. Na terenie województwa współistnieją odmienne wartości i tradycje. Ponadto wskazano, że od zawsze był to obszar wielokulturowy z dużą ilością ludności napływowej.

Zdecydowała o tym historia, region zamieszkały jest przez ludność autochtoniczną (Kaszuby, Kociewie), jak również przez ludność pochodzącą z różnych części Polski, w tym potomków osób przesiedlonych. Pozytywny wpływ wywierało również trójmiasto i porty, które ściągały po wojnie bardziej aktywnych mieszkańców. Pomorskie nie jest regionem zasiedzonym, dodatkowo postrzegane jest jako region otwarty, atrakcyjny i przyjazny dla nowych mieszkańców. Gdańsk i cały region jest otwarty na wielokulturowość. W województwie pomorskim jest wielu obcokrajowców zarówno w biznesie, usługach jak i na uczelniach wyższych (studenci).

Stanowimy region otwarty na różne grupy turystów, mieszkańców, imigrantów (np. Ukraińcy), Kaszubi i Kociewiaczy to mniejszości wewnątrz regionu. Wszyscy powodują że jesteśmy wielokulturowi. Społeczność „rdzennych” mieszkańców uzupełniła i uzupełnia ludność napływowa oraz migranci dobrze odnajdujący się w lokalnych społecznościach. Rozwijające się miasto portowe, skupiające wiele przedsiębiorstw z różnych stron świata.

Istotna jest w ostatnim czasie ilość osób i migracji z kierunków wschodnich, bardzo dużo osób kształcących się na uczelniach wyższych, region Kaszub dostarcza mieszankę wielu kultur.

W przeciwstawnej opinii, że województwo pomorskie nie jest wielokulturowe przedstawiono następujące uzasadnienia:

- Polska w ogóle nie jest krajem wielokulturowym.
- Wskazanie wielokulturowości możliwe jest jedynie w dużych aglomeracjach – ośrodkach akademickich.
- Jest wiele województw bardziej lub podobnie wielokulturowych.
- W życiu codziennym nie zauważono mocno zaakcentowanej wielokulturowości w województwie pomorskim.

ZAKOŃCZENIE

Istotą samorządu w Polsce jest wykonywanie przez organizacje do tego powołane praw zwierzchnich, jako własnych, które zostały odstąpione przez państwo. Ponadto bardzo istotne są jego podmiot i przedmiot oraz metody, jakimi jednostki samorządu terytorialnego wdrażają i realizują określone zadania publiczne.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność, która zamieszkuje określony obszar. Powyższa społeczność tworzy związek, który zgodnie z założeniami i wolą państwa winien realizować określone zadania.

Realizacja zadań publicznych jest podstawowym przedmiotem działalności samorządu terytorialnego.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jedną z podstawowych zasad ustrojowych naszego kraju jest zasada państwa jednolitego⁵⁰⁶. Sejm i Senat są jedynymi konstytucyjnymi organami ustawodawczymi i stanowią gwarancję zasady jednolitości państwa. Ustawa zasadnicza jest podstawą systemu organów władzy publicznej i systemu prawnego, natomiast jednostki podziału terytorialnego nie posiadają samodzielności politycznej. Zgodnie z przyjętą teorią samorządu i koncepcją prawa, w myśl zasady decentralizacji, konieczne jest przekazanie jednostkom terytorialnym kompetencji wykonawczych i szeregu funkcji prawotwórczych⁵⁰⁷. Mimo, iż Polska stanowi model państwa unitarnego, które pozbawia możliwości istnienia autonomii samorządu w zakresie władzy wykonawczej, o tyle upoważnia mocą konstytucji organy samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego⁵⁰⁸.

Analiza materiału podparta przeprowadzonymi badaniami ankietowymi pozwoliła na wskazanie istotnych zmian, jakie zachodzą w ramach funkcjonującego samorządu terytorialnego. W każdym państwie demokratycznym integralną częścią systemu politycznego jest samorząd.

Samorząd województwa w aktualnym wymiarze to instytucja stosunkowo nowa, która wciąż rozwija się i zmienia. Podstawą jej kształtu i funkcjonowania była reforma terytorialna określana *Wielką reformą* przeprowadzona w 1998 roku. Utworzono w Polsce 16 województw, które zastąpiły 49 poprzednich, zdecydowanie mniejszych

⁵⁰⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Rozdział 1, Art. 3.

⁵⁰⁷ G. Śniadowska, *Samorząd Terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9-10.

⁵⁰⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Rozdział 1, Art. 94.

oraz wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny, na który składają się gminy, powiaty i województwa. Dokonane zmiany poprzedzone były kilkuletnim przygotowaniem nowego kształtu struktury terytorialnej z jej podziałem, któremu towarzyszyły liczne kontrowersje, szczególnie w odniesieniu do zaplanowanej liczby województw⁵⁰⁹.

Tym samym wprowadzając instytucję samorządu na szczeblu województwa zrealizowany został zapis w ramach Konstytucji RP, który wskazywał obok samorządu lokalnego na istnienie samorządu regionalnego⁵¹⁰.

Przeprowadzone badania na przykładzie województwa pomorskiego pozwoliły odnieść się do zachodzących zmian w kontekście sytuacji gospodarczej, społecznej i kulturowej. Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na ocenę stanu kondycji poszczególnych gałęzi gospodarki województwa takich jak: przemysł, budownictwo, transport, handel wewnątrzgałęziowy, gospodarka senioralna, edukacja, turystyka. Zobrazowaniem graficznym przeprowadzonych badań są zastosowane diagramy kołowe – wykresy podzielone na poszczególne wyniki. Nazwa wykresu – „tortowy” trafnie określa jego przeznaczenie, który podzielony na kawałki w całości zawsze tworzy pełne koło.

Istotny był dobór grupy docelowej, która została poddana badaniom. Złożyła się na to specyfika tematu oraz duża ilość pytań otwartych określających m.in. wskazanie sukcesów i niepowodzeń, wykorzystanie środków Unii Europejskiej na inwestycje, kształt, rolę społeczeństwa obywatelskiego i kapitału ludzkiego, kierunki i wyzwania w obszarze samorządu terytorialnego województwa pomorskiego.

W związku z tym ankiety były dedykowane do pracowników jednostek samorządu terytorialnego gminy, powiatu i województwa. Respondenci związani byli z takimi ośrodkami, jak: Gdańsk, Gdynia, Słupsk, Wejherowo, Łeba, Puck, Hel, Jastarnia. Tak dobrana grupa ankietowanych pozwoliła na szersze zbadanie problemu, również poprzez realizację własnego zakresu kompetencji, wyznaczenia celów oraz ich realizacji na poziomie lokalnym. Zebranie wszystkich danych umożliwiło wyciągnięcie wniosków odnośnie analizy potrzeb i wizji rozwoju całego regionu w aspekcie województwa pomorskiego.

⁵⁰⁹ K. Surówka, K. Owsiak, *Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego, nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, nr 56, Kraków 2018, s. 26.

⁵¹⁰ Art.164 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

Realizacja programu *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020* pozwoliła na analizę i wyciągnięcie pierwszych wniosków, które w znaczny sposób są tożsame z opiniami respondentów. Dokumenty zawierają szczegółową analizę stanu województwa pomorskiego, wskazują jego mocne i słabe strony, szanse rozwojowe i zagrożenia, obszary będące atutami, cele rozwojowe i środki do ich realizacji.

Pomorze jest jednym z 20 najszybciej rozwijających się regionów w całej Unii Europejskiej. Znaczące zmiany, jakie dokonały się w ostatnich latach to wzrost wielkości gospodarki, zatrudnienia oraz atrakcyjności dla inwestycji. Ankietowani wysoko ocenili realizację programu i w zdecydowanej większości odpowiedzieli pozytywnie na tak sformułowane pytanie: *czy Pani/Pana zdaniem Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 jest wyznacznikiem w kreowaniu rozwoju województwa pomorskiego.*

Jednym z flagowych programów, który został zrealizowany to *Pomorska Kolej Metropolitarna*. Samorządowcy bardzo wysoko ocenili budowę inwestycji, która znalazła się na pierwszych miejscach w odpowiedziach na pytania ankietowe: *jaka inwestycja w ocenie Pani/Pana była najbardziej i najmniej potrzebna? dlaczego?, jaki projekt ze środków Unii Europejskiej w Pani/Pana ocenie był najbardziej potrzebny? dlaczego?, co Pani/Pana zdaniem było największym sukcesem województwa pomorskiego w latach 1998-2018?, jaka inwestycja w ocenie Pani/Pana była najbardziej potrzebna?* Pierwsza od kilkadziesiąt lat linia kolejowa budowana przez samorząd, przywracająca pasażerski transport kolejowy do miejsc, w których został on przed laty zlikwidowany ze względu na zły stan infrastruktury, będąca alternatywą dla dojazdu samochodami generującymi coraz większe korki, a tym samym mająca ogromne znaczenie ekologiczne, linia o najbardziej nowoczesnych parametrach urządzeń i instalacji systemów bezpieczeństwa czy kierowania ruchem.

Potwierdza to opinię, że w wypadku kiedy samorząd województwa posiada określone i klarowne kompetencje wraz ze źródłami finansowania, widoczne są wówczas efekty w wymiarze zrealizowanych zadań.

Według opinii twórców SRWP, jednym z jego kolejnych sukcesów miał być program w obszarze służby zdrowia z pakietem działań na rzecz rozwoju sieci szpitali⁵¹¹. W zebranych opiniach ankietowanych stan funkcjonowania służby zdrowia został oceniony stosunkowo nisko. Na pytanie: *jaki według obszar wymaga*

⁵¹¹ <https://strategia.pomorskie.eu>.

największego nakładu inwestycji i środków finansowych na terenie województwa pomorskiego? 36% wskazało właśnie służbę zdrowia. Podobnie, na zadane pytanie: Co było największym niepowodzeniem województwa pomorskiego w latach 1998-2018? wskazano na stan służby zdrowia. Pomimo wielkich wysiłków inwestycyjnych (budowy, remonty, zakup sprzętu) a przede wszystkim strukturalnych, obejmujących racjonalizację sieci szpitali marszałkowskich, łóżek szpitalnych, przekształceń własnościowych, nadal problem nie został rozwiązany. Przy czym sprawa ta ma charakter ogólnokrajowy wynikający z polityki rządowej. W samej Gdyni wydatki budżetu miasta w 2015 roku na ochronę zdrowia wyniosły blisko 30%⁵¹².

Na podkreślenie zasługuje fakt, że województwo pomorskie stało się magnesem, który przyciąga mieszkańców pozostałych regionów Polski. Składają się na to: rynek pracy, poziom życia, lokalizacja, infrastruktura, szeroka oferta kulturalna i rekreacyjna. Pozycja lidera lub co najmniej jednego z czołowych województw w zakresie wykorzystania środków z Unii Europejskiej, w tym zarządzania regionalnymi programami unijnymi, co wiązało się z dodatkowymi funduszami będącymi premią za skuteczność wdrażania. Sukces ten wynikał z dobrze przygotowanych i wynegocjowanych programów, ale przede wszystkim budowy dobrej, efektywnej struktury z odpowiednim potencjałem osobowym. Na podkreślenie zasługuje wzrost inwestycji w zakresie infrastruktury liniowej⁵¹³ i w zakresie infrastruktury społecznej, zwiększenie miejsc pracy i najniższy poziom bezrobocia, co zachęca do zamieszkania, życia i pracy w regionie.

Jednostki Samorządu Terytorialnego nie powinny funkcjonować w oderwaniu od społeczeństwa, wszelkie działania wpływające na mieszkańców powinny być z nimi konsultowane. Konsultacje powinny mieć wymiar nowoczesnych dobrze zorganizowanych i przeprowadzonych, ponieważ taka formuła pozwala poznać rzeczywiste potrzeby mieszkańców. Podobne opinie wyrazili ankietowani, którzy w 93% wskazali na potrzebę *konsultacji społecznych jako formę partycypacji w zarządzaniu strategicznymi jednostkami samorządu terytorialnego*. Również ta forma pomostu i opinii pomiędzy Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego a mieszkańcami, miała miejsce w 2018 roku i została ujęta w *Raporcie z konsultacji*

⁵¹² *Rocznik Statystyczny Gdyni*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, 2016 r.

⁵¹³ Sieć rozumiana jako każdy wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju środków transportu wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi.

*społecznych projektu zmiany Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*⁵¹⁴.

Na podstawie zebranych materiałów oraz dokonanych badań i ich analizy można podjąć próbę confirmacji postawionych we wstępie hipotez. W odniesieniu do pierwszej z nich należy stwierdzić, że samorząd terytorialny pełni funkcję subsydiarności, szczególnie w odniesieniu do realizacji zadań na najniższym szczeblu przy zapewnieniu właściwych-proporcjonalnych środków finansowych. Istotą tego działania jest zasada decentralizacji władzy publicznej poprzez samodzielne podmioty, w postaci samorządów, w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność w granicach obowiązującego prawa.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna, która tworzy regionalny związek samorządowy zamieszkujący dane terytorium. Samorząd lokalny stanowi istotny element życia społeczno-politycznego. To w tym aspekcie jednostki samorządu terytorialnego są przykładem upodmiotowienia społeczności lokalnej na poziomie regionalnym, w tym przypadku województwa. Jest to swego rodzaju przesłanie i wyraz idei udziału mieszkańców w kwestiach dotyczących potrzeb, poprawy warunków życia oraz rozwiązywania problemów społeczności lokalnej. W pracy poprzez przeprowadzone badania wskazano możliwości, jakie niesie ze sobą działanie samorządu terytorialnego, jako drogi dla lokalnych społeczności w czynnym sprawowaniu władzy, budowaniu silnego społeczeństwa obywatelskiego, realizacji inwestycji i wzrostu gospodarczego. Realizowanie zadań samorządu województwa pomorskiego na poziomie regionalnym wpisuje się w strukturę unijnych założeń rozwojowych, których geneza sięga lat pięćdziesiątych XX wieku. Tym samym kraj nasz staje się odzwierciedleniem idei regionalizacji europejskiej oraz dostosowuje wzorce do standardów europejskich w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego na najwyższym szczeblu podziału terytorialnego.

Ograniczona ilość środków finansowych wymaga od dysponentów podejmowania racjonalnych i wyważonych decyzji inwestycyjnych. Szczególnie

⁵¹⁴ W dniu 13 lutego 2018 roku Zarząd Województwa Pomorskiego (ZWP) przyjął projekt zmiany Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020), kierując go do konsultacji, które trwały łącznie 35 dni (od 14 lutego do 21 marca 2018 roku). W okresie trwania procesu konsultacyjnego, pięć osób i instytucji skorzystało z możliwości wyrażenia opinii na temat dokumentu, przekazując łącznie 17 uwag do projektu zmiany RPO WP 2014-2020. Każdy z postulatów został rozpatrzony oraz przeanalizowany w kontekście logiki interwencji w województwie pomorskim.

https://strategia.pomorskie.eu/documents/240306/1943773/Raport_konsultacje_zmiana+RPO+WP

projekty współfinansowane ze środków UE wymagają analiz finansowych czy określania rezultatów uzasadniających ich realizację. Osiągnięcie pozycji lidera lub co najmniej jednego z czołowych województw w zakresie wykorzystania środków z Unii Europejskiej, w tym zarządzania regionalnymi programami unijnymi, co wiąże się z dodatkowymi funduszami będącymi premią za skuteczność we wdrażaniu. Sukces ten wynika z dobrze przygotowanych i wynegocjowanych programów, ale przede wszystkim budowy dobrej, efektywnej struktury z odpowiednim potencjałem osobowym.

Dostępność województwa poprzez rozbudowę systemu transportowego – drogi, linie kolejowe, dworce, węzły transportowe. Według ankietowanych praktycznie każda sfera życia, na którą wpływ mają władze samorządowe zmieniła się na lepsze.

Brak ingerencji władzy centralnej w zadania realizowane przez samorząd województwa, poprzez lata funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce dowiodły, że zarządzanie na poziomie gminy, powiatu i województwa jest sprawniejsze i efektywniejsze. Zamierzenia centralizacyjne wynikały z chęci przejęcia kompetencji, środków i instytucji. Niekwestionowanym sukcesem jest wejście województwa pomorskiego, na przestrzeni ostatnich lat, do grupy najszybciej rozwijających się regionów Unii Europejskiej. Awans na czwarte miejsce w Polsce pod względem przedsiębiorczości, ma też wyższą dynamikę wzrostu PKB niż średnia w kraju.

Pozytywnie oceniono konsultacje społeczne. Stanowią najbardziej uporządkowany mechanizm udziału grup mieszkańców, organizacji pozarządowych czy innych podmiotów w określaniu wizji, celów i kierunków rozwoju miasta, stanowiąc formę wskazywania bieżących i przyszłych potrzeb.

Konsultacje społeczne i włączanie partnerów w przygotowywanie dokumentów i rozwiązań, sprzyjają ich silniejszej identyfikacji z danym procesem oraz realizacji zamierzeń (np. rewitalizacja miejska). Głos mieszkańców i wszelkich innych grup społecznych jest ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego, jego wkład do treści ważnych dokumentów regionalnych, systemu zarządzania jednostkami, jest bardzo wartościowy i podnosi jakość. Konsultacje pozwalają na ocenę zamierzeń z innej perspektywy oraz zwiększają zaangażowanie mieszkańców w życie publiczne.

Na zadane pytanie: *Czy brała Pani/Pan udział w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego?* blisko 87% ankietowanych odpowiedziało, że tak. Dzięki temu to mieszkańcy mają bezpośredni wpływ na rozwój najbliższego miejsca zamieszkania, dzielnicy, osiedla. Ich zaangażowanie, szerokie konsultacje, opracowane projekty

i oddolne decyzje powodują zmiany środowiskowe, inwestycyjne oraz poprawiają warunki życia. Wskazano na wielokulturowość województwa pomorskiego. Po II wojnie światowej na teren dzisiejszego województwa pomorskiego, w wyniku zmian granic, nastąpił napływ ludności z innych obszarów. Ponadto miasta nadmorskie i portowe w naturalny sposób wiążą się z obecnością innych narodowości i kultur.

Jednym z dowodów na bardzo dobrą sytuację województwa pomorskiego w aspekcie postępu i warunków życia może być odpowiedź na pytanie: *Gdzie w Polsce żyje się najlepiej?* Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego uwzględniono takie kryteria, jak wysokość średniej płacy, poziom bezrobocia, kwestie socjalne, ilość przestępstw, wykształcenie, frekwencja wyborcza. Według rankingu w pierwszej dwudziestce powiatów, aż trzy to powiaty województwa pomorskiego: Sopot – 1 miejsce, Gdynia – 9 miejsce, Gdańsk – 15 miejsce⁵¹⁵.

Ponadto wskaźnik bezrobocia w województwie pomorskim kształtuje się na poziomie 4,4%, co stanowi piąte miejsce, po województwach wielkopolskim, śląskim, małopolskim i mazowieckim. W 2018 roku w województwie pomorskim było zarejestrowanych blisko 305 tys. firm, co pod względem wzrostu liczby podmiotów gospodarczych stanowi drugie miejsce po województwie mazowieckim.

W pracy poddano analizie odpowiedź na pytanie: *Jakie są największe kierunki, wyzwania oraz rozwój samorządu terytorialnego w województwie pomorskim?* Przeprowadzone badania potwierdziły, że Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego (RPOWP) jest głównym instrumentem finansowania przedsięwzięć rozwojowych w województwie pomorskim, zarazem głównym narzędziem realizacji SRWP 2020. Znaczna część inwestycji, w tym realizowanych w programie, ma charakter systemowy, ponadlokalny, dzięki czemu można mówić o faktycznym powodzeniu regionalnej polityki rozwoju. Jednocześnie na prowadzoną politykę regionalną samorządu terytorialnego województwa mają wpływ czynniki zewnętrzne, na które składają się m.in. sytuacja gospodarcza na rynkach światowych, wpływ polityki Unii Europejskiej oraz czynniki wewnętrzne, takie jak uwarunkowania prawne, ekonomiczne. Dlatego najważniejszymi wyzwaniami w aspekcie rozwoju samorządu terytorialnego województwa pomorskiego zgodnie z uzyskanymi wynikami badań i analiz jest konieczność dofinansowania i poprawy służby zdrowia,

⁵¹⁵<https://www.newsweek.pl/polska/gdzie-w-polsce-zyje-sie-najgorzej-a-gdzie-najlepiej-ranking-powiatow/>

infrastruktury drogowej, edukacji, pozyskiwania rynków pracy oraz przemysłu i gospodarki.

Inny ważny aspekt to dalsze budowanie silnego społeczeństwa obywatelskiego, które w świadomy i realny sposób ma wpływ na zachodzące zmiany zarówno na szczeblu gminy, jak i regionu. Potwierdza to również zasadę, że samorząd jest kreatorem społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucji, które przekładają się na rozwój kapitału społecznego⁵¹⁶.

Zgodnie z przewidywaniami istotnym problemem będą zachodzące zmiany demograficzne. Szacuje się, że za blisko 20-30 lat będzie więcej osób powyżej 80 roku życia niż osób młodych w wieku 25-34. Na podstawie prognoz w 2050 roku w województwie pomorskim ilość osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o blisko 280 tys., natomiast ilość osób starszych zwiększy się o 760 tys⁵¹⁷. Inny problem to zachodzące zmiany klimatyczne. Konieczne jest zwiększenie działalności w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Przełoży się to na kolejne wyzwania odnoszące się do pracy samorządu terytorialnego województwa pomorskiego.

⁵¹⁶ G. Radomski, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2017, s. 16.

⁵¹⁷ <https://pomorskie.eu/documents/> *Rynek pracy, niskie bezrobocie, wyższe bezrobocie, wyższe zarobki*, Magazyn Pomorskie, Gdańsk 2019, s. 10.

BIBLIOGRAFIA

I. Akty normatywne

- [1] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Rozdział VII „Samorząd Terytorialny”.*
- [2] Art. 2 Ustawy o Samorządzie, Art. 2 Ustawy o Samorządzie Powiatowym, Art. 6 Ustawy o Samorządzie Wojewódzkim.
- [3] Art.164 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- [4] Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego, poz. 4067, Uchwała Nr LVI/9/2018 Rady Miasta Puck z dnia 10 października 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Puck.
- [5] Dz.U. Nr 44, 1921, poz. 267.
- [6] Dz.U. Nr 11, 192 współpraca z mediami w ramach promocji oferty regionu wsparcia marketingowe certyfikowanych produktów turystycznych 8, poz. 86.
- [7] Dz.U. Nr 35, 1933, poz. 294.
- [8] Dz.U. Nr 30, 1935, poz. 227.
- [9] Dz.U. Nr 5, 1944, poz. 22.
- [10] Dz.U. Nr 14, 1944, poz. 74.
- [11] Dz.U. Nr 14, 1950, poz. 130.
- [12] Dz.U. Nr 16, 1975, poz. 91.
- [13] Dz.U. Nr 55, 1991, poz. 234.
- [14] Dz.U. Nr 84, 1992, poz. 426.
- [15] Dz.U. Nr 13, 1996, poz. 74.
- [16] Dz.U. Nr 78, 1997, poz. 483.
- [17] Dz.U. Nr 96, 1998, poz. 603.
- [18] Dz.U. Nr 103, 1998, poz. 652.
- [19] Dz.U. Nr 142, 2001, poz. 1591 z późn. zm.
- [20] Dz.U. Nr 142, 2001, poz. 1592.
- [21] Dz.U. Nr 96, 2003, poz. 873.
- [22] Dz.U. Nr 175, 2005, poz. 1462.
- [23] Dz.U. z 2018, poz. 450 z późn. zm.
- [24] Dz.U. Nr 49, poz. 312.
- [25] Dz.U. Nr 14 poz. 74.
- [26] Dz.U. Nr 3 poz. 19.
- [27] Dz.U. Nr 14, poz.130.

- [28] Dz.U. Nr 33, poz. 232.
- [29] Dz.U. Nr 5, poz. 16.
- [30] Dz.U. Nr 28, poz. 164.
- [31] Dz.U. Nr 49, poz. 312.
- [32] Dz.U. Nr 47, poz. 276.
- [33] *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* z dnia 5 czerwca 1997 roku.
- [34] *Prawo samorządu terytorialnego*, pod red. L. Krzyżanowskiego, Bielsko-Biała 2016.
- [35] Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) Nr 1164/1994.
- [36] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- [37] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
- [38] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.
- [39] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.
- [40] Uchwała nr 463/XXII/08 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 maja 2008 r.
- [41] Uchwała nr 309/317/18 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 29 marca 2018 r.
- [42] Uchwała nr 326/131/12 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 29 marca 2012 r. – Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020.
- [43] *Rocznik Statystyczny Gdyni*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, 2016 r.

II Publikacje i artykuły naukowe

- [1] Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982, Prawo o miastach z dnia 18 kwietnia 1791 r. Artykuł I, O miastach*, Warszawa 1985.
- [2] Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991.
- [3] Apanowicz J., *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, WSAiB, Gdynia 2000.
- [4] Balcerowicz L., *Odkrywając wolność, przeciw zniewoleniu umysłów*, Zysk i S-ka, Poznań 2012.
- [5] Bandarzewski K., Chmielnicki P., Mączyński M., Płażek S., *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002.
- [6] Barański M., *Samorząd terytorialny jako podmiot strategii rozwoju społecznego*, [w:] *Samorząd ponadgminny w Polsce tradycja – odrodzenie – doświadczenia*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004.

- [7] Bartoszewicz B., *Przewodnik po NGO*, Gdynia 2011.
- [8] Bartkowski J., *Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, pod red. M. Dajnowicz, Białystok 2012.
- [9] Bartkowski J., *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa 2013.
- [10] Baszkiewicz J., *Państwo Rewolucja kultura polityczna*, Poznań 2009.
- [11] Bek J., *O Samorządności*, Warszawa 1926.
- [12] Beyme K., *Współczesne teorie polityczne*, Scholar, Warszawa 2007.
- [13] Błaś A., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- [14] Błaś A., *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002.
- [15] Boć J., Miemiec M., [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. Bocia J., Wrocław 2004.
- [16] Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- [17] Cegielska F., *Słowo wstępne*, [w:] Guć M., *O współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Urząd Miasta Gdyni, Gdynia 1996.
- [18] Cherka M., *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica”, t. XLIII, Warszawa 2004.
- [19] Chimiak G., *Group Portrait of Social Activists in Poland. Implications for the Development of Civil Society*, [w:] P. Gliński, *Organizacje pozarządowe*, Frączak i D. Matejczyk, Stowarzyszenie „Asocjacje”, Warszawa 2001.
- [20] Chodubski A., *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenie*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004.
- [21] Chodubski A., *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, [w:] *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004.
- [22] Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- [23] Clarke J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*. [w:] Swianiewicz P. (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
- [24] Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2009, warunki i jakość życia Polaków – raport, Rada Monitoringu Społecznego*, Warszawa 2009.
- [25] Czapiński J., *Polska – państwo bez społeczeństwa*, Nauka, nr 1/2006.
- [26] Czepczyński M., *Miasto w czasach transformacji*, UM Gdańsk 2011.

- [27] Daszkowska M, *Marketing. Ujęcie systemowe*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2005.
- [28] Dębski S., *Samorząd terytorialny w Polsce, tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Pomorska Szkoła Wyższa, Starogard Gdański 2016.
- [29] *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, pod red. M. Marczewskiej-Rytko, Lublin 2013.
- [30] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 4, Warszawa 2009.
- [31] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Kantor wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.
- [32] Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005.
- [33] Dolnicki B., *Samorząd Terytorialny.*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- [34] Dziemianowicz W., *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Warszawa 2008.
- [35] Ekiert G., *Protest, jako forma życia publicznego w Polsce postkomunistycznej 1989 – 1992*, [w:] *Studia Socjologiczne*, 1994.
- [36] Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*, Warszawa 2000.
- [37] Encyklopedia Politologii. T.1, *Teoria Polityki*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Kraków 1999.
- [38] Filipiak B., *Organizacje pozarządowe wobec idei państwa opiekuńczego – kierunki współpracy NGO z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie polityki społecznej*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 620.
- [39] Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2011.
- [40] *Gdynia, dla nas wszystkich – Gdynia obywatelska, Sprawozdanie z realizacji programu współpracy miasta Gdyni z organizacjami pozarządowymi za rok 2012*. Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych, 2013.
- [41] Chmielnicki P., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.
- [42] Giełda M., *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, Wrocław 2002.
- [43] Gierach E., *Studia analiz sejmowych kancelarii sejmu. Polityka Młodzieżowa*. Nr 2. Warszawa 2009.
- [44] Gierowski J., *Historia Polski 1764-1864*, Warszawa 1984.
- [45] Gilowska Z., *Regionalne uwarunkowania reform strukturalnych*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2/2000, Warszawa.

- [46] Gliński P., *Polscy zieloni, ruch społeczny w okresie przemian*, Wyd. IFiS PAN, 1996.
- [47] Gomółka K., *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, 2007.
- [48] Golinowska S., Boni M., *Nowe dylematy polityki społecznej*, NR 65, Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych, Raporty CASE, Warszawa 2006.
- [49] Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania 543, OF. Wyd. SGH, Warszawa 2006.
- [50] Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- [51] Greenspan A., *Era zawirowań*, Warszawa 2008.
- [52] Grycuk A., Russel P., *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, Warszawa 2014.
- [53] Grzelak M., Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001.
- [54] Grześkowiak-Krwawicz A., *Regina Libertas: wolność w polskiej myśli politycznej w XVIII wieku*, Gdańsk 2006.
- [55] Guć M., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004.
- [56] Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2006.
- [57] Hobsbawn E., *Wiek skrajności*, Klub Świata Książki Politeja, Warszawa 1999.
- [58] Imiołczyk B., *ABC Samorządu Terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.
- [59] Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.
- [60] Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1984.
- [61] Izdebski H., *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.
- [62] Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz.I, „Samorząd Terytorialny” Nr 5, 1991, cz. II, „Samorząd Terytorialny” Nr 6, 1991.
- [63] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- [64] Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy. 1990–2005*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2005.

- [65] Jackiewicz I., *Budowanie instytucji państwa 1989 – 2001*, Nałęcz S., *Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- [66] Jamróz A., *Demokracja współczesna*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok, Warszawa 2013.
- [67] Jasińska-Kania A., Bartkowski J., *Kim są przedstawiciele lokalnych elit władzy*, [w:] *Władza lokalna po reformie samorządowej*, pod red. J.J. Wiatra, Warszawa 2002.
- [68] Jeżewski J., *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.
- [69] Jędraszko A., *Samorząd terytorialny w Niemczech*, Warszawa 1994.
- [70] Jóskowiak K., *Unia Europejska – samorząd terytorialny, a profil ego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości*. Studia Europejskie, nr 3, Warszawa 2008.
- [71] Kamiński Ł., *Koniec PRL-u*, [w:] *Od niepodległości do niepodległości, historia Polski*, praca zbiorowa pod red. Gałęzowski M., Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2014.
- [72] Kane J., *Democracy and Civil Society*, [cyt. za] Ogrodziński 1991.
- [73] Kańduła S., *Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 620/2010.
- [74] Kardas M., *Gdynia i jej władze w latach 1926-1950, Główne problemy polskiej administracji publicznej miasta*, wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- [75] Kieres L., *Samorząd terytorialny, jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, rok LXVIII, z. 2/2006.
- [76] Kijowski D., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” nr 1, Warszawa 2010.
- [77] Kisiel W., *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie. Local Government Charters. European and American Regulations*, Kraków 2005.
- [78] Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2001.
- [79] Kisiel W., *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014.
- [80] Kmiecik R., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce po 1989 r.*, Przegląd Politologiczny nr 4, Warszawa.
- [81] Kmiecik R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- [82] Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004.

- [83] Kojder A., *Znamierowski Czesław*, [w:] *Encyklopedia Socjologii. Suplement*, Warszawa 2005.
- [84] Korenik C., *Zarządzanie rozwojem lokalnym gminy, funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, tom 1, wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- [85] Korzeniowska A., *ABC Samorządu terytorialnego*, Łódź 2004.
- [86] Kosiedowski W., *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005.
- [87] Kosiewski P., Rozicka A., Toruńczyk B., *Przebyta droga 1989-2009*, Warszawa 2010.
- [88] Kotulski M., *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 2019.
- [89] Kownslar A.O., Frizzle D.B., *Discovering American history*, New York-Toronto 1967.
- [90] Koza I., *Efekty funkcjonowania jednostek samorządu powiatowego w Polsce*, Zeszyty naukowe WSEI nr 5, 2012.
- [91] Kozioł R., *Debata samorządowa w czasach pierwszej Solidarności*, Kraków 2004.
- [92] Krastew I., *Demokracja i niezadowolenie: refleksje o roku 1989* [w:] *Przebyta droga 1989-2009*, Warszawa 2010.
- [93] Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski*, Studia Iuridica 2000.
- [94] Kulesza M., *Budowanie samorządu*, Municipium. Warszawa 2008.
- [95] Kurczewska J., *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, Próba diagnozy*, [w:] E. Hałas (red), *Rozumienie zmian społecznych*, TN KUL, Lublin 2001.
- [96] Lasocka D., *Samorzady w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- [97] Leidinger A., *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego. Struktury terytorialne a zadania korporacji samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” z. 10, 1992.
- [98] Lenart Z., *Kulturotwórcza rola samorządu terytorialnego*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Kolbuszowa, UR JOURNAL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES, nr 3(4)/2017.
- [99] Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008.
- [100] Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- [101] Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 114.
- [102] Lewandowska-Malec I., *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)* [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*.

Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Plazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. Malec J., Uruszczak W., Kraków 1999.

- [103] *Ład polskiej przestrzeni. Studium przypadku – Metropolia Trójmiejska*, pod red. Kołodziejki J., Parteka T., Warszawa 2001.
- [104] Łuszczyński A., *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Rzeszów 2005.
- [105] Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
- [106] *Magazyn Pomorski*, Nr 38/2019, Edytor, Gdynia 2019.
- [107] *Magazyn Pomorski*, Nr 41/2019, Edytor, Gdynia 2019.
- [108] Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- [109] McCombs M., *Ustanowienie agendy. Media masowe i opinia publiczna*, Kraków 2008.
- [110] *Metodologia badań społecznych*, pod red. J.M. Brzezińskiego, Poznań 2012.
- [111] Mikulowski-Pomorski J., *Jak narody porozumiewają się ze sobą w komunikacji międzykulturowej i komunikowaniu medialnym*, Universitas, Kraków 2012.
- [112] Miszczuk W., *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*. [w:] Pawłowska A., *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Lublin, Norbertinum 1999.
- [113] Mojsiewicz Cz., *Od polityki do politologii*, Toruń 2005.
- [114] Muszyński J., *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Witold Kieżun, *Reforma administracyjna w Polsce*, WSAiB w Gdyni, WSZiM w Warszawie, 2000.
- [115] Navojek W., *Spoleczeństwo otwartej rekrutacji*, Warszawa 1980.
- [116] *Nauka administracji*, pod red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj, Kluwer, Warszawa 2009.
- [117] Niewiadomski Z., *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2.
- [118] Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, Samorząd Terytorialny, 2002.
- [119] Niewiadomski Z., Szreniawski J., *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991.
- [120] Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- [121] Niezgoda A., Markiewicz E., *Slow tourism – Idea, uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2014, s. 89.
- [122] Nocoń J., *Alienacja elit politycznych jako przesłanka konfliktów w stosunkach władza-społeczeństwo*, [w:] *Polskie spory polityczne XX wieku*, pod red. J. Waskana, Bydgoszcz 2002.

- [123] Nocoń J., *Elity polityczne*, Wydawnictwo Marszałek, Toruń 2004.
- [124] Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- [125] Obracht-Prondzyński C., *Wielokulturowe Pomorze Wielokulturowy Gdańsk*, Gdańsk 2017.
- [126] Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Cześć ogólna*, 2001.
- [127] Ofiarski Z., Mokszyć M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin-Zielona Góra 1998.
- [128] Olszewski P., *Problemy samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego stołu”*, *Polityka i społeczeństwo*, Uniwersytet Rzeszowski, 4/2007.
- [129] Ossowska L, Ziemińska A., *Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego*, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, Poznań 2010.
- [130] Paczkowski A., *Burzliwy wiek XX*, 1999.
- [131] Pałeczki K., *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2004.
- [132] Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Reprint z 1990 r., Dział II, Paryż 1926.
- [133] Pańków I., *Szkic do portretu zbiorowego elity*, [w:] *Świat elity politycznej*, pod red. W. Wesołowskiego, I. Pańków, Warszawa 1992.
- [134] Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2008.
- [135] Pasiut J., *Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego jako forma dialogu obywatelskiego i ich wpływ na komunikację międzysektorową*, *Com.press*, nr 3, 2018.
- [136] Pastusiak L., *Prezydenci Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Iskry, Warszawa 1999.
- [137] Patyra S., *Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego*, zeszyt 1, 2018.
- [138] Pawlak J., *Teoretyczne koncepcje klasy politycznej. Co to jest klasa polityczna?* [w:] *Elity polityczne w Polsce*, pod red. K. Pałeczki, Warszawa 1992.
- [139] Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- [140] Piechocka-Błaszke E., Jakubowski W., *Czynniki regulujące postępowanie człowieka*, [w:] *Społeczeństwo i Polityka. Podstawy nauk politycznych*, pod red. K.A. Wojtaszczyka, W. Jakubowskiego, Warszawa 2007.
- [141] Piróg T., Masłyk T., *Partycypacja obywateli w rządzeniu, problemy polskiej samorządności*, AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków 2017.

- [142] Piwnicki G., *Kultura polityczna kadry Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie współczesnych przemian ustrojowych*, Gdańsk 2005.
- [143] Piwnicki G., *Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej*, Gdańsk 2013.
- [144] Płażyński M., *Oddawanie władzy społeczeństwu*, [w:] *Podstawy reformy samorządowej* pod redakcją Ewy Toczyńskiej, Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- [145] *Poczet samorządowców województwa pomorskiego 1990-2023*, Gdańsk 2019.
- [146] *Pomorska wielokulturowość – arkadyjski mit czy problem?*, [w:] *W stronę wspólnoty regionalnej*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2006.
- [147] *Polityka publiczna we współczesnym państwie*, pod red. J. Osińskiego, SGH, Warszawa 2014.
- [148] *Polska po 20 latach wolności*, pod red. M. Bucholc, S. Mendes, T. Szawiel, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- [149] Post B., *Elitystyczna tożsamość warstwy politycznej* [w:] *Obciążeni polityką. Posłowie i partie*, pod red. W. Wesołowskiego, Warszawa 2001.
- [150] *Praktyczny przewodnik po lobbingu w samorządzie województwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- [151] Program NSZZ „Solidarność”. *Samorządna Rzeczpospolita*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 29, wkładka.
- [152] Psuty I., *Stan środowiska południowego Bałtyku*, Tom II, Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy, Gdynia 2016, s. 8.
- [153] Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2010.
- [154] Ptak A., *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Poznań-Kalisz 2011.
- [155] Raciborski J., *Wprowadzenie. Elity rządowe jako przedmiot badań*, [w:] *Elity rządowe III RP 1997-2004. Portret socjologiczny*, pod red. J. Raciborskiego, Warszawa 2006.
- [156] Radeł S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000.
- [157] Radomski G., *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2017.
- [158] *Raport o polityce regionalnej*, Departament Polityki Regionalnej MGiP, Warszawa 2004.
- [159] *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym* pod red. A. Błasia, Wrocław 2002.

- [160] *Realna rzeczywistość Pomorzan*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2018.
- [161] Reguński J., *Samorząd Terytorialny, ABC Samorządu Terytorialnego*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2012.
- [162] Reguński J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- [163] Richert-Kaźmierska A., *Demograficzne starzenie się populacji jako wyzwanie dla samorządu gminnego – doświadczenia gmin województwa pomorskiego, Polityka i społeczeństwo*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2016.
- [164] Rusak J., *Honorowi obywatele Miasta Gdyni okresu II Rzeczypospolitej*, Gdynia 2008.
- [165] Ryszka F., *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992.
- [166] *Samorząd Terytorialny nr 1-2/2003*, Warszawa.
- [167] *Samorząd w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2007.
- [168] Sarnecki P., *Samorząd terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- [169] Sasinowski H., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, Economy and Management, nr 1/2012, Białystok.
- [170] Sawiński Z., Sztabiński F., *Podręcznik ankietera*, 2000.
- [171] Schulz W., *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006.
- [172] Sempłowicz-Lipska K., *Inteligentna strategia dla rozwoju regionu Morza Bałtyckiego*, W Centrum, Magazyn Projektów Europejskich, nr 1/2019, Warszawa.
- [173] Sekuła A., *Subwencjonowanie jednostek samorządu gminnego w województwie pomorskim w latach 2004-2006*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- [174] Senkowska-Gluck M., *Pojęcie elity i jego przydatność do badań historycznych*, [w:] *Spółeczeństwo polskie XVIII i XIX wieku. Studia o grupach elitarnych*, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 1982.
- [175] Sidor M., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010.
- [176] Siedziałko M., *Przebrane głosowanie*, Polityka, Historia, nr 48 z dnia 28.11.2017 r.
- [177] Sikora J., *Lokalne układy społeczne*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008.
- [178] Sikora J., *Promocja regionu i miejscowości*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2008.
- [179] Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.

- [180] Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 4/2001.
- [181] Sługocki J., *Prawo administracyjne, podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Kraków 2007.
- [182] Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002.
- [183] *Spoleczność kaszubska*, [w:] *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce po II wojnie światowej. Wybrane elementy polityki państwa*, red. S. Dudra, B. Nitschke, Kraków 2010.
- [184] Stankiewicz W., *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008.
- [185] Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne, a wzory porządku makrospołecznego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1995.
- [186] Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- [187] Stelmach A., Zyborowicz S., *Elity polityczne a partycypacja polityczna*, [w:] *Elity polityczne w Polsce*, pod red. K. Pałeckiego, Toruń.
- [188] *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, Pomorskie Studia Regionalne, Gdańsk 2012.
- [189] Sulimierski J., Wyporska J., Sieniuc M., J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, 2004.
- [190] Surówka K., Owsiak K., *Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego, nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, nr 56, Kraków 2018, s. 26.
- [191] Swianiewicz P., *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
- [192] Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2000.
- [193] Szacki J., *Ani książę, ani kupiec – obywatel: idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Znak, Kraków 1997.
- [194] Szafer K., *Polskie elity polityczne między teorią a praktyką*, [w:] *Współczesne społeczeństwo polskie. Przemiany struktury społecznej*, pod red. R. Suchockiej, Poznań 2005.
- [195] Szczudlińska-Kanoś A., *Regionalne elity polityczne w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- [196] Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2005.
- [197] Szewczuk. A., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

- [198] Szmyta A., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańskie Studia Prawnicze, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2017.
- [199] Szromnik A., *Marketing terytorialny, nowe obszary i narzędzia*, edu-Libri, Kraków 2015.
- [200] Sztumski J., *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007.
- [201] Sztumski J., *Metodologiczne problemy systemowej analizy społeczeństwa*, Katowice 1997.
- [202] Sztumski J., *Systemowa analiza społeczeństwa*, Katowice 2013.
- [203] Sztumski J., *Wstęp do metod technik badań społecznych*, Śląsk 1999.
- [204] Szymańska W., *Współpraca samorządu i biznesu na poziomie lokalnym w obszarze turystyki*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017.
- [205] Szymborski J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006.
- [206] Śniadowska G., *Samorząd Terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- [207] *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, nr 4/2016*, Poznań 2016.
- [208] Tarkowski M., *Kapitał społeczny i ludzki jako niematerialny zasób rozwoju lokalnego w świetle badań ankietowych mieszkańców wsi województwa pomorskiego*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 46, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2017.
- [209] Tarno J.P. *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.
- [210] Toczyska E., *Podstawy reformy samorządowej*, Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- [211] Toczyski W., Sartorius W., Zaucha J., *Międzynarodowa współpraca regionów. Raport uzupełniający*. Warszawa 1997.
- [212] Toczyski W., *Strategia rozwoju Polski Północnej*, [w:] *Podstawy reformy samorządowej*, Toczyska E. (red), Akademicki Ośrodek Edukacji Samorządowej Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998.
- [213] Tyszka Z., *Ku społeczeństwu postindustrialnemu. Kondycja rodziny polskiej w dobie przyspieszonych przemian*. Rocznik Socjologii Rodziny XI, UAM, Poznań 1999.
- [214] Wanagos M., Grajek-Czabajka I., *Rola samorządu terytorialnego w procesie kształtowania produktu turystycznego na przykładzie miasta Gdyni*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 4, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia 2018.
- [215] Wapiński R., *Problemy kształtowania się elit politycznych II Rzeczypospolitej*, [w:] *Spółczesność polskie XVII i XIX wieku. Studia o grupach elitarnych*, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 1982.
- [216] Wasielewski J., *Badania nad elitami w Polsce 1989-1995*, [w:] *Oblicza społeczeństwa*, pod red. K. Gorlacha, Z. Seręgi, Kraków 1995.
- [217] Wasielewski J., *Elita polityczna 1998. Raport wstępny z badań „Elita rządząca i władza elity”*, Warszawa 1999.

- [218] Wasielewski J., Wnuk-Lipiński E., *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do solidarnościowej*, [w:] *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja*, pod red. I. Szelenyi, D. Treimana, E. Wnuka-Lipińskiego, Warszawa 1995.
- [219] *W Centrum – Magazyn Projektów Europejskich* nr 2/2019, Centrum Projektów Europejskich, Warszawa 2019.
- [220] Wendt J., *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, Studia Europejskie UW, Warszawa 4/1998.
- [221] Wesołowski W., *Polityka i Sejm. Formatowanie się elity politycznej*, pod red. W. Wesołowskiego, B. Posta, Warszawa 1998.
- [222] Wiatr J.J., *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008.
- [223] Wiatr J.J., *Władza lokalna po reformie samorządowej*, Warszawa 2002.
- [224] *Wielokulturowe Pomorze*, [w:] *Wielokulturowe Pomorze, Wielokulturowy Słupsk*, opr. G. Przybylak, Słupsk 2009.
- [225] Więziak – Białowolska D., *Kapitał społeczny w Polsce – propozycja pomiaru i wyniki*, Zeszyty Naukowe Instytutu Statystyki i Demografii, Nr 4, SGH, Warszawa 2010.
- [226] Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, Państwo i Prawo, nr 20/2001.
- [227] Winter D.G., *Osobowość a zachowania polityczne*, [w:] *Psychologia polityczna*, Ed. D.O. Sears, L. Buddy, R. Jervis, Kraków 2008.
- [228] Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja*, Warszawa 1996.
- [229] Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*, Pułtusk 2008.
- [230] Wojtaszczyk K., *Spółczesność i polityka*, Warszawa 2007.
- [231] Wojciechowski M., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Społeczna Akademia Nauk, Łódź – Warszawa, 2017.
- [232] Wójcik M., *Budżet obywatelski jako nowe zjawisko partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej, nr 20, Kielce 2016.
- [233] Wójcik P., *Elita władzy w Polsce a struktura społeczna w latach 1956-1981*, Warszawa 1994.
- [234] Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1999.
- [235] Wójcik W., *Dynamika i bariery w rozwoju społeczności lokalnych i samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Politologiczny, nr 1/2002, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań.
- [236] Wykrętowicz S., *Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania*, Poznań 2008.
- [237] Wykrętowicz S., *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- [238] *Zapiski Puckie*, zeszyt nr 18, Muzeum Ziemi Puckiej, Puck 2019.

- [239] Zarycki T., *Kapitał społeczny, a trzy polskie drogi do nowoczesności, Kultura i społeczeństwo*, rok XLVIII, nr 2, Warszawa 2004.
- [240] Zieliński J., *Warszawy droga do niepodległości 1915-1918*, Stolica, Nr 1-2, Warszawa 2018.
- [241] Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, pod red. C. Mika, Toruń 1997.
- [242] Ziółkowski P., *Aktywność obywatelska młodzieży i seniorów na rzecz rozwoju regionalnego*, Zeszyty naukowe WSG, t. 32, Bydgoszcz 2018.
- [243] Znaniecki F., *Ludzie terażniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 1974.
- [244] Żarnowski J., *Spółeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1973.
- [245] Żukiewicz P., *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- [246] Żukowski A., *Politologia jako dyscyplina naukowa i kierunki kształcenia. Zarys problematyki*. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2006.
- [247] Żyromski M., *Elita czy klasa polityczna. Rozterki publicystyczne czy naukowe*, [w:] *Kultura polityczna w Polsce*, t. V: *Elity dawne i nowe*, pod red. M. Kosmana, Poznań 2005.
- [248] Żyromski M., *Procedury wyborcze jako element legitymizacji władzy elity. Gaetano Mosca o fikcji wyborów parlamentarnych*, [w:] *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, pod red. B. Drobczyńskiego, M. Żyromskiego, Poznań 2004.
- [249] Żyromski M., *Proces legitymizacji władzy elit lokalnych*, [w:] *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenie*, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004.
- [250] Żyromski M., *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań 2007.

III Źródła internetowe

- [1] http://samorzad.pap.pl/depesze/temat_dnia/180409/Nowe-obowiazki, [dostęp 23.01.2017], Banasik A., *Nowe obowiązki. Najważniejsze zmiany w ustawach samorządowych*, Samorząd.pap.pl Serwis Samorządowy PAP.
- [2] <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/>, [dostęp 23.01.2017], Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej.
- [3] <https://dziennikbaltycki.pl/najbardziej-sfeminizowane-samorzady-w-polsce-gdzie-pracuje-najwiecej-kobiet-ranking-wspolnoty-województwa/ar/>, [dostęp 23.01.2017].
- [4] <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/programy-europejskiej-wspolpracy-terytorialnej/region-morza-baltyckiego/>, [dostęp 23.01.2017].

- [5] <http://fundacjaprym.pl/platforma/wp-content>, [dostęp 23.01.2017], *Istota i znaczenie samorządu*.
- [6] <http://www.scenamysli.eu/artykuly>, [dostęp 23.01.2017], Lewicki J. *Samorząd terytorialny w Polsce*.
- [7] <http://www.wspia.eu/file/>, [dostęp 24.06.2015], Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*.
- [8] <http://www.pfr.pomorskie.eu>, [dostęp 23.01.2017], Pomorski Fundusz Rozwoju, *wspieramy rozwój Pomorza*.
- [9] <https://pomorskie.eu/-/parki-plaze-a-nawet-punkty-widokowe-mogarywalizowac-rusza-konkurs-o-tytul-najlepszej-przestrzeni-publicznej-wojewodztwa-pomorskiego>, [dostęp 23.01.2017].
- [10] <http://www.rpo.pomorskie.eu>, [dostęp 23.01.2017], *Realna rzeczywistość Pomorzan, Fundusze Europejskie w województwie pomorskim*.
- [11] <http://www.e-lib.rss.cz>, [dostęp 23.01.2017], Trutkowski C., *Spoleczne reprezentacje polityki*.
- [12] <https://www.meriam-webster.com> - elite, [dostęp 23.01.2017].
- [13] <http://www.sprawynauki.edu.pl/>, [dostęp 23.01.2017], *Czym jest elita?* Sztumski W., 2016.
- [14] <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/marek-sowasamorząd-piec-kuczowych-problemow/>, [dostęp 23.01.2017].
- [15] <http://repozytorium.wsb-nlu.edu.pl/bitstream/>, [dostęp 12.09.2018], Wójcik T., *Funkcje mediów w kształtowaniu wizerunku samorządu terytorialnego*.
- [16] <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/samorząd-terytorialny/>, [dostęp 23.01.2017].
- [17] <https://strategia.pomorskie.euc>, [dostęp 23.01.2017].
- [18] <https://gdansk.naszemiasto.pl>, [dostęp 03.09.2018].
- [19] <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wdrazane-programy-i-dzialania-dane-liczbowe/po-zrownowazony-rozwoj-sektora-rybolowstwa-i-nadbrzeznym-obszarow-rybackich-2007-2013.html>, [dostęp 23.01.2017].
- [20] https://strategia.pomorskie.eu/documents/240306/1943773/Raport_konsultacje_zmiana+RPO+WP, [dostęp 23.01.2017].
- [21] <https://www.ceeol.com>, [dostęp 05.05.2017], D. Petrescu, *Rewolucje 1989 roku. Schemat wyjaśniający*.
- [22] <https://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/j/273389,Jednostka-samorządu-terytorialnego.html>, [dostęp 20.08.2017].
- [23] <https://www.portalsamorządowy.pl/wojewodztwo/pomorskie,11.html>, [dostęp 23.01.2017].
- [24] <https://gdynia.naszemiasto.pl/rady-dzielnic-otrzymaja-wsparcie-od-gminy-na-realizacje/ar/c1-5176755>, [dostęp 23.01.2017].
- [25] <https://hel.naszemiasto.pl>, [dostęp 23.01.2017].

- [26] <http://www.gdansk.uw.gov.pl/historia/informacje-o-województwie>, [dostęp 03.11.2018].
- [27] <https://www.newsweek.pl/polska/gdzie-w-polsce-zyje-sie-najgorzej-a-gdzie-najlepiej-ranking>, [dostęp 23.01.2017].
- [28] <http://www.gdansk.uw.gov.pl/aktywna-mapa-województwa-pomorskiego>, [dostęp 23.01.2017].
- [29] https://pl.wikipedia.org/wiki/Podział_administracyjny_województwa_pomorskiego#/media/Plik:Woj_pomorskie_podział_adm.png, [dostęp 23.01.2017].
- [30] <https://historia.trojmiasto.pl/Nie-przenoscie-nam-Bydgoszczy-na-Pomorze-n104879.html>, [dostęp 23.01.2017].
- [31] <https://commons.wikimedia.org/>, [dostęp 23.06.2018].
- [32] <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>, [dostęp 23.06.2018].
- [33] <https://www.scenamysli.eu/artykuly>, [dostęp 03.10.2018] J. Lewicki, *Samorząd terytorialny w Polsce*.
- [34] [https://pomorskie.eu/documents/39036/2314733/Magazyn+Pomorskie%2C+grudzień%](https://pomorskie.eu/documents/39036/2314733/Magazyn+Pomorskie%2C+grudzień%2C), [dostęp 02.08.2019].
- [35] <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/samorzad-wojewodzki-ma-20-lat-a-wciaz-wydaje-sie-wirtualny>, [dostęp 03.11.2017].
- [36] <https://uwgdansk.ssdip.bip.gov.pl/wojewoda-pomorski/kompetencje-wojewody-pomorskiego.html>, [dostęp 03.11.2017].
- [37] <https://pomorskie.eu/documents/>, [dostęp 02.08.2019], *Rynek pracy, niskie bezrobocie, wyższe bezrobocie, wyższe zarobki*, Magazyn Pomorskie, Gdańsk 2019.

SPIS WYKRESÓW

Wykres 5.1–1. Konfiguracja badanych osób według płci (%)	192
Wykres 5.1–2. Konfiguracja badanych według wieku (%).....	193
Wykres 5.1–3. Konfiguracja badanych według wykształcenia (%).....	194
Wykres 5.1–4. Jak długo zawodowo pracuje Pani/Pan w Urzędzie? (%)	195
Wykres 5.1–5. Czy pełni Pani/Pan funkcje społeczne? (%)	196
Wykres 5.1–6. Jak Pani/Pan ocenia sytuację społeczno-gospodarczą województwa pomorskiego w latach 2014-2018? (%)	197
Wykres 5.1–7. Czy Pani/Pana zdaniem Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 są wyznacznikiem kreowania rozwoju województwa pomorskiego? (%)	198
Wykres 5.1–8. Jak Pani/Pan ocenia inwestycje zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018? (%)	204
Wykres 5.1–10. Jak Pani/Pan ocenia projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018? (%).....	207
Wykres 5.1–14. Co Pani/Pan zdaniem jest mocną stroną województwa pomorskiego? (%)	213
Wykres 5.1–15. Co Pani/Pan zdaniem stanowi szansę dla rozwoju województwa pomorskiego? (%).....	215
Wykres 5.1–16. Jakie Pani/Pan zdaniem dziedziny gospodarki należy rozwijać na terenie województwa pomorskiego? (%)	218
Wykres 5.1–17. Jak Pani/Pan zdaniem w ciągu ostatnich czterech lat, zmieniła się ogólna sytuacja województwa pomorskiego? (%)	225
Wykres 5.1–20. Jaki według Pani/Pana obszar wymaga największego nakładu inwestycji i środków finansowych na terenie województwa pomorskiego? (%).....	227
Wykres 5.1–21. Czy według Pani/Pana istnieje potrzeba konsultacji społecznych jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznymi jednostkami samorządu terytorialnego? (%).....	229

Wykres 5.1–22. <i>Jakie według Pani/Pana projekty-obszary pozainwestycyjne budżetu obywatelskiego są najbardziej potrzebne do realizacji w ramach zgłaszanych wniosków przez mieszkańców? (%)</i>	232
Wykres 5.1–23. <i>Czy brała Pani/Pan udział w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego? (%)</i>	233
Wykres 5.1–24. <i>Jak ocenia Pani/Pan promocję regionu i miejscowości województwa pomorskiego? (%)</i>	235
Wykres 5.1–27. <i>Jak Pani/Pan ocenia politykę informacyjną samorządów odnośnie działań w obszarze samorządu terytorialnego województwa pomorskiego? (%)</i>	239
Wykres 5.1–28. <i>Czy zgadza się Pani/Pan z tym, że województwo pomorskie na tle innych województw jest wielokulturowe? (%)</i>	241

SPIS TABEL

Tabela 5.1–1. <i>Konfiguracja badanych według płci</i>	191
Tabela 5.1–2. <i>Konfiguracja badanych według wieku</i>	192
Tabela 5.1–3. <i>Konfiguracja badanych według wykształcenia</i>	194
Tabela 5.1–4. <i>Jak długo zawodowo Pani/Pan pracuje w Urzędzie?</i>	195
Tabela 5.1–5. <i>Czy pełni Pani/Pan funkcje społeczne?</i>	196
Tabela 5.1–6. <i>Jak Pani/Pan ocenia sytuację społeczno-gospodarczą województwa pomorskiego w latach 2014-2018?</i>	197
Tabela 5.1–7. <i>Czy Pani/Pana zdaniem Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 są wyznacznikiem kreowania rozwoju województwa pomorskiego?</i>	198
Tabela 5.1–8. <i>Jak Pani/Pan ocenia inwestycje zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018?</i>	203
Tabela 5.1–10. <i>Jak Pani/Pan ocenia projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014-2018?</i>	206
Tabela 5.1–14. <i>Co Pani/Pan zdaniem jest mocną stroną województwa pomorskiego?..</i>	212
Tabela 5.1–15. <i>Co Pani/Pan zdaniem stanowi szansę dla rozwoju województwa pomorskiego?</i>	214
Tabela 5.1–16. <i>Jakie Pani/Pan zdaniem dziedziny gospodarki należy rozwijać na terenie województwa pomorskiego?</i>	217
Tabela 5.1–17. <i>Jak Pani/Pan zdaniem w ciągu ostatnich czterech lat, zmieniła się ogólna sytuacja województwa pomorskiego?</i>	224
Tabela 5.1–20. <i>Jaki według Pani/Pana obszar wymaga największego nakładu inwestycji i środków finansowych na terenie województwa pomorskiego?</i>	227
Tabela 5.1–21. <i>Czy według Pani/Pana istnieje potrzeba konsultacji społecznych jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznymi jednostkami samorządu terytorialnego?</i>	229
Tabela 5.1–22. <i>Jakie według Pani/Pana projekty-obszary pozainwestycyjne budżetu obywatelskiego są najbardziej potrzebne do realizacji w ramach zgłaszanych wniosków przez mieszkańców?</i>	231

Tabela 5.1–23. <i>Czy brała Pani/Pan udział w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego?</i>	233
Tabela 5.1–24. <i>Jak ocenia Pani/Pan promocję regionu i miejscowości województwa pomorskiego?</i>	234
Tabela 5.1–27. <i>Jak Pani/Pan ocenia politykę informacyjną samorządów odnośnie działań w obszarze samorządu terytorialnego województwa pomorskiego?...</i>	238
Tabela 5.1–28. <i>Czy zgadza się Pani/Pan z tym, że województwo pomorskie na tle innych województw jest wielokulturowe?</i>	240

SPIS MAP

Mapa 1. Prusy 1576 rok	156
Mapa 2. Granica województwa pomorskiego w 1929 roku.....	158
Mapa 3. Mapa województwa pomorskiego	189
Mapa 4. Województwa pomorskie z podziałem na powiaty.....	189

ANEKS

ANKIETA

MIEJSCE I ZNACZENIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO W LATACH 1998-2018

SZANOWNI PAŃSTWO

Ankieta jest skierowana do radnych Sejmiku Województwa Pomorskiego i pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego oraz pracowników wybranych jednostek samorządu terytorialnego w województwie pomorskim.

Celem niniejszej ankiety jest naukowe poznanie problemu. Wyniki badań zostaną wykorzystane jako materiał naukowy do rozprawy doktorskiej „*Miejsce i znaczenie samorządu terytorialnego na przykładzie województwa pomorskiego w latach 1998-2018*”.

Ankieta służy wyłącznie syntetycznej analizie poznawczej, ma charakter dobrowolny i anonimowy.

Zwracam się z prośbą o szczerze i przemyślane odpowiedzi. Serdecznie dziękuję za poświęcony czas na wypełnienie ankiety i wzięcie udziału w badaniu.

1. Płeć:

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Kobieta
- Mężczyzna

2. Wiek:

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Do 30 lat
- 31-40 lat
- 41-50 lat
- 51-60 lat
- 61 lat i więcej

3. Wykształcenie:

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Zawodowe
- Średnie
- Wyższe
- Inne (jakie?)

4. Jak długo zawodowo Pani/Pan pracuje w Urzędzie:

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- do 2 lat
- 2-4 lata
- 5-10 lat
- 10-15 lat
- powyżej 15 lat

5. Czy pełni Pani/Pan funkcje społeczne?

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Tak/jakie.....
- Nie

6. Jak Pani/Pan ocenia sytuację społeczno-gospodarczą województwa pomorskiego w latach 2014-2018?

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Zdecydowanie dobra
- Raczej dobra
- Raczej zła
- Zdecydowanie zła
- Trudno powiedzieć

7. Czy Pani/Pana zdaniem Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 jest wyznacznikiem w kreowaniu rozwoju województwa pomorskiego?

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Tak/dlaczego?.....
.....
- Nie/dlaczego?.....
.....

8. Jak Pani/Pan ocenia inwestycje zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 1998–2018?

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Zdecydowanie korzystne
- Raczej korzystne
- Raczej niekorzystne
- Zdecydowanie niekorzystne
- Trudno powiedzieć

9. Jaka inwestycja w ocenie Pani/Pana była najbardziej i najmniej potrzebna? Dlaczego?

/proszę wskazać po jednej odpowiedzi i krótko uzasadnić/

.....
.....
.....
.....

10. Jak Pani/Pan ocenia projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej zrealizowane na terenie województwa pomorskiego w latach 2014 – 2018?

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Zdecydowanie korzystne
- Raczej korzystne
- Raczej niekorzystne
- Zdecydowanie niekorzystne
- Trudno powiedzieć

11. Jaki projekt ze środków Unii Europejskiej w Pani/Pana ocenie był najbardziej i najmniej potrzebny? Dlaczego?

/proszę wskazać po jednej odpowiedzi i krótko uzasadnić/

.....
.....
.....

12. Co Pani/Pana zdaniem było największym sukcesem województwa pomorskiego w latach 1998-2018?

/proszę wskazać po jednej odpowiedzi i krótko uzasadnić/

.....
.....
.....
.....

13. Co Pani/Pana zdaniem było największym niepowodzeniem województwa pomorskiego w latach 1998- 2018?

/proszę wskazać po jednej odpowiedzi i krótko uzasadnić/

.....
.....
.....
.....

14. Co Pani/Pana zdaniem jest mocną stroną województwa pomorskiego?
/proszę zaznaczyć odpowiedź/

- Nadmorskie położenie
- Stan środowiska naturalnego
- Lokalizacja
- Przedsiębiorczość
- Inwestycje
- Infrastruktura
- Oświata
- Pozyskiwanie środków zewnętrznych
- Brak
- Inne (jakie?).....

15. Co Pani/Pana zdaniem stanowi szansę dla rozwoju województwa pomorskiego?
/proszę zaznaczyć odpowiedź/

- Rozwój turystyki
- Wykorzystanie funduszy unijnych
- Przyciągnięcie inwestorów zewnętrznych
- Przyciągnięcie przemysłu wysokich technologii
- Rozwój funkcji mieszkaniowych i usługowych
- Infrastruktura
- Brak
- Inne (jakie?).....

16. Jakie Pani/Pana zdaniem dziedziny gospodarki należy rozwijać na terenie województwa pomorskiego?
/proszę zaznaczyć odpowiedź/

- Przemysł/Produkcja
- Budownictwo
- Transport
- Handel i usługi
- Edukacja
- Turystyka
- Brak
- Inne (jakie?).....

17. Jak Pani/Pana zdaniem w ciągu ostatnich czterech lat, zmieniła się ogólna sytuacja województwa pomorskiego?

/proszę zaznaczyć odpowiedź/

- Zmieniła się na lepsze
- Praktycznie się nie zmieniła
- Zmieniła się na gorsze
- Trudno powiedzieć

18. Co Pani/Pana zdaniem zmieniło się na lepsze? Dlaczego?

/proszę wskazać odpowiedź i krótko uzasadnić/

.....
.....

19. Co Pani/Pana zdaniem zmieniło się na gorsze? Dlaczego?

/proszę wskazać odpowiedź i krótko uzasadnić/

.....
.....

20. Jaki według Pani/Pana obszar wymaga największego nakładu inwestycji i środków finansowych na terenie województwa pomorskiego?

/proszę zaznaczyć odpowiedź/

- Przemysł
- Gospodarka
- Infrastruktura
- Edukacja
- Pomoc społeczna
- Turystyka
- Służba zdrowia
- Środowisko

21. Czy według Pani/Pana istnieje potrzeba konsultacji społecznych jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego?

Tak/dlaczego?.....

Nie/dlaczego?.....

22. Jakie według Pani/Pana projekty-obszary pozainwestycyjne budżetu obywatelskiego są najbardziej potrzebne do realizacji w ramach zgłaszanych wniosków przez mieszkańców.?

/proszę zaznaczyć **trzy odpowiedzi**/

- Edukacja
- Komunikacja i organizacja ruchu
- Kultura
- Ochrona środowiska
- Pomoc społeczna
- Przestrzeń publiczna
- Sport i rekreacja
- Służba zdrowia
- Zieleń miejska

23. Czy brała Pani/Pan udział w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego?

Tak/dlaczego?.....
.....

Nie/dlaczego?.....
.....

24. Jak ocenia Pani/Pan promocję regionu i miejscowości województwa pomorskiego?

- Zdecydowanie korzystne
- Raczej korzystne
- Raczej niekorzystne
- Zdecydowanie niekorzystne

25. Która według Pani/Pana z miejscowości i region województwa pomorskiego rozwija się najszybciej/najbardziej prężnie?

/proszę wpisać odpowiedź/
.....

26. Co według Pani/Pana jest wizytówką, symbolem najbardziej rozpoznawalnym wizerunkowo w województwie pomorskim?

/proszę wpisać odpowiedź/
.....

27. Jak Pani/Pan ocenia politykę informacyjną odnośnie działań w obszarze samorządu terytorialnego województwa pomorskiego?

/proszę zaznaczyć numer wybranej odpowiedzi/

- Zdecydowanie korzystne
- Raczej korzystne
- Raczej niekorzystne
- Zdecydowanie niekorzystne
- Trudno powiedzieć

28. Czy według Pani/Pana województwo pomorskie na tle innych województw jest wielokulturowe ?

Tak/dlaczego?.....

.....

Nie/dlaczego?.....

.....