



konsorcjum uczelni
FUTURUS



Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi

redakcja: Karol Dąbrowski

Warszawa 2013

WARSZAWSKA WYŻSZA SZKOŁA EKONOMICZNA IM. EDWARDA WISZNIEWSKIEGO

Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi

redakcja: Karol Dąbrowski

Warszawa 2013

**Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna
im. Edwarda Wiszniewskiego**

ul. Szachowa 1
04-894 Warszawa
<http://www.futurus.org>

Recenzja:

prof. dr Czesław Bieńkowski

Dystrybucja:

Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki
Pracownia Badań nad Samorządami
ul. Stuart 6
08-500 Ryki
<http://www.forr.org.pl>

Produkcja:

Beta-Graf

ISBN: 978-83-933847-2-3

Dokument papierowy – w razie powstania egzemplarzy elektronicznych egzemplarz papierowy stanowi wersję pierwotną publikacji.

Publikacja wydana na licencji: Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND 3.0). Utwór wolno kopiować, rozpowszechniać, odtworzać i wykonywać na następujących warunkach – Uznanie autorstwa – Utwór należy oznaczyć w sposób określony przez Twórcę lub Licencjodawcę – Użycie niekomercyjne – Nie wolno używać tego utworu do celów komercyjnych – Bez utworów zależnych – Nie wolno zmieniać, przekształcać ani tworzyć nowych dzieł na podstawie tego utworu.

Więcej informacji na: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

Autorzy, redaktor i wydawca zezwalają na kopiowanie, rozpowszechnianie książki tylko do celów niekomercyjnych, z zachowaniem jej integralności, formy i treści. Zezwolenie obejmuje zamieszczanie książki w całości w publicznych i prywatnych bazach danych, bibliotekach cyfrowych i repozytoriach. Autorskie prawa majątkowe przysługują autorom i redaktorowi.

Słowa kluczowe:

organizacje pozarządowe, samorząd gospodarczy, samorząd lokalny, spółdzielczość

Spis treści

WSTĘP	5
Karol Dąbrowski	
ROZDZIAŁ I	9
Teoretycznoprawne aspekty samorządu	
Dominik Sypniewski	
ROZDZIAŁ II	23
Metodologia badań nad samorządem gospodarczym	
Piotr Janus	
ROZDZIAŁ III	47
Od państwa do obywateli – czy samorząd jest potrzebny?	
Karol Dąbrowski	
ROZDZIAŁ IV	71
Finansowe uwarunkowania rozwoju lokalnego w Polsce	
Józef Wróbel, Żanna Pleskacz	
ROZDZIAŁ V	81
Zarządzanie bezpieczeństwem	
w jednostkach samorządu terytorialnego	
Krzysztof Bojarski	
ROZDZIAŁ VI	99
Nowe technologie w zarządzaniu informacją turystyczną	
przez samorząd lokalny	
Aneta Pawłowska	
ROZDZIAŁ VII	121
Zarządzanie miastem wojewódzkim na przykładzie Rzeszowa	
Paweł Hayn	

ROZDZIAŁ VIII	143
Elity lokalne w strukturach samorządu terytorialnego Paweł Jakubowski	
ROZDZIAŁ IX	159
Sytuacja prawna spółdzielni w Polsce I połowy XXI wieku Anna Dąbrowska, Tomasz Dąbrowski	
ZAKOŃCZENIE	183
BIBLIOGRAFIA	184
NOTY O AUTORACH	198

Wstęp

Problematyka instytucji obywatelskich i samorządowych jest istotna szczególnie w dobie cyfryzacji państwa i społeczeństwa. Stąd też autorzy skupieni wokół Warszawskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej im. Edwarda Wiszniewskiego oraz zaproszeni przez władze uczelni naukowcy z Pracowni Badań nad Samorządem Gospodarczym przy Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki postanowili podzielić się z czytelnikami swoimi naukowymi refleksjami.

Niniejszą monografię należy traktować jako pierwszą próbę takiego ujęcia tematu przez zespół autorski. Celowo – mając do czynienia z pracą naukowo-dydaktyczną na kierunku Zarządzanie – starano się podkreślić w książce wątki dotyczące zarządzania organizacjami obywatelskimi i samorządowymi. Zamierzano zaakcentować rolę mniej znanego samorządu gospodarczego. Koncepcja książki, która zostanie rozwinięta w kolejnym jej wydaniu, pierwotnie obejmowała zagadnienia zarządzania instytucjami samorządu gospodarczego, zawodowego, terytorialnego (lokalnego i regionalnego), organizacjami III sektora i spółdzielczymi. Autorzy musieli zrezygnować z takiego założenia, ale niewątpliwie powrócą do niego przy najbliższej okazji. Świadomie nadano poszczególnym fragmentom pracy charakter syntetyczny, z uwzględnieniem – w miarę możliwości – najnowszej literatury czasopiśmienniczej i klasycznej podręcznikowej.

Dlatego też książkę otwiera rozdział teoretyczny Dominika Sypniewskiego, po którym następuje metodologiczny tekst Piotra Janusa – opracowanie to stanowi nowość na polskim rynku wydawniczym, gdyż bardzo rzadko tematyka samorządu gospodarczego ujmowana jest pod kątem metodologii nauki. W trzecim rozdziale Karol Dąbrowski zaprezentował koncepcje doktrynalne, stawiając pytanie o sens istnienia instytucji samorządowych w takim kształcie, jaki funkcjonuje w Polsce I połowy XXI wieku.

Kolejna część książki odnosi się do samorządu terytorialnego i skupiono się w niej na konkretnych rozwiązaniach szczegółowych. Józef Wróbel i Żanna Pleskacz opisali źródła finansowania zadań samorządu lokalnego, Krzysztof Bojarski odniósł się do zagadnienia

bezpieczeństwa, a Aneta Pawłowska zajęłaś tematyką zarządzania informacją turystyczną. Główne obszary zarządzania miastem wojewódzkim przedstawił Paweł Hayn na przykładzie Rzeszowa, uważanego za najszybciej rozwijające się miasto wojewódzkiego na wschód od Wisły. Rozważania te kończy politologiczny rozdział Pawła Jakubowskiego o elitach samorządowych.

W literaturze często mówi się o samorządzie spółdzielców, który co prawda nie spełnia normatywnych kryteriów samorządu, ale niewątpliwie zasługuje na uwagę w czasie, gdy międzynarodowe instytucje finansowe popełniają kardynalne błędy ekonomiczne, pogłębiając globalny chaos finansowy, zubażając zwykłych ludzi na wszystkich kontynentach. Stąd też rozdział o prawnej sytuacji spółdzielni w Polsce stanowi kłamrę zamykającą przedstawianą książkę.

* * *

Redaktor i autorzy zdają sobie sprawę z nieuniknionych mankamentów pierwszego wydania monografii. W kolejnym zostanie ona poszerzona o wątki dotyczące: stanu badań nad samorządem gospodarczym w Polsce (celem rozwinięcia badań metodologicznych szkoły badawczej, jaką reprezentują) oraz historycznych wzorców zarządzania instytucjami samorządowymi (które uzupełnią istniejący już rozdział teoretyczny). Zostaną także przedstawione sumarycznie rodzaje samorządu (w oderwaniu od podziału samorządu na korporacyjny i zakładowy). Nie zabraknie uogólniającego rozdziału o obszarach zarządzania sprawami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Przyszli autorzy sięgną do tematyki cyfryzacji instytucji obywatelskich i samorządowych w Polsce. Do rozdziału o spółdzielniach zostanie dodany tekst o zarządzaniu instytucjami III sektora (stowarzyszeniami i fundacjami).

Formuła naszego opracowania jest międzydyscyplinarna i otwarta. Zapraszamy wszystkich badaczy zainteresowanych współpracą z Warszawską Wyższą Szkołą Ekonomiczną im. E. Wiszniewskiego. Wśród dotychczasowych autorów znaleźli się bowiem przedstawiciele ekonomii, geografii, historii, politologii i prawa z całej Polski: Krakowa, Lublina, Opola, Radomia, Rzeszowa i Warszawy.

O tym, że współdziałanie naukowe poza instytucjonalnymi strukturami państwowymi daje doskonałe wyniki, świadczy dorobek Pracowni Badań nad Samorządami, która w ciągu dwóch lat istnienia doczekała się rozpoczętego cyklu monografii historycznych, własnego recenzowanego czasopisma naukowego oraz dorocznych spotkań w różnych miejscach Polski, na bazie których będą organizowane konferencje naukowe. Zaś przedstawiana książka stanowi wzorcowy przykład współpracy między pozauniwersytecką placówką naukowo-badawczą a skupiającą fachową kadrę uczelnią niepubliczną, jaką jest Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna im. Edwarda Wiszniewskiego. Jest także dowodem na rozwinięte kontakty szkoły wyższej z otoczeniem społeczno-gospodarczym i prowadzenie badań naukowych. Redaktor dziękuje dlatego władzom oraz pracownikom uczelni za możliwość ich prezentacji.

Karol Dąbrowski
Warszawa, marzec 2013

Dominik Sypniewski
Politechnika Warszawska

ROZDZIAŁ I

Teoretycznoprawne aspekty samorządu

Wprowadzenie

We współczesnych państwach istnieją różne rodzaje instytucji o charakterze samorządowym, które w różnym stopniu mogą uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej. Istotą samorządu jest ustawowe przekazanie przez państwo wykonywania zadań publicznych podmiotom o szczególnym statusie publicznoprawnym. Z tego powodu we współczesnej doktrynie prawa administracyjnego samorząd jest zazwyczaj utożsamiany z decentralizacją administracji, czyli taką organizacją aparatu administracyjnego, w której organy niższego szczebla nie są hierarchicznie podległe organom wyższego stopnia¹. Szczególne znaczenie w sprawowaniu władzy publicznej odgrywa samorząd terytorialny stanowiący decentralizację terytorialną, jednak w praktyce mogą również występować różne rodzaje samorządów specjalnych, stanowiących decentralizację rzeczową. Jako przykłady można wskazać samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, samorząd wyznaniowy czy też samorząd narodowościowy.

Analiza rozwoju instytucji samorządowych w państwach europejskich pokazuje, że jest on ściśle związany z ewolucją ustroju tych państw. W konsekwencji, w różnych okresach rozwijały się różne koncepcje teoretyczne samorządu. Samorząd należy analizować przede

¹ *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 103.

wszystkim jako pojęcie prawne, jednak instytucje samorządowe są przedmiotem zainteresowania również innych nauk społecznych, zwłaszcza ekonomii, socjologii i zarządzania. Należy zwrócić szczególną uwagę na rozwój koncepcji samorządu terytorialnego, demokracji lokalnej i partycypacji społecznej oraz zastosowanie teorii wyboru publicznego do analizy działalności samorządu zarówno terytorialnego, jak i specjalnego.

Geneza samorządu

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, kiedy powstały pierwsze instytucje o charakterze samorządowym, jest trudne, jeżeli nie sprecyzuje się zakresu pojęcia „samorząd” oraz jakie są jego cechy istotne. Traktując samorząd jako zjawisko o charakterze organizacyjno-politycznym, można przykładowo wskazać: 1) samorząd terytorialny w starożytnym Rzymie, rozumiany jako forma wykonywania administracji państwowej na szczeblu lokalnym, 2) samorząd terytorialny w średniowiecznej Europie, pojmowany jako samorzady poszczególnych stanów, czy też 3) samorząd zawodowy w średniowiecznej Europie, ujmowany jako działalność gildii i izb handlowych, zrzeszających i reprezentujących osoby wykonujące określony zawód².

Na gruncie współczesnej nauki, organizacji takich nie można uznać za samorząd. W pierwszym przypadku mamy do czynienia wyłącznie z dekoncentracją administracji, w drugim przypadku stanowy charakter organizacji przesądza o braku powszechnego charakteru, a w trzecim brak zadań publicznych powoduje, że jest to organizacja o charakterze prywatnoprawnym. We współczesnej nauce samorząd jest bowiem rozumiany jako związek o charakterze publicznoprawnym, który wykonuje zadania publiczne powierzone mu przez państwo. Samorząd w tym znaczeniu zaczął się kształtować dopiero pod koniec XVIII wieku wraz z upadkiem feudalizmu i społeczeństwa stanowego oraz erozją absolutyzmu.

² Zob. M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001, s. 239-240; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 20 i 23-24, 64-65.

Występujące w polskim języku prawniczym pojęcie „samorząd” nawiązuje do niemieckiego pojęcia *Selbstverwaltung*³, co w tłumaczeniu na język polski oznacza samodzielne wykonywanie zarządu przez samych zainteresowanych⁴, czy też „samoadministrację” lub „samozarząd”⁵. Odpowiednikiem pojęcia „samorząd” w języku francuskim jest pojęcie *décentralisation*, które oznacza administrację zdecentralizowaną⁶. Warto zwrócić uwagę, że – ze względu na uwarunkowania historyczno-kulturowe – instytucje samorządowe wykształcone w Polsce mają cechy kontynentalnego decentralizacyjnego modelu samorządu charakterystycznego właśnie dla Niemiec i Francji, podczas gdy w Anglii czy też Szwecji istnieją silne tradycje samorządu terytorialnego charakterystyczne dla modelu niecentralizacyjnego⁷.

Teorie samorządu

W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie samorządu bardzo długo budziło kontrowersje, a spory dotyczyły przede wszystkim relacji między państwem a samorządem oraz miejsca samorządu w strukturze organów administracji publicznej. Wraz z powstaniem samorządu w dziejach nowożytnych rozwinęła się teoria naturalistyczna samorządu, której fundamentem było przyjęcie, że gmina jest niezależną od państwa osobą prawną, posiadającą własne przyrodzone prawa. Pod wpływem krytyki teorii naturalistycznej w drugiej połowie XIX wieku rozwinęła się państwowa teoria samorządu oparta na założeniu, że to państwo podejmuje decyzję o stworzeniu samorządu oraz określa stopień decentralizacji wykonywania władzy publicznej. W tym samym okresie, pod wpływem doświadczeń administracji lokalnej w Anglii, rozwinęła się również teoria polityczna samorządu, która jednak samorządność utożsamiała z dekoncentracją. Mimo dyskusji i różnic w postrzeganiu cech

³ Pojęcie „Selbstverwaltung” zostało po raz pierwszy wykorzystane w: J.A. Schlettwein, *Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie*, Gießen 1779, s. 587-588.

⁴ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928, s. 629, za: A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 57.

⁶ Ibidem, s. 58.

⁷ Ibidem, s. 63.

istotnych samorządu, co jest widoczne zwłaszcza w literaturze okresu międzywojennego, we współczesnej doktrynie prawa administracyjnego panuje jednomyślność odnośnie przedstawiania instytucji samorządu za pomocą teorii państwowej oraz przyjmowania w konsekwencji, że samorząd jest pojęciem prawnym.

Naturalistyczna teoria samorządu

Geneza naturalistycznej teorii samorządu jest związana z upadkiem monarchii absolutnej oraz transformacją idei prawa naturalnego, uznającą wyższość indywidualnych praw jednostek względem prawa państwa. U jej podstaw legło założenie, że gmina jako władza lokalna jest formą organizacji wcześniejszą niż państwo – formą pierwotną poprzedzającą powstanie państwa⁸. Gminę należy traktować jako kategorię prawa naturalnego – podmiot, który posiada własne i nienaruszalne prawa. Na gruncie teorii naturalistycznej gmina w zakresie wykonywania swoich praw jest więc całkowicie niezależna od państwa.

Naturalistyczna teoria samorządu znalazła zastosowanie w prawie francuskim (1789) i belgijskim (1831), w których przyjmowano, że gmina powstaje naturalnym biegiem rzeczy i stanowi czwartą władzę. Choć naturalistyczna teoria samorządu przeszła już do historii, niewątpliwie wywarła ona duży wpływ na rozwój teoretycznej myśli o samorządzie jako lokalnej, zdecentralizowanej administracji publicznej⁹. Jej kres był związany z reformami zarządu lokalnego we Francji, gdzie decentralizację wprowadzoną w początkowej fazie rewolucji zastąpiono centralizacją, w której gmina została podporządkowana państwu, a także w Prusach, gdzie państwo zdecydowało o przekazaniu zarządzania niektórymi sprawami lokalnymi organom samorządu pochodzącym z wyboru.

Założeniem reformy pruskiej było traktowanie samorządu jako instytucji umożliwiającej włączanie obywateli do udziału w życiu publicznym, co stało u podstaw społecznej teorii samorządu. Na jej gruncie

⁸ Zob. S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce...*, s. 51; O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin 1873, s. 763; C. Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften: Lehrbuch der materiellen Politik*, Stuttgart 1834, s. 469, L. Stein, *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*, Stuttgart 1869, s. 123 i nast.; za: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926, s. 44.

⁹ S. Wykrętowicz, *Samorząd...*, s. 52.

interesy społeczeństwa przeciwstawiane były interesom państwa, jednak koncepcja, że to społeczeństwo jest podmiotem samorządu, była już znacznie bliższa koncepcji samorządu, jako udziału społeczeństwa w sprawowaniu administracji państwowej oraz państwowej teorii samorządu, która legła u podstaw instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego¹⁰.

Szczególnym przykładem ewolucji naturalistycznej teorii samorządu były poglądy przedstawicieli polskiej doktryny okresu międzywojennego. Aleksander Kroński uznawał wprawdzie, że samorządu nie można przeciwstawić państwu, jednak zarazem twierdził, że błędem jest również uznawanie samorządu wyłącznie za formę decentralizacji administracji, wskazując na uwarunkowania psychologiczne¹¹. Podobnie Maurycy Jaroszyński: choć wychodził z założenia, że „poza państwem nie ma miejsca na samorząd”, to zwracał uwagę na uwarunkowania socjologiczne związane z przeciwstawianiem się przerostowi centralizacji i nadmiarowi biurokracji¹².

Państwowa teoria samorządu

Na gruncie krytyki naturalistycznej teorii samorządu w drugiej połowie XIX wieku wraz z koncepcją państwa prawnego zaczęła się rozwijać państwowa teoria samorządu. Jerzy Panejko wychodził z założenia, że samorząd może być przeciwstawiany administracji rządowej, a państwo posiada szereg organów, odmiennych pod względem wykonywanych funkcji¹³. Odwołując się do doktryny niemieckiej, wskazywał on, że istotą samorządu jest sprawowanie przez korporację prawa publicznego części administracji publicznej¹⁴. Jego zdaniem, państwo mogło wykonywać władzę poprzez własne organy, ale mogło też część tej władzy przekazać związkowi publicznoprawnemu, stanowiącemu odrębny podmiot uprawnień, odrębną osobę prawną wchodzącą w stosunki prawne

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 105.

¹¹ A. Kroński, op. cit., s. 23-24.

¹² M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7-8.

¹³ J. Panejko, op. cit., s. 65.

¹⁴ Ibidem, s. 71 oraz literatura wskazana w przypisach 1-5.

z państwem. Tymi związkami publicznoprawnymi miały być przede wszystkim uznane lub utworzone przez państwa gminy, ale również izby zrzeszające przedstawicieli określonych zawodów lub przedsiębiorców mających wspólne interesy gospodarcze. O samorządowym statusie tych organizacji decydowało więc przekazanie im przez ustawodawcę zadań publicznych oraz wyposażenie we władztwo publicznoprawne. Zdaniem Zygmunta Niewiadomskiego, na gruncie teorii państwowej, „samorząd (...) przestaje być organizacją administrującą własnymi sprawami i staje się organizacją udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej”, a teoria ta – jak już wspomniano – położyła podwaliny pod konstrukcję nowoczesnego samorządu w Polsce¹⁵.

Polityczna teoria samorządu

Niezależnie od rozwoju prawnych teorii samorządu w XIX wieku niektórzy przedstawiciele doktryny analizowali również samorząd jako zjawisko polityczne. Polityczna teoria samorządu została przedstawiona przez niemieckiego teoretyka prawa Rudolfa Gneista w związku z przeprowadzoną w Anglii reformą administracji lokalnej¹⁶. Gneist wychodził z założenia, że państwo, przeciwstawiając się dążeniom społeczeństwa, tworzy organizm państwowy (*selfgovernment*), który służy podporządkowaniu i łączeniu interesów społeczeństwa oraz zmuszaniu ludzi do wypełniania obowiązków państwowych¹⁷. Według Gneista, o samorządowym charakterze gminy nie decydował brak hierarchicznego podporządkowania władzy centralnej, ale niezależni i niezawisli urzędnicy sprawujący lokalną administrację państwową (sędziowie pokoju), którzy wykonywali swoje funkcje honorowo, nie pobierając wynagrodzenia¹⁸. Samorząd należało więc utożsamiać z dekoncentracją władzy publicznej realizowaną poprzez dopuszczenie do udziału w administracji publicznej, społeczeństwa, podczas gdy zwolennicy teorii państwowej utożsamiali samorząd z decentralizacją władzy publicznej. Polityczna

¹⁵ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 106. Choć przedstawiane rozważania odnoszą się do samorządu terytorialnego, to są one również adekwatne do innych rodzajów samorządu.

¹⁶ T. Maciejewski, op. cit., s. 159.

¹⁷ R. Gneist, *Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, Berlin 1871, s. 881.

¹⁸ Ibidem, s. 882.

teoria samorządu została odrzucona w literaturze prawniczej w okresie międzywojennym, poprzez wskazanie, że istoty samorządu jako udziału społeczeństwa w administracji lokalnej nie da się wyprowadzić z bezpłatności lub wybieralności organów samorządowych, a decyzja o utworzeniu niezależnego samorządu może zostać podjęta wyłącznie przez państwo¹⁹.

Innym przykładem teorii politycznej była społeczna koncepcja samorządu wykształcona w okresie PRL. Jej zwolennicy wychodzili z założenia, że samorządność oznacza prawo i zdolność do samodzielnego rządzenia się określonej lub zorganizowanej grupy społecznej w zakresie określonych spraw tej grupy, a samorząd utożsamiali z organizacją lub grupą społeczną, która zarządza swoimi sprawami w sposób samorządny, prowadząc przez swoje działanie do przekształceń społecznych odpowiadających udziałowi społeczeństwa w zarządzaniu państwem²⁰. Samorządem w tym znaczeniu określano niektóre formy udziału mieszkańców, pracowników czy też członków spółdzielni w wykonywaniu zadań mających znaczenie dla tej grupy i z reguły związanych z zarządzaniem gospodarczym²¹.

Samorząd jako pojęcie prawne

Samorząd jako pojęcie prawne zostało ukształtowane przez literaturę niemiecką, w której przyjmowano, że państwo może przekazać część uprawnień podmiotowi reprezentującemu lokalną społeczność²², wyposażonemu w podmiotowość prawną (osobowość publicznoprawną). Można przyjąć, że w okresie międzywojennym reprezentatywny dla polskiej nauki był pogląd Bohdana Wasiutyńskiego, że samorząd jest „wykonywaniem części administracji publicznej przez organizacje, obdarzone osobowością prawną, działające we własnym imieniu

¹⁹ J. Panejko, op. cit., s. 64.

²⁰ Zob. J. Drozdowicz, *Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu spółdzielczego*, [w:] „Państwo i Prawo”, 1977, nr 1, s. 65; S. Kaźmierczyk, *Samorząd zawodowy w PRL*, Wrocław 1979, s. 72.

²¹ H. Izdebski, op. cit., s. 55.

²² H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 180 i nast.; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Berlin 1895, s. 299-301.

z mocy przyznanego im prawa pod określonym ustawowo nadzorem państwa”²³. Pogląd ten wskazuje na dwie cechy istotne samorządu:

- wykonywanie administracji publicznej na zasadzie władztwa publicznoprawnego,
- decentralizację, oznaczającą strukturę gwarantującą niezależność i samodzielność organom samorządu²⁴.

Odnosnie okresu powojennego, warto odnotować pogląd Jerzego Starościaka, według którego „instytucja samorządu jako jednego ze sposobów decentralizowania administracji państwowej ma za sobą tak bogatą literaturę, iż dodanie nowych elementów do samego określenia, jest już chyba niemożliwe”²⁵. Istotny wkład w budowę pojęcia samorządu w znaczeniu prawnym wniosła Teresa Rabska, wskazując, że do istotnych cech konstytuujących samorząd należy:

- wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa,
- powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w ramach właściwych dla administracji państwowej,
- posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała,
- organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji, działając na podstawie prawa, pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych,
- organy samorządu, nie będąc organami administracji państwowej, wchodzi jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości²⁶.

Przemiany ustrojowe w latach 1989-1990 oraz reaktywacja samorządu terytorialnego wpłynęły na rozwój badań nad samorządem,

²³ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 25.

²⁴ Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 117 i nast.; H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 58.

²⁵ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53.

²⁶ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 331.

a w szczególności nad samorządem terytorialnym. Według Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy, istotą samorządu jest „powierzenie zarządu sprawami publicznymi (...) zrzeszeniom obywateli zorganizowanym z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego”, które wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁷. W konstrukcji samorządu można również dostrzec uznanie przez prawo odrębności interesów danej korporacji, związku osób zamieszkujących określone terytorium, ale także związku osób wykonujących określonych zawodów, od interesu ogólnego reprezentowanego przez organy państwa²⁸.

Uogólniając poglądy Bogdana Dolnickiego, można stwierdzić, że samorządem w znaczeniu prawnym jest „wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej”, z zastrzeżeniem możliwości podjęcia przez państwo określonych działań gwarantujących, że „działania samorządu mieścić się będą w ramach państwowego porządku prawnego”²⁹.

Dokonując syntezy poglądów na temat samorządu terytorialnego, Zygmunt Niewiadomski akcentował szereg cech, które odnoszą się do samorządu *sensu largo*:

- wyodrębnienie organizacyjne i prawne w sferze prawa cywilnego oraz prawa publicznego,
- demokratyczną organizację,
- sprawowanie administracji publicznej w formach właściwych organom państwa,
- dopuszczanie nadzoru organów państwa wyłącznie w przypadkach określonych ustawą,
- samodzielność podlegającą ochronie sądowej³⁰.

²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 136.

²⁸ Ibidem, s. 136.

²⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 17 i 27.

³⁰ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 127.

Typy samorządu

Analizując typologię samorządu, należy zwrócić uwagę, że już w okresie międzywojennym wyróżniano samorząd terytorialny oraz samorządy specjalne³¹, przez niektórych autorów określane również jako samorządy nieterytorialne³². Podział ten został utrzymany w literaturze powojennej przez Zdzisława Grelowskiego, który wyróżniał samorząd terytorialny oraz samorząd specjalny (nieterytorialny)³³, w ramach którego wymieniał samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, samorząd mniejszości narodowych oraz samorząd wyznaniowy³⁴. Również we współczesnej literaturze funkcjonuje podział na samorząd terytorialny oraz samorządy specjalne³⁵. Według części autorów, samorząd terytorialny i samorząd specjalny należą do samorządu korporacyjnego rozumianego jako zrzeszenie określonych podmiotów prawa ustawowo utworzonych do wykonywania określonych zadań publicznych, obok którego istnieje również samorząd zakładowy funkcjonujący w zakładach administracyjnych (np. samorząd akademicki, samorząd studencki, samorząd ubezpieczeniowy – kasy chorych)³⁶.

Szczególne pozycja samorządu terytorialnego jest uwarunkowana Konstytucją RP, która wyraźnie wskazuje, że decentralizacja władzy publicznej jest zasadą ustrojową Rzeczypospolitej³⁷, a także zawiera przepisy konstruujące szeroki zakres samodzielności samorządu terytorialnego³⁸. Duży wpływ na regulacje dotyczące samorządu terytorialnego wywiera również Europejska Karta Samorządu Lokalnego³⁹.

W odniesieniu do samorządów specjalnych art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje na możliwość utworzenia samorządu dla zawodów

³¹ K.W. Kumaniecki, *Administracja społeczna*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 428.

³² J. Panejko, op. cit., s. 111.

³³ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Łódź 1947, s. 47.

³⁴ Ibidem, s. 60-61.

³⁵ Zob. *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, op. cit., s. 107; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 110-112.

³⁶ H. Izdebski, op. cit., s. 45-49.

³⁷ Art. 14 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁸ Art. 163-172 Konstytucji RP.

³⁹ Dz. U. 1994 r., Nr 124, poz. 607.

zaufania publicznego oraz wyznacza zakres przedmiotowy władztwa publicznoprawnego, które powinno być powierzone takiemu samorządowi, natomiast art. 17 ust. 2 Konstytucji RP dopuszcza możliwość powoływania innych samorządów, wyraźnie jednak ograniczając zakres wykonywanych przez nie zadań publicznych.

Decyzja o decentralizacji rzeczowej administracji publicznej jest samodzielnie podejmowana przez ustawodawcę, dlatego też typologia funkcjonujących w danym okresie samorządów specjalnych zależy od polityki państwa. Na gruncie obowiązujących przepisów, do samorządów specjalnych można zaliczyć samorzady zawodowe utworzone dla większości zawodów zaufania publicznego⁴⁰ oraz będący rodzajem samorządu gospodarczego samorząd rolniczy⁴¹. Trudno natomiast uznać za samorząd specjalny izby gospodarcze⁴², zrzeszenia handlu, gastronomii i usług oraz zrzeszenia transportu⁴³, organizacje samorządu rzemiosła⁴⁴ oraz Polską Izbę Ubezpieczeń⁴⁵. Chociaż organizacje te są wprost określane przez ustawodawcę jako samorząd gospodarczy, nie sprawują zdecentralizowanej administracji publicznej, a członkostwo w nich jest oparte na zasadzie dobrowolności. Wprawdzie art. 217 ust. 1

⁴⁰ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r., Nr 146, poz. 1188); art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 z późn. zm.); art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158 z późn. zm.); art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 1991 r., Nr 8, poz. 27 z późn. zm.); art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91 z późn. zm.); art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. Nr 41 poz. 179 z późn. zm.); art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarów i położnych (Dz. U. Nr 41 poz. 178); art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. Nr 121, poz. 592); art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 1993 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 10, poz. 46); art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 z późn. zm.).

⁴¹ Art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 927 z późn. zm.).

⁴² Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 710 z późn. zm.).

⁴³ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. z 2002 r., Nr 112, poz. 979 z późn. zm.).

⁴⁵ Art. 215-223 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2010 r., Nr 11, poz. 66 z późn. zm.).

ustawy o działalności ubezpieczeniowej wskazuje, że członkostwo zakładów ubezpieczeń w Polskiej Izbie Ubezpieczeń jest obowiązkowe, jednak obowiązek ten nie obejmuje zakładów reasekuracji, a Izba ta nie sprawuje władztwa publicznoprawnego.

Podsumowanie

Na gruncie nauk prawnych należy przyjąć, że samorząd jest instrumentem decentralizacji władz publicznych, który umożliwia społeczeństwu uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej. Spośród teorii wyjaśniających istotę samorządu współcześnie przyjmuje się te, które mówią że samorząd istnieje w ramach państwa, tzn. organy państwa decydują o utworzeniu samorządu, o zakresie wykonywanych przez niego zadań, a także o zakresie i kryteriach nadzoru nad organami samorządu.

Do cech istotnych samorządu jako pojęcia prawnego należą: 1) podmiot, czyli wyodrębniona grupa społeczna posiadająca podmiotowość publicznoprawną, 2) przedmiot, czyli wykonywanie zadań publicznych, 3) stosowanie władczych form działania typowych dla państwa oraz 4) podleganie kontroli i nadzorowi ze strony państwa. Należy przy tym pamiętać, że samorząd może być również analizowany jako zjawisko organizacyjne lub polityczne.

Szczególną rolę w systemie władzy publicznej odgrywa samorząd terytorialny, który w demokratycznym państwie prawnym jest instytucją umożliwiającą lokalnym społecznościom wykonywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Gwarancje samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego są co do zasady formułowane w aktach ponadustawowych i mają charakter zasad ustrojowych. Obok samorządu terytorialnego państwo może tworzyć inne rodzaje samorządów specjalnych, stanowiących przykład decentralizacji rzeczowej. Samorządy te nie posiadają tak silnych gwarancji niezależności jak samorząd terytorialny, ale podobnie jak on wykonują zadania publiczne, korzystając z władztwa publicznoprawnego.

LITERATURA

1. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
2. Dembiński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
3. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
4. Drozdowicz J., *Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu spółdzielczego*, „Państwo i Prawo”, 1977, nr 1.
5. Gierke O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin 1873.
6. Gneist R., *Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, Berlin 1871.
7. Grelowski Z., *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Łódź 1947.
8. Grzelak M., Kmieciak R., *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykretowicz, Poznań 2001.
9. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
10. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
11. Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
12. Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928.
13. Kaźmierczyk S., *Samorząd zawodowy w PRL*, Wrocław 1979.
14. Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
15. Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
16. Kumaniecki K.W., *Administracja społeczna*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
17. Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
18. Meyer G., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Berlin 1895.
19. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
20. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926.
21. *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011.

22. Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Staroński, Wrocław 1977.
23. Rotteck C., *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften: Lehrbuch der materiellen Politik*, Stuttgart 1834.
24. Schlettwein J.A., *Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie*, Gießen 1779.
25. Staroński J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
26. Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
27. Stein L., *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*, Stuttgart 1869.
28. Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001.
29. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Piotr Janus

Pracownia Badań nad Samorządami

ROZDZIAŁ II

Metodologia badań nad samorządem gospodarczym

Metodologia (gr. *methodos* = badanie + *logos* = słowo, nauka) jest nauką o czynnościach poznawczych badań naukowych oraz wytworach poznawczych tych czynności. Szczególnym przedmiotem zainteresowań metodologii są metody badawcze i ich wytwory w postaci faktów, czyli uzyskanych informacji, czy też danych przedstawionych jako jakościowe lub ilościowe zmienne i ich wskaźniki¹. Używając pewnego uogólnienia, metodologia to nauka o badaniach stosowanych w danej nauce lub naukach. Metodologia może być uprawiana na dwa sposoby: w formie opisowej lub normatywnej.

W pierwszym przypadku przedmiotem jej zainteresowania jest rejestracja sposobów postępowania badawczego spotykanego w określonej nauce wraz z ich formalnologicznym opisem. Przy tym podejściu analizuje się metody postępowania badawczego charakterystyczne dla danej dyscypliny lub dla pewnego rodzaju problemów w sposób czysto rejestrujący, bez odniesień do normatywnych standardów². Natomiast metodologia normatywna (dyrektywalna) nie formułuje twierdzeń opisowych ale opracowuje i zaleca normy (dyrektywy) poprawnego postępowania naukowego i określa stopień rozwoju danej nauki³.

¹ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 9.

² S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2010, s. 23.

³ J. Apanowicz, op. cit., s. 11. Por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1977, s. 16.

Pojęcie i zasady badań naukowych

Badanie naukowe to poznawanie świata we wszystkich jego przejawach, gdyż badać znaczy odkrywać, szukać, poszukiwać prawdy⁴. Przebiega jako złożony, świadomy i celowy proces zróżnicowanych działań poznawczych, które są regulowane konkretnymi zasadami i procedurą badawczą, aby otrzymane wyniki były pełne, ścisłe, rzetelne i adekwatne w stosunku do zgłębianej rzeczywistości⁵. Ciąg czynności badawczych musi być zgodny z metodami naukowymi, zapewniającymi racjonalny dobór, układ i metodologiczną oraz merytoryczną poprawność zabiegów w gromadzeniu i analizowaniu otrzymywanych danych. Język powinien pozwalać na ścisłe i jednoznaczne formułowanie słowne i zdaniowe wyników poznania. Układ zdań w treści powinien zapewniać ich powszechne rozumienie, pozytywną lub negatywną sprawdzalność oraz możliwość porównania z istniejącymi teoriami dotyczącymi danego problemu. Powinna także zostać zachowana wewnętrzna spójność treści⁶.

Przedmiot badań nad samorządem gospodarczym i jego problematyka

Istotnym elementem procedury każdych badań jest określenie ich przedmiotu, co w przypadku tytułowego zagadnienia może nastroczać pewnych trudności z racji na swoistą wielowymiarowość (wielopłaszczyznowość) pojęcia samorządu gospodarczego. Ogólnie rzecz ujmując, można badać samorząd gospodarczy w ujęciu socjologicznym, politologicznym, prawnym, historycznym. Starając się zawęzić lub bardziej uporządkować kwestie przedmiotu badań, można stwierdzić, że samorząd gospodarczy można poddać procedurze badawczej we właściwych obszarach nauk humanistycznych lub społecznych⁷. W pierwszym z wymienionych samorząd będzie rozpatrywany z punktu widzenia historii i poszczególnych gałęzi tej nauki, tj. historii gospodarczej, politycznej, społecznej, archiwistyki.

⁴ J. Pieter, *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975, s. 104.

⁵ J. Apanowicz, op. cit., s. 19.

⁶ Ibidem.

⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz. U. Nr 179, poz. 1065).

Natomiast w obszarze nauk społecznych można uczynić samorząd gospodarczy przedmiotem badań nauk o polityce, historii doktryn politycznych i prawnych, pedagogiki, ekonomii i zarządzania, nauk o administracji i prawa.

Zasadną wydaje się w tym miejscu próba zdefiniowania ogólnej problematyki badań nad samorządem gospodarczym, czyli pewnego zbioru pytań lub częściej – zhierarchizowanego systemu pytań tego rodzaju, iż warunkiem udzielenia odpowiedzi na pytanie bardziej ogólne w tym systemie są wcześniejsze odpowiedzi na pytania bardziej szczegółowe⁸. Wspomniane pytania powinny dotyczyć pewnych „przedmiotów” i zdarzeń lub procesów, którym one podlegają i które określają interesujący badacza przedmiot zainteresowań, w tym przypadku szeroko pojmowany samorząd gospodarczy⁹. Należy także zauważyć, że w wielu naukach problemy (pytania) są w wysokiej mierze zestandaryzowane i to na tyle, że wystarczy wymienić przedmiot badań i najczęściej wiadomo, jak brzmią pytania interesujące badacza. Wydaje się, że problematyka dotycząca samorządu gospodarczego – która jest obecna, jak już wspomniano, w wielu dziedzinach nauk empirycznych – nie posiada takiego w pełni zestandaryzowanego zestawu pytań (tj. jakie zadaje się pytania dotyczące samorządu gospodarczego, z jakiego punktu się go bada, jakie twierdzenie chciałoby się uzyskać lub jaką hipotezę sprawdzić).

Uogólniając, najprostszy schemat wszelkiej problematyki badawczej przynależny większości dziedzin skupia się na określeniu: „jakie i na ile ogólne relacje między jakimi własnościami jakich przedmiotów czy też zdarzeń i procesów, którym te przedmioty podlegają, chcielibyśmy uchwycić i wykryć w naszych badaniach oraz opisać czy wyjaśnić w naszych twierdzeniach, prawach i teoriach”¹⁰. Problem jest rzeczywiście swoistym pytaniem, ale tylko w wyjątkowych przypadkach przybiera zwięzłą, gramatyczną formułę pytania¹¹. Gdy używa się sformułowania „problem badawczy”, z reguły chodzi o pytanie ukazujące fragmenty

⁸ S. Nowak, op. cit., s.30.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, s. 31.

¹¹ J. Pieter, op. cit., s. 37.

niewiedzy, które w połączeniu z całością objaśnień stanowi niejako wprowadzenie i przewodnik do danej pracy naukowej¹².

Można zatem stwierdzić, że dominującym przedmiotem badań podejmowanych w ostatnich latach nad samorządem gospodarczym jest analizowanie go jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej, a zwłaszcza jego istoty i roli w systemie gospodarki rynkowej opartej na zasadzie wolności gospodarczej, realizowanej w ustroju demokracji obywatelskiej. Naczelna problematyka badawcza koncentruje się wokół kilku pytań: czy wszystkie, czy tylko niektóre izby gospodarcze mają cechy samorządu gospodarczego; jeśli któreś posiadają takie znamiona, to które i jakie są to cechy; czy wypełniają definicję samorządu w rozumieniu teorii prawa administracyjnego. Taką problematykę podejmowały prace naukowców różnych specjalności: prawników, politologów, historyków, ekonomistów. Pamiętać należy o dokonaniach Stanisława Wykrętowicza, Roberta Kmiecika oraz pozostałych badaczy skupionych wokół Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu¹³, a także osób związanych z Akademią Ekonomiczną we Wrocławiu, pracujących pod kierunkiem Bożeny Klimczak i Andrzeja Matysiaka¹⁴.

¹² Ibidem.

¹³ Zob. np. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i Niemczech*, Poznań 2004; id., *Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16; R. Kmiecik, *Formy samorządu korporacyjnego w Polsce – dwadzieścia lat doświadczeń państwa demokratycznego*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1; id., *Miejsce i rola samorządu gospodarczego w administracji lokalnej*, [w:] *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999; id., *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 3; id., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004; *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004; *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005; K. Walkowiak, *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Poznań 2004; S. Wykrętowicz, *Decentralizacja i samorząd*, „Kronika Wielkopolski” 1982, nr 1.

¹⁴ *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2003, nr 985; *Działania zbiorowe w teorii i praktyce*, red. B. Klimczak, A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” nr 1090, Wrocław 2005; *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001.

Kolejne pytania badawcze stawiane przez naukowców zajmujących się wspomnianą tematyką, brzmiały: jak wygląda ustrój i funkcjonowanie poszczególnych instytucji samorządu gospodarczego w Polsce i za granicą. Rozpatrywano tę kwestię w aspekcie zarówno współczesnym, jaki i historycznym. Przedmiotem badań o takiej problematyce były prace Roberta Kmiecika, dotyczące między innymi Wielkopolskiej Izby Rolniczej i ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego¹⁵. Problematykę funkcjonowania Opolskiej Izby Gospodarczej omówił Piotr Janus¹⁶. Jarosław Jastrzębski w swoich pracach zamieścił rozważania o organizacji izb rzemieślniczych w kontekście historycznym¹⁷. Nieobecny dotychczas w nauce problem dotyczący izb dystryktowych w Generalnym Gubernatorstwie podjął Karol Dąbrowski¹⁸. Ustrój prawny izb rolniczych w Niemczech analizowała Marta Balcerek¹⁹.

Często też badacze zajmujący się problematyką samorządu gospodarczego stawiali pytanie, jaki kształt powinien on przyjąć: czy ma być zbiorowością publicznoprawną z władztwem administracyjnym, czy podmiotem prywatnoprawnym. Rozpatrywano to zagadnienie również pod kątem tworzonego ustawodawstwa, uwzględniającego powyższe pytania, na które próbowali znaleźć odpowiedź między innymi

¹⁵ R. Kmiecik, *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995; id., *Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16.

¹⁶ P. Janus, *Prawne aspekty funkcjonowania samorządu gospodarczego na przykładzie Opolskiej Izby Gospodarczej*, Opole 2012.

¹⁷ J. Jastrzębski, *Izba Rzemieślnicza w Krakowie w latach 1927-1939*, Kraków 2010; id., *Izba Rzemieślnicza w Tarnopolu – struktura organizacyjna w latach 1927-1939*, „Limes. Studia i Materiały z Dziejów Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, nr 3/4; id., *Organizacja Izby Rzemieślniczej w Białymstoku w latach 1927-1939*, „Białostockie Teki Historyczne” 2010, t. 8; id., *Organizacja Izby Rzemieślniczej w Łodzi w latach 1927-1939*, „Rocznik Łódzki” 2011, t. 58; id., *Ustrój Izby Rzemieślniczej we Lwowie w latach 1927-1939*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Historica” 2011, t. 10.

¹⁸ K. Dąbrowski, *Izba Centralna Gospodarki Ogólnej, izby dystryktowe i grupy główne w Generalnym Gubernatorstwie, jako instytucje niemieckiej administracji gospodarczej w latach 1941-1944*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu” 2006, zesz. 3; id., *Izby dystryktowe w Generalnym Gubernatorstwie – powstanie i charakter ustrojowy*, [w:] *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012.

¹⁹ M. Balcerek, *Ustrój prawny izb rolniczych w Republice Federalnej Niemiec*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2007, nr 21.

Karol Dąbrowski, Władysław Kasza i Tadeusz Wróblewski²⁰. W ten nurt wpisuje się także publikacja powstała pod patronatem S. Wykrętowicza, która przedstawia efekt szerokiej dyskusji przedstawicieli nauki i praktyków nad obywatelskim projektem ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce²¹.

Metody badawcze

Metoda naukowa jest ważnym instrumentem i narzędziem w prowadzeniu badań, które prowadzą do syntezy, wyciągania wniosków, podsumowań a przede wszystkim stwarzają możliwość zebrania materiału i poddania go krytycznej systematyce z uwzględnieniem stanu badań w danym obszarze badawczym. W zależności od przyjętego obszaru badań możemy wyróżnić różne rodzaje metod naukowych. W dalszej części zaprezentowane zostaną metody badawcze stosowane w dyscyplinach wskazanych powyżej, które zajmują się badaniem samorządu gospodarczego na których podstawie wysuwane są pewne wnioski lub teorie jako wynik tych dociekań.

Wybór metody jest ważnym elementem procesu badawczego i często stanowi o jego jakości. Przed pytaniem o dobór właściwej zawsze musi stanąć badacz, który uprawia naukę, gdyż ta metoda powinna

²⁰ K. Dąbrowski, *Uwagi o Obywatelskim projekcie ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012; W. Kasza, *Samorząd gospodarczy: próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2; B. Naleziński, *Samorząd gospodarczy i zawodowy jako forma decentralizacji administracji publicznej: uwagi na tle unormowań projektu Konstytucji RP*, „Casus”, 1997, nr 4; A. Potok, *Stan prac legislacyjnych nad projektem ustawy o izbach rolniczych. Podstawowe kontrowersje i dylematy*, [w:] *Materiały z konferencji odbytej w Poznaniu w dniach 14-15 grudnia 1993 r.*, Poznań 1994; M. Wali-górski, *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002; T. Wróblewski, *Samorząd gospodarczy w projekcie ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Acta Univ. Wratisl. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 39; S. Wykrętowicz, *Podstawy teoretyczne Obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy ...*; R. Zdybel, *Meandry samorządu gospodarczego w polskiej gospodarce rynkowej*, „Przemyskie Studia Politologiczne” 2007, nr 1; M. Żelazek, *Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Jurysta” 1999, nr 9.

²¹ *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.

przyczynić się do polepszenia procesu poszukiwania materiału badawczego lub sformułowania hipotezy badawczej²².

Termin „metoda” jest pojęciem interdyscyplinarnym i wywodzi się z greckiego „meta hodos”, co oznacza drogę do celu lub posuwanie się, podążanie za kimś, ściganie go bądź śledzenie²³. Kartezjusz uważał, że „metoda, która uczy iść za właściwym porządkiem i uwzględniać ściśle wszystkie okoliczności tego, czego się szuka, zawiera wszystko, co daje pewność prawdom arytmetyki”²⁴. Natomiast Tadeusz Kotarbiński utożsamiał metodę z systematycznym postępowaniem i stwierdzał, że „jest to sposób umyślny, który stosuje osoba lub zespół działający”²⁵. Uważał, że „metoda czyli system postępowania, jest to sposób wykonywania czynu złożonego, polegający na określonym doborze i układzie jego działań składowych, a przy tym uplanowany i nadający się do wielokrotnego stosowania”²⁶. Zatem w uprawianiu nauki przez metodę możemy rozumieć sposób badania rzeczy i zjawisk, przy równoczesnym zastosowaniu odpowiedniego zespołu czynności i środków²⁷. Inaczej rzecz ujmując, metoda to całość założeń ogólnych czy wytycznych, stosowanych w procesie poznawania i wyjaśniania jakiejś dziedziny rzeczywistości z punktu widzenia naukowego, czyli całkowicie świadomy układ systematycznie powtarzających się czynności badawczych pogłębiających efektywność naszych działań.

Natomiast metodą naukową będzie naukowy sposób poznawania i opisywania zjawisk, oparty na zbiorze naukowych wytycznych warunkujących poznanie podmiotów i porządkowanie spójnych twierdzeń. Pozwala to stwierdzić, że metoda naukowa zmierza do odnalezienia prawdy naukowej. Powinna także wyraźnie odróżniać się od poznania potocznego, wszechobecnego w naszym życiu, które w przeważającej mierze jest powierzchowne. Tymi wyróżnikami powinny być wysoki

²² T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL”, 2010, nr 1, s. 115–131.

²³ J. Apanowicz, op. cit., s. 59.

²⁴ R. Descartes (Kartezjusz), *Rozprawa o metodzie*, Warszawa 1980, s. 41.

²⁵ T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1986.

²⁶ Id., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982, s. 79.

²⁷ S. Kasprzak, *Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym*, „НАУКОВИЙ ВІСНИК” 2011, nr 1, s. 310.

stopień pewności, poprawność i oczywistość wyników, systematyczność działań, usystematyzowanie procesów myślowych.

Niezależnie od tego, czy jest to poznanie potoczne, czy naukowe, zazwyczaj opiera się na trzech drogach poznawczych: poznawaniu zmysłowym, rozumowym oraz poznaniu poprzez przyjęcie gotowych informacji. W zasadzie każda dyscyplina nauki posiada własny zbiór opracowanych metod badawczych, gdyż różnorodność problemów, które rozwiązuje, wymaga różnych dróg do ich dochodzenia. Oczywiście jest, że inne metody badawcze przynależne są naukom formalnym (dedukcyjnym, racjonalnym), a inne empirycznym (indukcyjnym, realnym). Pewne metody są typowe dla danej dziedziny nauki lub najbardziej dla niej przydatne i w związku z tym są często stosowane, rozwijane i doskonalone, natomiast inne spełniają jedynie rolę metod pomocniczych. W naukach formalnych (matematyka, logika) wymaga się, aby poszczególne teorie były udowodnione przez wykazanie, iż wynikają one dedukcyjnie z pewnych twierdzeń już udowodnionych lub też pewnych aksjomatów²⁸.

Z punktu widzenia badań nad samorządem gospodarczym, w trakcie procesu badawczego zastosowane mogą zostać różnorodne metody naukowe przynależne naukom empirycznym (humanistycznym i społecznym). Wynika to z faktu swoistego powiązania pojęcia samorządu z wieloma dziedzinami nauki. W odróżnieniu od wspomnianych powyżej nauk formalnych, nauki indukcyjne przedmiotem swoich dociekań uczyniły istniejącą w otoczeniu badacza nieożywioną i ożywioną przyrodę, w tym również ludzi i tworzone przez nich zbiorowości. Wprawdzie nauki empiryczne również często posługują się rozumowaniem dedukcyjno-formalnym, ale w odróżnieniu od nauk formalnych, w naukach indukcyjnych wymaga się, aby twierdzenia w nich uznawane były uzasadnione przez wyniki szeroko pojętej obserwacji tej dziedziny rzeczywistości, która stanowi przedmiot zainteresowań danej nauki i właściwą interpretację tych wyników²⁹.

Od metody naukowej należy odróżnić techniki badawcze, które są szczegółowymi czynnościami wykonywania różnych prac cząstkowych. Pozwalają one na przykład zgromadzić i uporządkować potrzebne dane. Z reguły są czynnościami praktycznymi, starannie wypracowanymi

²⁸ S. Nowak, op. cit., s. 20.

²⁹ Ibidem, s. 21.

w procesie poznania naukowego dyrektywami, pozwalającymi na uzyskanie sprawdzonych informacji, opinii lub faktów. Związane są bezpośrednio z wyborem odpowiedniej metody i przez nią uwarunkowane. W sensie logicznym techniki badań naukowych są pojęciami podrzędnymi w stosunku do metody, a w sensie rzeczowym mają znacznie węższy zakres niż metoda³⁰. Mogą także znaleźć zastosowanie do różnych metod, przedmiotów i dziedzin badań, jak np. zaliczane do techniki badań obserwacja, techniki socjometryczne, ankietowanie, wywiad.

Natomiast przez procedury badawcze rozumieć należy zespół dyrektyw określających kolejność poszczególnych etapów badań, zasady łączenia metod i różnych technik oraz narzędzi badawczych. Powinny brać pod uwagę zarówno założenia formalnej struktury procesu badawczego, jak i prakseologiczne reguły (zasady) sprawnego i ekonomicznego działania. Uwzględniając kryterium celu badań, można wskazać najistotniejsze procedury badawcze: diagnostyczną, eksperymentalną, operacyjną, ewaluacyjną, korelacyjną³¹.

Metoda naukowa w zależności od dziedziny nauki, w której jest stosowana, stanowi zespołem zasad i reguł dotyczących następujących czynności:

- formułowanie hipotez naukowych, czyli niesprawdzonych jeszcze zdań odnoszących się do ogólnych zdań o rzeczywistości;
- czynności zmierzające do dotarcia do rzeczywistości, czyli gromadzenie materiałów naukowych odnoszących się do tych faktów;
- analiza nagromadzonych materiałów naukowych, mająca na celu weryfikację postawionych hipotez naukowych;
- porządkowanie i prezentacja teorii naukowych (na przykład prezentacja literacka, matematyczna, graficzna itp.);
- praktyczne wykorzystanie wyników badań naukowych, polegające na sformułowaniu norm i dyrektyw działania³².

Każda dyscyplina naukowa ma swój cel, zakres, przedmiot i charakterystyczne metody. Człowiek uprawiający naukę, to podmiot badawczy,

³⁰ J. Apanowicz, op. cit., s. 80-81.

³¹ Ibidem, s. 38.

³² S. Kasprzak, op. cit., s. 312-313.

który wybiera metodę i kroczy drogą badawczą, korzystając z narzędzi, technik badawczych i realizując cel nauki³³.

Metoda badawcza musi zawierać w sobie szereg działań o różnym charakterze zarówno koncepcyjnym, jak i rzeczowym, zjednoczonych naczelnym celem i ogólną koncepcją badań. W związku z tym o metodzie badań można mówić w dwóch znaczeniach. Po pierwsze jako o sposobie badawczego docierania do prawdy i pojęciowego jej przedstawiania. Po drugie jako o sposobie uzyskiwania tak zwanego materiału naukowego (zmiennych niezależnych i zależnych), czyli o znaczeniu roboczej metody badań³⁴. Z powyższych względów metoda musi spełniać poniższe wymogi:

- celowości (musi być podporządkowana określonej celowi);
- jasności (powinna cechować się powszechną zrozumiałością);
- skuteczności (powinna zapewniać osiągnięcie zamierzonego celu);
- niezawodności (metoda musi z dużym prawdopodobieństwem zapewniać uzyskanie zamierzonego rezultatu);
- ekonomiczności (powinna pozwalać osiągnąć zamierzony rezultat przy najmniejszych kosztach, nakładzie sił i środków oraz czasu);
- jednoznaczności (metoda powinna wykluczać dowolność stosowania różnych sposobów i zasad)³⁵.

Rodzaje metod stosowanych przy badaniu i opisywaniu samorządu gospodarczego

W naukowym obiegu funkcjonuje i jest stosowanych wiele metod badawczych. Prawie każda dyscyplina naukowa posługuje się kilkoma roboczymi metodami badawczymi. Zwykle przy rozwiązywaniu konkretnego problemu badawczego jedną metodę przyjmuje się, jako główną, a inne są metodami pomocniczymi³⁶. Zakłada się, iż dana metoda badań bywa tym bardziej ogólna, im większa jest zastosowalność do różnych prac naukowych. Natomiast cechuje się tym większą specjalnością, im mniejszy jest jej zasięg zastosowań faktycznych i możliwych³⁷.

³³ Ibidem

³⁴ J. Apanowicz, op. cit., s. 60.

³⁵ Ibidem, s. 61.

³⁶ J. Apanowicz, op. cit., s. 61.

³⁷ J. Pieter, op. cit., s. 71.

Zdaniem Józefa Pietera, istnieje kilka zasadniczych roboczych metod badawczych, do których zalicza się metody: obserwacyjne, eksperymentalne, statystyczne, konstrukcyjne, krytyki źródłowej, porównawcze i metody analizy logicznej. W wielu badaniach może wystąpić swoista kombinacja powyższych metod³⁸. Do najczęściej stosowanych metod badawczych należą metody: obserwacyjna, monograficzna, badania dokumentów, sondażu diagnostycznego, analizy i konstrukcji logicznej, eksperymentalna, heurystyczna, indywidualnych przypadków, analizy i krytyki piśmiennictwa, statystyczna, symulacji komputerowej³⁹.

W kontekście tytułowego zagadnienia badań dotyczących samorządu gospodarczego w ich metodologicznym ujęciu należy stwierdzić, że opierają się one również na podanych wyżej metodach. Natomiast w dalszej części pracy omówione zostaną najczęściej stosowane metody ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych badań nad samorządem gospodarczym. Będą to metody wykorzystywane w zasadzie w trzech dyscyplinach naukowych, mianowicie naukach prawnych, politologicznych i historycznych, z przewagą tych pierwszych. Z reguły badacze z tych obszarów nauki wykorzystują w swoich pracach zarówno metody przynależne tylko jednej z wymienionych dyscyplin, jak i inne, stosowane w odmiennych gałęziach nauki i niejako do nich przypisane.

Pierwszą dyscypliną, która zajmuje się samorządem gospodarczym, są nauki prawne. Przyjrzyjmy się zatem metodom przynależnym prawu i ich zastosowaniu przy badaniu omawianego zagadnienia. Warto zauważyć, że metodologia badań prawnych jest w ciągłym rozwoju. Najszersze zastosowanie i najdłuższą tradycję ma metoda formalno-dogmatyczna (językowo-logiczna).

Badanie wykorzystujące platformę logiczno-językową w rozumieniu metodologicznym polega na wykorzystaniu metod, technik i aparatu pojęciowego współczesnych logik oraz nauk o języku⁴⁰.

W badaniach naukowych przy zastosowaniu tej metody, wykorzystuje się przede wszystkim logikę klasyczną oraz częściowo logiki matematyczne. Poza tym ma tu zastosowanie współczesna nauka o języku,

³⁸ Ibidem, s. 73.

³⁹ J. Apanowicz, op. cit., s. 61.

⁴⁰ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1966, s. 330.

szczególnie semantyka oraz syntaktyka. Z semantyką wiązą się zagadnienia znaczenia terminów prawnych i budowy aparatury pojęciowej, oraz analizy i systematyki prawa. Natomiast zagadnienia syntaktyczne w badaniach prawniczych odnoszą się do rozumowań prawniczych⁴¹.

Można stwierdzić, iż metody logiczno-językowe to swoisty konglomerat dość luźno określonych zestawów metod i technik badawczych, pozwalających na wykorzystanie aparatu pojęciowego oraz podstawowych twierdzeń, zaczerpniętych z logiki rozmaitych rodzajów i różnorodnych nauk o języku. Opisywana metoda nie jest ostro wyodrębniona i stanowi swoisty element łączący wiele sposobów badania prawa jako systemu norm⁴². Badania wykorzystujące metodę logiczno-językową mogą dotyczyć:

- sposobów tworzenia systemów norm prawnych ze względu na pewne fakty uznawane za prawotwórcze. Może to być wydanie w pewnym trybie przepisów prawnych, ukształtowanie się przekonań o powinności prawnej postępowania w zwyczajowo określony sposób, bądź też wydanie orzeczenia;
- aparatury pojęciowej systemów norm prawnych;
- struktury wewnętrznej systemów norm prawnych, zwłaszcza w zakresie ich zupełności i spójności, która dotyczy podstaw operacji myślowych zmierzających do ustalenia, jakie normy, ze względu na przyjmowane koncepcje źródeł prawa i określone fakty prawotwórcze, należy uznać za obowiązujące w jakimś systemie prawnym⁴³. Opisywaną metodą logiczno-językową można analizować na przykład poszczególne dyscypliny prawnicze. Poza tym wykorzystywana jest przy badaniu systemu obowiązującego prawa, jaki i poszczególnych jego elementów. Poddana analizie może być także szeroko rozumiana praktyka prawnicza, która obejmuje procesy tworzenia, stosowania i wykładni prawa⁴⁴.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa*, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Materiały Symposium Warszawa 28-29 IV 1971 r., red. A. Łopatka, Wrocław 1973, s. 57.

⁴³ Z. Ziemiński, *Teoria...*, s. 8-9; S. Kasprzak, op. cit., s. 317.

⁴⁴ J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe...*, s. 50-51.

Powyższa metoda przy badaniach nad samorządem gospodarczym może być wykorzystywana podczas analizy samych aktów prawnych z zakresu wspomnianej tematyki, zarówno projektów nowych norm prawnych, jaki i już obowiązujących, a także przy opisywaniu aktów wewnętrznych instytucji, które powołane zostały przy izbach przemysłowo-handlowych.

W najnowszych badaniach nad samorządem gospodarczym metoda ta znalazła zastosowanie m.in. w artykule „Funkcjonowanie Sądu Arbitrażowego przy Opolskiej Izbie Gospodarczej w świetle jego regulaminu”. Autor, przy zastosowaniu metody logiczno-językowej, dokonał analizy przepisów, na podstawie których działa pierwszy stały sąd polubowny na Opolszczyźnie⁴⁵. Ponadto, częściowo stosując tę metodę, Karol Dąbrowski przedstawił swoje uwagi odnośnie obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce⁴⁶. W starszych badaniach korzystali z niej w swoich tekstach m.in. Tomasz Jędrzejewski i Władysław Kasza⁴⁷.

Kolejną metodą wykorzystywaną przy badaniu samorządu gospodarczego, a wywodzącą się z prawa jest metoda historyczna. Doniosłość tej metody wynika z faktu, że prawo i jego doktryna z epok minionych w ogromnym stopniu wpływa na powstawanie prawa w wiekach późniejszych⁴⁸. Metoda historyczna służy badaczowi prawa i historykowi w zabiegu porównania i konfrontacji prawa obowiązującego z prawem, które było kiedyś obowiązujące. Prawo może ewoluować w ciągu wieków zależnie od warunków i mentalności epoki, jednakże główne założenia dyspozycji prawnej często pozostają te same, zaś zmienić się może warstwa słowna i zapisu normy w konkretnym przepisie⁴⁹. Opisywana metoda historyczna nigdy nie bywa odizolowana od innych metod i technik badawczych, tym samym nie funkcjonuje samodzielnie.

⁴⁵ P. Janus, *Funkcjonowanie Sądu Arbitrażowego przy Opolskiej Izbie Gospodarczej w świetle jego regulaminu*, „ADR Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 3.

⁴⁶ K. Dąbrowski, *Uwagi o Obywatelskim...*, s. 125-133.

⁴⁷ T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy, a współczesne ustawodawstwo polskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7/8 oraz cytowany: W. Kasza, *Samorząd gospodarczy: próby ustawodawcze...*

⁴⁸ H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa...*, s. 12-13.

⁴⁹ S. Kasprzak, op. cit., s. 318.

Metoda historyczno-prawna przejawia się w badaniu zjawisk prawnych w ujęciu całej złożoności procesu historycznego, uwzględniając miejsca, jakie rozpatrywane instytucje prawne czy przepisy prawne zajmowały wśród innych wymiarów aktywności społecznej, oraz roli, jaką odgrywały i do dziś odgrywają⁵⁰. Z reguły ma szerokie zastosowanie w opisywaniu i badaniu samorządu gospodarczego, szczególnie przy opisywaniu przedwojennej myśli prawnej dotyczącej tego zagadnienia. W nurt prac, w których autorzy zastosowali między innymi metodę prawno-historyczną, wpisuje się artykuł Karola Dąbrowskiego dotyczący pojęcia samorządu gospodarczego w poglądach wybranych polskich badaczy prawa administracyjnego i ekonomii okresu II Rzeczypospolitej⁵¹. Poza tym w dużej mierze omawianą metodę stosował w całym szeregu swoich prac Jarosław Jastrzębski, opisując prawne aspekty funkcjonowania i organizacji rzemiosła w Polsce międzywojennej⁵². Należy również wspomnieć przy opisywaniu tej metody o badaniach, w których bywa ona wykorzystywana, a które mieszczą się w obszarze określanym często jako historia doktryn polityczno-prawnych. Do tej grupy prac możemy zaliczyć między innymi artykuł Martyny Jurzyk dotyczący wpływu ruchu ludowego na działalność izb rolniczych w okresie międzywojennym⁵³.

Kolejną metodą związaną z prawem, a stosowaną przy badaniu samorządu jest metoda komparatystyczna (porównawcza), która wykorzystywana jest przy porównywaniu systemów prawnych i wskazywaniu różnic i ewentualnych podobieństw między nimi. Badania komparatystyczne mogą mieć układ pionowy (wertikalny) albo poziomy (horyzontalny). W pierwszym przypadku są to z reguły badania

⁵⁰ H. Olszewski, op. cit., s. 15.

⁵¹ K. Dąbrowski, *Samorząd gospodarczy w okresie II RP w poglądach J. Huberta, W.L. Jaworskiego, W. Wakara i W. Szcz. Wachholza*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2009, nr 3.

⁵² J. Jastrzębski, *Cechy rzemieślnicze w świetle ogólnokrajowego jednolitego prawa przemysłowego II Rzeczypospolitej*, „Klio” 2011, nr 4; id., *Prawne regulacje działalności Związku Izb Rzemieślniczych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1933-1939*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2005, zesz. 132; id., *Rzemiosło II Rzeczypospolitej w latach 1927-1939. Uwarunkowania formalno-prawne*, 2009.

⁵³ M. Jurzyk, *Ruch ludowy a izby rolnicze w okresie międzywojennym*, [w:] *Wieś i ruch ludowy w Polsce i Europie*, t. 1: *W kręgu historii i tradycji*, red. J. Gmitruk, A. Indraszczyk, Warszawa 2012.

historycznoporównawcze, w których autor dokonać może ustalenia wzajemnych wpływów i pokrewieństw instytucji prawnych w różnych systemach. Dogłębne poznanie innego systemu, pozwala często wypełnić „pustkę poznawczą” dotyczącą pewnych zagadnień prawnych⁵⁴.

Z kolei badania prawnoporównawcze w układzie horyzontalnym to porównywanie norm prawnych aktualnie obowiązujących w konkretnych społecznościach, co może mieć walor zarówno poznawczy, jak i praktyczny w ulepszaniu lub przejmowaniu pewnych rozwiązań prawnych. Wykorzystywanie metody porównawczej w badaniach nad zjawiskami oraz faktami prawnymi z przeszłości i teraźniejszości służy nie tylko wyraźnemu wykazaniu podobieństw i elementów wspólnych, ale także ukazywaniu odrębności i własnej specyfiki rozwoju⁵⁵. Podejmując się porównywania współczesnych systemów prawnych i ich instytucji, które przynależą do odmiennej rzeczywistości politycznej i społeczno-ekonomicznej, nie można zapominać o wtórnym charakterze przepisów prawnych. Zatem podczas badań należy kierować się naukowym obiektywizmem. Zastosowanie metody komparatystycznej pozwala spojrzeć w dogłębny sposób na uprawianą dyscyplinę naukową. M. Rybicki stwierdzał, że jest to niezbędna metoda w podejściu analitycznym całego systemu prawnego, jak i poszczególnych gałęzi i dyscyplin prawa pozytywnego⁵⁶.

Opisana metoda znalazła szerokie zastosowanie w dociekaniach naukowych nad jednym z samorządów specjalnych, szczególnie w zakresie porównywania i opisywania samorządu gospodarczego w państwach niemieckojęzycznych⁵⁷. Stosowana bywa także, jako metoda pomocnicza, na przykład w jednym z rozdziałów monografii dotyczącej archiwaliów izb przemysłowo-handlowych, gdzie autor dokonał krótkiego

⁵⁴ S. Kasprzak, op. cit., s. 320.

⁵⁵ H. Olszewski, op. cit., s. 26-27.

⁵⁶ M. Rybicki, *Badania prawnoporównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] *Metody badania prawa...*, s. 36-37.

⁵⁷ Zob. cytowane już publikacje: M. Balcerek, *Ustrój prawny izb rolniczych...*; S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce...* oraz M. Deniszewski, *Samorząd gospodarczy w Austrii*, „Handel Zagraniczny” 1992, nr 1; R. Hendler, *Pojęcie samorządu komunalnego i gospodarczego w Republice Federalnej Niemiec*, „Organizacja-Metody-Technika” 1988, nr 2.

porównania izb funkcjonujących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Niemieckiej Republice Demokratycznej⁵⁸.

Natomiast z pozostałych metod przynależnych naukom o polityce i historii wykorzystywane bywają metody ilościowe, jakościowe lub mieszane. Istotne znaczenie mają przede wszystkim metodologie o nastawieniu jakościowym (tzw. historyczny instytucjonalizm), zwłaszcza że, jak zauważał R. A. W. Rhodes, podejście to łączy w sobie cechy warsztatu prawnika i historyka⁵⁹. Konstatacja ta jest istotna w kontekście wcześniejszych rozważań i kolejnych o metodach historycznych. Wspomnianą metodę wykorzystali w swoich pracach między innymi Zbigniew Adamowicz, Mirosław Grzelak, Katarzyna Walkowiak czy Wojciech A. Kubiak⁶⁰. Z najnowszych badań należy również wymienić pracę badaczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, którzy poddali szerokiej analizie samorząd specjalny⁶¹. Oprócz wspomnianych metod często wykorzystywane są również omówione wcześniej metody, a także te przynależne naukom historycznym.

Z kolei z zakresu wielu metod wykorzystywanych w historii najszersze, jak się wydaje, zastosowanie w poszerzaniu obszaru wiedzy o samorządzie gospodarczym znalazły metoda monograficzna i badania dokumentów. Pierwsza z nich polega na szczegółowym badaniu indywidualnego przypadku, czyli jednostki statystycznej, którą może być jakaś instytucja, zakład, warsztat, grupa społeczna (określona zbiorowość lub populacja), gdzie

⁵⁸ K. Dąbrowski, *Archiwalia pruskich izb handlowych oraz izb gospodarczych III Rzeszy*, [w:] *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych. Stan i perspektywy badań*, red. K. Dąbrowski, Ryki 2012, s. 93.

⁵⁹ B. Sajduk, *Teoretyczne przesłanki współczesnej analizy politologicznej*, www.omp.org.pl [dostęp: 10.03.2013].

⁶⁰ Z. Adamowicz, *Regionalne organizacje samorządu gospodarczego na Lubelszczyźnie (1989-2009) – wybrane aspekty funkcjonowania*, [w:] *Oblicza polskiej modernizacji. Próba bilansu transformacji systemowej III Rzeczypospolitej*, red. E. Krasucki, T. Sikorski, A. Szczepańska, Toruń 2010; W.A. Kubiak, *Rola izb gospodarczych w promowaniu idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21; id., *Samorządowe izby przemysłowo-handlowe jako środowisko kreujące rozwój innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012; K. Walkowiak, *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4.

⁶¹ R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.

uwzględnia się przede wszystkim informacje w formie jakościowo-opisowej⁶². Natomiast druga z wymienionych polega na gromadzeniu, selekcji, opisie i naukowej interpretacji zawartych w dokumentach interesujących nas faktów. Zatem jest to analiza opierająca się na wyodrębnieniu, a następnie rozłożeniu i interpretacji elementów składowych konkretnego zjawiska lub procesu rzeczywistego działania⁶³. Zarówno metoda monograficzna, jak i badania dokumentów, a także pomocnicze metody wywodzące się z nauk prawnych wykorzystane zostały m. in. w pracach Leszka Zachuty, Andrzeja Zdebskiego, Andrzeja Zarzyckiego, opisujących izby przemysłowo-handlowe w Krakowie oraz Poznaniu; jak również w tekście Mariusza Mazany o izbach w Bydgoszczy i Gdyni.⁶⁴

Podsumowanie

Wydaje się, że przy poznawaniu samorządu gospodarczego wskazane byłoby stworzenie swoistej wielopłaszczyznowej metody jego badania, która uwzględniałaby konieczność stosowania wielu metod i technik badawczych. Wynika to z faktu, że ograniczenie się tylko do jednej mogłoby prowadzić do nieuwzględnienia części zagadnień znajdujących się w sferze zainteresowania badaczy zajmujących się tą tematyką lub prowadziłyby do powierzchownego ujęcia tematu. Uwzględnianie tylko spojrzenia jednowymiarowego (jednopłaszczyznowego) powoduje ograniczenie aparatu pojęciowego, metod i technik badawczych zaledwie do jednej dyscypliny naukowej. Poza tym mogłoby prowadzić (i często tak się dzieje) do traktowania badań prowadzonych na innych platformach jako „nienaukowych” lub „nie-prawniczych”, „nie-historycznych”, „nie-politologicznych” itp.⁶⁵.

Można też w nawiązaniu do twierdzeń Kazimierza Opalka, sformułować postulat ujednolicenia badań nad samorządem i pewnej integracji

⁶² J. Apanowicz, op. cit., s. 67.

⁶³ Ibidem, s. 68-69.

⁶⁴ M. Mazany, *Izba Przemysłowo-Handlowa w Bydgoszczy i Gdyni w latach 1920-1939*, „Kronika Bydgoska” 2000, t. 22; L. Zachuta, A. Zdebski, *Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie 1850-2000: monografia jubileuszowa z okazji 150 rocznicy powstania Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie*, Kraków 2000; A. Zarzycki, *Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa*, Poznań 2001.

⁶⁵ Por. J. Łakomy, *Pojęcie integracji zewnętrznej nauk prawnych*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty studenckie. Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne” 2009, zes. 3, s. 53-54.

przedstawicieli różnych dyscyplin zajmujących się tym zagadnieniem. Przed wszystkim powinno się dokonać pewnego zbliżenia w zakresie wprowadzenia i używania wspólnych metod i technik badawczych⁶⁶. Poza tym należy dążyć do koordynacji badań i współpracy poszczególnych dyscyplin, które zajmują się naukowym poznaniem samorządu gospodarczego, czyli swoistej interdyscyplinarności badań⁶⁷. Samorząd, w tym również gospodarczy, jest pojęciem, które swoim zakresem obejmuje pola badawcze kilku nauk (m.in. prawa, politologii, historii, ekonomii) i współdziałanie w zakresie tych kilku dyscyplin mogłoby przyczynić się do bardziej wszechstronnego, pogłębionego, wieloaspektowego jego poznania. Niezbędna, jak się wydaje, staje się zatem aktywna i usystematyzowana współpraca przedstawicieli kilku dyscyplin naukowych.

LITERATURA

1. Adamowicz Z., *Regionalne organizacje samorządu gospodarczego na Lubelszczyźnie (1989-2009) – wybrane aspekty funkcjonowania*, [w:] *Oblicza polskiej modernizacji. Próba bilansu transformacji systemowej III Rzeczypospolitej*, red. E. Krasucki, T. Sikorski, A. Szczepańska, Toruń 2010.
2. Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
3. Barankiewicz T., *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL”, 2010, nr 1.
4. Cyganek S., *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i Niemczech*, Poznań 2004.
5. Cyganek S., *Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16.
6. Dąbrowski K., *Archiwalia pruskich izb handlowych oraz izb gospodarczych III Rzeszy*, [w:] *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych. Stan i perspektywy badań*, red. K. Dąbrowski, Ryki 2012.

⁶⁶ K. Opałek, *Problemy „wewnętrznej” i „zewnętrznej” integracji nauk prawnych*, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” 1968, zesz. 1/2, s. 10. Rozważania K. Opałka odnosiły się przede wszystkim do prawa ale wydaje się, że można je zastosować również do kwestii związanych z badaniami nad samorządem gospodarczym.

⁶⁷ Ibidem, s. 7.

7. Dąbrowski K., *Izba Centralna Gospodarki Ogólnej, izby dystryktowe i grupy główne w Generalnym Gubernatorstwie, jako instytucje niemieckiej administracji gospodarczej w latach 1941-1944*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu” 2006, zesz. 3.
8. Dąbrowski K., *Izby dystryktowe w Generalnym Gubernatorstwie – powstanie i charakter ustrojowy*, [w:] *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012.
9. Dąbrowski K., *Samorząd gospodarczy w okresie II RP w poglądach J. Huberta, W.L. Jaworskiego, W. Wakara i W.Szcz. Wachholza*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2009, nr 3.
10. Dąbrowski K., *Uwagi o Obywatelskim projekcie ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
11. Deniszewski M., *Samorząd gospodarczy w Austrii*, „Handel Zagraniczny” 1992, nr 1.
12. Descartes R. (Kartezjusz), *Rozprawa o metodzie*, Warszawa 1980.
13. *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2003, nr 985.
14. *Działania zbiorowe w teorii i praktyce*, red. B. Klimczak, A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” nr 1090, Wrocław 2005.
15. Hendler R., *Pojęcie samorządu komunalnego i gospodarczego w Republice Federalnej Niemiec*, „Organizacja-Metody-Technika” 1988, nr 2.
16. Janus P., *Funkcjonowanie Sądu Arbitrażowego przy Opolskiej Izbie Gospodarczej w świetle jego regulaminu*, „ADR Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 3.
17. Janus P., *Prawne aspekty funkcjonowania samorządu gospodarczego na przykładzie Opolskiej Izby Gospodarczej*, Opole 2012.
18. Jastrzębski J., *Cechy rzemieślnicze w świetle ogólnokrajowego jednolitego prawa przemysłowego II Rzeczypospolitej*, „Klio” 2011, nr 4.
19. Jastrzębski J., *Izba Rzemieślnicza w Krakowie w latach 1927-1939*, Kraków 2010.

20. Jastrzębski J., *Izba Rzemieślnicza w Tarnopolu – struktura organizacyjna w latach 1927-1939*, „Limes. Studia i Materiały z Dziejów Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, nr 3/4.
21. Jastrzębski J., *Organizacja Izby Rzemieślniczej w Białymstoku w latach 1927-1939*, „Białostockie Teki Historyczne” 2010, t. 8.
22. Jastrzębski J., *Organizacja Izby Rzemieślniczej w Łodzi w latach 1927-1939*, „Rocznik Łódzki” 2011, t. 58.
23. Jastrzębski J., *Prawne regulacje działalności Związku Izb Rzemieślniczych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1933-1939*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2005, zesz. 132.
24. Jastrzębski J., *Rzemiosło II Rzeczypospolitej w latach 1927-1939. Uwarunkowania formalno-prawne*, 2009.
25. Jastrzębski J., *Ustrój Izby Rzemieślniczej we Lwowie w latach 1927-1939*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Historica” 2011, t. 10.
26. Jędrzejewski T., *Samorząd gospodarczy, a współczesne ustawodawstwo polskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7/8.
27. Jurzyk M., *Ruch ludowy a izby rolnicze w okresie międzywojennym*, [w:] *Wies i ruch ludowy w Polsce i Europie*, t. 1: *W kręgu historii i tradycji*, red. J. Gmitruk, A. Indraszczyk, Warszawa 2012.
28. Kasprzak S., *Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym*, „НАУКОВИЙ ВІСНИК” 2011, nr 1.
29. Kasza W., *Samorząd gospodarczy: próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2002, nr 2.
30. Kmiecik R., *Formy samorządu korporacyjnego w Polsce – dwadzieścia lat doświadczeń państwa demokratycznego*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1.
31. Kmiecik R., *Miejsce i rola samorządu gospodarczego w administracji lokalnej*, [w:] *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999.
32. Kmiecik R., *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Polityczny” 2008, nr 3.

33. Kmiecik R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
34. Kmiecik R., *Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16.
35. Kmiecik R., *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995.
36. Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
37. Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1986.
38. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982.
39. Kubiak W.A., *Rola izb gospodarczych w promowaniu idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21.
40. Kubiak W.A., *Samorządowe izby przemysłowo-handlowe jako środowisko kreujące rozwój innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
41. Łakomy J., *Pojęcie integracji zewnętrznej nauk prawnych*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmianskie. Zeszyty studenckie. Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne” 2009, zesz. 3.
42. Naleziński B., *Samorząd gospodarczy i zawodowy jako forma decentralizacji administracji publicznej: uwagi na tle unormowań projektu Konstytucji RP*, „Casus”, 1997, nr 4.
43. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2010.
44. *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
45. Olszewski H., *Podjęcie historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Materiały Sympozjum Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, red. A. Łopatko, Wrocław 1973.
46. Opalek K., *Problemy „wewnętrznej” i „zewnętrznej” integracji nauk prawnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, zesz. 1/2, s. 10.
47. Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1966.

48. Pieter J., *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975.
49. Potok A., *Stan prac legislacyjnych nad projektem ustawy o izbach rolniczych. Podstawowe kontrowersje i dylematy*, [w:] *Materiały z konferencji odbytej w Poznaniu w dniach 14-15 grudnia 1993 r.*, Poznań 1994.
50. Rybicki M., *Badania prawnoporównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] *Metody badania prawa, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Materiały Symposium Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, red. A. Łopatko, Wrocław 1973.
51. *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001.
52. *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.
53. *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.
54. Waligórski M., *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002.
55. Walkowiak K., *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politolologiczny” 2011, nr 4.
56. Walkowiak K., *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Poznań 2004.
57. Wróblewski J., *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Materiały Symposium Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, red. A. Łopatko, Wrocław 1973.
58. Wróblewski T., *Samorząd gospodarczy w projekcie ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Acta Univ. Wratisl. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 39.
59. Wykrętowicz S., *Decentralizacja i samorząd*, „Kronika Wielkopolski” 1982, nr 1.
60. Wykrętowicz S., *Podstawy teoretyczne Obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.

61. Zdybel R., *Meandry samorządu gospodarczego w polskiej gospodarce rynkowej*, „Przemyskie Studia Politologiczne” 2007, nr 1.
62. Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa 1977.
63. Żelazek M., *Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Jurysta” 1999, nr 9.

ANEKS:

Wybrana literatura metodologiczna z podziałem na dyscypliny naukowe

● Historia

1. Dominiczak H., *Wstęp do badań historycznych*, Częstochowa 1998.
2. *Koncepcja i zakres badań nad polską metodologią historii dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Środowiska historyczne II Rzeczypospolitej*, cz. III: *Materiały z konferencji naukowej w Krakowie w 1988 r.*, red. J. Maternicki, Warszawa 1989.
3. Kościółkowski S., *Historyka. Wstęp do studiów historycznych*, Londyn 1954.
4. Miśkiewicz B., *Wprowadzenie do badań historycznych*, Poznań 1993.
5. Pomorski J., *Historyk i metodologia*, Lublin 1991.
6. Topolski J., *Metodologia historii*, Warszawa 1984.

● Nauki o polityce

1. Chodubski A., *O świadomości metodologicznej w politologicznym poznaniu*, „Teoria i Praktyka Polityki (Materiały i Studia)” 1995, nr 1.
2. Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.
3. Koniarek J., *Reguły poprawnego formułowania pytań kwestionariuszowych*, [w:] *Wywiad kwestionariuszowy. Analizy teoretyczne i badania empiryczne*, red. K. Lutyńska, A. P. Wejland, Wrocław 1983.
4. Krauz-Mozer K., *Metodologiczne problemy wyjaśniania w nauce o polityce*, Kraków 1992.
5. Łuszczynski A., *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Rzeszów 2005.
6. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2010.
7. Przybylski H., *Politologia*, Katowice 2004.

8. Sułek M., *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004.

● **Prawo**

1. Barankiewicz T., *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 1.
2. Kamiński S., *Nauka i metoda*, Lublin 1992.
3. *Metody badania prawa*, red. A. Łopatka, Warszawa 1973.
4. Opalek K., *Problemy „wewnętrznej” i „zewnętrznej” integracji nauk prawnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, zesz. 1/2.
5. Opalek K., Wróblewski J., *Prawo — metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.
6. Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
7. Peczenik A., *Wartość naukowa dogmatyki prawa. Praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa*, Kraków 1966.
8. Rozmaryn S., *Z teorii badań i prac prawnoporównawczych*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 3.
9. Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
10. Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, red. K. Sobczak, Katowice 1976.
11. Starościak J., *Metoda porównawcza w nauce prawa administracyjnego*, Warszawa 1973.
12. Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
13. Tokarczyk R., *Metody porównawcze w historii doktryn politycznych i prawnych*, „Biuletyn Lubelskiego Towarzystwa Naukowego-Humanistyka” 1986, vol. 26, nr 2.
14. Ziemiński Z., *Metodologiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
15. Ziemiński Z., *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
16. Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983

Karol Dąbrowski

*Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna im. E. Wiszniewskiego,
Pracownia Badań nad Samorządami
przy Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki*

ROZDZIAŁ III

Od państwa do obywateli – czy samorząd jest potrzebny?

Zadania państwa są niemalże nieograniczone. Tak samo prawie nieograniczony jest zakres spraw społecznych, jakie mogą zostać unormowane ustawami przez parlament. Granicą powinny być prawa człowieka – te same prawa, które winny leżeć u podstaw ustawy zasadniczej, jako swego rodzaju kelsenowskie „Grundnormen”¹. Potraktowanie ich jako fundament konstytucji nie gwarantuje, iż zostaną prawidłowo przetransponowane z generalnych i abstrakcyjnych norm ustawowych do norm konkretnych i indywidualnych, zawartych w decyzjach administracyjnych. Jak barwnie pisał Herbert Schambeck, „byłoby jednak fałszem postrzegać cały porządek prawny jako proces konkretyzacji konstytucji, który automatycznie przebiega tak jak w maszynie, do której wrzuca się monetę aktu konstytucyjnego, a w efekcie wyskakuje produkt w postaci aktu stosowania prawa”². Mimo wszystkich mankamentów procesu wykonywania prawa zasady te są niezbędne dla jego prawidłowości

¹ Zob. np. P. Radzewicz, *Państwo jako przedmiot poznania prawnego w świetle teorii Hansa Kelsena*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 3-16. Por. też krytykę Kelsena w oparciu, między innymi, o tezy Cyclerona: T. Guz, *Rechtsphilosophische Analyse von Hans Kelsens Reiner Rechtslehre*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007, s. 463-486.

² H. Schambeck, *Nauka prawa Hansa Kelsena*, przeł. A. Kustra, I. Wróblewska, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. 8, s. 41.

z punktu widzenia zasady legalizmu. W Polsce koncepcja hierarchicznej budowy porządku prawnego została przejęta w trzecim rozdziale Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku³. Na jego szczycie mają stać między innymi zasady dobra wspólnego, sprawiedliwości społecznej, poszanowania wolności i praw człowieka.

Zaprezentowane powyżej rozumienie prawa przynależy do kierunku „miękkiego pozytywizmu”. Nadal bowiem prawem są normy ustanowione lub uznane przez ustawodawcę; cechą tych norm jest między innymi przymus, normy te są odmienne od norm moralnych, tworzą zamknięty, spójny i niesprzeczny wewnętrznie system; zidentyfikować normę prawną można jedynie przez wskazanie aktu prawnego pochodzącego od ustawodawcy, w którym to akcie ona się znajduje, ustalić jej znaczenie można na podstawie obiektywnej analizy jej treści, celu, kontekstu historycznego oraz powiązań z innymi normami; z prawa wynika obowiązek posłuszeństwa wobec prawa i władzy, która się na nim opiera i wreszcie prawdopodobnie najważniejsze: obowiązywanie norm prawnych zależy od norm moralnych pośrednio – tzn. normy prawne niesłuszne i niesprawiedliwe obowiązują dotąd, aż zostaną usunięte z systemu prawnego przez uprawniony do tego organ (parlament, sąd konstytucyjny itp.)⁴. Jednakże, aby zminimalizować antyobywatelski wydźwięk ostatniego z argumentów, konieczne jest, aby skarga konstytucyjna przysługiwała jak najszerszemu gronu uprawnionych podmiotów, by kontrola zgodności normy z konstytucją przebiegała jak najsprawniej, by inicjatywa obywatelska była traktowana priorytetowo przez parlament, a w system były wbudowane klauzule generalne, jako swoiste „wentyle bezpieczeństwa” pozwalające sądom na bezpośrednie sięgnięcie do zasad słuszności z obejściem czasochłonnej, skomplikowanej i niekiedy politycznie uwarunkowanej procedury skargi konstytucyjnej.

³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Zob. A. Dyrda, *Pozytywizm pochowany żywcem? W obronie miękkiego pozytywizmu*, materiał online z XIX Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Państwa i Prawa (Jastrzębia Góra, 19-22.IX.2010), s. VIII; A. Sulikowski, *Opresywność pozytywizmu prawnego i jej postmodernistyczna krytyka*, [w:] *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury – tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, red. P. Kaczmarek, Ł. Machaj, Wrocław 2010, s. 29 (tam też inspirująca krytyka pozytywistycznej kultury prawa).

Dzięki temu uzasadnieniem prawa pozytywnego są ponadczasowe i ponadterytorialne wartości, składające się na jego istotę⁵. Wówczas norma zasadnicza przestaje być tylko hipotezą istniejącego prawa pozytywnego, pewną konstrukcją myślową (o której pisali Hans Kelsen i Alfred Verdross), a nabiera treści prawno-naturalnych⁶. Dochodzi więc – mimo oporu pozytywizmu prawniczego w ujęciu czystej teorii prawa – do ideologizacji prawa i to na najwyższym szczeblu porządku prawnego. Ideologizacja ta nie jest aż tak zabarwiona religijnie, jak to postulował w I połowie XX wieku Władysław Leopold Jaworski⁷.

Władza ustawodawcza pozbawiona hamulców normatywnych przypomina „wielogłowego despotę”. Jest to nie tyle „tyrania większości”, co absolutyzm partii rządzącej w zelitaryzowanym społeczeństwie kapitalistycznym. Zarazem ludziom przychodzi żyć w demokracji, która jest rządzona przez partie, wybierane przez większość głosującą w mniejszościowych wyborach, wskutek czego ta większość staje się mniejszością społeczeństwa i rządzi nim wedle własnych interesów. Przykład dają wybory parlamentarne w Polsce z 2011 roku, po których władzę objęła koalicja dwóch partii, z czego na jedną głosowało 18,3% wyborców uprawnionych do głosowania, a na drugą – 3,9%. Oznacza to, że w demokratycznym ustroju większościowym rządzi koalicja mająca poparcie nieco ponad 1/5 osób uprawnionych do oddania głosu, a faktycznie 17,7% ogółu społeczeństwa⁸. Można przypuszczać, iż podobna sytuacja, jeśli nie gorsza, jest na regionalnych i lokalnych szczeblach władzy. Pozwala to na postawienie pytania o reprezentatywność i legitymację tego typu rządów. Problem się nasila, gdy weźmie się pod uwagę „macdonaldyzację” polityki, spadek frekwencji wyborczej, nasilenie populizmu,

⁵ Por. A. Kość, *Rozumienie prawa we współczesnych teoriach pozytywizmu prawniczego*, [w:] *Historia magistra vitae...*, s. 243.

⁶ Por. H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, oprac. T. Przeorski, przedm. J. Panejko, t. 1, Wilno 1935, s. 31.

⁷ W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Warszawa 1928, passim.

⁸ Do obliczeń przyjęto dane następujące: ludność Polski 38 538 447 osób, liczba uprawnionych do głosowania 30 762 931, frekwencja w wyborach z 2011 roku 48,92%; liczba oddanych głosów na Platformę Obywatelską 5 629 773 (18,3% poparcia od uprawnionych do głosowania), liczba oddanych głosów na Polskie Stronnictwo Ludowe 1 201 628 (3,9%). Dane zaczerpnięto z Wikipedii: http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_parlamentarne_w_Polsce_w_2011_roku; http://pl.wikipedia.org/wiki/Ludność_Polski.

zamknięcie dostępu do sceny politycznej, arogancję rządzących i sojusz elit politycznych z biznesowymi poparty medialną propagandą⁹.

Skoro legitymacja społeczna rządu i samorządu terytorialnego jest niska, to być może odpowiedzi na polityczne potrzeby obywatelskie należałoby szukać w instytucjach samorządu nieterytorialnego, zarówno korporacyjnego (zawodowego, gospodarczego, wyznaniowego, narodowościowego), jak i zakładowego, przede wszystkim akademickiego. Autor nie przesądza zakwalifikowania do samorządu organizacji działkowców, myśliwych, tudzież spółdzielców. Na marginesie rozważań pozostawia także samorząd robotniczy, studencki i uczniowski.

Wskazane powyżej wątpliwości się umacniają, jeśli zostanie zadane pytanie o obowiązywanie norm prawnych wydawanych przez państwo, ale od strony realistycznej (socjologicznej). W takim ujęciu prawo obowiązuje, gdy jest przestrzegane przez ludzi – inaczej mówiąc, gdy jest skuteczne¹⁰. Być może norma prawna pochodząca od samorządu, mającego lepszą legitymację społeczną, będzie normą skuteczniejszą. Można też twierdzić, że nieskuteczne prawo przestaje być prawem, a jeśli w dodatku zostało ustanowione przez podmiot pozbawiony legitymacji, staje się bezprawiem. Potrzebna jest konstrukcja, w której prawo albo jest zbędne, albo nie jest tworzone w ogóle, albo jest tworzone bezpośrednio przez obywateli, dzięki czemu uzyskuje stuprocentową legitymację. Nie neguje to tezy proponowanej w ewolucyjnej filozofii prawa, zakładającej – w maksymalnym uproszczeniu – że poczucie „prawa”, „sprawiedliwości”, motywacji do ich przestrzegania oraz posłuszeństwo wobec prawa i władzy zostały gatunkowi ludzkiemu „wdrukowane” do mózgu w procesie ewolucji dzięki temu, że bazowały na ludzkich zachowaniach wspólnotowych, dodatkowo je wzmacniając¹¹.

Gdyby odnieść zasadę ewolucji do normy prawnej i ją antropomorfizować, możnaby uznać, że ustawodawca tworzy normę, która „żyje własnym życiem”, dąży do rozrostu i reprodukcji, stając się komórką większego organizmu zwanego prawem.

⁹ Zob. J. Sowa, *Bez państwa, czyli jak zdemokratyzować demokrację*, [w:] R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wstęp J. Sowa, Kraków 2007, s. 34.

¹⁰ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 211.

¹¹ W. Załuski, *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 164 i 173.

Być może prawo nie będzie tworzone, gdy zabraknie potrzeby (subiektywnego odczucia braku „prawa”) oraz luki (obszaru życia społecznego nieuregulowanego prawem)¹². W innym ujęciu – pełniejszym – prawo nie powstanie, gdy nie pojawi się w jakiejś grupie przekonanie, że jakiś sposób osiągnięcia danego celu (korzyści) „powinien być upowszechniony w ramach danej zbiorowości i chroniony przez tę zbiorowość (a, ściśle biorąc, przez podmioty reprezentujące tę zbiorowość, jak władza polityczna i podporządkowany jej aparat rządzenia)”, a co za tym idzie, przekonanie, że ów pożądaný sposób (schemat działania) powinien stać się prawem¹³. W takim ujęciu prawo stać się może usankcjonowanym rezultatem lobbingu.

Na fundamencie praw człowieka winny być zbudowane pozostałe normy konstytucyjne, a następnie normy niższego rzędu. Tym samym nie może dochodzić do łamania zasad cywilizowanego prawa przez przepisy prawa wewnętrznego, tzw. prawo powielaczowe, dowolne działanie administracji nadużywające konstrukcji uznania administracyjnego; czy rozbudowane konstrukcje myślowe orzecznictwa sądowego oparte na wykładni rozszerzającej lub wręcz odwrotnie – uciekające od rozstrzygnięcia danej sprawy pod osłoną doktrynalnych konstrukcji teorii prawa administracyjnego w drodze wykładni zawężającej.

Praktyka pokazuje, iż nie ma bariery przed inflacją prawa, a parlament jest w stanie uchwalić każde prawo, nawet sprzeczne ze swobodami obywatelskimi. Wówczas obywatelom przysługuje uprawnienie – po zakończeniu postępowania w instancjach administracyjnych i sądowych – złożenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Problem w tym, iż w licznych przypadkach może być to pyrrusowe zwycięstwo obywatela nad państwową przemocą i władzą jednocześnie.

Nadmiar prawa w państwie może prowadzić do obniżenia jakości systemu prawnego, a co za tym idzie, do spadku prestiżu państwa. Bartosz Milejski podkreślił, iż „obywatele chcą żyć i pracować w państwie, w którym prawo jest pozytywnym regulatorem życia społecznego, a nie źródłem destrukcji i demoralizacji”¹⁴.

¹² K. Dąbrowski, *Modernizacyjna rola prawa a status prawny osób niepełnosprawnych*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Ruczkowski, Kielce 2011, s. 96.

¹³ P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa*, materiał online.

¹⁴ B. Milejski, *Wpływ jakości systemu prawnego na prestiż państwa*, „Rozprawy z zakresu nauk prawnych” 2012, nr 3, s. 129.

Ratunku przed przewagą upartyjnionych władz publicznych poszukuje się w rozwoju wspólnot samorządowych – przede wszystkim samorządu terytorialnego i zawodowego, a dopiero w dalszej kolejności mniej znanego samorządu gospodarczego. Jednakże aparat samorządu terytorialnego przeistacza się w biurokrację niczym nie różniącą się od struktur rządowych. Instytucje samorządu zawodowego są postrzegane jako instrumenty ograniczania rynku, wolnej konkurencji i petryfikowania elit. Zaś istniejące w Polsce organizacje samorządu gospodarczego albo nie posiadają przymiotu samorządowego (izby gospodarcze i izby rzemieślnicze), albo są fasadowe (izby rolnicze), albo postrzegane są jako instytucje lobbingowe (Polska Izba Ubezpieczeń).

Zapomina się przy tym o istnieniu innych rodzajów wspólnot samorządowych, które giną pod ciężarem „totalnego państwa demokratycznego” i supremacji niskiej jakości prawa administracyjnego. Dotyczy to zwłaszcza wspólnoty akademickiej przytłoczonej reformą i sztucznymi Krajowymi Ramami Kwalifikacji, wątpliwą merytorycznie nowelizacją prawa o szkolnictwie wyższym, wprowadzanymi w ostatniej chwili instrumentalnymi nowelizacjami rozporządzeń, przeregulowanym systemem szkolnictwa wyższego, ograniczeniem autonomii uniwersyteckiej, zależnością od organów administracji rządowej, nadmierną liczbą rozwiązań normatywnych rozproszonych po wielu aktach prawnych niższego rzędu, niejasnym statusem instytucji mających stać na straży jakości procesu kształcenia i subiektywizmem ocen tego procesu, niedookreśleniem szkoły wyższej jako zakładu administracyjnego, niestosowaniem wskutek interpretacji sądowej i niespójnej regulacji ustawowej zasad postępowania administracyjnego w relacjach między organami uczelni wyższej a studentami, faktyczną bezsilnością studenta w przypadku beczynności organów uczelni, nakładaniem się stosunków administracyjno-prawnych i cywilno-prawnych w relacjach między uczelnią a studentem, nieprzejrzystymi powiązaniem poszczególnych uczestników rynku szkolnictwa wyższego i nauki: Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, urzędnikami Ministerstwa, urzędnikami Polskiej Komisji Akredytacyjnej, jej władzami, członkami i ekspertami, uczelniami publicznymi, niepublicznymi i prowadzonymi przez kościoły i związki wyznaniowe, rektorami szkół i osobami reprezentującymi czynnik właścicielski, pracownikami naukowo-dydaktycznymi,

młodymi pracownikami nauki, Parlamentem Studentów RP, studentami itd.¹⁵. Wszystko to powoduje, iż obecny, normatywny i administracyjny kształt środowiska akademickiego jest – przywołując słowa Stanisława Wykrętowicza – obcy polskiej tradycji uniwersyteckiej¹⁶.

Władza nie tylko doprowadza do katastrofy gospodarczej naród, którym rządzi i szkodzi jego interesom na arenie międzynarodowej, ale jednocześnie zawłaszcza, konfliktuje lub deprecjonuje instytucje samorządowe oraz demontuje organizacje bezpośrednio przewidziane w ustawodawstwie krajowym (działkowców i spółdzielców). Zastanawiające jest, że propagandowa kampania antysamorządowa prowadzona pod płaszczykiem „obywatelskości”, jest kierowana wybiórczo do niektórych wspólnot samorządowych i wybranych organizacji. Mając wybór między niesprawnym państwem i wadliwym samorządem być może należy zrezygnować z obydwu instytucji albo starać się budować prawdziwy samorząd. Autor wątpi jednak, czy ta druga ewentualność w obecnych realiach politycznych jest możliwa. W XXI wieku nie sprawdził się w Polsce żaden z modeli państwa proponowanych przez partie rządzące. Skuteczne okazały się inicjatywy obywatelskie, o ile przebiły się do opinii publicznej. Potrzebne jest więc państwo obywatelskie i mając do wyboru państwo lub samorząd, warto poszukać trzeciej drogi.

W literaturze wskazuje się na przydatność samorządu gospodarczego dla prawidłowego rozwoju gospodarki. Samorząd ten miałby przyczynić się do podniesienia jakości usług świadczonych przez przedsiębiorców i rozpowszechnienia postaw etycznych w biznesie, zwiększyć możliwości korzystania ze środków unijnych, ograniczyć zakres patologicznego lobbingu, stworzyć platformę partnerstwa II sektora wobec administracji publicznej (rządowej i samorządowej)¹⁷.

¹⁵ Zob. wypowiedź Bogusława Śliwierskiego w: *Intencje i skutki reformy szkolnictwa wyższego – dyskusja redakcyjna*, „Kultura i Społeczeństwo” 2012, nr 1.

¹⁶ S. Wykrętowicz, *Samorząd akademicki a wolność nauki*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131, s. 53.

¹⁷ Zob. K. Bojarski, *Ile samorządu w samorządzie gospodarczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2012, nr 1, s. 7-16; R. Kmiecik, *Formy samorządu korporacyjnego w Polsce – dwadzieścia lat doświadczeń państwa demokratycznego*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 55-60; R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 15-32.

Jednak zdaniem autora wszystkie formy samorządu mogą – w obliczu „demokracji 2.0” – okazać się... zbędne; odnosi się to zwłaszcza do samorządu zawodowego i gospodarczego, a w pewnej mierze również do terytorialnego. W pierwszej kolejności należy spojrzeć na dotychczasowe zadania samorządu terytorialnego – przede wszystkim gminnego. Gmina jest bowiem podstawową jednostką samorządu terytorialnego¹⁸. Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym¹⁹; zaś do zakresu działania samorządu wojewódzkiego należy wykonywanie zadań o zasięgu regionalnym.

Gdyby powiększyć terytorialnie gminy, powiaty zastąpić związkami gmin, które mogłyby wykonywać zadania lokalne w swobodnych konfiguracjach przełamujących sztywne granice terytorialne, a pozościć województwa przypominające regiony, wówczas trójstopniowy podział terytorialny (generujący wysokie koszty dla podatników, przyczyniający się do wzrostu biurokracji oraz upolitycznienia sceny wyborczej) mógłby zostać zastąpiony podziałem dwustopniowym. Część administracji powiatowej mogłaby zostać zniesiona, część powierzona większym gminom, a pozostała przekazana struktutom administracji specjalnej lub agencjom państwowym. W takim układzie województwo spełniałoby silniej niż dotychczas funkcje koordynacyjne wobec gmin, a jednocześnie, wobec rozrostu terytorialnego gmin, większą samodzielność musiałyby otrzymać jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla itp.). Rozwój regionalny zostałby przeniesiony na poziom metropolitalny, skoro w zakresie obszaru metropolitalnego z powodzeniem można realizować usługi publiczne dla ludności²⁰. Ciężar finansowania inwestycji regionalnych spadałby na województwa, a inwestycje ogólnopolskie realizowane byłyby dzięki ponadregionalnemu porozumieniu województw. Państwo zaczęłoby wówczas przypominać związek samorządnych regionów.

¹⁸ Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁹ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

²⁰ Zob. np. *Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym*, red. J. Bondaruk, Katowice 2011, s. 32 i inne.

Jak w realiach Polski nie sprawdza się model gminy jednowioskowej, tak warto zastanowić się również nad efektywnością powiatów. Nie można wykluczyć, iż pożądany mógłby być powrót do modelu dwustopniowego podziału terytorialnego (województwo plus gmina) uzupełnionego o rejonizację na potrzeby administracji niezespólonej, która przecież – mimo reformy – pozostała.

Z perspektywy czasu widać wzrost ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, a zarazem ich pokrewność. Różnica opiera się na terytorialnej skali działań (w domyśle finansowej), jak też na odmiennym szczeblu pracy, ale nie jest to różnica jakościowa. Dla zwykłego obywatela nie ma różnicy, czy umrze z powodu braku opieki w miejskim, powiatowym czy wojewódzkim szpitalu. Niewykluczone, iż należałoby sformułować jeden wspólny katalog zadań samorządowych, bez konieczności powielania go i różnicowania między trzy akty prawne. Łatwo się zorientować, iż wiele zadań mogłoby zostać sprywatyzowanych lub powierzonych w drodze konkursów w ręce II i III sektora. Obecnie zestawienie zadań jednostek samorządu terytorialnego przedstawia się następująco²¹:

- ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodnej (gmina), gospodarka nieruchomościami, gospodarka wodna (powiat), gospodarka wodna, w tym ochrona przeciwpowodziowa (województwo)
- zagospodarowanie przestrzenne (województwo)
- modernizacja terenów wiejskich (województwo)
- ochrona środowiska i przyrody (powiat), ochrona środowiska (województwo)
- rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe (powiat)
- geodezja, kartografia i kataster (powiat)
- administracja architektoniczno-budowlana (powiat)
- drogi, ulice, mosty, place, organizacja ruchu drogowego (gmina)
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku, utrzymanie urządzeń sanitarnych i wysypisk, unieszkodliwienia

²¹ Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym; art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (gmina)

- telekomunikacja (gmina, powiat, województwo)
- lokalny transport zbiorowy (gmina), transport zbiorowy i drogi publiczne (powiat, województwo)
- ochrona zdrowia (gmina), promocja i ochrona zdrowia (powiat, województwo)
- pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze (gmina), pomoc społeczna (powiat, województwo)
- wspieranie osób niepełnosprawnych (powiat)
- przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy (powiat, województwo)
- ochrona praw konsumenta (powiat, województwo)
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej (gmina, powiat, województwo)
- budownictwo mieszkaniowe (gmina)
- edukacja publiczna (gmina, powiat), edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe (województwo)
- kultura, w tym biblioteki i inne instytucje kultury, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami (gmina), kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami (powiat, województwo)
- kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe (gmina), kultura fizyczna i turystyka (powiat, województwo)
- targowiska i hale targowe (gmina)
- zieleń i zadrzewienia (gmina)
- cmentarze (gmina)
- porządek publiczny i bezpieczeństwo, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa (gmina), porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (powiat), bezpieczeństwo publiczne (województwo)
- obronność (powiat, województwo)

- polityka prorodzinna, zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej (gmina), polityka prorodzinna (powiat, województwo)
- wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej (gmina)
- promocja jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat)
- współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych (gmina, powiat)
- współpraca transgraniczna (gmina)
- ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (województwo).

Powyższy katalog jest obszerny i uświadamia, jak wiele ciężarów biorą na siebie podatnicy. Ponadto wykaz ustawowy jest tylko przykładowy, a władze samorządowe mogą nałożyć na barki mieszkańców kolejne obowiązki. Można sądzić, że w wypadku przeprowadzenia ankiety wśród obywateli, ci część zadań szczegółowych w zestawieniu z zasobami budżetowymi uznaliby za zbędne. Interesujące w takim wypadku mogłoby być wprowadzenie tzw. budżetu partycypacyjnego²². Pewne działania niewątpliwie zaspokajają ambicje miejscowych elit i samych mieszkańców (na przykład prowadzenie przez samorząd wojewódzki państwowych wyższych szkół zawodowych). Czasem brakuje uzasadnienia dla ustawowej selekcji zadań, na przykład: nieobecności promocji zdrowia wśród zadań gminnych, a opieki dla kobiet w ciąży w powiecie. Niektóre z nich wynikają z uchwalania ustaw szczególnych, regulujących odrębnie (pytanie: czy celowo?) dany zakres spraw społecznych, na przykład wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej²³. Mówiąc wprost: są efektem inflacji prawa. Z powodzeniem zadania powiatowe mogłyby zostać przeniesione na poziom gmin i związków międzygminnych (edukacja, kultura, rolnictwo, ochrona praw konsumenta itp.), administracji specjalnej (leśnictwo, rybactwo śródlądowe, geodezja itp.)

²² R. Górski, op. cit., s. 64 i nast.

²³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.).

lub wyspecjalizowanych agencji, albo przekazane wyłącznie III sektorowi (aktywizacja bezrobotnych). Z drugiej strony trzeba wziąć pod uwagę koszty administrowania sprawami publicznymi, aby nie doszło do sytuacji, w której – po przeniesieniu z I sektora do pozostałych – działalność publiczna zamiast stanąć, to podrożeje lub będzie nieosiągalna dla konsumentów usług publicznych: klientów administracji, czyli obywateli.

Wśród zadań publicznych razi fakt, iż są deklaratoryjne lub bywają realizowane w sposób fikcyjny. W potocznej opinii urzędy pracy nie pomagają w znalezieniu pracy, a jedynie rejestrują bezrobotnych, wydają zaświadczenia o ubezpieczeniu zdrowotnym i wypłacają zasiłki, szkolnictwo źle kształci i nie wychowuje, pomoc społeczna nie zmniejsza patologii rodzinnych i nie rozwija poradnictwa, mieszkalnictwo nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych, prokuratura nie wykrywa przestępstw, sądownictwo sprzyja nieuczciwości²⁴ itd. Powodować to może, iż obywatel od młodości żyje w rzeczywistości rozdwojonej: otrzymuje inny przekaz oficjalny, a inny faktyczny. Władza publiczna niesie za sobą ukryty program, który utrwalony jest poprzez obowiązujące przepisy prawne. Obywatelowi bardziej opłaca się działać w „szarej strefie”, gdyż sfera publiczna jest dla niego nieopłacalna, o ile nie zajmuje w niej pozycji dominującej. W takim systemie – wykorzystując słowa Bożeny Klimczak – „rzeczywistość nie wyjaśnia kultury i odwrotnie, kultura nie wyjaśnia rzeczywistości”²⁵.

Zdaniem radykalnych krytyków państwa, rozwiązaniem jest rzeczywistość alternatywna: powszechna zmowa przeciwko rządowi, jak to ujął klasyk polskiego anarchizmu Edward Abramowski²⁶. Trzeba sobie zadać pytanie: czy jakkolwiek osiedlowy sędzia pokoju wydałby wyrok

²⁴ Dla przykładu I. Kacprzak, *Drugie życie podejrzanych weksli*, 2013.01.14, <http://www.rp.pl/> oraz cykl artykułów na portalu <http://prawo.rp.pl/>: M. Ciecierski, *Pułapki taśmowej sprawiedliwości*, 2013.01.04; Dom, *E-sąd do pilnej korekty*, 2013.01.05; M. Domagański, *E-sąd do pilnej korekty*, 2013.01.07; R. Horbaczewski, *Jak e-sąd może zniszczyć życie*, 2012.12.01; A. Łukasiewicz, *E-sąd – przepis na przekręt*, 2012.09.20; A. Łukasiewicz, *E-sąd ulepszył tylko statystyki procesu*, 2012.10.23; Mat, *Coraz więcej Polaków traci pieniądze przez luki w e-sądzie*, 2012.10.15; id., *PiS: wyroki powinny zawierać PESEL i numer KRS*, 2013.01.16.

²⁵ B. Klimczak, *Paradoks instytucjonalny transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 74; „Ekonomia” 2009, nr 3, s. 201.

²⁶ Tekst „Zmowy” w: E. Abramowski, *Rzeczpospolita przyjaciół. Wybór pism społecznych i politycznych*, oprac. D. Kalbarczyk, Warszawa 1986, s. 178-200.

na podstawie przeterminowanej faktury? Żaden, gdyż takie działanie jest niedorzeczne i w osądzie zwykłego człowieka nie jest wymiarem sprawiedliwości. Tymczasem E-sąd i sędziowie w nim zasiadający czynią to codziennie w majestacie prawa i Konstytucji. Na gruncie prawa cywilnego być może trzeba by było dodać klauzulę zdrowego rozsądku²⁷, a ponadto wykorzystać wskazówki ekonomicznej analizy prawa, skoro europejski system prawa jest niewydajny, przeregulowany, przestarzały i nieefektywny²⁸. Zaś w obszarze prawa karnego tezy kryminologii radykalnej skłaniają do refleksji, że współczesny wymiar sprawiedliwości jest sądownictwem odhumanizowanym. Demokratyczny naród nie potrzebuje tylu policyjnych służb i powinien mieć możliwość korzystania z „odsądownionego” wymiaru sprawiedliwości. Alternatywne rozstrzyganie sporów (ADR) winno zostać lepiej rozpowszechnione, gdyż jego wdrożenie zależy od przemiany mentalności i ludzkiego charakteru. Czym innym jest oczywiście obronność państwa, która powinna być wspierana właśnie dzięki zaoszczędzonym funduszom wskutek zmniejszenia działalności państwa.

Realia życia publicznego w Polsce ukazują, iż władze samorządu terytorialnego nie prowadzą rozsądnej polityki gospodarczej i budżetowej. Doprowadza to do sytuacji, w której rząd centralny tłumi przedsiębiorczość, kreatywność i innowacyjność obywateli regulacjami i reglamentacjami, zaś władza lokalna ogranicza ich opłatami i podatkami. Obie struktury żyją na koszt podatników i to nie tylko obecnych, ale i przyszłych, powiększając zadłużenie państwa²⁹. Ratunkiem nie jest samorząd gospodarczy, gdyż – w obecnym stanie rzeczy – po pierwsze: nie zmniejszy biurokracji rządowej i samorządowej, a po drugie: wprowadzi własną. Brak mu też merytorycznego uzasadnienia. Samorząd zawodowy wykazuje tendencję do rozrostu, ponieważ – jak napisała Grażyna Wrzeszcz-Kamińska – dzięki korzyściom wynikającym z posiadaniu statusu samorządowego, tj. prawnego przywileju regulowania działalności

²⁷ Na temat klauzuli rozsądku: E. Rott-Pietrzyk, *Klauzula generalna rozsądku w prawie prywatnym*, Warszawa 2007 i inne publikacje autorki.

²⁸ J. Stelmach, *Spór o ekonomiczną analizę prawa*, [w:] *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Soniewiecka, Warszawa 2007, s. 20.

²⁹ Zob. H. Kaczmarczyk, *Fiskalizm a opór podatkowy*, „Prawo. Administracja. Kościół” 2004, nr 1/2, s. 87-107 i inne publikacje tego autora.

w danym zawodzie, kolejne grupy zawodowe ubiegają się o niego³⁰. Obywatel wobec systemu jest bezbronny i żaden samorząd nie będzie remedium na krzywdę społeczną, tym bardziej wyrządzoną przez osoby wykonujące funkcje publiczne. Samorząd nie może być beneficjentem ograniczania wolności przez państwo, sojusznikiem systemu i „totalnej” demokracji monitorującej wszystkie poczynania obywateli³¹.

Samorząd zawodowy przypominać może dawne cechy. Z jednej strony pełniły rolę bractw samopomocowych, ale z drugiej określały ceny usług, sposób ich wykonywania, dysponowania surowcem, dystrybucji towarów, jakość towarów i usług, a także stosunki między rzemieślnikiem a klientem, czyli finalnie ograniczały wolny rynek. Dlatego też taka instytucja społeczna jak cech, która sprawdzała się w średniowieczu, przestała odpowiadać poziomowi rozwoju cywilizacyjnego w wieku XIX. Nie wiadomo, czy samorząd zawodowy pasujący do realiów XX wieku będzie adekwatny do świata XXI wieku. Być może to nie stan zawodowy ma stać na straży jakości i etyki wykonywania zawodu, eliminując ze swego grona osoby naruszające kodeksy etyki zawodowej, ale sami klienci powinni być wyposażeni w instrumenty pozwalające na efektywną walkę z nieuczciwością zawodową. W literaturze przedmiotu wymienia się wady współczesnego samorządu zawodowego, takie jak: nadużywanie przymiotu zawodu zaufania publicznego, podnoszenie cen usług i ograniczanie dostępu do nich, zawężanie drogi wejścia do zawodu, zmniejszanie przestrzeni wolnego rynku i swobodnej konkurencji, brak przestrzegania jakości pracy i standardów etycznych zabraniających świadomego działania na szkodę słabszych uczestników obrotu gospodarczego³².

Wracając do Hansa Kelsena, warto przypomnieć jego krytykę koncepcji parlamentaryzmu korporacjonistycznego. Według niego, „podział korporacyjno-zawodowy wykazuje tendencję do stale postępującego różniczkowania społecznego”, a „w warunkach postępowej gospodarki

³⁰ G. Wrzeszcz-Kamińska, *Grupy interesu w okresie transformacji w Polsce*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131, s. 63.

³¹ Por. P. Laskowski, *Szkice z dziejów anarchizmu*, wstęp D. Grinberg, Warszawa 2007, s. 35.

³² Zob. D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 105-110; id., *Wpływ aktów normatywnych samorządu zawodowego na jakość prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. I: *Jakość prawa*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012 [wersja online].

i techniki, liczba różnorodnych zawodów, roszczących sobie pretensje do samodzielnej organizacji, musiałaby dojść do setek czy nawet tysięcy”³³. W Polsce zarejestrowanych jest piętnaście tego typu organizacji, a nie tyle, ile pisał w 1925 roku propagator „czystej teorii prawa”, więc jego tezy mogą wydawać się przesadzone. Argument logiczny przeciwko temu rodzajowi samorządu jest prosty (acz autor nie przesądza, że trafny): skoro w Polsce istnieje tyle korporacji zawodowych, a kolejne grupy interesów chcą powołać następne korporacje, to prawo i gospodarka w Polsce powinny być w coraz lepszej kondycji, ponieważ coraz szersze pola życia publicznego zajmowane są przez samorządne organizacje. Jednak tak się nie dzieje i powstaje pytanie: dlaczego? Może przez fakt, że ich ilość nie przekłada się na jakość³⁴.

Ponadto dochodzi do pomieszania pojęć samorządu zawodowego, zawodu zaufania publicznego i wolnego zawodu. Są zawody zaufania publicznego, które nie mają samorządu (doradcy inwestyjni) i istnieją zawody, które nawet trudno uznać za wolne, a samorząd posiadają (diagności laboratoryjni). Inny jest też katalog osób mogących zakładać spółki partnerskie (tłumacze przysięgli)³⁵. Z drugiej strony powstaje pytanie, czy rzeczywiście trzeba aż tak bronić organizacjom zawodowym prawa do posiadania własnego samorządu, który by reprezentował ich interesy oraz bronił swoich członków w starciu z państwem. Obywatel wykonujący dany zawód powinien przecież móc liczyć na pomoc współobywateli pracujących w tym samym zawodzie.

Zdaniem autora konieczna jest likwidacja części zadań państwa (rządu i samorządów) i powierzanie maksymalnej części tych, które pozostałyby w rękach rządzących, organizacjom obywatelskim oraz przedsiębiorcom w drodze konkursów organizowanych na szczeblu centralnym. Badanie źródeł powstawania prawa odkrywa ponadto, jak wiele rozwiązań normatywnych nie służy ogółowi podatników, a zostało wprowadzone z przyczyn politycznych, zwiększając dług publiczny bez

³³ H. Kelsen, *Zagadnienie parlamentaryzmu*, przeł. A. Miller, Warszawa 1929, s. 17 i 18. Jest to polskie tłumaczenie pracy: *Das Problem des Parlamentarismus*, wyd. 1925.

³⁴ Autor rozwinął ten wątek w przygotowanej recenzji cytowanej książki R. Kmiecika, P. Antkowiaka i K. Walkowiak.

³⁵ Art. 88 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

pozytywnego wpływu na dobro ogółu³⁶. Trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie: czy obecność i stan norm prawnych nie wynika przede wszystkim z tego, komu i jaką przynoszą one korzyść? Zauważyć należy, iż raczej żadna organizacja społeczna ani przedsiębiorca nie zadłuży się nadmiernie, własnym kosztem, dla wykonywania deficytowych zadań publicznych, które nie zaspokajają potrzeb „szarego człowieka” (czyli upraszczając: nie zostaną przez niego kupione). Państwo i samorząd terytorialny natomiast tak postępują. Część z zadań publicznych musi być naturalnie dotowanych, żeby nie doszło do dyskryminacji uboższej i mniej zaradnej części ludności. O tym, które należy dofinansowywać, nie powinna decydować partyjna nomenklatura, a sami obywatele na najniższym poziomie lokalnym.

Z punktu widzenia obywatela problem polega również na tym, że obywatel nie może zrezygnować z usług państwa i samorządu, w którym jest umiejscowiony. Nie może – jeśli samorząd źle go obsługuje – zmienić samorządu bez zmiany zawodu, wykonywanej działalności lub miejsca zamieszkania. Jedyne, co mu pozostaje, to „zagłosować nogami” i wyemigrować. W demokratycznym państwie powinien istnieć samorządowy pluralizm, o ile nadal będzie to samorząd, a nie zbiór samodzielnych obywatelskich organizacji kontrolowanych przez instytucje niezależne od lokalnych układów politycznych. Rząd przestanie być wówczas „panem kraju”³⁷, a zastąpi go centralna, niezależna instytucja, obsadzana przez obywateli (w drodze losowania lub wyborów), będąca grantodawcą usług publicznych. Autor nie odrzuca więc państwa, jego władzy, ani nie propaguje rewolucji, czy zniesienia własności prywatnej³⁸. Optuje zaś za ograniczeniem państwa, prawa i samorządu w obecnym kształcie w drodze ewolucyjnego „wielkiego demontażu”.

Do przemyślenia pozostaje konstrukcja nadzoru nad instytucjami obywatelskimi: ze strony bądź wojewody, reprezentującego rząd centralny i stojącego na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego w regionie,

³⁶ Zob. materiały Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa (http://www.wsiz.rzeszow.pl/dzialalnosc_naukowo_badawcza/fontes/Strony/fontes.aspx).

³⁷ Wyrażenie zaczerpnięte z: M. Bożek, *Centralna administracja rządowa*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa-Poznań 2013, s. 157.

³⁸ Por. D. Grinberg, *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870-1914*, Warszawa 1994, s. 80.

bądź samorządu województwa wybieranego przez mieszkańców województwa. Jakby nie planować nowej administracji, obywatele, jako klienci administracji, muszą mieć wybór podmiotu, który na ich rzecz świadczy usługi publiczne. Konkurencja musi wystąpić również w biurokracji.

Nie można zapominać, że we współczesnym świecie państwa, a wraz z nimi ich obywatele, stają się zależni od międzynarodowych korporacji³⁹. Redefiniuje się pojęcie suwerenności. Jak zauważał Jerzy Bestry, dla korporacji „liczy się zysk, a nie sprawiedliwość społeczna”. Dążąc do jego maksymalizacji, przekształcają wiodące elementy życia społecznego pod kątem swojej marketingowej wizji. Finalnie, „państwo powoli przegrywa batalię o prawidłowość prowadzonych interesów gospodarczych – nasila się drenowanie społecznych pieniędzy przez ponadnarodowe korporacje, a presja międzynarodowej konkurencji zmusza rządy do wyścigu subwencyjnego”⁴⁰. Przekłada się to na namacalny kształt gospodarczy państwa: brak wyspecjalizowanego przemysłu, „drenaż mózgów”, przewaga sektora usług zależnego od międzynarodowych finansów, tworzenie specjalnych stref ekonomicznych na wzór średniowiecznych obszarów immunizowanych. Skoro bowiem specjalne strefy ekonomiczne są tak doskonałym środkiem rozwoju ekonomicznego, to dlaczego cały kraj nie stanowi jednej wielkiej strefy? Z drugiej strony może być tak, iż dzięki korporacjom obywatel uzyskuje to, czego nie otrzymałby od swego macierzystego państwa (np. możliwość autokreacji i rozwoju osobistego). Pytanie, czy ma to przełożenie na jego realny status materialny, pozwalający na wygospodarowanie czasu wolnego dla siebie i rodziny, czy wręcz odwrotnie: stanowi jedynie medialnie wykreowaną zastępczą rzeczywistość i odskocznię od problemów dnia codziennego.

Im wyższy szczebel biurokracji, tym mocniejsze powiązania wewnątrzsystemowe i oderwanie od problemów zwykłych ludzi. Zaś „rozwrost biurokracji państwowej następuje współcześnie wbrew oczywistemu

³⁹ O niebezpieczeństwach dla ludzkości ze strony światowych korporacji: A. Wierzbicki, *Teche_n: Elementy niedawnej historii technik informacyjnych i wnioski naukowoznawcze*, Warszawa 2011. O zawłaszczaniu państw i przekształcaniu aktywnych obywateli w bezwolne masy konsumentów przez korporacje: W. Nieciński, *Uwagi o ustroju sprawiedliwych nierówności*, Białystok 2008, s. 20.

⁴⁰ J. Bestry, *Suwerenność państwa w systemie wolnego rynku korporacyjnego*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010, s. 44.

przekonaniu, że wiąże się z marnotrawstwem państwowych pieniędzy i wprowadzeniem bałaganu administracyjnego⁴¹. Dlatego też ciężar administrowania własnymi sprawami nie powinien znajdować się na szczycie międzynarodowym – ponadnarodowym (unijnym) – krajowym (rządowym) – regionalnym (wojewódzkim) – lokalnym (samorządowym), ale najniższym: obywatelskim. Obywatele nie mogą pozwolić sobie na to, żeby narzucano im ponadnarodowe prawo tworzone przez obcą biurokrację.

Trzeba postawić pytanie, czy administracja obywatelska jest możliwa i jak mogłaby przynajmniej w zarysie wyglądać. Na pierwsze pytanie odpowiedź jest prosta i jasna: tak, administracja obywatelska jest możliwa. Skoro już teraz szkolenia dla bezrobotnych urząd pracy zleca podmiotom zewnętrznym, komornik przedsiębiorca wykonuje funkcje publiczne, to nie ma przeszkód, aby rolę urzędu spełniało przedsiębiorstwo lub organizacja społeczna. Zabieg ten się nie powiedzie, jeśli prawo i praktyka administracyjna będą zezwalać na występowanie patologii w funkcjonowaniu instytucji publicznych.

W pewnym sensie byłby to powrót do średniowiecznych zwyczajów, gdzie przecież pobór podatków był sprywatyzowany. Jednak – w przeciwieństwie do tamtych realiów – dzisiejsze zjawiska cywilizacyjne, takie jak: technika, mentalność, ustrój demokratyczny, opinia publiczna, media, Internet, sądownictwo administracyjne, kontrola państwowa pozwalają na objęcie procesów uobywatelniania i prywatyzacji administracji daleko większą kontrolą jakościową. Jeśli przykładowo miasto Lublin zajmuje się ochroną zabytków, orzekaniem o niepełnosprawności, rejestracją pojazdów, to nie ma przeszkód, aby czynności techniczne (typu: rejestracja, wydanie zaświadczenia itp.) wykonywane były przez organizacje pozarządowe lub w sposób z informatyzowany przez szczebel ogólnokrajowy, tak jak zamieniono wpis do gminnej ewidencji działalności gospodarczej na Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej⁴². Usługi administracyjne – o ile są konieczne – powinny być świadczone przez samych obywateli na rzecz innych obywateli, a nie

⁴¹ A. Zwoliński, *Etyka urzędnika*, Kraków 2012, fragment: *Wzrost biurokracji – mnożenie problemów* [online].

⁴² <http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=58425>; <https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine/> [dostęp 08.03.2013].

przez polityków czy biurokrację. W erze informacji brakuje uzasadnienia dla wydłużania drogi administracyjnej między obywatelem a organem administracji publicznej.

Pluralizm administracyjny jest konieczny. Nie można tworzyć monopolu i ta sama usługa administracyjna musi być świadczona przez różne, konkurujące ze sobą, podmioty obywatelskie. Obywatel winien móc wybrać, do której instytucji chce pójść załatwić daną sprawę. Powierzenie danej działalności administracyjnej jednej instytucji obywatelskiej na określonym obszarze spowoduje, iż wobec ścisłego określenia właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej taka instytucja rychło przekształciłaby się w zwykły, biurokratyczny urząd. Doszłoby wówczas do zamiany aparatu z rządowego na samorządowy, a potem z samorządowego na obywatelski. Wynik takiej zmiany byłby dla obywateli ujemny, gdyż mógłby wiązać się z obniżeniem jakości pracy urzędniczej, zwiększeniem korupcji i nepotyzmu, dyskryminacją, marnotrawstwem środków publicznych. Nie można również powierzać wykonywania zadań administracyjnych, podmiotom wytypowanym w drodze konkursu na czas nieokreślony, ale na okresy kilkuletnie, z możliwością powtórnego startowania w konkursie.

Chodzi także o to, żeby określoną sprawę można było załatwić w dowolnym urzędzie bez względu na to, gdzie dany urząd się znajduje. Obecnie przypisanie obywatela do urzędu jest ścisłe. Nie może on w urzędzie gminnym w miejscowości X załatwić sprawy, dotyczącej jego spraw w gminie Y, mimo że wszystkie gminy są z informatyzowane. Jak w każdym oddziale Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, w dowolnej części kraju można odebrać odpis KRS jakiegokolwiek spółki, mającej siedzibę w którymkolwiek z miast Polski, tak w dowolnym punkcie obsługi obywateli każdy powinien móc złożyć wniosek w dowolnej sprawie administracyjnej – również przez Internet lub na miejscu przy użyciu terminala z pomocą doradcy.

Dla podmiotów administrujących nie byłoby również problemu z dostępem do informacji i wprowadzaniem nowych danych dotyczących obywateli, skoro wszystkie gromadzone byłyby równolegle w zasobach administracji centralnej. Taki system byłby również systemem bezpiecznym – obecnie zniszczenie urzędu miasta grozi paraliżem dla mieszkańców. W proponowanym modelu destrukcja jednego ogniwa (na

przykład w wyniku powodzi), jakim byłby podmiot obywatelski załatwiający sprawy administracyjne, powodowałaby, że obywatele przenieśliby się zwyczajnie do podmiotu sąsiedniego. Na podobnej zasadzie działają oddziały i agencje banków: po zamknięciu jednej placówki klienci udają się do innej.

Powstaje pytanie o dokumentację papierową i jej przechowywanie, ale współczesne rozwiązania techniczne pozwalają na zeskanowanie dokumentu pierwotnego (lub w ogóle wprowadzenie go w wersji elektronicznej z wydaniem wnioskodawcy kopii z poświadczeniem zgodności z oryginałem), wpisanie go do bazy ogólnopolskiej i udostępnianie w każdym miejscu kraju. W przypadku awarii systemu dokument papierowy zawsze pozostałby w archiwum miejsca zamieszkania petenta, gdyż tam mógłby zostać przesłany i automatycznie wydrukowany na podobnej zasadzie, jak urządzenia komputerowe w bibliotece drukują rewers, bez względu na to, z jakiego miejsca na Ziemi zamówi się książkę.

Każdy powinien też mieć dostęp do elektronicznej bazy dokumentów dotyczących danej sprawy w domu przez Internet albo (przez wzgląd na bezpieczeństwo) w punkcie obywatelskim. Nie trzeba byłoby wówczas podróżować po czytelniach sądów rejestrowych czy archiwach urzędów. Należy jednocześnie dodać, iż usługi administracji nie powinny być płatne, skoro obywatel już raz zapłacił (w formie podatku) za utrzymywanie biurokracji.

Już obecnie wybór docelowego załatwienia sprawy dla obywatela jest szeroki: sam decyduje o tym, gdzie mają się urodzić jego dzieci, wybiera szkołę, w której mają się uczyć, bank, w którym trzyma pieniądze, przychodnię, w której się leczy, cmentarz, na którym zostanie pochowany. Mógłby więc wybierać również zakład ubezpieczeń społecznych i inne instytucje publiczne, o ile by musiały pozostać.

Skoro kompetencja tworzy organ administracji publicznej, to drogą do zmniejszenia biurokracji jest zabranie jej kompetencji do załatwiania spraw. Jeśli nie ma różnicy między biurokracją rządową a samorządową i obie są – cytując Cecila Parkinsona, notabene ministra w gabinecie Margaret Thatcher – „dobrze zorganizowaną zarazą”⁴³, to znaczy, że ta ostatnia staje się zbędna.

⁴³ Cytat z: http://pl.wikiquote.org/wiki/Cecil_Parkinson [dostęp 08.03.2013].

W prawie brakuje także pozytywnych bodźców, skłaniających do jego przestrzegania. Przepisy nastawione są na karanie postępków obywateli, a nie na nagradzanie legalnej pracy. Przepisy prawa podatkowego karzą za niepłacenie podatku, a nikt nie nagradza tych obywateli, którzy płacą w terminie. Łatwo sobie wyobrazić, o czym mówi się w behawioryzmie, że obywatele zdecydowanie chętniej przestrzegaliby prawa, gdyby ktoś ich za to nagradzał. Wysokość nagród i tak byłaby mniejsza od szkód, jakie ponosi państwo wskutek nieprzestrzegania prawa. W przeciwnym razie ludzie, ignorując prawa psychologii, będą budować osiedla, w których nikt nie będzie chciał mieszkać, tworzyć instytucje oświatowe, deformujące osobowość, planować miejsca rekreacji, wzbudzające gniew i agresję oraz... tworzyć prawo, którego nikt nie będzie przestrzegać⁴⁴.

Przedstawiana koncepcja wykracza poza opisywaną w nauce „wielosektorowość”⁴⁵. Nie chodzi o to, żeby sektor publiczny, prywatny i porządowy wspólnie świadczyły usługi publiczne, dzięki czemu usług na rzecz ludności będzie więcej, będą bardziej różnorodne i pojawi się więcej źródeł ich finansowania. Chodzi o to, żeby jak najmniej było właśnie tych usług, gdyż po pierwsze i tak nie są świadczone, a po drugie są zbyt niskiej jakości (opieka zdrowotna, zabezpieczenie społeczne). Wiele osób może mieć odczucie takie, jak pisał Errico Malatesta, iż „większość najistotniejszych funkcji socjalnych spełnia się poza rządem i bez jego udziału”⁴⁶. Zmieni się to, jeśli zakres ingerencji państwa i samorządu w życie obywateli się zmniejszy.

* * *

Autor zdaje sobie sprawę, że w rozdziale zabrakło odniesień do najnowszych trendów w teorii prawa oraz ekonomicznej analizy prawa. Pominięto także dorobek innych nauk, w tym przede wszystkim ekonomii, politologii, psychologii, socjologii i zarządzania. Należało ponadto podprzeć się dokonaniem metodologii nauki. Jak łatwo zauważyć, tekst

⁴⁴ Sparafrazowano cytaty z klasycznej już książki: J. Koziński, *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1998, s. 10.

⁴⁵ Por. D. Moron, *Zmiana roli państwa w polityce społecznej – od dominacji do wielosektorowości*, [w:] *Zawodność państwa...*, s. 71.

⁴⁶ Cytat za: http://pl.wikiquote.org/wiki/Errico_Malatesta [dostęp 11.03.2013].

jest owocem synkretyzmu intelektualnego, który przy dalszych studiach może zostać uzupełniony o różne wątki, budzące zainteresowanie autora (anarchizm, behawioryzm w prawie, marksizm, Radbruch) bez pomijania akcentu narodowego – niezależności wspólnoty narodowej od ponadnarodowej biurokracji. Biorąc pod uwagę, że rozdział jest szkicem pewnej koncepcji doktrynalnej, autor ma nadzieję rozwinąć go w drugim wydaniu niniejszego podręcznika. Kończąc, należy odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule: tak, samorząd jest potrzebny, ale z pewnością nie w takim kształcie, jaki istnieje w Polsce w I połowie XXI wieku. Rozwiązaniem może być albo rezygnacja z niego, albo wręcz odwrotnie: rozbudowa, zniesienie większości instytucji państwowych, zastąpienie reszty instytucjami samorządowymi i stworzenie państwa samorządowego.

LITERATURA

1. Abramowski E., *Rzeczpospolita przyjaciół. Wybór pism społecznych i politycznych*, oprac. D. Kalbarczyk, Warszawa 1986.
2. Bestry J., *Suwerenność państwa w systemie wolnego rynku korporacyjnego*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010.
3. Bojarski K., *Ile samorządu w samorządzie gospodarczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2012, nr 1.
4. Bożek M., *Centralna administracja rządowa*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa-Poznań 2013.
5. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
6. Chmielnicki P., *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa*, materiał online.
7. Dąbrowski K., *Modernizacyjna rola prawa a status prawny osób niepełnosprawnych*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Ruczkowski, Kielce 2011.
8. Dyrda A., *Pozytywizm pochowany żywcem? W obronie miękkiego pozytywizmu*, materiał online z XIX Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Państwa i Prawa (Jastrzębia Góra, 19-22.IX.2010).

9. Grinberg D., *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870-1914*, Warszawa 1994.
10. Guz T., *Rechtsphilosophische Analyse von Hans Kelsens Reiner Rechtslehre*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007.
11. *Intencje i skutki reformy szkolnictwa wyższego – dyskusja redakcyjna*, „Kultura i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
12. Jaworski W.L., *Projekt konstytucji*, Warszawa 1928.
13. Kaczmarczyk H., *Fiskalizm a opór podatkowy*, „Prawo. Administracja. Kościół” 2004, nr 1/2.
14. Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, oprac. T. Przeorski, przedm. J. Panejko, t. 1, Wilno 1935.
15. Kelsen H., *Zagadnienie parlamentaryzmu*, przeł. A. Miller, Warszawa 1929.
16. Klimczak B., *Paradoks instytucjonalny transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 74; „Ekonomia” 2009, nr 3.
17. Kmiecik R., *Formy samorządu korporacyjnego w Polsce – dwadzieścia lat doświadczeń państwa demokratycznego*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1.
18. Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
19. Kość A., *Rozumienie prawa we współczesnych teoriach pozytywizmu prawniczego*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007.
20. Kozielecki J., *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1998.
21. Laskowski P., *Szkice z dziejów anarchizmu*, wstęp D. Grinberg, Warszawa 2007.
22. Milejski B., *Wpływ jakości systemu prawnego na prestiż państwa*, „Rozprawy z zakresu nauk prawnych” 2012, nr 3.
23. Moroń D., *Zmiana roli państwa w polityce społecznej – od dominacji do wielosektorowości*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010.
24. Nieciński W., *Uwagi o ustroju sprawiedliwych nierówności*, Białystok 2008.

25. Radziejewicz P., *Państwo jako przedmiot poznania prawnego w świetle teorii Hansa Kelsena*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10.
26. Rott-Pietrzyk E., *Klauzula generalna rozsądku w prawie prywatnym*, Warszawa 2007.
27. Schambeck H., *Nauka prawa Hansa Kelsena*, przeł. A. Kustra, I. Wróblewska, „Studia Iuridica Toruniensia” 2011, t. 8.
28. Sowa J., *Bez państwa, czyli jak zdemokratyzować demokrację*, [w:] R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wstęp J. Sowa, Kraków 2007.
29. Stelmach J., *Spór o ekonomiczną analizę prawa*, [w:] *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Soniewiecka, Warszawa 2007.
30. Sulikowski A., *Opresywność pozytywizmu prawnego i jej postmodernistyczna krytyka*, [w:] *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury – tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, red. P. Kaczmarek, Ł. Machaj, Wrocław 2010.
31. Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
32. Sypniewski D., *Wpływ aktów normatywnych samorządu zawodowego na jakość prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1: *Jakość prawa*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012.
33. Wierzbicki A., *Teche_n: Elementy niedawnej historii technik informacyjnych i wnioski naukowoznawcze*, Warszawa 2011.
34. *Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym*, red. J. Bondaruk, Katowice 2011.
35. Wrzeszcz-Kamińska G., *Grupy interesu w okresie transformacji w Polsce*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131.
36. Wykrętowicz S., *Samorząd akademicki a wolność nauki*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131.
37. Załuski W., *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009.
38. Zwoliński A., *Etyka urzędnika*, Kraków 2012.

Józef Wróbel, Żanna Pleskacz
Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

ROZDZIAŁ IV

Finansowe uwarunkowania rozwoju lokalnego w Polsce

Przemiany systemowe, które dokonały się w Polsce przed ponad dwudziestu laty, przyniosły nowe możliwości rozwoju gospodarczego lokalnych społeczności, zamieszkujących tereny gmin czy powiatów. Przyjęty wówczas model podziału administracyjnego kraju doprowadził do utworzenia najpierw gmin, które stały się podstawową jednostką podziału administracyjnego. Po dziewięciu latach funkcjonowania podstawowego szczebla samorządu terytorialnego podjęto decyzję o utworzeniu drugiego szczebla podziału kraju, mianowicie powiatów samorządowych. Te dwa szczeble w systemie administracji publicznej stworzyły układ władzy i administracji samorządowej o charakterze lokalnym (wprowadzony jednocześnie podział terytorium kraju na szesnaście województw stworzył regionalną władzę i administrację samorządową).

Samorząd terytorialny pełni różnorodne funkcje. Jego zakres działalności obejmuje wiele spraw publicznych: w przypadku samorządu gminnego sprawy o znaczeniu lokalnym, samorządu powiatowego – zadania o charakterze ponadgminnym, natomiast w przypadku samorządu województwa zadania o charakterze wojewódzkim. Zadania samorządów najogólniej podzielić można na dwie kategorie: zadania własne i zadania zlecone.

Zadania własne samorządów terytorialnych można podzielić na cztery grupy: tworzenie i utrzymanie infrastruktury technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, utrzymanie czystości, zaopatrzenie

w energię, komunikacja publiczna itp.), tworzenie i utrzymanie infrastruktury społecznej (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, kultura fizyczna itp.), zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.), kształtowanie ładu przestrzennego (gospodarka terenami, ochrona środowiska itp.)¹.

Działania samorządu terytorialnego i prowadzona przez niego polityka znajdują swe miejsce w określonej przestrzeni geograficznej. W praktyce jest to wyraźnie określony wycinek tej przestrzeni zajmowany przez gminę, powiat i województwo.

Samorząd terytorialny pełni funkcje stanowiące (decyzyjne), a zarazem kontrolne i koordynacyjne w odniesieniu do procesów zagospodarowania przestrzeni gminy, powiatu lub województwa. Jednocześnie zadaniem samorządu jest rozwój sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej, stanowiących istotny warunek właściwego funkcjonowania podmiotów gospodarczych i decydujących w znacznym stopniu o jakości życia lokalnej społeczności.

Do realizacji powyższych zadań niezbędne stało się wyposażenie samorządów wszystkich szczebli w odpowiednie środki materialne w postaci mienia komunalnego i środki finansowe. Gwarancje systemowe, które zapewniają samorządom niezbędne środki finansowe, daje Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, która w artykule 167 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i dzieli dochody samorządowe na dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa².

Stosuje się wiele kryteriów klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wśród których najpowszechniej wskazuje się na dochody własne, tj. dochody tworzone przez wpływy trwale związane z ich budżetem, oddane samorządom bezterminowo i w całości. Uzupełnieniem takiej prostej klasyfikacji są dochody zewnętrzne (zasilające

¹ *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 16-17.

² Opracowano na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

budżety samorządów terytorialnych), które obejmują zbiór wpływów ze wszystkich pozostałych dostępnych źródeł³.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostkach samorządu terytorialnego określa, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami;
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych⁴.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być także środki z funduszy celowych.

Kształt finansów samorządowych ulegał zmianie na przestrzeni ostatnich lat. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 2006 roku⁵, wprowadziła zmiany do konstrukcji uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, które miały zastosowanie już do budżetu na rok 2007. Zmiany obejmowały rozszerzenie katalogu środków publicznych, o których była mowa w ustawie o finansach publicznych, między innymi o środki niepodlegające zwrotowi z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), stronom umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym – tj. o środki z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego.

Zmianie ulegała również metoda dystrybucji środków unijnych. W stosunku do projektów i programów unijnych objętych nową

³ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 169-177.

⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 120-121.

⁵ Zob. ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832), która znowelizowała tracącą moc ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Por. też ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

perspektywą finansową na lata 2007-2013 przyjęto inny system finansowania zadań dla beneficjentów. Finansowanie odbywało się przez dotacje rozwojowe dla jednostek sektora finansów publicznych będących beneficjentami tych środków, dla podmiotów, którym w ramach programu operacyjnego została powierzona na podstawie porozumienia lub umowy realizacja zadań beneficjentów oraz na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej. Dotacje rozwojowe przekazywane były z budżetu państwa w formie zaliczek lub zwrotu wydatków poniesionych na realizację programów operacyjnych finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Zlikwidowano jednocześnie – w odniesieniu do nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 – zasadę udzielania z budżetu państwa pożyczek na „prefinansowanie” zadań realizowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Istotnym elementem niezależności i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność finansowa, czyli możliwość samodzielnego decydowania o źródłach dochodów, jak również kierunkach ich wydatkowania. Majątkowe zasoby, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, muszą być wykorzystywane szczególnie odpowiedzialnie, gdyż wartości te są własnością publiczną.

Podstawowym warunkiem właściwego wykonywania przez samorząd terytorialny jego zadań jest wyposażenie go w odpowiednie środki finansowe. Podstawą samodzielną polityki finansowej gmin i powiatów są ich budżety. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy i stanowi roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a także przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych, wreszcie funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego⁶. Jak duże dochody ma gmina, zależy w dużym stopniu od poziomu jej rozwoju. Dochody poszczególnych samorządów to również wpływy wynikające z zarządzania majątkiem gminy, powiatu i województwa. Znaczącą część środków finansowych, szczególnie dla mniej zamożnych samorządów, stanowią subwencje i dotacje z budżetu państwa.

⁶ A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000, s. 10.

Źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych. Dochody własne gmin pochodzą również z wpływów z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, eksploatacyjnej oraz innych opłat stanowiących dochody gminy⁷.

Występują dwie podstawowe grupy wydatków zawartych w budżetach samorządu terytorialnego: wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Wydatki bieżące służą zaspokojeniu bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej, a wydatki majątkowe mają prowadzić do poprawienia jakości usług, jakie samorząd wykonuje na rzecz swojej wspólnoty. Zdecydowanie większe wydatki samorząd ponosi na realizację zadań bieżących.

Wydatki bieżące dzielą się na kilka podstawowych grup, wśród których największe kwoty pochłaniają wynagrodzenia wraz z pochodnymi, inne wydatki jednostek budżetowych oraz dotacje.

Drugą dużą grupę wydatków budżetu samorządowego stanowią wydatki majątkowe. Składają się one prawie w całości z środków przeznaczanych na zadania inwestycyjne, których zasadniczą cechą jest to, że ich realizacja przekracza okres jednego roku budżetowego, w rezultacie przynoszą powiększenie majątku gminy. Niewielka część pozostałych wydatków majątkowych przypada na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek komunalnych. Wydatki majątkowe stanowią zatem różnicę pomiędzy wielkością dochodów i niezbędnych wydatków na bieżące funkcjonowanie danej jednostki samorządu terytorialnego, określaną jako wolne środki na inwestycje. Uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich, a po wejściu Polski do Unii Europejskiej również na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE⁸.

Wielkość funduszy, jakimi gmina może dysponować na cele inwestycyjne, stanowi podstawę określającą ostateczny kształt programu

⁷ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Maciąg, W. Maciąg, M. Tomalak, *Budżet i finanse. Poradnik dla samorządowców*, Warszawa 2006, s. 69-89.

⁸ Ibidem, s. 245-259.

inwestycyjnego – finansowe ramy procesu inwestycyjnego. Szczególnie ważne jest, aby w ramach tworzenia założeń polityki finansowej zostały określone możliwości i limity wykorzystania dochodów własnych (z podatków oraz opłat) na realizację inwestycji oraz inne dostępne źródła finansowania. Ogólna kwota wszystkich środków, przeznaczonych w danym roku budżetowym na finansowanie inwestycji, określana jest jako tzw. budżet inwestycyjny.

Specyfika zagadnień związanych z działalnością inwestycyjną samorządu wynika z podstawowych cech procesu inwestowania:

- podjęcie inwestycji przez samorząd łączy się nie tylko ze znacznymi nakładami, ale także z długim (czasami kilkuletnim) okresem realizacji;
- realizacja inwestycji ma wpływ na budżet w latach następnych. Jej wybudowanie pociąga za sobą przyszłe wydatki eksploatacyjne, a zarazem warunkuje zmiany i rozwój na terenie oddziaływania inwestycji.

W tej sytuacji wieloletnie programy inwestycyjne, to jeden z podstawowych obszarów podejmowania decyzji, których skutki mają bezpośredni związek z osiąganiem wzrostu jakości życia mieszkańców zamieszkujących daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) w jednostkach samorządu terytorialnego to, z formalnego punktu widzenia, dokument, który przedstawia listę wybranych zadań inwestycyjnych, zatwierdzonych do realizacji w danej jednostce samorządu w ciągu 4-6 lat⁹. Jest traktowany jako narzędzie realizacji strategii rozwojowych. W rzeczywistości WPI to proces wprowadzający nową jakość zarządzania mieniem komunalnym, dzięki którym samorządy mogą prowadzić działalność inwestycyjną w sposób optymalnie służący celom rozwoju, a wydawanie pieniędzy publicznych może być prowadzone zgodnie z artykułem 44 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, umożliwiający terminową realizację zadań publicznych, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych

⁹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 199-201.

nakładów oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań¹⁰.

Proces wieloletniego planowania inwestycyjnego obejmuje usystematyzowanie metod przygotowania i wdrażania zadań inwestycyjnych, przeznaczania środków, głównie na te zadania, które przyczynią się zarówno do pobudzenia lokalnej gospodarki, oraz rozwoju w sferze społecznej, z uwzględnieniem zagadnień ochrony środowiska.

Mądrze i rozsądnie zbudowany wieloletni program inwestycyjny stanowi obligatoryjny dokument, który jest niezbędny przy pozyskiwaniu przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych z zewnętrznych źródeł finansowania. Do zewnętrznych źródeł finansowania należy zaliczyć:

- środki zwrotne w postaci pożyczek o charakterze preferencyjnym, kredytów komercyjnych zaciąganych w bankach i obligacji komunalnych emitowanych przez zainteresowane samorządy;
- fundusze Unii Europejskiej;
- projekty mieszane.

Zwłaszcza możliwość korzystania z funduszy europejskich przez polskie samorządy głównie w zakresie realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych spowodowała ogromny „boom” inwestycyjny i realizowanie przedsięwzięć, które w warunkach korzystania tylko ze środków własnych nie miały szans na realizację. Uznaje się bowiem, że dotacje unijne są jednym z najkorzystniejszych źródeł finansowania inwestycji. Stanowią bowiem bezzwrotną dopłatę samorządom z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także z Regionalnych Programów Operacyjnych, nawet do 85% wartości inwestycji.

W przypadku środków zwrotnych na uwagę zasługują pożyczki o charakterze preferencyjnym, pochodzące z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, czy też Nordyckiego Banku Inwestycyjnego. Instytucje te oferują atrakcyjne warunki dla kredytobiorcy (cena, harmonogram spłaty), finansują od 50% do 75% kosztów projektu. Finansowanie następuje głównie w formie długoterminowego kredytu inwestycyjnego na okres 10-15 lat.

¹⁰ Zob. w/w ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wpływ zjawisk kryzysowych w gospodarce światowej, a także i polskiej gospodarce sprawił, że od około czterech lat banki komercyjne udzielając kredytu jednostkom samorządu terytorialnego, podniosły znacznie koszt kredytu, skróciły okres kredytowania oraz wprowadziły szereg innych zastrzeżeń, co do możliwości jednostronnej zmiany warunków finansowania. Przez to stały się mało atrakcyjnym źródłem pozyskiwania środków finansowych przez samorządy.

Znacząco zmalało również zainteresowanie obligacjami komunalnymi głównie ze względu na wzrost ich oprocentowania narzucany przez bank emisyjny, skrócenie terminu wykupu i emisji obligacji komunalnych tylko w walucie polskiej, a także przez to, że ich zalety przez ostatnie lata przysłoniły fundusze unijne. Jeśli do tego doda się fakt, że łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostek samorządu terytorialnego, to jest to istotne ograniczenie w korzystaniu z tego źródła finansowania.

Interesującą propozycją realizowania inwestycji, która nie pociąga za sobą wzrostu zadłużenia gminy lub powiatu (aczkolwiek nie są to procedury proste i łatwe w polskim systemie prawa), są mieszane źródła zasilania finansowego. Jedną z nich jest na przykład realizacja inwestycji w partnerstwie publiczno-prywatnym. Wykorzystanie możliwości, jakie dają projekty mieszane, zmniejsza znacząco jednorazowe wydatki inwestycyjne w budżecie jednostek samorządu terytorialnego, ogranicza ich zadłużenie, a przy tym finansowanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zaliczane do limitu zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu.

Zagadnienia związane ze stymulowaniem lokalnego rozwoju gospodarczego stały się dziś jednym z głównych zadań lokalnych władz samorządowych. Stymulowanie wzrostu gospodarczego oraz usprawnienie zarządzania określoną jednostką samorządu terytorialnego to dwa najważniejsze cele, jakie te jednostki samorządowe powinny osiągnąć przez zbudowanie i konsekwentne wdrażanie strategii swojego rozwoju. Racjonalne administrowanie sprawami gminy bądź powiatu nie jest

możliwe bez stosowania starannego planowania i wprowadzania ustalonych planów w życie, czyli klasycznych narzędzi z zakresu zarządzania. Planowanie strategiczne konieczne jest wszędzie tam, gdzie radnym i pracownikom samorządowym zależy na podnoszeniu standardu życia mieszkańców oraz na kreowaniu warunków do wszechstronnego i trwałego rozwoju swojej gminy lub powiatu.

LITERATURA

1. Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000.
2. Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
3. Mackiewicz M., Malinowska-Maciąg E., Maciąg W., Tomalak M., *Budżet i finanse. Poradnik dla samorządowców*, Warszawa 2006.
4. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
5. Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.
6. *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.

Krzysztof Bojarski

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony

im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie

ROZDZIAŁ V

Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Trudno oprzeć się wrażeniu, że we współczesnym świecie zarządzanie jako takie jest wszechobecne. Zarządzane bowiem są przedsiębiorstwa, zarządza się ryzykiem, zarządza się inwestycjami, marką, budżetem domowym, a nawet czasem wolnym. Zarządzanie zrobiło zawrotną karierę, każdy chciałby być menadżerem i czymś zarządzać. Nie dziwi zatem fakt, że zarządza się również bezpieczeństwem. Problematyka zarządzania bezpieczeństwem jest zagadnieniem złożonym i wielowątkowym. Z uwagi na charakter tego problemu jest także wyzwaniem, któremu sprośnięcie rzutuje na możliwość niezakłóconego funkcjonowania i rozwoju państwa oraz społeczeństwa. Złożoność tego problemu wynika również z niejednoznaczności pojęcia „bezpieczeństwo”. Nie trzeba przypominać, iż bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą człowieka i wpływa na jego działalność, możliwość istnienia i rozwoju. Można powiedzieć więc w pewnym uproszczeniu, że wszystko zaczyna się od bezpieczeństwa i na bezpieczeństwie się kończy.

Pomimo fundamentalnej roli szeroko rozumianego bezpieczeństwa dopiero od lat dziewięćdziesiątych XX wieku zauważa się wyraźny renesans zainteresowania tą problematyką. Bezpieczeństwo jest dziś

przedmiotem zainteresowania wielu ośrodków badawczych o interdyscyplinarnym charakterze, skupiających prawników, politologów, socjologów, przedstawicieli nauk wojskowych. W konsekwencji dochodzi do pogłębienia konceptu bezpieczeństwa o różne jego wymiary, na przykład: bezpieczeństwo socjalne, ekologiczne¹. Natomiast rozważając to zagadnienie w kontekście państwa, często dokonuje się dychotomicznego podziału na bezpieczeństwo zewnętrzne (rozumiane jako ochrona terytorium wraz z zamieszkującą go ludnością) i bezpieczeństwo wewnętrzne (rozumiane jako gwarantowany przez prawo i instytucje porządek i bezpieczeństwo na określonym terytorium). Jednakże aktualnie ze względu na uwarunkowania zglobalizowanego świata, a zwłaszcza zagrożenia atakami terrorystycznymi różnego rodzaju, dostrzega się, iż sfery bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego wzajemnie się przenikają².

Bezpieczeństwo a zarządzanie

W tym miejscu trzeba również wspomnieć o bodaj najczęściej spotykanym określeniu zarówno w literaturze, jak i w dyskusjach publicznych, a mianowicie o bezpieczeństwie publicznym i porządku publicznym. Aktualnie bezpieczeństwo publiczne rozumie się jako stan, w którym ogółowi obywateli, nieoznaczonemu indywidualnie, jak również innym podmiotom nie zagraża żadne niebezpieczeństwo. Jednocześnie zaznacza się, iż zapewnienie jego należy do państwa. Natomiast porządek publiczny rozumie się jako możliwość zapewnienia prawidłowego funkcjonowania życia społecznego, jako stan stosunków społeczno-gospodarczo-politycznych oraz odpowiadających im instytucji prawnych, zapewniających możliwość realizacji praw i wolności człowieka³. Inaczej mówiąc, porządek publiczny odnosi się do tych zadań organów administracji publicznej oraz podmiotów administrujących, które wiążą się bezpośrednio z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie. Z uwagi jednak na to, iż są to pojęcia zbliżone,

¹ L.F. Korzeniowski, *Securitologia, nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, Kraków 2008, s. 35.

² *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 7 i 14.

³ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918 – 2009*, Toruń 2010, s. 21 i nast.

przyjmuje się często ich łączne używanie jako bezpieczeństwo i porządek publiczny. Tak zdefiniowane bezpieczeństwo wiąże się z potrzebą jego ochrony, a jego zagrożenie uzasadnia podjęcie określonych działań przez uprawnione podmioty w państwie⁴. Te działania to właśnie szeroko rozumiane zarządzanie bezpieczeństwem – zarządzanie, które dla swojej skuteczności i efektywności, w pełni powinno korzystać również z dorobku nauki o zarządzaniu.

Jednym bowiem z podstawowych pytań, jakie nasuwają się przy analizie tematycznego zagadnienia, jest problematyka samego zarządzania. W systemie administracji publicznej wiąże się to z pojęciem biurokracji, a zatem są to z jednej strony normy, zasady, założenia niezbędne do istnienia i funkcjonowania organizacji (administracji), z drugiej strony jest to sprawowanie władzy przez urzędników. W konsekwencji biurokrację często utożsamia się z administracją rozumianą jako ogół funkcji kierowniczych lub system organów zajmujący się administrowaniem. Administracja to także działanie o charakterze organizatorskim i usługowym. Wynika z tego w sposób naturalny, że mają do niej również zastosowanie zasady wywodzące się z zakresu szeroko rozumianego zarządzania⁵. Przez fakt, iż zarządzanie stało się tak modne, jednocześnie bardzo być może spowszedniało, co mogłoby sugerować dewaluację jego znaczenia. To jednak byłby błędny wniosek prowadzący do porażki w każdej dziedzinie, w której zamiast właściwego zarządzania dominowałyby chaos i nieporządek. Skuteczne bowiem zarządzanie warunkuje często sukces realizowanych działań, projektów i organizacji.

Z uwagi na to, że zarządzanie ma charakter interdyscyplinarny, w ramach tej nauki powstało wiele kierunków, nurtów i szkół. Nie wdając się w szczegóły natury doktrynalnej, warto w tym miejscu zasygnalizować kierunek systemowy i określić samo pojęcie zarządzania. Zarządzanie jest złożonym procesem i może być rozumiane jako zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne)

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 367 i nast.; S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 9 i nast.

⁵ W. Stelmach, *Władza i kierowanie, Teorie i praktyka*, Warszawa 2010, s. 74 i nast.

i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji (w sposób sprawny i skuteczny). Zwraca się uwagę zwłaszcza na zapewnienie sprawnego i skutecznego osiągnięcia celów organizacji. Istotę zarządzania dobrze oddaje podejście systemowe wskazujące, że system jest wzajemnie powiązanym zespołem elementów funkcjonujących jako całość. Spojrzenie systemowe akcentuje również znaczenie podsystemów – systemów w ramach szerszego systemu. Ze względu na ich współzależność, zmiana w jednym podsystemie może wpłynąć na inne podsystemy⁶. Zatem podejście systemowe traktuje organizację jako jednorodny, celowy system składający się z wzajemnie powiązanych części, które przyczyniają się do powodzenia całości. Podejście to umożliwia spojrzenie na organizację jako całość, a zarazem jednocześnie jako na część szerszego otoczenia zewnętrznego. W teorii tej zwraca się również uwagę na problem tzw. obszarów kluczowych, które przesądzają o sprawności i sukcesie organizacji. Organizacja powinna koncentrować się na tych obszarach, jednocześnie eliminując tzw. „wąskie gardła”, które obniżają sprawność i są źródłem niepowodzeń. Dlatego też podejście systemowe sprawdza się najbardziej w procesach studyjno-koncepcyjnych i sztabowych⁷. Odpowiedzią natomiast systemu zarządzania na ważne problemy pojawiające się w trakcie funkcjonowania organizacji jest strategia. Rola strategii jest duża, ponieważ określa ona, w jaki sposób należy prowadzić działalność organizacji. Z jednej strony ma charakter antycypacyjny, tzn. antycypuje zmiany, jakie muszą nastąpić w dotychczasowych wzorcach działań, a z drugiej strony adaptacyjny, tzn. musi dostosować wcześniej ustalone wzorce działań do rozpoznanych i zidentyfikowanych zmian, jakie zachodzą w otoczeniu organizacji⁸.

Opierając się o ten krótki wywód dotyczący zagadnień związanych z zarządzaniem, łatwiej można zrozumieć i zgodzić się z tezą, że zarządzanie jest potrzebne, a wręcz konieczne również w dziedzinie bezpieczeństwa. W dziedzinie, która przecież warunkuje możliwość funkcjonowania i rozwoju innych sfer życia publicznego, a także prywatnego. Na bezpieczeństwo trzeba bowiem patrzeć szeroko jako na

⁶ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2000, s. 37 i 86 i nast.

⁷ *Leksykon zarządzania*, red. A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak, Łódź 2005, s. 19.

⁸ J. Rokita, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 2005, s. 32 i nast.

system (podsystemy) powiązanych ze sobą elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i które muszą być skutecznie zarządzane zarówno w sytuacji zarówno braku, jak i wystąpienia zagrożenia.

Skoro zatem istnieje możliwość minimalizacji lub eliminacji zagrożenia przez celowe oddziaływanie człowieka, to zarządzanie bezpieczeństwem – przeciwdziałaniem niebezpieczeństwu – jest możliwe i wskazane⁹. Zgodnie zaś z Konstytucją RP główny ciężar odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa (zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego) spoczywa na administracji rządowej¹⁰. Nie oznacza to jednak, iż jednostki samorządu terytorialnego pozbawione są kompetencji w zakresie szeroko rozumianego zarządzania bezpieczeństwem. Przeciwnie, rola tych jednostek w sferze bezpieczeństwa jest duża i wynika bezpośrednio z koncepcji ustrojowych, a przede wszystkim z zasady decentralizacji administracji publicznej. Poza tym trzeba również rozróżnić zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach „normalnych” (w których nie występują przesłanki do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych) oraz na zarządzanie bezpieczeństwem w stanach nadzwyczajnych.

Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach normalnych

Odwołując się ponownie do Konstytucji RP, należy stwierdzić, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję ani ustawy dla organów innych władz publicznych, a zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z tym, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może także zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych¹¹. W polskim ustroju państwowym podstawową wspólnotą terytorialną na szczeblu lokalnym odpowiedzialną za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców jest

⁹ T. Hanausek, *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*. „Zeszyt Naukowy European Association for Security” 2001, nr 4, s. 36-39, cyt. za L.F. Korzeniowski, op. cit., s. 37.

¹⁰ Art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹¹ Art. 163 i art. 166 Konstytucji RP.

gmina. Do jej zakresu działania należy bowiem większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Natomiast sprawami o charakterze ponadgminnym zajmuje się powiat. Oczywiście powiat obok zadań własnych (ustawodawca posłużył się w tym przypadku wyliczeniem przedmiotowym bez konstrukcji klauzuli generalnej) realizuje także zadania z zakresu administracji rządowej¹². Zaś samorząd na szczeblu wojewódzkim wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru ani kontroli, nie są też organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym¹³. Samorządowi terytorialnemu przysługuje więc domniemanie odpowiedzialności za sprawy publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych, a ponadto w przypadku gminy należy podkreślić, iż wykonuje ona wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

Zasadniczy zakres działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, obejmuje zatem zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, w tym między innymi sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego¹⁵. Gminna wspólnota samorządowa realizuje te zadania za pośrednictwem swoich organów, tj. rady gminy i wójta. Rada gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym, jest kompetentna we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy. Natomiast w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju

¹² Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1592 z późn. zm.).

¹³ Art. 4, i art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.).

¹⁴ Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP

¹⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).

i bezpieczeństwa publicznego; ma również kompetencje do stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności¹⁶.

Organem wykonawczym jest wójt, który realizuje uchwały rady gminy i zadania gminy (w tym również ze sfery bezpieczeństwa), w tym: opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku niecierpiącym zwłoki może wydać przepisy porządkowe, w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, a wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu¹⁷.

Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, powiat realizuje zadania własne, do których także zaliczane są sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, (w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska)¹⁸. Zatem opierając się o ustawę ustrojową w odniesieniu do organów powiatu, należy wskazać, iż rada powiatu między innymi: uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony i bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego, a w określonych sytuacjach może wydawać przepisy porządkowe obowiązujące na terenie powiatu¹⁹. Zarząd może wydawać uchwały kierowane do powiatowych jednostek organizacyjnych, a w przypadkach niecierpiących zwłoki uprawniony jest do uchwalania (w zastępstwie rady powiatu) przepisów porządkowych²⁰.

¹⁶ Ibidem, art. 18, art. 40 ust. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 2.

¹⁷ Ibidem, art. 31a, art. 31b, art. 41.

¹⁸ Art. 4 ust. 1 pkt 15 i pkt 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

¹⁹ Ibidem, art. 12 pkt 9b i 9d, art. 41.

²⁰ Ibidem, art. 42.

W przypadku powiatu należy także pamiętać o szczególnej pozycji ustrojowej starosty, który będąc członkiem zarządu, ma także własne kompetencje, na przykład: opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sytuacjach mogących spowodować znaczne straty materialne podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu²¹.

Natomiast samorząd województwa, którego organami są sejmik województwa i zarząd województwa, jak było już wyżej wspomniane, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zatem do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej, wśród których można wskazać na przykład zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażania i utrzymywania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych²². Poza tym urzędy marszałkowskie wykonują w zakresie bezpieczeństwa zadania takie, jak: współdziałanie z wydziałem zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego w sytuacjach nadzwyczajnych i przy tworzeniu grup roboczych do zwalczania klęsk żywiołowych, podejmowanie czynności związanych z wykonywaniem poleceń wojewody wydawanych w sytuacjach nadzwyczajnych, określanie zadań dla jednostek organizacyjnych urzędu na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i kontrola ich realizacji oraz organizowanie szkolenia pracowników urzędu i podległych jednostek organizacyjnych w zakresie spraw obronnych i bezpieczeństwa publicznego. Ponadto marszałek województwa może podejmować decyzje zamiast zarządu w sprawach nadzwyczajnych, niecierpiących zwłoki, jeżeli wiąże się to z bezpośrednimi zagrożeniami

²¹ Ibidem. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych w przypadku, o którym mowa w art. 42 ust. 2. Zob. art. 34 ust. 1a i ust. 2.

²² Art. 2, 6, 14 ust. 1 pkt 9 i 14, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

interesu publicznego, zdrowia i życia, a także w innych sytuacjach, które mogą doprowadzić do znacznych strat materialnych²³.

Przedstawione wyżej zadania jednostek samorządu terytorialnego nie wyczerpują oczywiście katalogu zadań, które są przez te jednostki realizowane, a odnoszą się do sfery bezpieczeństwa. Jeżeli bowiem chodzi o sytuacje normalne, czyli takie, w których nie zachodzą przesłanki do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, to zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego odnosić się będzie przede wszystkim do realizowania przez organy tych jednostek ustawowych zadań, związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem, a wynikających z ustaw szczególnych. Zatem oprócz zadań już wyżej wymienionych należy wskazać na przykład na to, że: wójt jest organem nadzoru nad zgromadzeniami publicznymi organizowanymi na terenie gminy, a w ramach tego nadzoru w stosownych okolicznościach może wydać decyzję o zakazie zgromadzenia czy o jego rozwiązaniu²⁴; wójt wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej lub odmawia jego wydania²⁵; zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁶, w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁷, wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę, zaś w zakresie zarządzania kryzysowego, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym

²³ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 180.

²⁴ Art. 8 i art. 12 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.).

²⁵ Art. 29 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.).

²⁷ Art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).

na terenie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z tym, do zadań wójta należy²⁸: 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego, 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, 5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym, 6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Oczywiście zadania te wykonywane są przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy. Organem pomocniczym w omawianym zakresie jest zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wójta, który zarazem określa jego skład.

Jeśli chodzi o szczebel powiatowy, to szereg uprawnień z zakresu zarządzania bezpieczeństwem przypisanych jest staroście w oparciu o ustawy szczególne z uwagi na to, że pełni on funkcję organu sprawującego administrację ogólną w powiecie i ponosi tym samym odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa, w tym w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem nie wymieniacz wszystkich kompetencji, przykładowo należy wskazać, iż: starosta ma prawo żądać od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia i przywrócenia porządku publicznego²⁹; w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, starosta może wydać komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego

²⁸ Art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

²⁹ Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287 poz. 1687 z późn. zm.).

zagrożenia³⁰. Trzeba także wspomnieć, iż w strukturze organizacyjnej powiatu działa komisja bezpieczeństwa i porządku³¹, utworzona w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców powiatu, na czele którego stoi starosta.

Również w przypadkach szczególnych, ale nieuzasadniających wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na obszarze powiatu, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta. Katalog uprawnień starosty w tym zakresie został ukształtowany analogicznie do uprawnień wójta, wyżej już przedstawionych, dlatego warto jedynie podkreślić jedynie fakt, iż realizacja zadań starosty z zakresu planowania cywilnego pozwala mu na wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego oraz zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego. Starosta, podobnie jak wójt, wykonuje zadania w sprawach zarządzania kryzysowego przy pomocy właściwej komórki organizacyjnej starostwa powiatowego. Organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego, ukształtowany analogicznie do zespołu gminnego. Natomiast w przypadku centrów zarządzania kryzysowego, ustawodawca wprowadził obowiązek ich utworzenia (inaczej niż przy centrum gminnym). Zadania powiatowego centrum zarządzania kryzysowego odpowiadają zadaniom wojewódzkiego centrum³².

Na szczeblu województwa samorządowego kompetencje organów tego samorządu w zakresie bezpieczeństwa mają w większym stopniu charakter prewencyjny, ze względu na to, iż w sferze kompetencji wojewody pozostawiono przede wszystkim reagowanie na stan zagrożenia bezpieczeństwa. Tym niemniej, na przykład sejmik województwa uchwala program ochrony powietrza, marszałek województwa jest odpowiedzialny za stan wałów przeciwpowodziowych, w pozwoleniach wodnoprawnych ustala rodzaj urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią, zatwierdza program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, ma prawo

³⁰ Art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

³¹ Art. 38a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

³² Art. 16 ust. 2, art. 17 i art. 18 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89 poz. 590 z późn. zm.).

wstrzymać w drodze decyzji działalność powodującą wytwarzanie odpadów w sytuacji, gdy zagraża to bezpieczeństwu środowiska³³.

Zarządzanie bezpieczeństwem w stanach nadzwyczajnych

Jeśli zaś chodzi o zarządzanie bezpieczeństwem w stanach nadzwyczajnych, należy podkreślić, że organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji z uwzględnieniem pewnych szczególnych uregulowań przewidzianych w odpowiednich ustawach o stanach nadzwyczajnych.

W przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej, dla zapewnienia sprawnej pracy organów kierowania działaniami nadzwyczajnymi, tworzona jest odpowiednia struktura organizacyjno-sztabowa na którą się składają: gminne centrum reagowania, powiatowe i wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego oraz rządowy zespół koordynacji kryzysowej. Do zadań tych zespołów należą w szczególności: monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji, realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej, realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej³⁴. Zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³⁵, w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia kierują: wójt – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu, minister właściwy do spraw wewnętrznych – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

³³ J. Korczak, *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 103 i nast.

³⁴ A. Dawidczak, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, Łódź 2006, s. 82.

³⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

Zatem zgodnie z art. 9 tej ustawy, właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kierując działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może w tym zakresie wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Ponadto w zakresie powyższych działań wójt może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić wyżej opisane uprawnienia wójta oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Natomiast właściwy miejscowo starosta w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W zakresie tych działań starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. W przypadku niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić wyżej określone uprawnienia starosty oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

Jeśli zaś stan klęski żywiołowej wprowadzono na terenie województwa, właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu

zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze tego województwa. W tym też zakresie wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Podobnie w czasie stanu wyjątkowego, organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym³⁶. Według tej ustawy, w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa, działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli, lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, wykonuje Prezes Rady Ministrów, zaś w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa – właściwy wojewoda. Jeśli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów lub z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

Zaś w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach

³⁶ Art. 8, art. 9 i art. 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej³⁷, w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy. W czasie tego stanu wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa. Wojewoda w czasie stanu wojennego w szczególności: ocenia zagrożenia, wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia, występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie, określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego, koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa, może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W zakresie działań, o których mowa wyżej, wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także z obroną cywilną.

Jeśli zaś organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa

³⁷ Art. 9, art. 13 i art. 14 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów lub z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego.

Podsumowanie

Podsumowując tematyczne zagadnienie, należy stwierdzić, iż sama problematyka bezpieczeństwa jest problematyką bardzo złożoną ze względu na bardzo szeroki i interdyscyplinarny charakter bezpieczeństwa jako takiego. Szczególnej uwagi wymaga fakt, iż zarządzanie bezpieczeństwem, zgodnie z zasadą decentralizacji administracji publicznej, w znacznej mierze zostało powierzone organom jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla. Ze względu na podstawową zasadę, na której oparty został ustrój samorządu terytorialnego, a mianowicie zasadę pomocniczości, jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli, co do zasady właśnie, nie są dla siebie jednostkami hierarchicznie podrzędnymi i nadrzędnymi. Ma to oczywiście swoje konsekwencje w kwestii zarządzania bezpieczeństwem, która szczególnie wymaga sprawności i jasności w podziale zadań i kompetencji. Dlatego pamiętając, iż kształtowanie administracji publicznej jest ze swej istoty działaniem ciągłym i nigdy nie zakończonym, należy dążyć do upraszczania i porządkowania zadań oraz roli poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania bezpieczeństwem tak, by to zarządzanie istotnie spełniało wymóg sprawności i efektywności działania administracji (z wykorzystaniem doświadczeń nauk o zarządzaniu) i w konsekwencji zapewniało bezpieczeństwo społeczności lokalnych i regionalnych.

LITERATURA

1. *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
2. Dawidczak A., Gryz J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, Łódź 2006.
3. Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2000.
4. Hanausek T., *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpečnost' a ochrana majetku*. „Zeszyt Naukowy European Association for Security” 2001, nr 4.

5. Korczak J., *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
6. Korzeniowski L.F., *Securitologia, nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznej*, Kraków 2008.
7. *Leksykon zarządzania*, red. A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak, Łódź 2005.
8. Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
9. Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
10. Rokita J., *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 2005.
11. Stelmach W., *Władza i kierowanie, Teorie i praktyka*, Warszawa 2010.
12. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Aneta Pawłowska

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej,

Uniwersytet Jagielloński;

Pracownia Badań nad Samorządami

ROZDZIAŁ VI

Nowe technologie w zarządzaniu informacją turystyczną przez samorząd lokalny

Wprowadzenie

Działania w zakresie rozwoju turystyki, w tym promocji i udzielania informacji turystycznej, należą do ustawowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Technologie informacyjno-komunikacyjne, określane również jako nowe technologie (ang. ICT – *information and communication technology*) służą udostępnieniu informacji turystycznej w innowacyjny sposób. Adam Pawlicz definiuje ICT jako *ogół cyfrowych technik przetwarzania informacji wspierających procesy zarządzania zasobami organizacji oraz komunikacji z partnerami zewnętrznymi*¹. Ich zastosowanie w szeroko definiowanej turystyce, w tym także w informacji turystycznej, wiąże się ze wzrastającą popularnością i dostępnością internetowych, interaktywnych i multimedialnych kanałów dystrybucji informacji. Kolejnym zagadnieniem są zmieniające się potrzeby uczestników ruchu turystycznego w zakresie

¹ A. Pawlicz, *E-turystyka. Ekonomiczne problemy implementacji technologii cyfrowych w sektorze turystycznym*, Warszawa 2012, s. 16.

dostępu i korzystania z informacji – w czasie rzeczywistym, przy użyciu urządzeń mobilnych z dostępem do Internetu oraz przy korzystaniu z usługi geolokalizacji.

Niniejszy rozdział składa się z dwóch części. W pierwszej części zamieszczono przegląd zagadnień z zakresu ustawodawstwa i dokumentacji, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania informacją turystyczną na poziomie lokalnym samorządu terytorialnego, tj. w gminach. W drugiej części omówiono wybrane możliwości zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w informacji turystycznej w perspektywie promocji miejscowości i regionów turystycznych przez samorządy lokalne.

Budowa konkurencyjności turystycznej danego obszaru obejmuje także odpowiednie eksponowanie jego atrakcyjności w informacjach kierowanych do grup docelowych, m.in. turystów, mieszkańców, organizatorów turystyki, inwestorów. Wykorzystanie nowych technologii, zwłaszcza sieci internetowej, przez gminę sprzyja dotarciu z przekazem promocyjnym do szerszej grupy odbiorców². Ułatwia to dostęp, wyszukiwanie i korzystanie z informacji turystycznej udostępnionej w atrakcyjnej wizualnie i funkcjonalnie formie przy użyciu sieci internetowej, telefonii komórkowej, urządzeń mobilnych – komputerów osobistych, telefonów komórkowych, smartfonów, tabletów czy multimedialnych infokiosków.

Technologie informacyjno-komunikacyjne stały się istotną kwestią w wielu dziedzinach życia i gospodarki. Wykorzystanie nowych technologii w zarządzaniu informacją turystyczną wpisuje się w zagadnienia związane z szeroko definiowaną innowacyjnością w sektorze usług³. W badaniach nad innowacjami w turystyce, rozwiązania technologiczne należą przede wszystkim do innowacji procesowych oraz produktowych/usługowych⁴. Jak zaznaczył Stanisław Miecznikowski, w latach 1975-2005 sektor turystyczny zaadoptował trzy fale innowacji ITC: lata

² K. Peszat, A. Płoszaj, D. Batorski, *Technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Warszawa 2012, s. 10.

³ J. Osiadacz, *Innowacje w sektorze usług – przewodnik po systematyce oraz przykłady dobrych praktyk*, Warszawa 2012, s. 37-38.

⁴ A.-M. Hjalager, *A review of innovation research in tourism*, „Tourism Management” 2010, nr 31, s. 1-12.

70. XX w. – komputerowy system rezerwacji (Computer Reservation System – CRS); lata 80. XX w. – globalny system dystrybucji usług turystycznych (Global Distribution System – GDS); połowa lat 90. XX w. – komunikowanie się przez Internet⁵. Adam Pawlicz podkreśla, że sektor turystyczny jako jeden z pierwszych zaaplikował nowe technologie w swojej działalności na szeroką skalę⁶.

Przedmiot informacji turystycznej

Szczegółowe wytyczne odnośnie organizacji i funkcjonowania informacji turystycznej przedstawiono w dokumencie pt. „Polski System Informacji Turystycznej” (PSIT), opracowanym przez Polską Organizację Turystyczną w 2010 roku. Dokument dotyczy utworzenia spójnego systemu informacji turystycznej na terenie całej Polski na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, złożonego zarówno z informacji analogowej (punkty i centra informacji turystycznej, oznakowanie turystyczne), jak i cyfrowej, obejmującej rozwiązania oparte o technologie komunikacyjno-informacyjne.

W definicjach informacji turystycznej podawanych przez różnych autorów można wyróżnić płaszczyznę wspólną – dotyczy ona atrakcyjności turystycznej: walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego oraz dostępności komunikacyjnej. We wspomnianym dokumencie podkreślono, że informację turystyczną tworzą trzy zasadnicze elementy: uporządkowany zbiór danych służących turystom i organizatorom turystyki, sieć centrów i punktów informacji turystycznej oraz metodologia gromadzenia, przetwarzania, weryfikowania i udostępniania danych dotyczących różnych kwestii związanych z organizacją i realizacją wyjazdu turystycznego. Kluczowe znaczenie w systemie informacji turystycznej mają informacje na temat walorów turystycznych i bazy turystycznej⁷. Adresatami i odbiorcami informacji turystycznej mają być więc przede wszystkim turyści, jednak w grupach docelowych można wyróżnić także mieszkańców regionów i miejscowości

⁵ S. Miecznikowski, *Rynek technologii informatycznych i jego wykorzystanie w sektorze turystycznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2006, nr 7, s. 19-21.

⁶ A. Pawlicz, *E-turystyka...*, s. 32.

⁷ *Polski System Informacji Turystycznej*, red. M. Bucholz, Warszawa 2010, s. 11-12.

turystycznych, animatorów i promotorów turystyki, organizatorów imprez turystycznych, potencjalnych inwestorów, władze lokalne i regionalne⁸. Informacja turystyczna spełniać powinna cztery zasadnicze funkcje: informacyjną (szczególnie w stosunku do turystów); współdecyzyjną, wyrażającą się we wpływie wywieranym na turystę w kwestii dotyczącej zakupu substytucyjnych bądź komplementarnych dóbr turystycznych; stymulującą i zwiększającą popyt turystów na dobra i usługi w miejscach recepcji ruchu turystycznego oraz funkcję kształtującą równowagę na rynku turystycznym⁹.

Wśród podstawowych form udostępniania informacji turystycznej wymieniane są¹⁰:

- informacja w centrach i punktach informacji turystycznej, również w biurach podróży, hotelach i innych obiektach turystycznych;
- informacja dostępna w turystycznych serwisach informacyjnych na stronach www;
- informacja skierowana do turysty przez sieci komórkowe;
- filmy poświęcone tematyce turystycznej, audycje radiowe i inne;
- prasa turystyczna;
- opracowania o charakterze przewodników, folderów, map turystycznych, broszur informacyjnych udostępniane bezpłatnie lub odpłatnie w punktach informacji turystycznej bądź obiektach turystycznych;
- informacja przekazywana przez pilotów wycieczek i przewodników turystycznych;
- tablice informacyjne przy obiektach turystycznych i na trasach turystycznych.

System informacji turystycznej, zarówno w formie analogowej, jak i cyfrowej, obejmować powinien dane i informacje użyteczne z punktu

⁸ B. Meyer, *Informacja w procesie obsługi ruchu turystycznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2006, nr 7, s. 225-229.

⁹ A. Rapacz, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, red. R. Gałęcki, Łowicz 2004, s. 104.

¹⁰ R. Faracik, R. Pawlusiński, *Usługi i zagospodarowanie turystyczne*, [w:] *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2012, s. 182-183.

widzenia grup docelowych – w przypadku gmin dotyczą one atrakcyjności turystycznej w skali lokalnej¹¹. Są to w szczególności:

- walory i atrakcje turystyczne (Tabela 1.):

Tabela 1. Walory i atrakcje turystyczne w informacji turystycznej

Walory i atrakcje turystyczne		
wypoczynkowe	poznawcze	specjalistyczne
obszary: nadmorskie, pojezierne, nizinne, wyżynne, górskie	osobliwości przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem różnych form ochrony	turystyka wodna: kajakowa, żeglarska, wędkarstwo oraz formy bliższe rekreacji: windsurfing itp.
	dobra kultury, w tym tradycyjnej kultury ludowej	turystyka rowerowa, narciarstwo, jazda konna, taternictwo (alpinizm), speleologia, łowiectwo
	współczesne osiągnięcia cywilizacyjne i kulturalne w zakresie kultury materialnej i niematerialnej	różne formy spędzania czasu wolnego, bliskie rekreacji, np. survival i formy pochodne, baloniarstwo, lotniarstwo we wszystkich jego odmianach

Źródło: *Polski System Informacji Turystycznej*, red. M. Bucholz, Warszawa 2010, s. 12-14.

- zagospodarowanie i usługi turystyczne:
 - informacja turystyczna (punkty i centra);
 - baza noclegowa, baza gastronomiczna;
 - szlaki turystyczne;
 - biura podróży, ze szczególnym uwzględnieniem biur recepcyjnych;
 - transport, przewodnictwo;
 - baza kulturalno-rozrywkowa;
 - baza rekreacyjno-sportowa, w tym wyciągi narciarskie;
 - wypożyczalnie sprzętu turystycznego i rekreacyjnego, samochodów;
 - usługi publiczne, m.in. banki i bankomaty, służba zdrowia;
 - policja, TOPR, GOPR i WOPR;

¹¹ *Polski System Informacji Turystycznej*, op. cit., s. 12-14.

- produkt turystyczny:
 - turystyka miejska i kulturowa;
 - turystyka aktywna, między innymi piesza nizinna, górską, narciarską, rowerową, konną, wodną;
 - turystyka uzdrowiskowa;
 - turystyka na obszarach wiejskich;
 - turystyka biznesowa, między innymi kongresy, szkolenia, imprezy typu *incentive*;
 - turystyka przygraniczna i tranzytowa;
 - turystyka weekendowa;
 - turystyka pielgrzymkowa;
 - turystyka specjalistyczna (hobbystyczna).

Miejsce informacji turystycznej w zadaniach gminy

Aby przedstawić miejsce informacji turystycznej w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego, należy określić kontekst organizacyjny dla zarządzania turystyką w skali lokalnej. Od 1991 do 1999 roku organem zarządzającym turystyką na poziomie centralnym był Urząd Kultury Fizycznej i Sportu (UKFiT), dlatego też nie można mówić o znaczącej roli samorządu terytorialnego w zarządzaniu turystyką ani informacją turystyczną. Po 1999 roku zarządzanie turystyką zostało przypisane początkowo do Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, a kolejno do Ministerstwa Gospodarki (do 2007 r.) i Ministerstwa Sportu i Turystyki (obecnie). Powstała w 2010 roku na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. Polska Organizacja Turystyczna (POT), podlegająca Ministerstwu Sportu i Turystyki, wyraźnie decentralizuje zadania w zakresie turystyki, przydzielając je jednostkom samorządu terytorialnego – gminom, powiatom i województwom¹².

Według „Ustawy o samorządzie gminnym” działania w zakresie rozwoju i zarządzania turystyką są zadaniami własnymi gmin. Informacja turystyczna należy do szeroko definiowanej promocji gminy. W Tabeli nr 2 przedstawiono zadania gmin na rzecz rozwoju turystyki na podstawie wybranych ustaw i dokumentów. Uwzględniono działania

¹² Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689 z późn. zm.).

mające istotny wpływ na późniejsze tworzenie w/w zasobów systemu informacji turystycznej.

Tabela 2. Zadania gminy w zakresie informacji turystycznej

Nazwa dokumentu	Zadania gminy w zakresie świadczenia lub wsparcia tworzenia systemu informacji turystycznej
Ustawa o usługach turystycznych	ewidencja obiektów noclegowych, kategoryzacja i ewidencja pól biwakowych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce ich położenia
Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych	wydanie zezwolenia lub zakazu organizowania imprezy masowej
Ustawa o samorządzie gminnym	realizacja zadań własnych w zakresie promocji gminy
Ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej	wsparcie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej na poziomie lokalnym poprzez współpracę z organizacjami turystycznymi
Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	ewidencja zabytków przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy
Ustawa o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich	zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach przez jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie
Ustawa o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych	zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w obszarze określonym ustawą
Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych	działania związane z występowaniem o nadanie obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz późniejsze zarządzanie uzdrowiskami
Marketingowa Strategia Polski w sektorze turystyki w latach 2008–2013	opracowywanie regionalnych dokumentów w zakresie promocji turystyki, np. strategii promocji turystycznej województw oraz strategii promocji na szczeblu subregionalnym i lokalnym

Źródło: opracowanie własne.

Według ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, POT koordynuje współpracę administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przedsiębiorców z dziedziny turystyki, samorządu gospodarczego i zawodowego oraz stowarzyszeń w zakresie rozwoju turystyki. Do

zadań POT zaliczono także tworzenie regionalnych organizacji turystycznych – obejmujących jedno lub więcej województw oraz lokalnych organizacji turystycznych dla jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego. Organizacje turystyczne w formie stowarzyszeń podlegają Ministerstwu Sportu i Turystyki, funkcjonują w oparciu o umowy cywilnoprawne z POT i mogą być w pełni lub częściowo finansowane z budżetu samorządu.

Zadania w zakresie zarządzania informacją turystyczną w skali lokalnej ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej wyraźnie decentralizuje na poziom gmin. Samorządy gminne, jako członkowie lokalnych organizacji turystycznych, partycypują w działaniach podejmowanych na polu turystyki, mających na celu między innymi tworzenie i zarządzanie systemem informacji turystycznej według wytycznych PSIT. Działalność organizacji turystycznych obejmuje głównie takie zadania, jak promocja turystyczna obszaru ich działania, w tym również wsparcie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej w zakresie tworzenia kanałów dystrybucji informacji wykorzystujących nowe technologie¹³.

Należy zauważyć, że na przykładzie gminy można także mówić o wdrażaniu nowych technologii w informacji turystycznej w dwóch perspektywach: przez jednostki samorządu lokalnego, samodzielnie lub we współpracy z lokalnymi organizacjami turystycznymi (co wynika z ich ustawowych zadań własnych w zakresie rozwoju turystyki) oraz przez inne podmioty funkcjonujące w gospodarce turystycznej lub też kierujące tam część swojej działalności, jak przewoźnicy kolejowi czy organizacje kulturalne. Jednak ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz Polski System Informacji Turystycznej wyraźnie wskazują – na poziomie lokalnym – gminy oraz organizacje turystyczne jako podmioty odpowiedzialne za zarządzanie informacją turystyczną, obejmującą gromadzenie danych i informacji oraz udostępnianie ich w formie analogowej i cyfrowej.

Nowe technologie w zarządzaniu informacją turystyczną w gminie

Informacja turystyczna w Polsce udostępniana jest w formie analogowej i cyfrowej. Forma cyfrowa ma szczególne znaczenie w perspektywie

¹³ *Polski System Informacji Turystycznej*, op. cit., s. 23.

rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz zwiększającego się wykorzystania usług internetowych i urządzeń mobilnych w dostępie do wiedzy i informacji¹⁴. Zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w informacji turystycznej ma na celu przede wszystkim poprawę jakości i dostępności tego rodzaju usługi turystycznej, w formie nowoczesnej e-usługi. Budowanie spójnej i ujednoliconej krajowej sieci informacji turystycznej w skali lokalnej pozostaje w gestii gmin oraz organizacji turystycznych. W informacji turystycznej stosowanie nowych technologii zmierza do tworzenia określonych rozwiązań, jak np. sieć infokiosków, serwisy internetowe, aplikacje mobilne, produkty internetowe – wirtualne mapy, wirtualne przewodniki z funkcją geolokalizacji. W dłuższej perspektywie czasowej spodziewać się można efektu takich rozwiązań: wzrostu liczby uczestników ruchu turystycznego oraz rozwoju turystyki w skali lokalnej¹⁵.

Tworzenie innowacyjnych kanałów informacji turystycznej w gminie jest zadaniem istotnym, ponieważ pozwala na promocję lokalnych atrakcji turystycznych, w tym miejsc znajdujących się poza głównymi destynacjami ruchu turystycznego, a potencjalnie interesujących dla turysty. Istotna jest tutaj kwestia współpracy nie tylko lokalnych organizacji turystycznych i samorządów, ale również partnerstwo turystyczne w perspektywie międzygminnej na rzecz budowania wspólnych sieci informacji turystycznej.

Rozwiązania wykorzystujące nowe technologie stanowią w dużej mierze rozszerzenie działalności stacjonarnych ośrodków informacji turystycznej, szczególnie w przypadku stron internetowych oraz infokiosków, które zawierają usystematyzowaną wiedzę na temat atrakcyjności turystycznej dostępną w formie elektronicznej. W Tabeli nr 3 przedstawiono zakres zadań ośrodków informacji turystycznej w podziale terytorialnym, z uwzględnieniem wykorzystania nowych technologii w przypadku samoobsługowych punktów informacji turystycznej.

¹⁴ N. Ofmański, K. Szczypek, *Polacy a nowe technologie, czyli jak daleko nam do społeczeństwa informacyjnego? Raport z badań opinii wraz z komentarzem*, Warszawa 2012, s. 2-15.

¹⁵ *Polski System Informacji Turystycznej*, op. cit., s. 23.

Tabela 3. Podział i zakres działań systemu informacji turystycznej w Polsce

Regionalne centra informacji turystycznej		Lokalne centra informacji turystycznej	
zakres terytorialny: województwo lub kilka województw		zakres terytorialny: gmina, miasto lub kilka takich jednostek, powiat	
zakres działania	zadania	zakres działania	zadania
– udzielanie informacji, – służenie radą i pomocą, – koordynacja działalności centrów lokalnych lub punktów informacji turystycznej na obszarze swojego działania, – marketing: badania i promocja, zarządzanie jakością	– wydawnictwa: mapy, foldery, ulotki itp., – szkolenia, – informacje bezpośrednie, – gromadzenie informacji, – dostęp do sieci elektronicznych (Internet), – usługi dodatkowe	– udzielanie informacji, – służenie radą i pomocą, – koordynacja działalności punktów informacji turystycznej na obszarze swojego działania, – marketing: badania i promocja	– wydawnictwa: mapy, foldery, ulotki itp., – informacje bezpośrednie, – gromadzenie informacji, – dostęp do sieci elektronicznych (Internet), – usługi dodatkowe
Punkt informacji turystycznej		Samoobsługowy punkt informacji turystycznej	
zakres terytorialny: miasto, wieś		zakres terytorialny: miasto, wieś	
lokalizacja	zadania	lokalizacja	zakres i forma działania
– centrum jednostki osadniczej, – centrum turystyczne, – dworzec, – centrum handlowe, – przejście graniczne, – regionalna pracownia krajoznawcza PTTK	– udzielanie informacji, – służenie pomocą i radą, – zbieranie informacji	– punkty lub centra informacji turystycznej, – atrakcje turystyczne, – przejścia graniczne, – dworce, – baza noclegowa, – parkingi, stacje benzynowe, – centra handlowe, – biblioteki – domy kultury, – ośrodki sportu i rekreacji, – regionalne pracownie krajoznawcze PTTK, – taksówki, – straż miejska	– dostarczanie informacji, – elektroniczne punkty informacyjne (kioski multimedialne), – bezpłatne połączenia telefoniczne, – informacja na ulicy bezpośrednia, – terminale informacyjne, – tablice informacyjne, – stelaże z materiałami informacyjnymi.

Źródło: *Polski System Informacji Turystycznej*, red. M. Bucholz, Warszawa 2010, s. 31-32.

POT dzieli centra informacji turystycznej na certyfikowane oraz niecertyfikowane (kategorie przyznawane w liczbie gwiazdek od 1 do 4). Proces certyfikacji zapoczątkowano w 2010 roku, a jego celem jest

utworzenie sieci standaryzowanych jednostek informacyjnych. W Tabeli nr 4 przedstawiono zakres zadań certyfikowanych centrów, w których istotne znaczenie ma zastosowanie rozwiązań technologicznych – komputerowych, multimedialnych i interaktywnych.

Tabela 4. Kategorie centrów informacji turystycznej

Kategoria	Położenie	Języki obce		Zakres informacji	Dostępność dodatkowych usług
*	brak wytycznych	1	poziom podstawowy	bezpłatne lokalne materiały informacyjne	-
**	brak wytycznych	1	poziom komunikatywny	bezpłatne materiały promocyjne o najbliższej okolicy i regionalne	stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu
***	w centrum miasta lub przy głównej trasie turystycznej	2	poziom dobry	bezpłatne materiały promocyjne o najbliższej okolicy, ponadlokalne i regionalne	stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu
****	w centrum miasta lub przy głównej trasie turystycznej	3	poziom dobry	bezpłatne materiały promocyjne o najbliższej okolicy, ponadlokalne i regionalne również w językach obcych, materiały tematyczne	dwa stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu kiosk multimedialny dostępny również po godzinach urzędowania

Źródło: <http://www.polska.travel/pl/szukaj/informacja-turystyczna/>

Dla PSIT istotne znaczenie w zakresie wykorzystywania nowych technologii ma utworzenie Repozytorium Informacji Turystycznej (RIT) funkcjonującego na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym jako bazy informacji turystycznej. Korzystanie z zasobów RIT wymaga dostępu do Internetu oraz narzędzi, np. urządzeń mobilnych – komputerów przenośnych, tabletów, smartfonów, telefonów komórkowych lub elektronicznych infokiosków znajdujących się na danym terenie.

W dalszej części artykułu wymieniono przykłady rozwiązań wpisujących się w ideę RIT dostępnych na poziomie lokalnym w gminach. Na elementy tworzące RIT składają się¹⁶:

- strony internetowe, np. www.polska.travel oraz uzupełniające ją portale regionalne i lokalne;
- zestaw przygotowanych aplikacji i narzędzi, tj. infokioski, aplikacje dostępne dla urządzeń mobilnych, narzędzia umożliwiające pobranie danych do urządzeń nawigacji GPS, aplikacje dla Punktów i Centrów Informacji Turystycznej;
- standardowe sposoby dostępu do danych, tj. kanały informacji RSS (ang. ReallySimple Syndication) udostępniające nagłówki wiadomości w wybranych przez użytkownika RSS tematach/źródłach na stronach internetowych; Web Services umożliwiające pobieranie lub przekazywanie danych (np. kursy walut, informacje pogodowe);
- specjalne sposoby dostępu do danych, wykorzystane w celu udostępnienia danych poprzez popularne aplikacje dostępne w urządzeniach mobilnych, których używają turyści, np. automatyczne boty informacyjne wykorzystywane w komunikatorach internetowych, udzielające informacji turystycznej.

W Tabeli nr 5 przedstawiono szersze omówienie rozwiązań technologicznych możliwych do zastosowania w udostępnianiu informacji turystycznej dla gmin. W ramach PSIT planowane jest systematyczne wdrażanie w/w kanałów dystrybucji informacji turystycznej, wykorzystujących nowe technologie ze szczególnym uwzględnieniem stron internetowych, aplikacji mobilnych, infokiosków – samoobsługowych punktów informacji turystycznej (Tabela nr 3).

¹⁶ *Polski System Informacji Turystycznej*, op. cit., s. 52-53.

Tabela 5. Rozwiązania technologiczne w informacji turystycznej gmin

Lp.	Przykład rozwiązania	Zawartość istotna dla informacji turystycznej gminy
1.	strona internetowa	serwis internetowy dostępny w sieci www informacja turystyczna w kategoriach: walory turystyczne, zagospodarowanie turystyczne, dostępność komunikacyjna; zagospodarowanie paraturystyczne, dane teleadresowe; również: formy turystyki, sposoby spędzania wolnego czasu, możliwości rekreacji mapy i lokalizatory, w tym mapy tematyczne, mapy interaktywne, powiązanie z zewnętrznymi źródłami danych, np. Google Maps, geoportale wojewódzkie, funkcja geolokalizacji
2.	aplikacja mobilna	program użytkowy dostępny w urządzeniach mobilnych informacja turystyczna w kategoriach jw. mapy i lokalizatory, mapy tematyczne, szlaki tematyczne i turystyczne, funkcja geolokalizacji treści reklamowe wyróżniające określone elementy zagospodarowania turystycznego
3.	infokiosk	multimedialne urządzenie elektroniczne umożliwiające dostęp do informacji turystycznej informacja turystyczna w kategoriach jw. mapy i lokalizatory, mapy tematyczne, szlaki tematyczne i turystyczne, funkcja geolokalizacji element wojewódzkiego systemu/sieci informacji turystycznej lub pojedyncze rozwiązanie w gminie
4.	serwis społecznościowy	serwis internetowy, medium społecznościowe umożliwiające użytkownikom korzystanie po rejestracji – dodawanie własnych treści, komunikację; najbardziej popularne w Polsce: ogólnotematyczne Facebook, Nasza Klasa oraz serwisy społecznościowe o tematyce turystycznej i podróżniczej promocja internetowa jako główna funkcja w ramach szeroko definiowanego marketingu internetowego dodatkowy kanał dystrybucji informacji turystycznej, kanał komunikacji internetowej uzupełniający działalność punktów i centrów informacji turystycznej, strony internetowe i aplikacje mobilne multimedialna i interaktywna informacja turystyczna udzielana dla zalogowanych użytkowników przez administratora strony, możliwość wymiany informacji przez użytkowników tzw. strony fanowskie zarządzane przez organizacje turystyczne lub samorząd, zawierające informacje o wydarzeniach kulturalnych, konkursach, nowych produktach i usługach turystycznych
5.	obecność w innych serwisach internetowych	serwis internetowy dostępny w sieci www dodatkowy kanał dystrybucji informacji turystycznej, np. serwisy internetowe stowarzyszeń, związków, do których należy gmina ułatwiające zapoznanie się z atrakcyjnością turystyczną, zawierające mapy i dane teleadresowe informacje o miejscowościach i regionach turystycznych w ogólnodostępnych serwisach internetowych, np. Wikipedia, Wikipodróż

Lp.	Przykład rozwiązania	Zawartość istotna dla informacji turystycznej gminy
6.	optymalizacja stron internetowych	działania i narzędzia z zakresu marketingu internetowego (SEO, SEM) służące do pozycjonowania wyników wyszukiwarek internetowych, np. Google Chrome, Mozilla Firefox, Internet Explorer strony internetowe zawierające informację turystyczną gmin, wyświetlane w odpowiednim porządku po wpisaniu przez użytkownika nazwy lub słów kluczowych
7.	komunikator	narzędzia komunikacji internetowej umożliwiające przekazywanie informacji w czasie rzeczywistym, np. czaty, komunikator Gadu-Gadu umieszczenie odnośników do komunikatorów na stronach internetowych centrów i punktów informacji turystycznej lub w regionalnych i lokalnych portalach informacyjnych, umożliwiające komunikację w czasie rzeczywistym z pracownikiem lub otrzymanie informacji automatycznie świadczonej przez bota informacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Należy zaznaczyć, że poszczególne elementy informacji turystycznej gmin stanowić mogą element większej całości, np. zintegrowanego, elektronicznego wojewódzkiego systemu informacji turystycznej. Jako przykłady można wymienić infokioski lokalizowane w gminach lub strony oraz podstrony internetowe dotyczące atrakcyjności turystycznej gmin w serwisach informacyjnych dla województw. W tym przypadku współpraca gminy i lokalnej organizacji turystycznej odbywa się w połączeniu i koordynacji z regionalnymi organizacjami samorządowymi i samorządem wojewódzkim. W Polsce funkcjonuje 16 wojewódzkich serwisów informacyjnych zarządzanych przez regionalne organizacje turystyczne. Część z nich ma wyodrębnione działy z ogólną informacją turystyczną dla pojedynczych gmin lub powiatów, jednak są to zasoby ograniczone, ponieważ celem tych serwisów jest prezentacja atrakcyjności turystycznej w ujęciu województwa lub regionu turystycznego. Istnieją również stowarzyszenia gmin, których celem jest wspólna promocja i tworzenie systemu informacji turystycznej dla całego obszaru z wykorzystaniem np. serwisu internetowego, systemu oprowadzania dźwiękowego, wirtualnych, interaktywnych map czy aplikacji z usługą geolokalizacji. Przykładem jest „Informator turystyczny regionu żywieckiego” obejmujący pięć gmin: Żywiec, Czernichów, Lipowa, Łodygowice, Wilkowice.

Dla lepszego przedstawienia zastosowania nowych technologii w informacji turystycznej wybrano przykłady projektów z tego zakresu

wdrażane w gminach w Polsce (Tabela nr 6). Uwzględniono również inne formy i kanały informacji turystycznej funkcjonujące w gminach, pozostające pod zarządem podmiotów niebędących ani samorządem, ani organizacją turystyczną, ale np. ośrodkiem kulturalnym lub organizacją pozarządową. Te rozwiązania zawierają węższy zakres informacji turystycznej albo dotyczą tylko wybranego elementu atrakcyjności turystycznej gminy i są stosowane głównie w gminach miejskich.

Tabela 6. Nowe technologie w informacji turystycznej gmin

Lp.	Woje- wódz- two	Za- sięg	Nazwa projektu	Opis zastosowania	
1.	dolnoślą- skie	woje- wódz- two	Turystyczny serwis informacyjny, ROT	internetowa informacja turystyczna	
2.	kujawsko- pomorskie	8 miast powia- towych i gmin miej- skich	Aplikacje mobilne na telefony komórkowe, Kujawsko-Pomorska Organizacja Turystyczna	multimedialne przewodniki	
				tematyka przewodni- ków	turystyka aktywna, miasta i turystyka kultu- rowa, uzdrowiska
3.	lubelskie	Miasto Lublin, Lubel- szczy- zna	Lublin 2.0 – Interak- tywna rekonstrukcja dziejów miasta, Teatr NN w Lublinie	serwis internetowy, multimedialne przewodniki, interaktywne prezentacje, makiety, mapy, panoramy z wykorzy- staniem tzw. rzeczywistości rozsze- rzonej	
				wirtualne makiety	Lublin w XIV, XVI, XVIII, XX w.
				Przewodniki Lublin 2.0	11 tras, np. Lublin od Unii Lubelskiej do Unii Europejskiej
		Miasto Lublin	Lublin szeptany, Urząd Marszałkow- ski Województwa Lubelskiego, Muzeum Historii Polski	audioprzewodniki – tematyczne przewodniki dostępne w formie plików dźwiękowych	
				tematyka przewodni- ków	13 tras, np. Lublin Dru- karzy, Lublin Kryminal- ny, Lublin Szemrany
				sieć infokiosków, elektroniczny system informacji turystycznej	
4.	lubuskie	9 gmin i powia- tów	Elektroniczne infokioski, Lubuska Regionalna Organizacja Turystyczna „LOTUR”		

Lp.	Woje- wódz- two	Za- sięg	Nazwa projektu	Opis zastosowania	
5.	łódzkie	Miasto Łódź	Odkoduj miasto. Innowacyjny System Informacji Turystycz- nej, Urząd Miasta Łodzi	fotokody (tabliczki informacyjne na najważniejszych łódzkich zabytkach), multimedialne przewodniki na stronach mobilnych, audioprzewodniki, infokioski	
				tematyka przewodni- ków	architektura przemysłowa (29), wille i pałace (26 miejsc), szlak ulicy Piotrkowskiej (24)
6.	małopolskie	25 gmin i powiatów	Małopolski System Informacji Turystycz- nej, Urząd Marszał- kowski Województwa Małopolskiego	sieć infokiosków, system zintegrowa- nych analogowo i cyfrowo 33 jedno- stek informacji turystycznej (IT)	
7.	mazowiec- kie	4 gminy	Interaktywne Prze- wodniki Turystyczne Kolei Mazowieckich	multimedialne przewodniki turystycz- ne piesze i rowerowe na urządzenia mobilne dla Góry Kalwarii, Modlina, Żyrardowa, Warki	
8.	opolskie	woje- wódz- two	Geoportal Opolskie w internecie – system informacji przestrzen- nej i portal informacyj- no-promocyjny Województwa Opolskiego, Urząd Marszałkowski Woje- wództwa Opolskiego	portal internetowy z interaktywnymi mapami	
				mapy tema- tyczne	atrakcje turystyczne, ścieżki rowerowe, szla- ki turystyczne, mapy miast i miejscowości regionu (ortofotomapy)
9.	podkarpac- kie	woje- wódz- two	Turystyczny serwis informacyjny, ROT	internetowa informacja turystyczna	
10.	podlaskie	woje- wódz- two	Serwis internetowy Odkryj Podlaskie.pl, Podlaska Regionalna Organizacja Tury- styczna	internetowy katalog produktów tury- stycznych, audioprzewodniki, wirtualne panoramy	
				tematyka przewodni- ków	6 tras, np. Kanał Augustowski – Szlak Papieski, Augustów – Kocham to miasto, Suwałki Blues Festival
11.	pomorskie	106 gmin	Pomorski System In- formacji Turystycznej, Pomorska Regionalna Organizacja Tury- styczna	sieć infokiosków – 245 infomatów: szlaki turystyczne, wyszukiwarka zagospodarowania turystycznego, przewodniki tematyczne, interaktywny kalendarz wydarzeń	
12.	śląskie	2 gminy	Oficjalny Mobilny Informator i Przewod- nik, Gmina Rajcza i Jeleśnia	aplikacja mobilna – multimedialny przewodnik, kalendarz wydarzeń, mapy turystyczne, baza teled adresowa	

Lp.	Woje- wódz- two	Za- sięg	Nazwa projektu	Opis zastosowania	
13.	świętokrzy- skie	woje- wódz- two, 10 powia- tów	Cyfrowy System Infor- macji Turystycznej i Promocji wojewódz- twa świętokrzyskiego, Regionalna Organi- zacja Turystyczna Województwa Święto- krzyskiego	portal i serwisy internetowe o tematyce turystycznej, uzupełniające kanały społecznościowe Facebook, Blip, Golden Line, Nasza Klasa	
				tematyka serwisów	6 serwisów tema- tycznych, np. turystyka rowerowa, geoturystyka, agroturystyka
					10 serwisów lokalnych
14.	warmińsko- mazurskie	woje- wódz- two	Turystyczny serwis informacyjny, ROT	internetowa informacja turystyczna	
15.	wielkopol- skie	woje- wódz- two	System Informacji Turystycznej w Wiel- kopolsce	sieć infokiosków z geolokalizacją – szla- ki turystyczne, wyszukiwarka zagospo- darowania turystycznego, przewodniki tematyczne, kalendarz imprez	
16.	zachodnio- pomorskie	woje- wódz- two	Turystyczny serwis informacyjny, ROT	internetowa informacja turystyczna	

Źródło: opracowanie własne.

Rozwiązania wykorzystujące nowe technologie dedykowane gminom są na razie stosowane na małą skalę. Sama gmina, atrakcyjna turystycznie, występuje w szerszym kontekście – jako element regionu turystycznego lub województwa. Popularnym rozwiązaniem jest tworzenie rozbudowanych serwisów internetowych, na przykład w formie regionalnych serwisów informacyjnych, zarządzanych przez regionalne organizacje turystyczne, które w Polsce działają dla każdego województwa w domenie internetowej „travel”. Znajdują się tam informacje dotyczące atrakcyjności turystycznej w ogólnej perspektywie województwa czy regionu turystycznego, ale również umożliwiające definiowanie przez użytkownika własnych kryteriów wyszukiwania dla mniejszych jednostek terytorialnych: powiatów lub gmin. Oprócz nich tworzone są nowe formy przewodników turystycznych, np. audioprzewodniki lub przewodniki tematyczne, uwzględniające wybrane elementy atrakcyjności turystycznej lub formy turystyki w danej gminie – najczęściej są to jednak rozwiązania stosowane w gminach miejskich, np. w Lublinie lub Łodzi. W procesie tworzenia np. aplikacji mobilnych oraz interaktywnych przewodników umożliwiających dostęp

do informacji turystycznej poprzez nowe technologie traktuje się pojedyncze gminy i ich atrakcje czy walory turystyczne jako element większego produktu turystycznego, przykładowo szlaku tematycznego. Zintegrowany system informacji turystycznej oparty na infokioskach jest wdrażany w czterech województwach: lubuskim, małopolskim, pomorskim i wielkopolskim. Na grudzień 2013 r. planowane jest ukończenie Innowacyjnego Systemu Informacji Turystycznej Województwa Dolnośląskiego. Lokalizacja infokiosków – elektronicznych punktów informacji turystycznej – dotyczy również pojedynczych gmin wyróżniających się pod względem atrakcyjności turystycznej i znaczącego ruchu turystycznego, jednak nie zawsze tworzą one zintegrowaną sieć.

Spojrzenie krytyczne – nowe technologie w informacji turystycznej

Wdrażanie rozwiązań opierających się o wykorzystanie nowych technologii w informacji turystycznej wymaga nie tylko świadomości ich atrakcyjności i użyteczności wśród podmiotów decyzyjnych – w tym przypadku lokalnego samorządu terytorialnego, ale również zainteresowania i umiejętności korzystania z nich przez potencjalnych użytkowników, czyli turystów. Oprócz samych narzędzi wykorzystujących nowe technologie w informacji turystycznej konieczna jest odpowiednia promocja i informacja w zakresie korzystania z nich. Świadomość konieczności efektywnego zarządzania informacją turystyczną w kanałach internetowych oraz wagi komunikacji marketingowej ze strony dostawców informacji turystycznej powinna być budowana wśród pracowników zarówno administracji samorządowej, jak i organizacji turystycznych.

Strony internetowe jako źródło informacji są narzędziem już od kilku lat funkcjonującym w działalności lokalnych ośrodków informacji turystycznej oraz jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązaniem nowszym są natomiast aplikacje mobilne, dostępne w urządzeniach mobilnych, jak smartfony, telefony komórkowe, tablety, przenośne komputery, które stwarzają możliwość dostępu do Internetu w czasie rzeczywistym i korzystania z aktualnie potrzebnych informacji. Dostępna w nich funkcja geolokalizacji umożliwia użytkownikom dostęp do informacji turystycznej według definiowanych przez nich kryteriów, np. położenia geograficznego lub kategorii obiektów. Aplikacje mobilne wdrażane są przez

firmy komercyjne w ramach ich działalności lub wykonywane na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego – drugie rozwiązanie jest zdecydowanie rzadziej stosowane (przykład gmin Jeleśnia i Rajcza w woj. śląskim). Oprócz odpowiednich narzędzi konieczna jest uświadomiona potrzeba i przede wszystkim wiedza uczestników ruchu turystycznego w zakresie korzystania z tego rodzaju rozwiązań, dlatego istotne jest odpowiednie ich projektowanie – w sposób łatwy w obsłudze i intuicyjny.

Wymienić można kilka potencjalnych utrudnień i zagrożeń, na które osoby odpowiedzialne za internetowe i multimedialne kanały dystrybucji informacji turystycznej powinny zwracać szczególną uwagę. Niezwykle istotny jest stan udostępnianej informacji turystycznej, który wymaga okresowych zmian i aktualizacji w zasobach internetowych. Kolejną kwestią jest atrakcyjność informacyjna i wizualna stron internetowych, ich przyjazność dla użytkownika, co oznacza odpowiedni dobór i układ treści, funkcjonalności i coraz częściej dostosowanie do parametrów urządzeń mobilnych, np. smartfonów, tabletów. W przypadku udostępnienia możliwości uzyskania informacji turystycznej w czasie rzeczywistym przez komunikatory internetowe na stronie internetowej lub w mediach społecznościowych, konieczne jest zwrócenie uwagi na ich prawidłowe i szybkie działanie – zapytania użytkownika nie powinny pozostawać bez odpowiedzi, jeśli może on skontaktować się z pracownikiem informacji turystycznej w ten sposób.

Wzrastająca popularność mediów społecznościowych stwarza nowoczesne kanały dystrybucji informacji turystycznej, dlatego należy wykorzystać ich potencjał. Jednak działania, zwłaszcza w mediach społecznościowych, powinny w przypadku informacji turystycznej uzupełniać główne kanały dystrybucji informacji – działalność stacjonarnego ośrodka informacji turystycznej, udostępnienie informacji na stronie internetowej i w infokiosku – a nie je zastępować. Popularność portalu społecznościowego Facebook dawać może mylne przekonanie o efektywnych możliwościach zastosowania go dla wszystkich podmiotów rynku turystycznego. Administrowanie tzw. stroną fanowską w portalu społecznościowym Facebook jest efektywne pod warunkiem że wokół niej istnieje aktywna społeczność, tj. użytkownicy nie tylko korzystający z tego narzędzia i poszukujący tam informacji, ale także angażujący się, np. poprzez komentowanie i dodawanie własnych treści. W przypadku mediów

społecznościowych informacja turystyczna jest działalnością poniekąd poboczną, a cele główne koncentrują się na szeroko rozumianym marketingu i promocji internetowej. Jednak warto zauważyć, że serwisy społecznościowe dostarczają różnorodnej informacji turystycznej nie tylko w ramach sformalizowanej działalności organizacji turystycznej i samorządu gminnego. Dotyczy to zwłaszcza tych, które umożliwiają samym użytkownikom dodawanie treści – samodzielnie tworzonych opisów tras i szlaków turystycznych, opisów miejsc atrakcyjnych turystycznie czy informacji o zagospodarowaniu turystycznym i możliwych do uprawiania formach turystyki. Często używanym internetowym źródłem informacji turystycznej jest popularna Wikipedia oraz tworzony aktualnie serwis Wikipodróżę.

Zakończenie

Przynależność i uczestnictwo gmin w zadaniach lokalnych organizacji turystycznych ma zasadnicze znaczenie dla zarządzania informacją turystyczną na poziomie lokalnym. Dostępne technologie informacyjno-komunikacyjne przyczyniać się powinny do tworzenia nowych kanałów dystrybucji informacji turystycznej oraz poprawy ich jakości poprzez rozwój e-usług. Na rynku pojawiają się półoficjalne opracowania zawierające wytyczne odnośnie spójnego i ujednoliconego zarządzania oraz funkcjonowania informacji turystycznej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, zarówno w zakresie analogowym, jak i cyfrowym, co jest szczególnie istotne w perspektywie wykorzystania nowych technologii.

Polski System Informacji Turystycznej obejmuje: centra i punkty informacji turystycznej jako zintegrowaną sieć na poziomie regionalnym i lokalnym, Internetowy System Informacji Turystycznej – Narodowy Portal Turystyczny Polska.travel wraz z regionalnymi lokalnymi serwisami turystycznymi oraz system znaków turystycznych informujących o atrakcjach i szlakach turystycznych. Oprócz tego jako elementy Repozytorium Informacji Turystycznej wymieniane są inne usługi internetowe, aplikacje mobilne oraz elektroniczne, multimedialne infokioski. Strony internetowe nadal pozostają głównym i najbardziej popularnym kanałem dystrybucji informacji turystycznej poza stacjonarnymi ośrodkami. Wykorzystanie innych technologii informacyjno-komunikacyjnych przyczynić się może

do popularyzacji niekonwencjonalnych, innowacyjnych form informacji turystycznej – aplikacji mobilnych, usługi geolokalizacji, audioprzewodników – co zwiększy dostępność informacji turystycznej na poziomie gminy. Racjonalne i efektywne wykorzystanie nowych technologii w zarządzaniu informacją turystyczną na poziomie lokalnym opierać się powinno o wybór rozwiązań, które stanowić będą atrakcyjne i użyteczne rozwiązanie dla turystów oraz przyczynią się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej gminy.

Korzyści z zastosowania nowych technologii w informacji turystycznej na poziomie gminy można przedstawić następująco:

- poprawa jakości i dostępności informacji turystycznej;
- poprawa rozpoznawalności oferty turystycznej, wzrost konkurencyjności turystycznej, rozwój lokalnego rynku turystycznego;
- znaczące wzbogacenie i urozmaicenie dostępnych dla turystów instrumentów informacji turystycznej;
- poprawa konkurencyjności lokalnych produktów turystycznych poprzez udostępnienie informacji na ich temat przy zastosowaniu innowacyjnych rozwiązań i narzędzi.

LITERATURA

1. Faracik R., Pawlusiński R., *Usługi i zagospodarowanie turystyczne*, [w:] *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2012.
2. Hjalager A.-M., *A review of innovation research in tourism*, „Tourism Management” 2010, nr 31.
3. Meyer B., *Informacja w procesie obsługi ruchu turystycznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy turystyki” 2006, nr 7.
4. Miecznikowski S., *Rynek technologii informatycznych i jego wykorzystanie w sektorze turystycznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2006, nr 7.
5. Ofmański N., Szczypek K., *Polacy a nowe technologie, czyli jak daleko nam do społeczeństwa informacyjnego? Raport z badań opinii wraz z komentarzem*, Warszawa 2012.
6. Osiadacz J., *Innowacje w sektorze usług – przewodnik po systematyce oraz przykłady dobrych praktyk*, Warszawa 2012.

7. Pawlicz A., *E-turystyka. Ekonomiczne problemy implementacji technologii cyfrowych w sektorze turystycznym*, Warszawa 2012.
8. Peszat K., Płoszaj A., Batorski D., *Technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Warszawa 2012.
9. *Polski System Informacji Turystycznej*, red. M. Bucholz, Warszawa 2010.
10. Rapacz A., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, red. R. Gałęcki, Łowicz 2004.

Paweł Hayn

Wydział Politologii,

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ROZDZIAŁ VII

Zarządzanie miastem wojewódzkim na przykładzie Rzeszowa

Wprowadzenie

Według ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹, organami powołanymi do zarządzania miastem są rada miasta oraz prezydent. Do zadań radnych należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Pierwsze z nich dotyczą infrastruktury technicznej gminy, są to mianowicie zadania związane z budową lub remontem gminnych dróg, ulic, mostów, placów, z organizacją ruchu drogowego, zaopatrzeniem mieszkańców w wodę i kanalizację, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku, unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, z gminnym budownictwem mieszkaniowym, lokalnym transportem zbiorowym, z utrzymaniem targowisk i hal targowych, gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Drugi zakres spraw dotyczy infrastruktury społecznej i znajdują się w nim zadania związane

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

z ochroną zdrowia, pomocą społeczną, (w tym prowadzenie ośrodków i zakładów opiekuńczych), edukacją publiczną, kulturą, a także utrzymywaniem bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochroną zabytków i opieką nad nimi. Do tej kategorii zostały również zaliczone zadania związane z kulturą fizyczną i turystyką, takie jak utrzymywanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, a także dbanie o zieleń gminną i zadrzewianie. Kolejna grupa zadań gminy dotyczy porządku i bezpieczeństwa publicznego, czyli: organizacji ruchu drogowego, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego i bezpieczeństwa sanitarnego, a także utrzymanie cmentarzy gminnych. Ostatni zakres obowiązków gminy wynikający z wyżej wymienionej ustawy odnosi się do zadań związanych z ładem przestrzennym i ekologicznym poprzez gospodarowanie nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody oraz prowadzenie gospodarki wodnej i wysypisk śmieci.

Kiedy Rzeszów został stolicą województwa rzeszowskiego, w reportażach prasowych pisano, że nie różnił się niczym od miasta powiatowego, w którym dominowały prowincjonalizm i zaściankowość². Rzeszów był miastem rzeczywiście niewielkim, jego obszar wynosił w 1944 roku tylko 7,7 km² (dopiero w 1951 roku został powiększony do 40,3 km²). Warto także dodać, że województwo rzeszowskie, ustanowione w 1944 roku jako nowa jednostka administracyjna, było pozbawione regionalnej tradycji historycznej³. Wcześniej bowiem (w II Rzeczypospolitej) obszar ten był podzielony między województwa krakowskie i lwowskie, nie stanowił nigdy samodzielnego regionu. Pierwszorzędne znaczenie dla awansu Rzeszowa miało jego położenie, które w sierpniu i wrześniu 1944 roku było w centrum terytorium leżącego pomiędzy linią Curzona a frontem sowiecko-niemieckim, a także zmiana polskiej granicy wschodniej⁴. Przy podejmowaniu decyzji o wyznaczeniu Rzeszowa na stolicę regionu ważną

² J. Grygiel, Z. Domino, *Rzeszów*, Rzeszów 1979, [b.n.s.].

³ W skład województwa rzeszowskiego wchodziły powiaty: brzozowski, dębicki, gorlicki, jarosławski, jasielski, kolbuszowski, krośnieński, leski, lubaczowski, łańcucki, mielecki, niżański, przemyski, przeworski, rzeszowski, sanocki i tarnobrzelski.

⁴ D. Iwaneczko, Z. Nawrocki, *Rok pierwszy, powstanie i działalność Aparatu Bezpieczeństwa Publicznego na Rzeszowszczyźnie (sierpień 1944-lipiec 1945)*, Rzeszów 2005, s. 27.

rolę odegrał również fakt umiejscowienia w nim, po krótkim okresie tzw. dwuwładzy, ośrodków władzy i administracji rządu Polski „lubelskiej”, w tym Wojewódzkiego i Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego⁵. Powołanie do życia województwa rzeszowskiego odbyło się ze złamaniem prawa, gdyż dekret o utworzeniu województwa został uchwalony przez Rząd Jedności Narodowej dopiero 7 lipca 1945 roku⁶. Na mocy tego aktu prawnego Rzeszów został wybrany na stolicę województwa, w skład którego weszło 17 powiatów o łącznej powierzchni 16 031 km².⁷ Miasto jako stolica nowego województwa nie prezentowało się jednak okazale⁸.

Obecnie Rzeszów pełni ważną funkcję ośrodka administracyjnego, przemysłowego, handlowo-usługowego, akademickiego i kulturalnego w południowo-wschodniej Polsce. W mieście funkcjonuje kilka uczelni wyższych, między innymi Uniwersytet Rzeszowski oraz Politechnika Rzeszowska, a także Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, będąca jedną z największymi uczelniami niepublicznymi w kraju. Ważną rolę w aspekcie komunikacji spełnia międzynarodowe lotnisko Rzeszów-Jasionka. Miasto jest członkiem Unii Metropolii Polskich oraz Stowarzyszenia Eurocities. W stolicy Podkarpacia zlokalizowane zostały także trzy konsulaty honorowe (Niemiec, Słowacji, Ukrainy).

Organy decyzyjne miasta i rys polityczny

Jak wcześniej wspomniano, organami miasta są: rada i prezydent miasta. Do kompetencji rady miasta należy uchwalanie budżetu, udzielanie absolutorium prezydentowi (burmistrzowi, wójtowi), zatwierdzanie kierunków rozwoju miasta i działań strategicznych. Rolę rady miasta można porównać do roli rady nadzorczej, która sprawuje bieżącą kontrolę nad funkcjonowaniem organu wykonawczego. Natomiast od 2002 roku, poprzez wybory bezpośrednie prezydentów miast i jednocześnie odebranie radzie możliwości podejmowania decyzji dotyczącej wyboru prezydenta i jego zastępców, doprowadzono do przejęcia przez

⁵ Zob. szerzej Z. Nawrocki, *Zamiast wolności, UB na Rzeszowszczyźnie 1944-1949*, Rzeszów 1998, s. 25-48.

⁶ Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego (Dz. U. Nr 27 poz. 168).

⁷ D. Iwaneczko, Z. Nawrocki, op. cit., s. 27.

⁸ J. Petrus, *Jak Rzeszów został siedzibą województwa*, Rzeszów 1989, s. 4.

prezydenta funkcji jednoosobowego organu wykonawczego, tym samym zwiększając jego rolę i odpowiedzialność. Zmiany te wynikały z ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁹, która została uchylona po wejściu w życie obecnie obowiązującego Kodeksu wyborczego¹⁰.

Nie oznacza to oczywiście, że rada miasta pełni w samorządzie drugorzędną rolę. Radni poprzez swój bezpośredni kontakt z mieszkańcami są w stanie pomóc im w rozwiązaniu wielu problemów, przybliżając przy tym mieszkańcom zasady funkcjonowania samorządu. Pozostają pośrednikiem pomiędzy prezydentem miasta a obywatelami. Ważnym zagadnieniem jest to, w jaki sposób poszczególne osoby zasiadające na samorządowych stanowiskach władzy uchwałodawczej i wykonawczej wykonują swoją pracę. Tym właśnie interesują się wyborcy, co cztery lata weryfikując wyniki i osiągnięcia samorządu jako całości oraz poszczególnych osób: radnych i prezydenta.

Wybory, które odbywały się w latach 1990-2002, obejmujące trzy pierwsze kadencje odrodzonego samorządu miasta Rzeszów, wygrywały zdecydowanie ugrupowania kojarzone z szeroko rozumianą postsolidarnościową prawicą. W pierwszych wyborach samorządowych, które miały miejsce w Rzeszowie w 1990 roku, bezkonkurencyjnie wygrał Komitet Obywatelski „Solidarność”, zdobywając w radzie miasta 42 mandaty, natomiast na prezydenta wybrano Mieczysława Janowskiego. Kojarzone z postkomunistami Społeczne Porozumienie Wyborcze wywalczyło jedynie 3 mandaty¹¹. W następnych wyborach samorządowych, które odbyły się cztery lata później, rzeszowska prawica rozbiła się na dwa komitety wyborcze: Porozumienie Samorządowe Centroprawicy (PSC) oraz Rzeszowską Ligę Miejską (RLM), te zaś podzieliły między siebie mandaty (19 dla PSC, 11 dla RLM). W wyborach tych zaczęła wzmacniać swoją pozycję lewica, która pod szyldem Sojuszu

⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984.

¹⁰ Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

¹¹ Archiwum Państwowe w Rzeszowie (APR), nr zespołu 1005, sygn. 17: *Protokół wyników wyborów do Rady Miejskiej w Rzeszowie sporządzony dnia 28 maja 1990 roku przez Miejską Komisję Wyborczą w Rzeszowie*.

Lewicy Demokratycznej uzyskała 11 mandatów. Prezydentem został ponownie Mieczysław Janowski¹².

Wyniki wyborów samorządowych, które miały miejsce w 1998 roku, były zgodne z ogólnopolskimi tendencjami politycznymi. Do rady miasta Akcja Wyborcza Solidarność wprowadziła 26 radnych, którzy mogli samodzielnie sprawować rządy w mieście¹³. W latach 1999-2002 funkcję prezydenta miasta sprawował Andrzej Szlachta. Jednak podczas sprawowania rządów rzeszowska prawica ponownie się podzieliła i skonfliktowała. Wewnętrzne spory uniemożliwiły wystawienie jednego kandydata w bezpośrednich wyborach prezydenckich, które odbyły się w 2002 roku. Ostatecznie wybory wygrał w drugiej turze z przewagą 1,5% Tadeusz Ferenc popierany przez Sojusz Lewicy Demokratycznej. Natomiast wybory do rady miasta wygrały ugrupowania prawicowe: w 25-osobowym gronie radnych zasiadło sześciu przedstawicieli PO i PiS, czterech LPR i Rzeszowskiego porozumienia Prawicy oraz jeden radny reprezentujący lokalny komitet Nasz Dom-Rzeszów¹⁴. W tym okresie rządy w mieście odbywały się na zasadach kohabitacji. Prezydent wywodzący się ze środowiska Sojuszu Lewicy Demokratycznej musiał przekonywać do swoich racji większość radnych, którzy wywodzili się z partii prawicowych. W wyborach samorządowych, które odbyły się w 2006 roku, nastąpiła reelekcja dotychczasowego prezydenta. Tadeusz Ferenc wygrał zdecydowanie w pierwszej turze z wynikiem 77% głosów. Podobny sukces odniósł Komitet Wyborczy Wyborców Tadeusza Ferenc „Rozwój Rzeszowa”, uzyskując 43% głosów i wprowadzając do rady miasta 13 radnych¹⁵. Silna opozycja w radzie miasta wywodząca się z Prawa i Sprawiedliwości, składająca się z ośmiu radnych, skutecznie uniemożliwiała

¹² APR, nr zespołu 1005, sygn. 227: *Obwieszczenie o wynikach wyborów do Rady miasta w Rzeszowie z dnia 20 czerwca 1994 roku*.

¹³ APR, nr zespołu 1005, sygn. 350: *Protokół z wyborów do Rady Miasta Rzeszowa sporządzony 12 października 1998 roku*.

¹⁴ Strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej, *Wybory do rady miasta na prawach powiatu: wyniki głosowania i wyniki wyborów w mieście Rzeszów, województwo podkarpackie*, <http://wybory2002.pkw.gov.pl> [dostęp 27.01.2013].

¹⁵ Strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej, *Wyniki głosowania i wyniki wyborów do Rady Miasta Rzeszowa*, <http://wybory2006.pkw.gov.pl> [dostęp 27.01.2013].

realizowanie niektórych koncepcji prezydenta¹⁶. Po wyborach samorządowych w 2010 roku wybrany powtórnie na prezydenta Tadeusz Ferenc miał już wystarczające poparcie, aby zarządzać miastem. Koalicja Komitetu Rozwój Rzeszowa z Platformą Obywatelską umożliwiła realizowanie własnych planów, których opozycja nie była już w stanie zablokować¹⁷.

Metropolizacja

Znaczenie słowa „metropolia” w epoce kolonializmu odnosiło się do państw-miast, które zakładały własne kolonie¹⁸. Współcześnie zmieniło się jego znaczenie. Określenia "metropolia" używa się w odniesieniu do dużych ośrodków miejskich pełniących ważną rolę z punktu widzenia państwa. Oprócz dużej liczby mieszkańców metropolie odznaczają się tym, że ulokowane są w nich centra decyzyjne korporacji finansowych, banków i agencji reklamowych. Metropolie przodują w rozwijaniu nowoczesnej infrastruktury naukowej i kulturalnej, komunikacyjnej i konsumpcyjnej (centra handlowe)¹⁹.

Metropolitalne miasta posiadają także większe możliwości pozyskiwania dotacji z Unii Europejskiej i budżetu państwa, dlatego wiele miast decyduje się na przeprowadzenie działań zmierzających do poszerzenia swoich granic administracyjnych. Jest to skomplikowany proces składający się z kilku etapów. Przebiega na podstawie art. 4 – 4f w/w ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Decyzję dotyczącą zmiany granic miasta podejmuje Rada Ministrów na mocy stosownego rozporządzenia. Przed podjęciem decyzji minister właściwy do spraw administracji publicznej zasięga opinii zainteresowanych zmianami rad gmin. Opinia ta jest konsultowana z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw, dodatkowo brana jest pod uwagę opinia odpowiednich rad powiatów

¹⁶ Zob. B. Kotarba, *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002-2010*, Rzeszów 2011.

¹⁷ Zob. P. Hayn, *Wybory samorządowe w Rzeszowie w 2010 roku – specyfika i uwarunkowania*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K Politologia, vol. 18, Iss. 2, s. 91-104.

¹⁸ B. Jałowiecki, M. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 210.

¹⁹ Ibidem, s. 201-215.

lub sejmików województw. Przeprowadzenie procedury zmiany granic administracyjnych jest dodatkowo utrudnione tym, że Rada Ministrów tylko raz w roku zajmuje się omawianą kwestią²⁰.

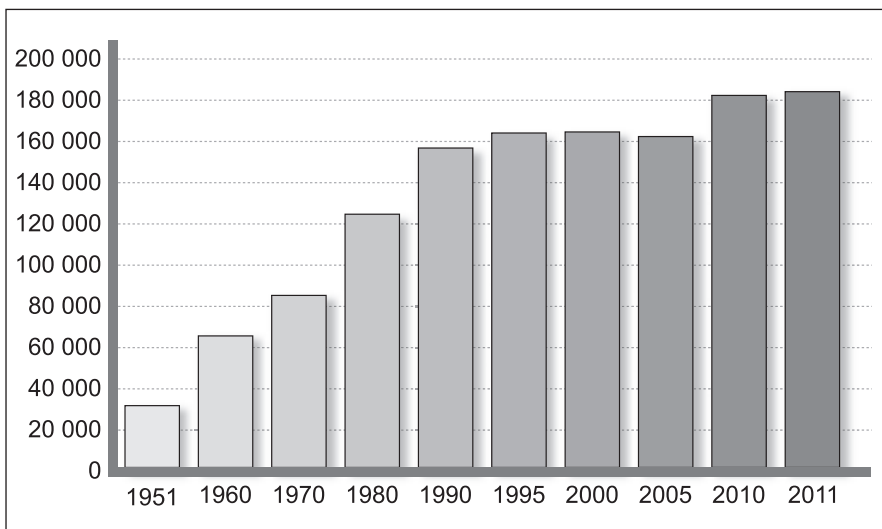
Działania dotyczące zwiększenia prestiżu i znaczenia Rzeszowa, a zarazem pozbycia się jego wizerunku małego miasta były podejmowane przez wszystkich rządzących w mieście. Od 1944 roku, kiedy liczący tylko 27 tys. mieszkańców Rzeszów został stolicą województwa rzeszowskiego, podjęto działania zmierzające do zwiększenia liczby ludności mieszkańców oraz poszerzenia powierzchni podlegającej administracyjnie pod miasto Rzeszów. Rozwój miasta był związany w dużej mierze z przyłączanymi nowych terenów, co odbywało się kosztem okolicznych miejscowości. Pomimo niezadowolenia decydentów okolicznych gmin, Rzeszów systematycznie zwiększał swoją powierzchnię. W latach 1951–2010 przestrzeń zajmowana przez miasto wzrosła prawie trzykrotnie. W 1951 roku przyłączono Drabiniankę, Staroniwę, Staromieście i Pobitno oraz części: Białej, Słociny, Zwiężycy i, dzięki czemu miasto liczyło już 44 tys. mieszkańców, zajmując obszar 39 km². Następnie przyłączono kolejną część Słociny (1971) Zalesie, Wilkowyję oraz części: Białej, Miłocina, Przybyszówki i Słociny (1977). Kolejny przyrost mieszkańców był związany z włączeniem Załęża z gminy Krasne (2006), Przybyszówki z gminy Świlcza (2007) i Białej (2009). Włączwszy część Miłocina (z gminy Głogów Małopolski) oraz Budziwój (z gminy Tyczyn) w 2010 roku, Rzeszów zaczął liczyć prawie 180 tys. mieszkańców, zajmując powierzchnię 116,37 km².

Największy przyrost ludności miał miejsce w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, co było związane z prężną działalnością zakładów przemysłowych zlokalizowanych w Centralnym Okręgu Przemysłowym, którego Rzeszów był ważną częścią. W latach 2000–2005 liczba ludności miasta nieznacznie się zmniejszyła, jednak począwszy od 2006 roku znowu zaobserwowano jej wzrost aż w 2010 roku przekroczyła ona liczbę 178 tys. mieszkańców. Natomiast na dzień 31 grudnia 2011 roku

²⁰ M. Sobota, B. Jawecki, K. Tokarczyk-Dorociak, *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny” 2012, nr 4, s. 31–38. Zob. też: *Uwarunkowania rozwoju rzeszowskiego obszaru metropolitalnego w systemie społeczno-gospodarczym i innowacyjnym województwa podkarpackiego*, red. J. Kudęłko, Rzeszów 2007, s. 30 i nast.

Rzeszów po raz pierwszy w swojej historii osiągnął liczbę 180 tys. mieszkańców. Należy podkreślić także, że wraz ze wzrostem liczby mieszkańców Rzeszowa zmniejszała się gęstość zaludnienia. Zjawisko to było wynikiem zmian administracyjnych i przyłączania do miasta nowych terenów.

Wykres 1. Wzrost ludności Rzeszowa



Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Rzeszowie.

Jednym z etapów poszerzania granic miasta były konsultacje z mieszkańcami. Etap ten wywołuje najczęściej sporów i był bardzo często przedmiotem walki politycznej przejawiającej się w protestach i pikietach organizowanych przez niezadowolone strony postępowania. Tak było w przypadku próby przyłączenia Przybyszówki i Zwiężczy. Z uwagi na liczne protesty mieszkańców, organizacji społecznych oraz jednostek samorządu terytorialnego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji początkowo chciało opóźnić o rok przyłączenie wschodniej części Przybyszówki oraz sołectwa Zwiężczyca²¹. Ostatecznie 1 stycznia 2007 roku Rzeszów poszerzył się o tereny Przybyszówki, natomiast Zwiężczyca została przyłączona rok później.

²¹ A. Gernand, *Ministerstwo blokuje poszerzenie Rzeszowa*, „Gazeta Wyborcza – Rzeszów”, 15. XII 2006, nr 292.5299, s. 1; id., *Przybyszówka jednak w Rzeszowie*, *Gazeta Wyborcza – Rzeszów*, 28. XII 2006, nr 301.5308, s. 1.

Prezydent miasta Tadeusz Ferenc przy wsparciu radnych własnego klubu „Rozwój Rzeszowa” i Platformy Obywatelskiej chciał zrealizować plan włączenia do miasta całej gminy Trzebownisko, a także część terenów należących do Głogowa Małopolskiego. Trzebownisko jest atrakcyjne dla Rzeszowa, właśnie na terenie tej gminy leży międzynarodowe lotnisko Rzeszów-Jasionka. Pierwsze uchwały dotyczące kolejnego poszerzenia Rzeszowa były procedowane przez radę miasta w grudniu 2012 roku. Jednak dyskusja radnych dotyczyła głównie wyznaczenia kierunków, w których powinno rozwijać się miasto. Radni PiS postulowali, że w gminie Trzebownisko nie znajduje się tylko lotnisko, ale tereny, które prawdopodobnie nigdy nie będą miejskimi. Politycy Prawa i Sprawiedliwości proponowali rozwój miasta w kierunku wschodnim (włączając kolejne tereny gminy Krasne), gdzie znajdują się dobre tereny, które można wykorzystać na inwestycje. Warto także dodać, że sytuacja pomiędzy prezydentem Rzeszowa i wójtem gminy Trzebownisko jest napięta i z tego powodu Rada Ministrów prawdopodobnie nie zgodzi się na poszerzenie miasta bez zgody wszystkich zainteresowanych stron²².

Wraz ze wzrostem powierzchni Rzeszowa rósł jego budżet. W 2012 roku wielkość wydatków z budżetu miasta po raz pierwszy w historii przekroczyła miliard złotych (1 047 741 619 zł). Rok wcześniej wydatki z budżetu wynosiły 782 270 243 zł, natomiast na 2010 rok rada miasta uchwaliła budżet na kwotę 617 871 717 zł. Każdy z tych budżetów był deficytowy, dlatego brakujące sumy pieniędzy były pokrywane przychodami z tytułu pożyczek oraz emisją papierów wartościowych²³.

Należy stwierdzić, że Rzeszów jest miastem młodym, bez ukształtowanej specyfiki. W świetle dotychczas przeprowadzonych badań można skonstatować, że większość mieszkańców Rzeszowa ma pochodzenie wiejskie. Głównym tego skutkiem był utrudniony proces kształtowania wielkomiejskiej atmosfery życia społecznego. Natomiast Rzeszów

²² E. Nawrot, *PiS: przyłączenie gmin Trzebownisko i Głogów Młp. jest nierealne*, „Super Nowości”, 14 - 16 XII 2012, nr 231, s. 4.

²³ Strona internetowa Urzędu Miasta Rzeszów, <http://www.rzeszow.pl>; *Uchwała Budżetowa Miasta Rzeszowa na rok 2012 Nr XXIII/473/2011 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 grudnia 2011 r.*; *Uchwała Budżetowa Miasta Rzeszowa na rok 2010 nr LXVII/1127/2010 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 5 stycznia 2010 r.*; *Uchwała nr XLVII/750/2008 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie budżetu na 2009 rok* [dostęp 28.01.2013].

kojarzony był z możliwością zrealizowania aspiracji i ambicji oraz osiągnięciem awansu społecznego. Zaś Marian Malikowski stwierdził, że w społecznej świadomości Rzeszów funkcjonuje jako zbiór luźnych elementów, a nie jako zwarta całość²⁴.

Rozwój o oparciu o fundusze UE

Podejmowane działania dotyczące wzrostu konkurencyjności miasta uwarunkowane są w głównej mierze decyzjami władz samorządowych. Jan Cebulak stwierdził, że przede wszystkim od infrastruktury instytucjonalnej zależy rozwój społeczny i gospodarczy regionu i poziom życia mieszkańców²⁵. Na władzach samorządu terytorialnego spoczywał w głównej mierze obowiązek przygotowania odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego w gminie, w postaci przeszkolonych i kompetentnych urzędników (zasobów ludzkich), którzy byliby w stanie przygotować odpowiednią diagnozę potrzeb mieszkańców i możliwości ich zaspokojenia, w oparciu o realizację projektów współfinansowanych przez Unię Europejską.

W Urzędzie Miasta Rzeszów obsługą dotacji unijnych zajmuje się Wydział Pozyskiwania Funduszy, który we wrześniu 2012 roku przeszedł kolejną reorganizację. Polegała ona na wyodrębnieniu w jego strukturze trzech oddziałów: Przygotowywania Projektów, Monitorowania Projektów i Projektów Międzynarodowych, Projektów Transportu Publicznego oraz stanowiska Głównego Specjalisty do spraw analiz ekonomiczno-finansowych²⁶. Do zadań Oddziału Przygotowywania Projektów należy informowanie zainteresowanych wydziałów urzędu o istniejących programach i procedurach pozyskiwania środków finansowych z Funduszy Europejskich, analiza możliwości pozyskiwania przez miasto środków finansowych z funduszy krajowych, przygotowywanie dokumentów i projektów w kontekście potrzeb miasta zgłoszonych przez wydziały i jednostki organizacyjne oraz współpraca z organizacjami pozarządo-

²⁴ M. Malikowski, *Rzeszów – awans i aspiracje: socjologiczne zwierciadło miasta*, Rzeszów 1989, s. 128.

²⁵ J. Cebulak, *Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, Rzeszów 2008, s. 214.

²⁶ Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rzeszów, <http://www.bip.erzeszow.pl>, Zarządzenie nr 63/2012 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 24 września 2012 r. [dostęp 29.01.2013].

wymi i podmiotami zagranicznymi w zakresie wspólnych projektów. Natomiast do zadań Oddziału Monitorowania Projektów i Projektów Międzynarodowych należy m.in. koordynowanie czynności wydziałów i jednostek organizacyjnych miasta w zakresie prowadzenia monitoringu i sprawozdawczości realizowanych projektów współfinansowanych ze środków UE, udzielanie wydziałom i jednostkom organizacyjnym miasta niezbędnych informacji dotyczących sposobów, zasad i form prowadzenia kontroli i monitoringu oraz przygotowanie, monitorowanie i realizowanie projektów międzynarodowych. Oddział Projektów Transportu Publicznego został utworzony głównie na potrzeby zrealizowania projektu pt. „Budowa systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszowa i okolic”, na który pozyskano ponad 110 mln zł z Programu Rozwój Polski Wschodniej. Natomiast do zadań Głównego Specjalisty należało między innymi planowanie, opracowywanie, koordynowanie prac związanych z przygotowaniem studiów wykonalności, analiz ekonomiczno-finansowych dla projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych²⁷. Zgodnie ze Schematem organizacyjnym Urzędu Miasta Rzeszowa, Wydział Pozyskiwania Funduszy podlega bezpośrednio pod prezydenta miasta, który nadzoruje pracę podległych mu urzędników i podejmuje kluczowe decyzje²⁸. Zakres i kompetencje wydziału ds. pozyskiwania funduszy pokazuje, jak wielką wagę przykładą się w Rzeszowie do korzystania z pieniędzy spoza budżetu miasta. W rzeszowskim magistracie dużą rolę odgrywają bowiem osoby zajmujące się problematyką pieniędzy unijnych.

Pracownicy Urzędu Miasta realizowali projekty, które były przygotowywane w oparciu o harmonogram naboru wniosków poszczególnych programów operacyjnych. Jednakże miasto nie miało strategii rozwoju, w oparciu o którą można było pozyskiwać pieniądze na projekty długoterminowe. W 2008 roku rada miasta uchwaliła zmianę Strategii Rozwoju Miasta Rzeszów, w której znalazły się główne i szczegółowe cele

²⁷ Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rzeszów, <http://www.bip.erzeszow.pl>, *Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Rzeszów* [dostęp 29.01.2013].

²⁸ Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rzeszów, <http://www.bip.erzeszow.pl>, *Schemat Organizacyjny Urzędu Miasta Rzeszowa* [dostęp 29.01.2013].

strategiczne rozwoju miasta. Jest to jednak dokument bardzo ogólny, wyznaczający cele typu: wykorzystanie środków pozabudżetowych, w tym z budżetu UE, do realizacji programów budowy i modernizacji dróg (cel szczegółowy z dziedziny infrastruktura techniczna i komunikacja), czy wykreowanie Rzeszowa jako silnego centrum Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego (cel szczegółowy z dziedziny społeczno-ekonomicznej)²⁹. W praktyce Rada Miasta przegłosowywała uchwały, odnoszące się do środków unijnych, w oparciu o bieżące możliwości pozyskania dotacji, które wynikały z harmonogramu naboru wniosków poszczególnych programów operacyjnych.

W ogólnopolskim rankingu samorządów, opublikowanym w lipcu 2011 roku przez redakcję gazety „Rzeczpospolita” w kategorii „Najlepsze miasto na prawach powiatu”, Rzeszów otrzymał tytuł laureata konkursu, zajmując w nim 28 miejsce³⁰. W badaniu tym brano pod uwagę między innymi wartość środków z funduszy Unii Europejskiej, które w latach 2008-2010 wpłynęły na rachunek budżetu miasta, dynamikę wzrostu wydatków majątkowych oraz relację nakładów inwestycyjnych do przyrostu zadłużenia³¹. Natomiast w opublikowanym również przez „Rzeczpospolita” w 2011 roku rankingu pt. „Europejski samorząd”, którego głównym kryterium było wykorzystanie unijnych funduszy z lat 2007-2013, Rzeszów zajął 26 miejsce. Stolica Podkarpacia została wyprzedzona między innymi przez Włocławek, Tarnobrzeg, Sopot i Przemyśl. Pozyskane dotacje z Unii Europejskiej w przeliczeniu na jednego mieszkańca Rzeszowa wyniosły 478 zł. Ranking „Europejski samorząd” powstał w oparciu o dane pochodzące z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, dotyczące wartości dofinansowania realizowanych inwestycji (bez tzw. wkładu własnego)³². W podobnym rankingu lepszą lokatę Rzeszów uzyskał w roku 2009, kiedy to uplasował się na 5 miejscu zaraz za Sopotem, Kielcami, Wrocławiem i Olsztynem. W rankingu z 2009 roku dotacja w przeliczeniu na jednego rzeszowianina wynosiła

²⁹ Załącznik nr 5 do Uchwały Nr XXXVI/590/2008: Rady Miasta Rzeszów z dnia 8 lipca 2008 r.: *Główne i szczegółowe cele strategiczne rozwoju miasta*.

³⁰ W zestawieniu miast na prawach powiatu pierwsze miejsce zajął Poznań, drugie Sopot, natomiast trzecie Leszno.

³¹ A. Ogonowska-Rejer, *Jak powstał nasz ranking*, „Rzeczpospolita”, 19 VII 2011, nr 166 [dodatek „Ranking samorządów”], s. 14.

³² A. Osiecki, *Jak ocenialiśmy gminy*, „Rzeczpospolita”, 19 VII 2011, nr 166 [dodatek „Europejski samorząd”], s. 4.

3 720 zł³³. Natomiast średnia *per capita* całego rankingu wynosiła 1 724 zł i była niższa o 1 996 zł od wielkości dotacji przypadającej na jednego statystycznego mieszkańca Rzeszowa³⁴.

W latach 2007-2012 w Rzeszowie podpisano 38 umów na inwestycje, które były współfinansowane z funduszy unijnych. Najwięcej pieniędzy udało się pozyskać rzeszowskiemu samorządowi z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (RPO WP); pomijając jeden projekt transportowy, na który pieniądze zostały pozyskane z programu operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”. Na pewno jednym z czynników ułatwiających absorpcję środków z tego programu stał się fakt, że RPO WP był wdrażany przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, który ma siedzibę w Rzeszowie.

Wśród najważniejszych projektów współfinansowanych z dotacji Unii Europejskiej należy wymienić budowę systemu integrującego transport publiczny miasta i okolic, na który samorząd miasta Rzeszów pozyskał ponad 110 mln zł. W ramach tego projektu planowano rozwiązać problemy funkcjonowania komunikacji zbiorowej na terenie Rzeszowa oraz w jego okolicy poprzez zwiększenie jej efektywności ekonomicznej i funkcjonalności, zakup nowych, ekologicznych autobusów, wprowadzenie wspólnego dla różnych środków komunikacji miejskiej biletu elektronicznego (e-Bilet), utworzenie na węzłowych przystankach systemu informacji pasażerskiej (e-Info) pokazującego czas pozostający do przyjazdu autobusu danej linii, a także budowę Systemu Obszarowego Sterowania Ruchem Drogowym priorytetowo traktującego komunikację miejską³⁵.

W deszczowe dni zagrożenie dla mieszkańców Rzeszowa stanowił potok Mikośka. Podczas gwałtownych deszczów potok był zbyt mały, aby przyjąć wszystkie wody opadowe. Wezbrana woda zalewała ulice i podtapiała okoliczne gospodarstwa domowe. Co więcej, jej naturalne koryto prowadziło przez centrum miasta, stwarzając zagrożenie

³³ Ranking został przygotowany w oparciu o wartość dotacji z UE w podpisanych umowach w programach operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał ludzki, Rozwój Polski Wschodniej oraz 16 programów regionalnych.

³⁴ A. Ogonowska-Rejer, A. Cieślak, *Kto bierze najwięcej*, <http://www.rp.pl>, [dostęp 02.02.2013].

³⁵ <http://www.rzeszow.pl/miasto-rzeszow/realizowane-projekty/projekty-ktore-uzyskaly-wsparcie-na-podstawie-podpisanej-umowy-o-dofinansowanie-2007-2013/budowa-sytemu-integrujacego-transport-publiczny-miasta-rzeszowa-i-okolic> [dostęp 18.03.2013].

osuwania się gruntów. W celu rozwiązania tego problemu przygotowano projekt dotyczący poprowadzenia wody sztucznym kanałem. Na zrealizowanie tego projektu Wydział Pozyskiwania Funduszy pozyskał dotacje w wysokości ponad 33 mln zł³⁶.

Pomimo tego, że w Rzeszowie działał i odnosił duże sukcesy sportowe klub żużlowy Marma-Hadykówka Rzeszów, miasto nie miało żadnego obiektu sportowego, na którym mogłyby odbywać się zawody sportowe na najwyższym poziomie. Miało to się zmienić za przyczyną projektu dotyczącego poprawy infrastruktury sportowej poprzez przebudowę stadionu miejskiego w Rzeszowie, którego celem głównym był remont i modernizacja stadionu przy ul. Hetmańskiej³⁷. Natomiast w nawiązaniu do tradycji lotniczych podkarpackiej Doliny Lotniczej miasto promowało się dwa razy na zorganizowanej w Paryżu w czerwcu 2009 imprezie targowo-wystawienniczej International Paris Air Show i na podobnej imprezie, która odbyła się w czerwcu 2010 roku pod nazwą Berlin Air Show. Celem projektów było nawiązanie współpracy międzynarodowej z partnerami z zagranicy, zainteresowanie potencjalnych inwestorów możliwościami rozpoczęcia działalności gospodarczej w Rzeszowie i regionie, promocja gospodarcza miasta i województwa na arenie międzynarodowej, co miało przełożyć się na pozyskanie inwestorów i stworzenie nowych miejsc pracy³⁸.

Jednak projekty realizowane w Rzeszowie budzą pewne kontrowersje. Najlepszym przykładem jest wprowadzenie „bus pasów” na części głównych arterii miasta w celu spełnienia kryteriów dostępu do programu i pozyskania dofinansowania na modernizację infrastruktury drogowej. W zatłoczonym mieście zabronienie kierowcom korzystania z obydwóch pasów ruchu powoduje w godzinach szczytu poważne utrudnienia w ruchu komunikacyjnym. Paraliż miasta próbowano ratować wprowadzeniem przepisu, na mocy którego kierowca wiozący co najmniej dwóch pasażerów mógł podróżować „bus pasem”. Realizacja projektu dotyczącego

³⁶ M. Chłodnicki, *Mikośka popłynie w nowym korycie*, portal internetowy Gazety Codziennej „Nowiny”, <http://www.nowiny24.pl> [dostęp 10.03.2013].

³⁷ B. Gubernat, *Stadion Miejski w Rzeszowie trzeba remontować!*, portal internetowy Gazety Codziennej „Nowiny”, <http://www.nowiny24.pl> [dostęp 10.03.2013].

³⁸ Promocja miasta Rzeszowa – kampania reklamowa miasta i regionu w kraju i poza granicami Polski, portal internetowy Urzędu Miasta Rzeszów, <http://www.rzeszow.pl> [dostęp 10.03.2013].

budowy systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszów i okolic w rzeczywistości miał usprawnić komunikację publiczną kosztem użytkowników samochodów. Jednak prezydent miasta w tej polityce nie był konsekwentny, ponieważ w październiku 2012 roku zakończono inną inwestycję, polegającą na usprawnieniu ruchu samochodowego na jednym z ważniejszych skrzyżowań w mieście, poprzez wybudowanie ronda nad drogą przeznaczonego dla ruchu pieszych.

Pomimo realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, wśród mieszkańców miasta i lokalnych polityków pojawiają się głosy nawołujące do pociągnięcia do odpowiedzialności osób zaangażowanych w pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, w związku z niewystarczającym tempem rozwoju Rzeszowa. Przyczyną tego mogły być duże aspiracje mieszkańców miasta, a także duże zapóźnienia w strukturze gospodarczej Rzeszowa, który jeszcze na początku lat trzydziestych XX wieku niczym nie różnił się od przeciętnych, prowincjonalnych polskich miast, a obecnie chce konkurować z innymi miastami jako stolica innowacji³⁹. Jednocześnie, pomimo hasła promocyjnego, trudno wskazać projekty, za które odpowiadałby samorząd miasta, wykazujące innowacyjność (w szerokim znaczeniu tego słowa), chociaż takie projekty są w Rzeszowie realizowane między innymi przez Politechnikę Rzeszowską⁴⁰ czy Uniwersytet Rzeszowski⁴¹, dzięki dofinansowaniu z budżetu Unii Europejskiej. Projekt dotyczący budowy sieci darmowego Internetu dla mieszkańców miasta pod nazwą „Resman” nie sprostął pokładanych w nim nadziejom, a jego realizacja trwa bardzo długo. Do sierpnia 2012 roku z bezpłatnego Internetu można było korzystać tylko na 40% powierzchni miasta i to w oparciu o przestarzałą technologię wi-fi. Jednocześnie dobre

³⁹ „Rzeszów – stolica innowacji” jest hasłem promocyjnym miasta Rzeszów.

⁴⁰ Politechnika Rzeszowska realizuje m.in. takie projekty, jak: Badania nad nowoczesnymi technologiami materiałowymi stosowanymi w przemyśle lotniczym, wartość całkowita: 85,88 mln zł, dofinansowanie 73 mln zł. (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – PO IG), Rozbudowa nowoczesnego Laboratorium Badań Materiałów dla Przemysłu Lotniczego, wartość całkowita 38 mln zł, dofinansowanie 30 mln zł (PO IG).

⁴¹ Uniwersytet Rzeszowski realizuje m.in. takie projekty, jak: Budowa kompleksu naukowo-dydaktycznego Zalesie – Regionalne Centra Innowacji i Transferu Technologii Produkcji, Przetwarzania oraz Marketingu w Sektorze Rolno-Spożywczym, wartość całkowita: 124 mln zł, dofinansowanie: 102 mln zł (PO RPW); Uniwersyteckie Centrum Innowacji i Transferu Wiedzy Techniczno-Przyrodniczej, wartość całkowita: 135,3 mln zł, dofinansowanie 115 mln zł (RPO WP); Centrum Biotechnologii Stosowanej i Nauk Podstawowych, wartość całkowita 20 mln zł, dofinansowanie – 17 mln zł (PO RPW).

połączenie z siecią mieli tylko mieszkańcy mieszkający blisko przedszkoli, szkół, urzędów na których zamontowano hot-spoty⁴².

Jednak największym problemem dla Rzeszowa jest – zdaniem niektórych – brak jasnej i klarownej koncepcji rozwoju miasta, która dałaby sygnał mieszkańcom, że Rzeszów to „miasto wojewódzkie, gdzie żyje się najlepiej”⁴³. Polityka realizowana przez prezydenta i radę, polegająca na realizowaniu inwestycji w oparciu o możliwości pozyskania na nie środków zewnętrznych, może się przełożyć na wysokie miejsca w rankingach miast, które pozyskują najwięcej pieniędzy, ale niekoniecznie może przyczynić się do trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Środowisko akademickie

Dla rozwoju Rzeszowa szczególnie istotne było umiejscowienie uczelni wyższych. W 2001 roku w Rzeszowie rozpoczął działalność Uniwersytet Rzeszowski, który powstał z połączenia Wyższej Szkoły Pedagogicznej, filii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej oraz Zamiejscowego Wydziału Ekonomii Akademii Rolniczej w Krakowie. W stolicy Podkarpacia studenci mogą kształcić się również od 1974 roku na Politechnice Rzeszowskiej oraz w wyższych uczelniach niepaństwowych, takich jak: Wyższa Szkoła Zarządzania (od 1996 roku), Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania (od 1996 roku), Zamiejscowy Wydział Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania (od 2000 roku) oraz Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Rzeszowskiej (od 1993 roku). Dzięki posiadaniu kadry profesorskiej oraz środowiska studenckiego miasto zyskało na prestiżu i zaczęło być (niewykluczone, że trochę na wyrost) utożsamiane z dużym miastem. Liczba studentów początkowo nie była imponująca, ale w miarę upływu lat zwiększała się, dochodząc w roku akademickim 2010/2011 do prawie 55 tys. osób.

⁴² B. Gubernat, *Sieć Resman pod lupą Komisji Europejskiej*, <http://www.nowiny24.pl> [dostęp 29.01.2013].

⁴³ Takie było hasło promocyjne miasta Rzeszów przygotowane i używane w oparciu o raport *Diagnoza społeczna 2011*, który miał zaliczyć stolicę Podkarpacia do elitarnej listy miast w którym – według autorów raportu – mieszkańcom żyje się najlepiej. Jednakże Rzeszów nie znalazł się w ostatecznej wersji dokumentu.

Tabela 1. Studenci i absolwenci rzeszowskich szkół wyższych

Wyszczególnienie	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Studenci	50 214	48 762	49 173	49 587	50 019	53 827	54 493	54 529	53 726
W tym studia									
stacjonarne	24 602	25 059	25 256	25 533	25 104	26 467	28 303	29 875	31 068
niestacjonarne	25 612	23 703	23 917	24 054	24 915	27 360	26 190	24 654	22 658
Absolwenci	11 967	12 876	12 137	11 590	12 002	12 229	13 452	15 730	16 399

Źródło: *Rzeszów w liczbach*, Rzeszów 2012.

Interesująco wyglądała relacja pomiędzy liczbą mieszkańców a liczbą studentów. Rzeszów, jako 180-tysięczne miasto, mógł pochwalić się jednym z najlepszych wskaźników liczby studentów w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców w całej Unii Europejskiej. Z badań przeprowadzonych przez biuro statystyczne Unii Europejskiej (Eurostat) w 2008 roku, wynikało, że w Rzeszowie na 1 000 mieszkańców przypadało 353 studentów, co dało miastu pierwsze miejsce w zestawieniu. Rzeszów wyprzedził 64 miasta, z których każde miało więcej niż 150 studentów na 1 000 mieszkańców. Drugie w rankingu było Santiago de Compostela z Hiszpanii, w którym na każdy 1 000 mieszkańców przypadało 315 studentów (95 tys. mieszkańców)⁴⁴.

W kształtowaniu się społecznego oblicza Rzeszowa pozytywnym zjawiskiem był wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców. Według Narodowego Spisu Powszechnego, przeprowadzonego w 2002 roku, wśród mieszkańców Rzeszowa 28 987 osób miało wykształcenie wyższe, 5 587 policealne, 55 441 średnie (ogólnokształcące lub zawodowe), 17 840 zasadnicze zawodowe⁴⁵. Natomiast według następnego spisu ludności (z 2011 roku) znacząco wzrósł odsetek osób z wykształceniem wyższym, który zwiększył się o 10%. Niewielki wzrost (0,2%) zanoto-

⁴⁴ Strona internetowa Europejskiego Urzędu Statystycznego, <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>, *Demographic, economic and social data on 258 cities across Europe* [dostęp 28.01.2013].

⁴⁵ Strona internetowa Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl>, *Narodowy Spis Powszechny Osób w 2002 roku, Wykształcenie ludności – miasto Rzeszów* [dostęp 28.01.2013].

wano wśród osób legitymujących się wykształceniem średnim ogólnokształcącym, natomiast spadek (-1,5%) został zanotowany w grupie osób mających wykształcenie zawodowe⁴⁶.

Uwarunkowania komunikacyjne

Rzeszów pełni istotną rolę na mapie komunikacyjnej tej części Europy. W mieście krzyżują się ważne trakty drogowe z zachodu na wschód oraz z południa na północ. Przez Rzeszów przebiega droga krajowa nr 4 prowadząca od granicy polsko-niemieckiej do przejścia granicznego z Ukrainą w Korczowej. Dla podróżujących zaprojektowano trzy węzły zjazdowe z budowanej autostrady A4 (Rzeszów-Zachód, Rzeszów-Centralny, Rzeszów-Wschód)⁴⁷. Ważną rolę w komunikacji drogowej pełni droga krajowa nr 19, która jest korytarzem europejskim łączącym Słowację z krajami nadbałtyckimi i jednocześnie łączy województwa podkarpackie, lubelskie, mazowieckie i podlaskie. Przez Rzeszów prowadzi również magistrała kolejowa E-30 z Zachodu na Wschód, mająca międzynarodowe znaczenie gospodarcze.

Lotnisko w Jasionce, mimo że nie leży w granicach administracyjnych miasta, stanowi ważny aspekt jego rozwoju. Kiedy prezydent Ferenc zaprasza do Rzeszowa dziennikarzy pracujących w ogólnopolskich mediach, jako jedną z podstaw rozwoju miasta pokazuje właśnie ten obiekt⁴⁸. Międzynarodowy Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka, dysponuje drugim pod względem długości w Polsce pasem startowym, na którym mogą lądować wszystkie typy samolotów. Terminal odpraw pasażerskich, wybudowany niedawno za kwotę ponad 102 mln zł (część pieniędzy pochodziło z Programu Infrastruktura i Środowisko), pozwala obsługiwać jednocześnie cztery samoloty średniej wielkości, jak na przykład Boeing 737⁴⁹. Warto dodać, że rzeszowskie lotnisko określane

⁴⁶ Strona internetowa Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl>, *Narodowy Spis Powszechny Osób w 2011 roku, Wykształcenie ludności – miasto Rzeszów* [dostęp 28.01.2013].

⁴⁷ *Ogłoszono przetarg na odcinek A4 i drogę S19*, <http://www.muratorplus.pl> [dostęp 28.01.2013].

⁴⁸ M. Bujara, *Prezydent zaprosił dziennikarzy. Żeby o nas dobrze pisali*, „Gazeta Wyborcza – Rzeszów”, 28 VI 2011, nr 292.5299, s. 1.

⁴⁹ *Budowa nowego terminalu pasażerskiego*, <http://www.inwestycje.rzeszowairport.pl> [dostęp 08.01.2013].

jest „lotniskiem dobrej pogody”, a to dzięki położeniu, które warunkuje bardzo dobre warunki pogodowe. Mieszkańcy Rzeszowa i okolic mają możliwość bezpośredniego skorzystania z regularnych połączeń lotniczych z Birmingham, Dublinem, East Midlands, Frankfurt, Londynem (Luton i Stansted), Manchesterem i Warszawą, a także lotów czarterowych do: Egiptu, Grecji, Tunezji czy Turcji. Organem powołanym do zarządzania lotniskiem jest Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziałowcami są Województwo Podkarpackie (52,95%) i Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (47,05%)⁵⁰.

Zakończenie

Skalę wielkości rozwoju Rzeszowa po II wojnie światowej najlepiej obrazują liczby. Miasto sześciokrotnie zwiększyło swoją powierzchnię, a pięciokrotnie liczbę mieszkańców. Dzięki powstaniu wielu nowych zakładów produkcyjnych, rozbudowie infrastruktury techniczno-ekonomicznej oraz społecznej, a także mieszkaniowej ośmiokrotnie wzrosło zatrudnienie⁵¹. Było to możliwe dzięki sprawnemu zarządzaniu miastem przez poszczególnych lokalnych decydentów sprawujących władzę w ratuszu, współpracy władz miasta z przedstawicielami urzędu marszałkowskiego oraz wojewodą, a także posłami wywodzącymi się z Podkarpacia i zabiegającymi w stolicy o rozwój Rzeszowa.

Wśród negatywnych uwarunkowań społecznych, z którymi Rzeszów zmagają się podobnie jak większość polskich miast, jest niewystarczająca liczba miejsc pracy. Bezrobocie występujące w Rzeszowie pokazuje, że rynek pracy nie jest w stanie zagospodarować wszystkich istniejących zasobów ludzkich. Restrukturyzacja gospodarki w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i transformacja gospodarcza spowodowała wzrost poziomu bezrobocia. Ale antidotum samorządu Rzeszowa na niekorzystną sytuację w gospodarce jest Dolina Lotnicza, skupiająca potentatów branży lotniczej. Firmy w niej zrzeszone mają przez najbliższe cztery lata zatrudnić cztery tysiące pracowników (m.in. inżynierów

⁵⁰ Zarządzający lotniskiem, <http://www.inwestycje.rzeszowairport.pl> [dostęp 08.01.2013].

⁵¹ P. Grata, *Rozwój gospodarczy miasta*, [w:] *Dzieje Rzeszowa*, t. 4, red. W. Bonusiak, Rzeszów 2012, s. 151.

kształconych na Politechnice Rzeszowskiej na kierunku lotnictwo) do pracy przy produkcji komponentów do samolotów i helikopterów⁵².

Przykład Rzeszowa pokazuje, że rozwój miasta zależy od właściwego zarządzania takimi obszarami, jak: rozwój przestrzenny, pozyskiwanie środków zewnętrznych, budowa środowiska akademickiego, komunikacja i wykorzystanie dogodnego położenia geograficznego. Przemyślane działania podejmowane w tych dziedzinach sprzyjają uniknięciu stagnacji i rozwojowi do którego dąży każde miasto w Polsce.

LITERATURA

1. Cebulak J., *Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, Rzeszów 2008.
2. Grata P., *Rozwój gospodarczy miasta*, [w:] *Dzieje Rzeszowa*, t. 4, red. W. Bonusiak, Rzeszów 2012.
3. Grygiel J., Domino Z., *Rzeszów*, Rzeszów 1979.
4. Hayn P., *Wybory samorządowe w Rzeszowie w 2010 roku – specyfika i uwarunkowania*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K Politologia, vol. 18, Iss. 2.
5. Iwaneczko D., Nawrocki Z., *Rok pierwszy, powstanie i działalność Aparatu Bezpieczeństwa Publicznego na Rzeszowszczyźnie (sierpień 1944-lipiec 1945)*, Rzeszów 2005.
6. Jałowiecki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006.
7. Kotarba B., *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002-2010*, Rzeszów 2011.
8. Malikowski M., *Rzeszów – awans i aspiracje: socjologiczne zwierciadło miasta*, Rzeszów 1989.
9. Nawrocki Z., *Zamiast wolności, UB na Rzeszowszczyźnie 1944-1949*, Rzeszów 1998.
10. Petrus J., *Jak Rzeszów został siedzibą województwa*, Rzeszów 1989.

⁵² Portal internetowy Gazety Codziennej „Nowiny”, www.nowiny24.pl, K. Jamróg, 4 tys. osób znajdzie pracę w Dolinie Lotniczej [dostęp 10.03.2013].

11. Sobota M., Jaweckie B., Tokarczyk-Dorociek K., *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „Barometr Regionalny” 2012, nr 4.
12. *Uwarunkowania rozwoju rzeszowskiego obszaru metropolitalnego w systemie społeczno-gospodarczym i innowacyjnym województwa podkarpackiego*, red. J. Kudęłko, Rzeszów 2007.

Paweł Jakubowski

Wydział Politologii,

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ROZDZIAŁ VIII

Elity lokalne w strukturach samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Elity polityczne stanowią element struktury społecznej, który od wieków jest przedmiotem dociekań wybitnych badaczy. Socjologowie zajmujący się klasą wyższą społeczeństwa, jak Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels czy Charles Wright Mills budowali teorie, które miały odpowiedzieć na zasadnicze pytania dotyczące roli klasy wyższej: skąd czerpie legitymizację, jak powstała oraz jak ewoluowała¹. Jak wskazuje Janusz Szacki, termin „elita” ukształtował się w XIX wieku i używany jest jako określenie zbioru ludzi wyróżniających się pod jakimś względem od pozostałych. Na gruncie politologii i socjologii pojęcie dalej ewoluowało, a za elitę uważano gremia przywódcze, spośród mas, najczęściej wyłonione spośród mas przez selekcję wyborczą². W każdym systemie władzy wyłania się grono, które pretenduje do kierowniczej roli w społeczeństwie, zarówno na szczeblu centralnym, jak

¹ Do najważniejszych dzieł traktujących o elitach politycznych zaliczyć można: R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, wyd. 1911; C.W. Mills, *The Power Elite*, wyd. 1956; G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, wyd. 1896; V. Pareto, *Trattato di sociologia generale*, wyd. 1916.

² J. Sztumski, *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007, s. 10-11.

i samorządowym. Pomijane często wspólnoty lokalne odgrywają jednak ważną rolę w procesie rekrutacji elit politycznych.

W rozdziale starano się ukazać, w jaki sposób kreują się elity lokalne w Polsce, zaś ważnym wyznacznikiem jest rok 1990, kiedy uchwalona została ustawa o samorządzie gminnym i odbyły się pierwsze wybory do rad gmin. Zdaniem Bożeny Tuziak, istotnym celem przemiany systemowej było pobudzenie oddolnej aktywności i kreatywności, natomiast lokalne elity mają za zadanie zaspokajać potrzeby oraz dbać o rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot³. Samorząd terytorialny w obecnym kształcie jest instytucją młodą, choć niepozbawioną tradycji, natomiast stan elit lokalnych w Polsce rzutuje na klasę rządzącą na poziomie centralnym. Wielu bowiem polityków zaczynało karierę na poziomie samorządowym, ucząc się procesów decyzyjnych, zwłaszcza formułowania koalicji, a także budując własne zaplecze wyborcze. Zapomina się, iż to właśnie w lokalnych okręgach zdobywa się pozycję oraz głosy poparcia, które mogą przesądzić o sukcesie wyborczym. Dlatego też wyłanianie się elit lokalnych jest tak cennym źródłem informacji, świadczącym o stanie demokracji po dwudziestu latach przemian ustrojowych.

Pojęcie elity

Zdefiniowanie elity napawa problemem, a etymologia terminu wywodzi się z francuskiego słowa *d'élite* oznaczającego „doborowy”, „wyśmienity”, „najprzedniejszy”, choć jego znaczenie pochodzi też od łacińskiego słowa *eligere*, czyli „wybierać”. Według koncepcji Gaetano Moski, funkcjonuje uniwersalny podział na dwie klasy: jedna, mało liczna, ale sprawująca władzę (klasa rządząca) oraz druga, liczniejsza, rządzona przez pierwszą. W samej klasie rządzącej funkcjonują dwie warstwy: elita władzy oraz zaplecze elity (subelita) – jedni podejmują decyzje polityczne, natomiast drudzy posiadają kompetencje do wykonywania decyzji. Zdaniem Gaetano Moski, sekret władzy elity polega na jej mniejszościowym charakterze, dzięki któremu potrafi się ona zorganizować i narzucić wolę większości oraz wyselekcjonować swoich członków. Jednostki tworzące klasę rządzącą posiadają pewne cechy

³ B. Tuziak, *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Rzeszów 2003, s. 8.

odróżniające je od pozostałych, wśród nich Gaetano Moska wyróżnia dzielność wojskową, bogactwo i pochodzenie oraz zdolności natury osobistej, jak inteligencja czy wiedza. Podstawą władzy mniejszości jest pełnienie przez klasę panującą ważnych funkcji wobec całego społeczeństwa, natomiast fundamentem sprawowania władzy jest tzw. *formuła polityczna*, rozumiana jako prawne i moralne podstawy legitymizacji pozycji. W państwach demokratycznych elita polityczna tworzy się najczęściej na drodze wyborów i stąd czerpie swą prawomocność, natomiast subelity wywodzą się z klasy średniej, często o charakterze zburokratyzowanym (urzędnicy, lekarze, naukowcy, prawnicy)⁴.

Z kolei Vilfredo Pareto, podejmując się badań poszczególnych warstw społecznych, rozwinął teorię krążenia elit społecznych. Uważał mianowicie, iż o przynależności do elity władzy decydują cechy – *resydua*, które należy rozumieć jako uczucia, instynkty, dążenia czy motyw. Vilfredo Pareto zakładał, że w momencie gdy zachodzi zachwianie proporcji w systemie, czyli klasa wyższa wyczerpie energię, dzięki której zajęła uprzywilejowaną pozycję, dochodzi do jej upadku. Dlatego, aby zachować *status quo*, elity powinny dążyć do swojej reprodukcji poprzez dopuszczenie do swojej warstwy członków klasy niższej, którzy wnoszą dodatkową świeżość i energię. Jednakże elita kooptując do swoich szeregów osoby z niższych sfer, stosuje zasadę ograniczonej dostępności. Nagromadzenie w klasie wyższej elementów zdeprawowanych przy jednoczesnym pojawieniu się zbyt wielu jednostek lepszych w warstwie niższej powoduje zaburzenia równowagi, co może zakończyć się rewolucją⁵.

Inne światło na proces powstawania klasy wyższej rzucił Robert Michels, który historię ludzkości postrzegał jako konflikt pomiędzy starymi a nowymi elitami. Elity więc są czynnikiem, dzięki któremu dokonuje się rozwój cywilizacyjny poprzez ciągłą walkę arystokracji z demokracją. W łonie mas pojawia się mniejszość, która początkowo pragnie zburzyć istniejący porządek po uzyskaniu poparcia większości społeczeństwa po pewnym czasie sama oddziela się od tych, dzięki którym została wybrana. Tak powstała klasa polityczna broni się następnie przed utratą pozycji poprzez tworzenie organizacji o charakterze ekskluzywnym i zarazem

⁴ A. Pawłowska, *Władza, elity, biurokracja: studium z socjologii polityki*, Lublin 1998, s. 60.

⁵ B. Tuziak, *Elity władzy...*, s. 16-17.

hermetycznym. Robert Michels nazywa proces wchłonięcia liderów ruchów społecznych przez struktury starej klasy „amalgamacją nowych przywódców”. Jego zdaniem, owa amalgamacja prowadzi do osłabienia energicznych działań oraz do wzmocnienia starego ładu⁶.

Problem elit podjął również amerykański socjolog Charles W. Mills, który zauważył, iż współczesna klasa wyższa skupia się wokół trzech instytucji: ekonomicznych, politycznych oraz wojskowych. Trzy wielkie hierarchie tworzą „trójkąt władzy”, który wzajemnie się przenika i kształtuje życie publiczne. Według Millsa, od czynników społeczno-ekonomicznych oraz od stanu bezpieczeństwa państwa zależy, która z elit uzyska przewagę w procesie decyzyjnym. Polityka, biznes oraz wojsko są ze sobą sprzężone na tyle, iż rotacja między elitami jest możliwa, tym bardziej że w państwie funkcjonuje wiele kręgów władzy. Robert Mills, analizując amerykańską elitę, dokonał jej klasyfikacji i na najniższym poziomie wyróżnił „lokalne sfery towarzyskie”, do których zaliczył ludzi cieszących się wysokim prestiżem oraz władzą w społecznościach miast i miasteczek. Struktura lokalnych elit opiera się na klikach, oddzielnych dla poszczególnych dziedzin gospodarki⁷.

Konfliktową teorię elit starają się łagodzić funkcjonałści, tacy jak Karl Mannheim, Harold Lasswell czy John Higley i G. Lowell Field, którzy łączyli dwie sprzeczne zasady – demokracji oraz istnienia elit. Karl Mannheim wyróżnił elity: polityczne, organizatorskie, intelektualne, religijne oraz artystyczne, uważał też, że ich współczesny obraz kształtowany jest przez kilka procesów społecznych, m.in. wzrost liczby, przełamanie ekskluzywności, zmiana zasad selekcji oraz zmiana wewnętrznego składu elit. Harold Lasswell wyodrębnił kategorię elit, opierając się na dostępie do dóbr (prestiż, bezpieczeństwo, dochód), wnioskując, że ci, którzy posiadają najwięcej, tworzą klasę wyższą. Z kolei John Higley i G. Lowell Field stwierdzili, że elitę stanowią osoby na strategicznych pozycjach publicznych i prywatnych, do których zaliczali administrację państwową, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje religijne i oświatowe, przedsiębiorstwa produkcyjne⁸.

⁶ A. Pawłowska, op. cit., s. 66.

⁷ B. Tuziak, op. cit., s. 18.

⁸ Ibidem, s. 20.

Mimo, iż nie istnieje jedna definicja elity, można przychylić się do zaproponowanego przez Wojciecha Sokoła oraz Marka Żmigrodzkiego terminu, zgodnie z którym „elita to wyodrębniona, choć niekoniecznie w sposób sformalizowany, grupa przywódcza, stanowiąca wzór dla reszty społeczeństwa, kierująca jego życiem i określająca lub przynajmniej wpływająca na kierunek jego rozwoju; może być usytuowana w różnych segmentach sfery społecznej i niekoniecznie w oficjalnym establishmencie; szczególnie znaczenie jednak przypisywane jest powszechnie elicie politycznej i kulturalnej (intelektualnej)”⁹. W wymiarze lokalnym, elitę stanowić będą osoby, które uczestniczą w podejmowaniu decyzji w ważnych dla społeczności sprawach, zwłaszcza dotyczących rozwoju wspólnoty samorządowej, działającej dla dobra mieszkańców.

Okres transformacji – szansa dla nowych elit

Przemiany ustrojowe dokonane w konsekwencji obrad Okrągłego Stołu w 1989 roku oraz prace kontraktowego Sejmu objęły swym zasięgiem także samorząd terytorialny. Już w styczniu 1989 roku w ramach NSZZ „Solidarność” powstała komisja samorządu pod przewodnictwem Jerzego Regulskiego. Jednak dopiero ustawy przyjęte 8 marca 1990 roku (Ustawa o samorządzie terytorialnym, Ordynacja wyborcza do rad gmin, nowelizacja Konstytucji RP) pozwoliły na fundamentalną zmianę, realnie wprowadzającą samorząd na poziomie gminy. Kolejną ważną datą dla wspólnot lokalnych był 1 stycznia 1999 roku, kiedy to weszła w życie reforma administracyjna, która wprowadziła powiaty i zredukowała liczbę województw z 49 do 16. Wcześniejszy układ administracji był podyktowany, zdaniem Wojciecha Roszkowskiego, potrzebą wprowadzenia lojalnych ludzi w celu rozbicia starych klik¹⁰. Dlatego też reformy samorządowe z lat 1990 i 1999 oraz wprowadzenie możliwości bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta od 2002 roku¹¹ stały się fundamentem instytucjonalno-prawnym powstawania i funkcjonowania elit lokalnych.

⁹ W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Elity polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007, s. 456.

¹⁰ W. Roszkowski: *Historia Polski 1914-1998*, Warszawa 1999, s. 330.

¹¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984), obecnie nieobowiązująca.

System polityczny w latach 1945-1989 w zasadzie zdominowany był przez jedną partię, co znajdowało odbicie w strukturach elit ówczesnych władz lokalnych. Osoby związane z ówczesnym reżimem i PZPR pełniły najważniejsze funkcje zarówno we władzach centralnych, jak i w samorządzie. Dopiero wraz z wyborami do rad gmin 27 maja 1990 roku, układ sił, a co za tym idzie elit, uległ zmianie. Na niemal 52 tysiące mandatów do obsadzenia zgłosiło się prawie trzykrotnie więcej kandydatów¹². Ze względu na ordynację wyborczą, eliminującą zgłaszanie kandydatów przez partie polityczne oraz ogólną sytuację (rozpad PZPR), wybory przy frekwencji 42,27% wygrały Komitety Obywatelskie „Solidarności” oraz lokalne komitety, zdobywając prawie 80% mandatów. Mimo przewagi i zwycięstwa nowych sił politycznych, elita w samorządzie po 1990 roku ma charakter zarówno postsolidarnościowy, jak i postkomunistyczny. Wyniki badań Jacka Wasilewskiego oraz Edmunda Wnuka-Lipińskiego wskazują na to, że elity w Polsce ulegają cyrkulacji oraz reprodukcji, co ma miejsce również we wspólnotach lokalnych¹³ (wprawdzie badania te zostały przeprowadzone na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, jednak wynikające z nich wnioski są wciąż aktualne). Wynika to głównie z dwóch przyczyn: po pierwsze, elity polityczne związane z *ancien régime* stały się elitami ekonomicznymi (zdobywszy pozycję w dziedzinie ekonomicznej przez zawłaszczenie majątku); po drugie rozpadła się „Solidarność”, czego efektem był powrót postkomunistów do władzy (w 1994 roku, także w samorządzie gminnym).

Osoby, które robią karierę polityczną w samorządzie terytorialnym po 1990 roku można, za Andrzejem Piaseckim, podzielić na trzy typy:

- osoby, które zdobyły popularność poza działalnością polityczną;
- opozycjoniści z lat 80. (także drugoplanowi);
- eksperci (ze środowiska akademickiego, odnoszący sukcesy w większych miastach)¹⁴.

¹² 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).

¹³ Zob. J. Wasilewski, E. Wnuk-Lipiński, *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do solidarnościowej*, [w:] *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja?*, red. I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1995.

¹⁴ Andrzej K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 172.

Niemniej sytuacja w samorządzie terytorialnym była bardziej skomplikowana. Otóż ze względu na brak bezpośrednich wyborów organów władz wykonawczych w gminach (do 2002 roku), powiatach i województwach oraz brak doświadczenia w pracy samorządowej nowo wybranych radnych, władzę w zarządzie często powierzano dawnym naczelnikom. Niegdysiejsi włodarze gmin ze względu na swoje doświadczenie, znajomość lokalnych realiów oraz z braku lepszych kandydatów sprawowali władzę, mimo iż nie uzyskali mandatu radnego. Cezary Nowakowski oraz Arkadiusz Ptak, badając lokalne elity z początków lat 90., doszli do wniosku, iż istniały dwie drogi rekrutacji do kręgu władzy: działalność w lokalnym Komitecie Obywatelskim lub NSZZ „Solidarność” albo też w aparacie władzy przed 1990 rokiem¹⁵. Jednakże w wyborach samorządowych zauważalna jest niechęć elit samorządowych do identyfikowania się z jakąkolwiek partią polityczną, zwłaszcza na szczeblu gminy, gdzie niemal 71% radnych wywodzi się z lokalnych komitetów (w radach powiatu 38%, natomiast w sejmiku województwa 10%)¹⁶.

Czy istnieją lokalne elity?

Z badań przeprowadzonych w województwie śląskim w latach 1992-1993 wynika, iż prawie połowa ankietowanych (48,8%) potwierdzała istnienie lokalnych elit politycznych. Jednakże w kolejnej próbie, przeprowadzonej niemal rok później, odsetek osób potwierdzających istnienie klasy liderów społeczności zmniejszył się prawie o 10%. Mariusz Kolczyński tłumaczył ten stan rzeczy nieudolnością oraz brakiem kompetencji działaczy, a także brakiem zainteresowania problemami wspólnoty. Również wybory samorządowe w 1994 roku, „egzotyczne” koalicje polityczne czy brutalna kampania wyborcza spowodowały obniżenie autorytetu instytucji na poziomie lokalnym. Badania wykazały dodatkową prawidłowość, iż im wyższe wykształcenie, tym częstsze wskazywanie przez respondentów na istnienie lokalnych elit. Ankietowani najczęściej uważali członków koalicji rządzącej za osoby, które można

¹⁵ C. Nowakowski, A. Ptak, *Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6, s. 15-16.

¹⁶ Dane na podstawie wyników PKW z 2010 roku, <http://wybory2010.pkw.gov.pl> [dostęp 15.03.2013].

zaliczyć do lokalnych elit. Kolejnymi odpowiedziami były: ogólnie osoby podejmujące decyzje, reprezentanci zasiadający w Sejmie, przedstawiciele lokalnych władz, przedstawiciele duchowieństwa, opozycja polityczna. Na upolitycznienie życia społeczności lokalnych wskazują również odpowiedzi respondentów na temat determinantów przynależności do elity. Wagę przypisywano więc pełnionej funkcji, przynależności do partii politycznej, pozycji w partii w aparacie władzy lub samej popularności ugrupowania, chociaż dostrzegano rolę cech osobistych (20,7%). Zmniejszyła się natomiast rola takich przymiotów osobistych, jak postawa moralna czy religijna, co można powiązać ze słabnącą pozycją Kościoła, choć z drugiej strony wzrosło znaczenie mediów (telewizji i prasy)¹⁷.

Ze względu na charakter i niejednorodność pojęcia „elita”, problemem staje się wprowadzenie odpowiedniej klasyfikacji kręgu najważniejszych osób we wspólnocie lokalnej. Za Jackiem Wasilewskim oraz Edmundem Wnuk-Lipińskim można analogicznie jak w przypadku władz centralnych pokusić się o wyróżnienie trzech kategorii elit lokalnych: politycznej, ekonomicznej oraz kulturalnej¹⁸. Do elity politycznej można zakwalifikować władzę wykonawczą samorządu – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, członków zarządu powiatu oraz zarządu województwa, a także organy stanowiące – radnych. Do elity ekonomicznej zaliczyć należy właścicieli lub prezesów największych przedsiębiorstw, natomiast do elity kulturalnej osoby związane z mediami, nauką i kulturą. W zależności od usytuowania prominentnych członków danej społeczności można wyróżnić elity gminne wiejskie i miejskie (sołectw, dzielnic), powiatowe oraz wojewódzkie. Inaczej bowiem będzie kształtowała się struktura w małej, liczącej kilkaset mieszkańców gminie, a inaczej w kilkuset tysięcznym mieście, będącym zarazem siedzibą powiatu i samorządu województwa.

Niemniej wydaje się, że każda społeczność lokalna bez względu na wielkość potrafi wykształcić własne elity i jest to naturalny proces. Idąc tym tropem, Janusz Sztumski wyróżnia kilka typów powstałych socjet

¹⁷ M. Koleczyński, *Lokalne elity w świetle badań*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995, s. 45 i nast.

¹⁸ J. Wasilewski, E. Wnuk-Lipiński, *Polska: kręta droga...*, s. 69-70.

społecznych. Pierwsza z nich powstaje ze względu na wartości szczególne cenione przez daną społeczność, np. uzdolnienia twórcze, mądrość czy bohaterstwo. Można tu więc wymienić odznaczonego żołnierza czy funkcjonariusza, ale także artystów czy osoby starsze o dużym doświadczeniu życiowym¹⁹. Drugim typem notabli będą osoby wywodzące się ze starych rodów, cieszących się prestiżem, szanowanych przez tradycję. Trzecim sposobem wejścia do kategorii elity jest pełnienie funkcji w instytucjach państwowych lub partyjnych, czyli sprawowanie władzy. Kolejną grupę osób cieszących się uznaniem stanowią osoby, które osiągnęły sukces w gospodarce, sztuce czy sporcie i zdobywające dzięki temu popularność. Sukcesy te mogą być jednorazowe lub przemijające, dlatego też wydaje się, iż pozycja owych osób jest wielce niestabilna, chyba że ich osiągnięcia mają trwały charakter, np. w postaci zgromadzonego majątku. Piątym typem elit będą osoby pełniące role opinio-twórczą oraz integrującą daną społeczność, jak dziennikarze, pisarze, naukowcy i duchowni. Jako szósty krąg lokalnych elit Janusz Sztumski wyróżnia tych, którzy ze względu na posiadane kompetencje pełnią funkcję pomocniczą, czyli wręcz biurokratyczną, jak wysocy urzędnicy publiczni oraz dyrektorzy zakładów pracy. Należy przy tym zaznaczyć, iż cechą wspomnianych grup społecznych jest ich jawność, choć mogą zdarzać się przypadki elit niejawnych, mających realny wpływ na wspólnotę i decydentów, np. przestępców czy spekulantów²⁰.

Lokalne elity – próba egzemplifikacji personalnej

Zgodnie z wyżej przytoczonymi badaniami Mariusza Koleczyńskiego, ankietowani najczęściej za elitę lokalną postrzegają władze samorządowe: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz radnych. Na samym szczycie lokalnej socjety należy wskazać posłów największych ugrupowań, którzy zostali wybrani z konkretnego okręgu wyborczego. W wyborach do Sejmu w 2011 roku okręgów było 41 (od 7 do 20 mandatów

¹⁹ Dobrym przykładem tego rodzaju elity mogą być weterani I wojny światowej odznaczeni orderem Orła Białego, orderem Virtuti Militari, Krzyżem lub Medalem Niepodległości, Krzyżem Walecznych, Orderem Odrodzenia Polski oraz Krzyżem Zasługi. Zgodnie bowiem z Ordynacją wyborczą do Senatu z dnia 8 lipca 1935 r., czynne i bierne prawo wyborcze posiadali obywatele z tytułu zasługi, wykształcenia oraz zaufania obywateli.

²⁰ J. Sztumski, *Elity ich miejsce* ..., s. 47-48.

wyborczych), natomiast do Senatu 100 jednomandatowych okręgów wyborczych. Część parlamentarzystów siłą rzeczy znajduje się w elitach decyzyjnych, sprawując funkcję ministra czy sekretarza stanu, niektórzy też zostają liderami terenowymi partii. O popularności niektórych polityków może świadczyć fakt, iż mimo odległych miejsc na listach wyborczych potrafią zdecydowanie zwyciężyć z osobą na pierwszym miejscu, często niezwiązaną ze społecznością lokalną (takie osoby zwane są „spadochroniarzami”). Przykładem takich sukcesów jest zwycięstwo w 2011 roku Jarosława Gowina w Krakowie, startującego z 3 miejsca czy sukces Joanny Muchy w Lublinie, mającej 4 pozycję na liście wyborczej.

Polityk, który chce zostać powtórnie wybranym przez elektorat, musi utrzymywać z nim stały kontakt, głównie poprzez swoje biuro poselskie. Powinien także, mimo iż nie jest związany wolą swoich wyborców, walczyć o interesy lokalne, na przykład budowę drogi, obwodnicy czy przedsiębiorstwa państwowego lub interweniować w przypadku decyzji o zamknięciu szpitala, szkoły czy w momencie utraty rządowych kontraktów. Lokalny parlamentarzysta może podjąć interwencję zgodnie z prawem poprzez: uzyskanie informacji i materiałów organów administracji, dokonanie interwencji w imieniu własnym lub wyborców, przyjęcie opinii, postulatów oraz wniosków, uczestniczenie w sesjach sejmiku samorządowego, właściwego dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany²¹. Interwencje powinny dotyczyć spraw ważnych dla regionu (jak np. interwencja posel Beaty Mazurek z Chełma w sprawie uruchomienia sygnalizacji świetlnej na przejazdach kolejowych), choć zdarza się, że posłowie działają w partykularnych interesach, jak np. Armand Ryfiński w sprawie tańszego nabycia lokalu komunalnego przez własną matkę²².

Mimo iż polityka na szczeblu centralnym jest domeną przede wszystkim partii politycznych, to w samorządzie rola, jaką pełni partia, może być przeciwstawiona lokalnym uwarunkowaniom. Wybory samorządowe udowadniają pewną prawidłowość – im wyższy poziom podejmowania decyzji, tym silniejsza rola ugrupowań politycznych. Innymi słowy,

²¹ Art. 19-24 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 z późn. zm.).

²² http://www.se.pl/wydarzenia/warszawa/warszawa-armand-ryfinski-posel-awanturnik-zrobil-nalot-w-urzedzie_282666.html [dostęp 14.03.2013].

wybory do sejmiku województwa są bardziej upartyjnione niż wybory do rad gmin, gdzie często lokalne komitety mają szanse zdobyć większość głosów. Takim przykładem jest Komitet Wyborczy Wyborców Rafała Dutkiewicza, który w wyborach do rady miasta Wrocławia zdobył niemal 42% poparcia (19 na 37 miejsc), a sam Rafał Dutkiewicz został prezydentem już po I turze, uzyskując 71,63% głosów²³. Także komitet pod jego szyldem zdobył 22% głosów w wyborach do sejmiku województwa, co przyniosło 9 na 36 mandatów. Jednakże należy zauważyć, iż inicjatywa prezydenta Wrocławia w 2011 roku, która miała na celu wprowadzenie do Senatu bezpartyjnych liderów popieranych przez prezydentów miast (ruch „Unia Prezydentów Miast – Obywatele do Senatu”), nie uzyskała satysfakcjonującego rezultatu i wprowadziła jednego senatora, Jarosława Obremskiego²⁴.

Analiza Jerzego Bartkowskiego dotycząca władzy w samorządzie terytorialnym pokazuje, że mieszkańcy nawet gdy nie czują związków z wyższymi poziomami terytorialności, w akcie wyborczym (także przez absencję) dokonują wskazania elity. Wyniki elekcji do rad powiatów pokazują, iż typowy radny to mężczyzna w wieku 40-60 lat, z wyższym wykształceniem. Zwiększa się aktywność kobiet, jednak ich kariera zaczyna się najczęściej po 40 roku życia. Niemal 2/3 radnych to osoby pracujące jako wyżsi urzędnicy i kierownicy oraz specjaliści, często pochodzący z awansu społecznego w wymiarze międzypokoleniowym. Porównanie danych z gmin z informacjami dotyczącymi radnych na innych poziomach terytorialności wykazuje, że w gminach jest stosunkowo najwięcej kobiet, a średnia wieku najniższa. W sejmikach województwa zdecydowana większość radnych ma wykształcenie wyższe (niemal 94%), natomiast u radnych gmin dominuje wykształcenie średnie i zasadnicze zawodowe, choć co trzeci radny gminy ma ukończone

²³ Więcej o specyfice wyborów we Wrocławiu: M. Cichosz, *Rywalizacja w warunkach monopolu – na przykładzie wyborów prezydenckich we Wrocławiu*, [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, t. 2, red. A. Kasińska-Metryka, K. Kasowska-Pedrycz, Kielce 2009.

²⁴ J. Sawka, *Walbrzych zapomniał, Platforma wygrała*, „Gazeta Wyborcza” nr z dnia 11 października 2011 r., http://wyborcza.pl/1,76842,10448049,Walbrzych_zapomniał_Platforma_wygrała.html, [dostęp 11.03.2013].

studia. Radni chętnie dążą do zachowania swojej pozycji, poddając się ponownie weryfikacji wyborczej, co często skutkuje reelekcją²⁵.

Obok funkcjonowania lokalnych elit, zdaniem Janusza Sztumskiego, funkcjonują lokalne kręgi towarzyskie, które są strukturami skupiającymi osobników, mających świadomość pewnej bliskości. Powiązania te wynikają przede wszystkim z zajmowania podobnej pozycji w strukturze klasowo-warstwowej, charakterystycznej dla danej społeczności lokalnej²⁶. Możemy więc zaliczyć do lokalnych kręgów towarzyskich lokalnych przedsiębiorców, którzy potrafią wykorzystywać swoje wpływy, do korzystania z ulg czy zwolnień podatkowych. Jako główni pracodawcy w regionie mogą wpływać na obsadę stanowisk, finansując kampanię wyborczą, lub też sami próbują swoich sił w polityce. Przykładem takich działań jest postać Henryka Stokłosy, który wielokrotnie zdobywał mandat senatorski w okręgu pilskim, wykorzystując przy tym pozycję głównego pracodawcy w regionie oraz lokalną gazetę „Dziennik Nowy”. Związków biznesu z polityką na poziomie lokalnym jest więcej i nie zawsze są one korzystne dla samorządowych włodarzy, o czym świadczy afera z burmistrzem Helu Mirosławem Wądołowskim czy zarzuty wobec prezydenta Poznania Ryszarda Grobelnego. Zauważyć należy, że obie sprawy związane z korupcją, mimo że nadszarpnęły wizerunek samorządowców, nie wpłynęły na ich poparcie, potwierdzone w wyborach 2010 roku.

Wśród lokalnych elit znajdują się także przedstawiciele nauki, nauczyciele oraz osoby związane z szerzeniem kultury, np. w gminnych bibliotekach czy domach kultury. Także, wydawać by się mogło, zamknięte i przez to prestiżowe środowisko tworzą samorządy zawodowe lekarzy, adwokatów i radców prawnych, cieszących się autorytetem ze względu na posiadaną wiedzę. Duży wpływ na etos tych zawodów miał okres pozytywizmu, który wykreował pracę u podstaw, jako sposób walki z zaborcą poprzez realne działania na rzecz edukacji czy zwalczanie patologii oraz tworzenie podstawowych organizacji na poziomie

²⁵ J. Bratkowski, *Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012, s. 136 i nast.

²⁶ J. Sztumski, *Lokalne kręgi towarzyskie a lokalne elity*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995, s. 14.

lokalnym. Mimo laicyzacji społeczeństwa, dość dużym zaufaniem cieszy się Kościół i jego przedstawiciele w parafiach, gdzie zaufanie do proboszcza ma 72% ankietowanych²⁷. Po 1989 roku zniesienie cenzury zwiększyło znaczenie mediów jako recenzenta władzy, natomiast dziennikarze uzyskali realny wpływ na opinię społeczną. Tym niemniej, często lokalne środki przekazu są ograniczone przez prawa rynku i muszą „żyć dobrze z władzą”, gdyż nierzadko ich egzystencja opiera się na opłatach abonamentowych, na przykład prenumerata czasopism, czy też na dochodach z zamieszczanych ogłoszeń, dlatego nie mogą pozwolić sobie na konflikty. Media lokalne ograniczyły swoje cele do informacji, a także integracji społeczności lokalnej, nie dążą już one do statusu podmiotu kontrolującego władzę czy „trybuny” wspólnoty.

Zakończenie

Samorząd terytorialny w ciągu niespełna 20 lat funkcjonowania dokonał wielkiego postępu instytucjonalnego, ekonomicznego oraz społecznego. Mimo zmiany systemu władzy, stałym elementem społeczności lokalnej jest jej elita, która musiała ulec częściowemu przeobrażeniu. Najwyższe warstwy wspólnot lokalnych częściowo uległy rotacji, a częściowo reprodukcji, co można zaobserwować w obecnej strukturze elit. Wybory samorządowe w 1990 roku były momentem, kiedy to do lokalnych elit dopuszczono subelitę, stanowiącą do tej pory zaplecze. Należy jednak zauważyć, iż w wyniku porozumień Okrągłego Stołu dotychczasowe elity polityczne albo na pewien czas usunęły się w cień życia publicznego, albo też zmieniły profil działalności i weszły w skład elit biznesowych lub kulturalnych. Proces krążenia elit dokonał się na poziomie zarówno centralnym jak i lokalnym, dzięki czemu wyeliminowano najbardziej patologiczne zachowania.

Na obecne elity lokalne składają się przedstawiciele władzy samorządowej na każdym poziomie terytorialności oraz osoby będące w centrum decyzyjnym państwa, aczkolwiek związane ze swoim okręgiem wyborczym. Lokalne socjety wykazują pewne cechy trwałości, która potrzebna jest zwłaszcza gdy pojawia się niestabilność w wyższych strukturach państwowych. Stąd też należy oczekiwać sukcesów wyborczych i reelekcji włodarzy samorządowych, którzy potrafią skutecznie

²⁷ CBOS, Zaufanie społeczne w latach 2002-2008, DS 30/2008, Warszawa, luty 2008.

skupić poparcie elit gospodarczych czy intelektualnych. Robert Mills, wyróżniając „lokalne sfery towarzyskie”, słusznie zauważył, iż oparte są one na powiązaniu pewnych grup interesu, dlatego to ich poparcie należy pozyskać, aby zapewnić sobie zwycięstwo. Ze względu na szerokie zadania samorządu terytorialnego, zasadniczą rolę w niewielkiej społeczności pełni kadra biurokratyczna, obsługująca wspólnotę, która będąc zapleczem elit, w pewnym momencie może mieć realny interes w dokonaniu zmian, jeśli jej potrzeby nie zostaną zaspokojone.

LITERATURA

1. Bratkowski J., *Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012.
2. Cichosz M., *Rywalizacja w warunkach monopolu – na przykładzie wyborów prezydenckich we Wrocławiu*, [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, t. 2, red. A. Kasińska-Metryka, K. Kasowska-Pedrycz, Kielce 2009.
3. Koleczyński M., *Lokalne elity w świetle badań*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995.
4. Nowakowski C., Ptak A., *Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6.
5. Pawłowska A., *Władza, elity, biurokracja: studium z socjologii polityki*, Lublin 1998.
6. Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 1999.
7. Roszkowski W., *Historia Polski 1914-1998*, Warszawa 1999.
8. Sokół W., Żmigrodzki M., *Elity polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007.
9. Sztumski J., *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007.
10. Sztumski J., *Lokalne kręgi towarzyskie a lokalne elity*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995.

11. Tuziak B., *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Rzeszów 2003.
12. Wasilewski J., Wnuk-Lipiński E., *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do solidarnościowej*, [w:] *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja?*, red. I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1995.

Anna Dąbrowska, Tomasz Dąbrowski

Wyższa Szkoła Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu

ROZDZIAŁ IX

Sytuacja prawna spółdzielni w Polsce I połowy XXI wieku

Wprowadzenie

Spółdzielczość jest ruchem społeczno-gospodarczym o zasięgu globalnym. Początki ruchu spółdzielczego sięgają końca XVIII i pierwszej połowy XIX wieku i pozostają w związku z burzliwym rozwojem gospodarki kapitalistycznej oraz z jej konsekwencjami społecznymi. Organizowane w tym okresie spółdzielnie zrzeszały ludność dla samoobrony przed wyzyskiem kapitalistycznym¹. Ruch spółdzielczy kształtował się pod wpływem takich idei, jak wolność, solidarność międzyludzka, humanizm, został także wzbogacony przez myśl chrześcijańską i społeczną. Idea spółdzielcza rozprzestrzeniała się także w innych częściach świata. Tworzone początkowo organizacje miały charakter zrzeszeń wzajemnej pomocy (ang. *friendly societies*)².

Rozwój spółdzielczości datuje się od czasów założenia spółdzielni w mieście Rochdale koło Manchesteru w Anglii w 1844 roku. Spółdzielnia nosiła nazwę „Roczdelskie Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów”, a założycielami jej byli tkacze angielscy. Jesienią 1843 roku w Rochdale zrodził się pomysł, aby dla poprawy warunków robotników zorganizować sklep spółdzielczy. Pierwsi członkowie założyciele spółdzielni gromadzili fundusz udziałowy przez niemal rok, zbierając

¹ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989, s. 7.

² L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979, s. 14.

po 2 pensy tygodniowo od każdego. Kiedy każdy z 28 członków wpłacił po funcie, dnia 24 października 1844 roku został zarejestrowany statut stowarzyszenia. Po zarejestrowaniu statutu uruchomiono pierwszy sklep przy ulicy Żabi Zaulek. W pierwszych miesiącach działalności sklepu sprzedawano tylko 4 artykuły: mąkę, owsiankę, cukier i masło³.

Zasady, na których tkaczy oparli działalność spółdzielni jako organizacji samopomocy, stały się wzorem dla innych spółdzielni i są do dzisiaj uważane za podstawy ruchu spółdzielczego⁴. Polemizując z tym poglądem, Adam Piechowski stwierdził, iż w roku 1816 ks. Stanisław Staszic powołał Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Wspólnego Ratowania w Nieszcześciach. Zdaniem tego autora, kolebką spółdzielczości nie jest Anglia, ale ziemie naszego kraju, gdyż powołanie przez Stanisława Staszica Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Wspólnego Ratowania powstało 30 lat przed Roczdelskim Stowarzyszeniem Sprawiedliwych Pionierów, uważanym przez doktrynę za pierwszą spółdzielnię na świecie⁵.

Obecnie w naszym kraju ruch spółdzielczy jest zorganizowany trójstopniowo. Najniżej w tej trójstopniowej „piramidzie” funkcjonują spółdzielnie szczebla podstawowego. Następnie są związki rewizyjne, a na samym wierzchołku „piramidy” znalazła się Krajowa Rada Spółdzielcza jako naczelny organ samorządu spółdzielczego.

Na dzień 15 marca 2013 roku w Polsce czynnie działa 9 314 spółdzielni. Zrzeszają one ponad 8 milionów członków i zatrudniają około 40 tysięcy pracowników. Aktualnie w naszym kraju wyróżniamy 15 branż spółdzielczych. Są to: spółdzielczość spożywców „Społem”, gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie mleczarskie, spółdzielnie ogrodniczo-pszczelarskie, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych, banki spółdzielcze, spółdzielnie

³ Zob. H. Landesberg, *Spółdzielczość*, Warszawa 1963, s. 10-12; S. Thugutt, *Spółdzielczość. Zarys ideologii*, Hanower 1946, s. 26-34.

⁴ J. Birchall, *Co-op the people's business*, Manchester 1994, s. 49-65. Warto również zwrócić uwagę na doskonały rozdział trzeci, w którym autor opisał historię powstania spółdzielni w Rochdale, s. 34-48. Zob. również D. Magnal, *The Pioneers Round*, Manchester 1990, s. 1-34; D. Mierzwa, *W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości rolniczej*, Wrocław 2005, s. 32.

⁵ A. Piechowski, *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920*, [w:] *90 lat prawa spółdzielczego*, „Biuletyn Instytutu Stefczyka”, 2010, nr 5, s. 6-20.

mieszkaniowe, spółdzielnie pracy i usług oraz budowlane, spółdzielnie inwalidów i niewidomych, spółdzielnie rękodzieła artystycznego „Cepe-lia”, spółdzielnie rzemiosła, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, spółdzielnie socjalne, spółdzielcze grupy producentów rolnych⁶.

Aktem prawnym w Polsce regulującym funkcjonowanie spółdzielni jest ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze⁷. Należy pamiętać, iż prawne uregulowania niektórych branż spółdzielczych ustawodawca unormował w osobnych aktach prawnych⁸.

Definicja spółdzielni

Polskie ustawodawstwo spółdzielcze, począwszy od ustawy o spółdzielniach z dnia 29 października 1920 r.⁹ poprzez ustawę z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach¹⁰, aż do unormowania aktualnie obowiązującego, czyli ustawy Prawo spółdzielcze, w pierwszym artykule każdej ustawy, podaje legalną definicję spółdzielni. W myśl tego przepisu „spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”. Zgodnie z paragrafem 2 artykułu pierwszego, „spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska”.

W definicji tej ustawodawca starał się odzwierciedlić istotę spółdzielni w nawiązaniu do tzw. kluczowych zasad roczdelskich, stanowiących podstawy ruchu spółdzielczego¹¹.

⁶ Dane uzyskane z oficjalnej strony internetowej Krajowej Rady Spółdzielczej, <http://www.krs.org.pl> [dostęp 15.03.2013].

⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm. Dalej cyt. jako PrSpółdz

⁸ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2000 r. Nr 119, poz. 1252 z późn. zm.); ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.); ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.), ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz. U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1077 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855 z późn. zm.).

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 1950 r. Nr 25, poz. 232 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61.

¹¹ H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011, s. 47.

Obecnie obowiązujący katalog zasad prawa spółdzielczego został przyjęty na XXXI Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, który odbył się w Manchesterze w 1995 roku. Na tym kongresie została też przyjęta „Deklaracja spółdzielczej tożsamości Międzynarodowego Związku Spółdzielczego”, która precyzuje definicję spółdzielni oraz określa wartości i zasady spółdzielcze¹². Zasady te są następujące:

- zasada dobrowolnego i otwartego członkostwa;
- zasada demokratycznej kontroli członkowskiej;
- zasada ekonomicznego uczestnictwa członków;
- zasada autonomii i niezależności;
- zasada oświaty i szkolenia;
- zasada współpracy między spółdzielniami;
- zasada troski o lokalną społeczność¹³.

Należy podkreślić, iż obowiązująca w prawie polskim definicja spółdzielni zasadniczo odbiega od pojęcia spółdzielni przyjętego przez Międzynarodowy Kongres Spółdzielczy w 1995 roku w Manchesterze, na którym uznano, że „spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie celem zaspokojenia aspiracji i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych poprzez założenie wspólnego demokratycznie zarządzającego przedsiębiorstwa”. Wobec powyższego, wypada zgłosić postulat *de lege ferenda* zmiany art. 1 Prawa spółdzielczego i dostosowania go do wymogów przyjętych przez Międzynarodowy Kongres Spółdzielczy. Autorzy rozdziału uważają również, że legalna definicja spółdzielni powinna zawierać obligatoryjne unormowania dotyczące prowadzenia działalności niegospodarczej (kulturalnej, oświatowej), a nie, jak jest teraz, fakultatywnie. Obecnie obowiązujące w tym zakresie uregulowanie autorzy uznają za błędne i hamujące rozwój kulturalny i oświatowy członków spółdzielni.

¹² P. Zakrzewski, *Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, zesz. 1, s. 281 i nast.

¹³ Omówienia zasad spółdzielczych dokonał J. Birchall, *A 'Member-Owned Business' Approach to the Classification of Co-operatives and Mutuals*, „Journal of Co-operative Studies” 2011, Vol. 44, No. 3, s. 4-15.

Zakładanie spółdzielni i jej rejestracja

Żadna jednostka organizacyjna nie zjawiała się w świecie prawnym nagle i niespodziewanie, bez podjęcia uprzednio działalności przygotowawczej, zmierzającej do utworzenia tej jednostki. Przepisy prawa określają, mniej lub bardziej dokładnie i zależnie od rodzaju organizacji, różne zdarzenia, następujące kolejno w toku jej powstawania¹⁴. Dlatego też przepisy art. 6-14 PrSpółdz zawierają regulacje dotyczące zakładania spółdzielni oraz zmian jej statutu.

Utworzenie spółdzielni jest zespołem czynności faktycznych i prawnych, zmierzających do wpisania jej do rejestru spółdzielni. Powinno więc dojść do: wyłonienia grupy zamierzającej utworzyć spółdzielnię, uchwalenia statutu spółdzielni, potwierdzenia przyjęcia statutu, dokonania wyboru tych organów spółdzielni, których wybór – zgodnie ze statutem – należy do kompetencji walnego zgromadzenia lub dokonania wyboru komisji organizacyjnej oraz wpisania spółdzielni do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (KRS)¹⁵.

Spółdzielnia jest zrzeszeniem osób, może ją zatem założyć pewna grupa osób, zwanych założycielami. W spółdzielniach, w których założycielami są osoby fizyczne, powinno być ich co najmniej 10, natomiast jeżeli założycielami są osoby prawne to powinno ich być co najmniej 3, zgodnie z rzymską zasadą *tres faciunt collegium*. W spółdzielniach produkcji rolnej liczba założycieli w przypadku osób fizycznych nie może być mniejsza niż 5 (art. 6 §2 PrSpółdz). Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący. Liczba założycieli spółdzielni, której członkami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, nie może być mniejsza od 10¹⁶. Kolejna czynność przy zakładaniu spółdzielni, to zwołanie przez założycieli zebrania założycielskiego, podczas którego powinni jednomyślnie uchwalić statut¹⁷. Statut powinien być sporządzony na piśmie. Statut musi być nie tylko uchwalony, ale też przyjęty i fakt ten

¹⁴ S. Grzybowski, *Sytuacje prawne w toku tworzenia spółdzielni oraz odpowiedzialność jej założycieli*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1987, nr 2, s. 23-24.

¹⁵ A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2009, s. 580.

¹⁶ Uchwała SN z dnia 17 stycznia 1991 r., sygn. III CZP 77/90, OSNC 1991, nr 5-6, poz. 69.

¹⁷ Zmiana statutu w całości lub części w toku działalności spółdzielni wymaga kwalifikowanej większości 2/3 głosów podjętych jednak przez walne zgromadzenie, zgodnie z art. 12 a §1 i art. 38 §1 pkt. 10 PrSpółdz (nie obowiązuje tu łacińska reguła *quo tan git, debet ab omnibus approbari*).

potwierdza złożenie podpisów przez założycieli spółdzielni¹⁸. Kolejną czynnością związaną z procesem tworzenia spółdzielni jest powołanie organów spółdzielni, których wybór w myśl przyjętego statutu należy do kompetencji walnego zgromadzenia lub komisji organizacyjnej w składzie co najmniej trójosobowym. Zazwyczaj nowo organizowane spółdzielnie nie przewidują większej liczby członków, przynajmniej na początku swojej działalności, nie istnieje więc potrzeba zastąpienia walnego zgromadzenia przez zebranie przedstawicieli i tworzenia grupowych zebrzań członkowskich. Organy spółdzielni składają się najczęściej z walnego zgromadzenia, rady nadzorczej i zarządu. W takim układzie rada nadzorcza jest wybierana przez walne zgromadzenie. Zarząd spółdzielni natomiast, w zależności od postanowień statutu, może być wybierany przez walne zgromadzenie lub przez radę nadzorczą. Jeżeli według statutu zarząd ma być wybrany przez walne zgromadzenie, to na tym etapie organizacyjnym wybierają go założyciele spółdzielni, w przeciwnym razie zarząd powinien być wybrany przez radę nadzorczą¹⁹. Wniosek o zarejestrowanie spółdzielni będzie składać i podpisywać wybrany zarząd spółdzielni i on też będzie ponosić odpowiedzialność za czynności dokonane przed i po zarejestrowaniu spółdzielni. Ostatnią czynnością związaną z procesem tworzenia spółdzielni jest wpisanie spółdzielni do rejestru przedsiębiorców KRS. Wpis spółdzielni do KRS ma charakter obligatoryjny i jednocześnie konstytutywny. Wniosek o wpis do rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, np. art. 12 a §2, art. 110 PrSpółdz. Spółdzielnia składając wniosek do sądu rejestrowego, uiszcza bez wezwania opłatę sądową²⁰. Spółdzielnia przed wpisaniem do rejestru znajduje się w sytuacji *in statu nascendi*, nie posiada osobowości prawnej. Z chwilą wpisania do KRS spółdzielnia nabywa osobowość prawną, a jej założyciele stają się *ex lege* członkami spółdzielni. Wynika to *expressis verbis* z art. 11 PrSpółdz. Wpis do rejestru następuje na podstawie postanowienia sądu rejonowego o wpisaniu spółdzielni do KRS. Postanowienie takie staje

¹⁸ A. Kidyba, op. cit., s. 582.

¹⁹ W. Jastrzębski, *Prawo spółdzielcze. Zarys wykładu*, Warszawa 1986, s. 27-28.

²⁰ Zob. art. 52-64 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. 2010 r. Nr 90, poz. 594 z późn. zm.).

się skuteczne z chwilą jego uprawomocnienia się. Dopiero wtedy dokonywany jest wpis spółdzielni do KRS²¹.

Członkostwo w spółdzielni

Członkostwo w spółdzielni oparte jest na zasadzie dobrowolności. Istnieje pełna swoboda co do wstępowania do określonej spółdzielni. To, że spółdzielnia ma cechy zrzeszenia, oznacza zarazem, że członkostwo w niej powinno być powszechnie dostępne i to bez jakichkolwiek ograniczeń natury socjalnej, politycznej, rasowej czy wyznaniowej. Nie bez powodu mówi się o istnieniu „zasady otwartych drzwi” dla każdego zainteresowanego działalnością spółdzielni. Jakiegokolwiek ograniczenia liczby członków muszą być uzasadnione obiektywnymi racjami organizacyjnymi czy gospodarczymi²². Istota członkostwa spółdzielni polega na dobrowolnym i świadomym współdziałaniu dla osiągnięcia zespołowych korzyści, samorządowym podejmowaniu decyzji i kontroli zespołowej odpowiedzialności. Te wszystkie elementy tworzą tzw. świadomość spółdzielczą, bez której nie ma autentycznej spółdzielni²³. Są to istotne cechy socjologiczne spółdzielni.

Zagadnienie członkostwa w spółdzielni uregulowane zostało w przepisach art. 15-34 PrSpółdz. Członkostwo jest pojęciem prawnym. Jest ono używane w dwóch znaczeniach:

- członkostwo jest prawem osobistym niezbywalnym. Prawo do członkostwa wynika ze stosunku do spółdzielni. Ma ono charakter względny, przysługuje tylko w stosunku do spółdzielni. Jest to prawo podmiotowe, które jako kategoria zbiorcza obejmuje wiele ustawowych i statutowych uprawnień²⁴;
- przez członkostwo rozumie się więź prawną łączącą członka z organizacją, do której należy. Członkostwo więc jest sumą praw i obowiązków przynależnych członkowi i wynikających z nawiązanego stosunku prawnego.

²¹ H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 22.

²² L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979, s. 42.

²³ K. Boczar, *Spółdzielczość. Problematyka społeczna i ekonomiczna*, Warszawa 1986, s. 223.

²⁴ P. Zakrzewski, *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003, s. 155.

Przepis art. 15 §2 i 4 PrSpółdz postanawia, że członkami spółdzielni mogą być osoby fizyczne i osoby prawne²⁵. Jak wynika z art. 15 §2 PrSpółdz, członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie. Natomiast zgodnie z art. 15 §4 PrSpółdz, członkami spółdzielni mogą być również osoby prawne, o ile statut nie stanowi inaczej. Ustawa Prawo spółdzielcze uzależnia członkostwo osób fizycznych od posiadania dwojakiego rodzaju kwalifikacji. Po pierwsze, członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych. Statut może przewidywać członkostwo osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub nie mających takiej zdolności. Po drugie, członkiem spółdzielni może być tylko taka osoba, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie²⁶. Należy zauważyć, iż istnieją dwie kategorie członków spółdzielni:

- członkowie założyciele, którzy uzyskują członkostwo *ex lege* z chwilą zarejestrowania spółdzielni – art. 17 §1 PrSpółdz;
- członkowie przystępujący do spółdzielni, którzy po złożeniu deklaracji członkowskiej oraz podjęciu przez właściwy organ spółdzielni decyzji o przyjęciu stają się członkami spółdzielni – art. 17 §2 PrSpółdz.

Warto podkreślić, że nabycie członkostwa w spółdzielni przez przystępującego do niej po jej zarejestrowaniu członka następuje w drodze uchwały uprawnionego w myśl postanowień statutu organu spółdzielni.

Ta ustawowa konstrukcja nabycia członkostwa przez przystąpienie do istniejącej spółdzielni została w nauce prawa cywilnego niemal powszechnie zakwalifikowana jako umowa o członkostwo, zawierana przez złożenie oferty (deklaracja członkowska) i jej przyjęcie (uchwała

²⁵ Należy pamiętać, iż zgodnie z wyrokiem SA w Białymstoku z dnia 13 czerwca 1996 r., sygn. I ACr 137/96, OSA nr 11-12, poz. 61, spółdzielnia jako organ samodzielny i samorządny – ma prawo przyjąć osobę ubiegającą się o członkostwo, ale nie ma takiego obowiązku.

²⁶ K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie członkostwa w spółdzielni*, Warszawa 1990, s. 25-26.

uprawnionego organu)²⁷. Taka konstrukcja jest zasadna, gdyż zgodne akty obu stron są oświadczeniami woli, świadomie zmierzającymi do powstania stosunku prawnego członkostwa²⁸.

Należy wskazać, że w konstrukcji umowy o członkostwo doniosłe znaczenie mają kwestie: deklaracji członkowskiej i terminu przyjęcia na członka. Deklaracja członkowska jest sformalizowaną postacią oświadczenia woli osoby ubiegającej się o uzyskanie członkostwa²⁹. Wymogi ustawowe obligują, aby deklaracja członkowska była złożona w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 16 §1 PrSpółdz)³⁰. Ponadto ustawa wymaga, aby poza imieniem, nazwiskiem (nazwą osoby prawnej) oraz miejscem zamieszkania (siedzibą) została podana liczba zadeklarowanych udziałów. Osoba składająca deklarację członkowską powinna ją podpisać.

W myśl wykładni art. 17 §2 PrSpółdz przyjęcie na członka powinno być na deklaracji stwierdzone podpisami dwóch członków zarządu spółdzielni lub osób do tego upoważnionych, z podaniem daty uchwały o przyjęciu. Ten przepis wyraźnie stwierdza, że złożenie na deklaracji podpisów przez członków zarządu spółdzielni ma jedynie charakter

²⁷ K. Pietrzykowski, op. cit., s. 103; Podobnie B. Błażejczak, *Lokatorskie prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego*, Poznań 1979, s. 41, który, z jednej strony uważa, że stosunek członkostwa powstaje w drodze umowy cywilnoprawnej, zawieranej przez złożenie oferty i jej przyjęcie, ale z drugiej strony przyjmuje, że w sytuacji przystąpienia do spółdzielni należy traktować jej statut jako zaproszenie do rokowań. Przeciwno koncepcji umownej wypowiedział się A. Stelmachowski, *Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 1961 r., III PRN 25/68*, „Przegląd Spółdzielczego Instytutu Badawczego” 1961, nr 1, s. 17. Akceptując teorię umowną, wysuwano w literaturze jednak także inne konstrukcje umowy o członkostwo. W. Chrzanowski, *Kształtowanie się praw cywilnych członków spółdzielni budownictwa mieszkaniowego*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1971, nr 1, s. 51 i nast., uznał, że ofertę skierowaną *ad incertis personam* stanowi statut spółdzielni, zaś osoba przystępująca do spółdzielni przyjmuje skierowaną doń ofertę przez złożenie deklaracji. W tym przypadku dochodzi jednak do skutku umowa przedwstępna, zobowiązująca do zawarcia umowy, na podstawie której powstanie stosunek członkostwa.

²⁸ A. Jedliński, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002, s. 106.

²⁹ R. Dzięczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2009, s. 48.

³⁰ Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 12 lutego 2003 r., sygn. I CNK 4/01, LexPolonica nr 375435, członkostwo w spółdzielni powstaje w dniu przyjęcia w poczet członków na podstawie złożonej deklaracji.

potwierdzenia dokumentem faktu i daty uprzedniego złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przyjęcia przez organ spółdzielni³¹.

Przyjęcie na członka powinno być stwierdzone na deklaracji członkowskiej z podaniem daty uchwały o przyjęciu. O przyjęciu do spółdzielni członek powinien być zawiadomiony na piśmie w ciągu dwóch tygodni. Zawiadomienie należy do obowiązków zarządu jako reprezentanta spółdzielni, niezależnie od tego, który organ spółdzielni jest właściwy do podejmowania uchwał w sprawie przyjmowania członków. Jednocześnie nowo przyjęty członek powinien być wpisany do rejestru członków (art. 30 PrSpółdz). W rejestrze tym wpisuje się: imię i nazwisko członka oraz jego miejsce zamieszkania (w przypadku osób prawnych ich nazwę i siedzibę), wysokość zadeklarowanych udziałów i datę przyjęcia w poczet członków³².

Decyzję odmawiającą przyjęcia danej osoby na członka spółdzielni podejmuje w formie uchwały organ, który jest właściwy do przyjmowania członków. Odmowa przyjęcia w poczet członków spółdzielni powinna zawierać uzasadnienie.

Członkostwo spółdzielni jest prawem niemajątkowym i niezbywalnym. Jest to prawo o charakterze osobistym. Prawa organizacyjne członka wynikające ze stosunku członkostwa są ściśle związane z osobą członka, nie przechodzą na spadkobierców i nie mogą być przenoszone w inny sposób na osoby trzecie³³. Prawa organizacyjne to te, które wynikają wprost z członkostwa, a więc powstają niejako *ex lege* wraz z członkostwem, są jednakowe dla wszystkich członków, a ich podstawę stanowi albo bezpośrednio ustawa, albo statut³⁴.

Zasada równości w prawie spółdzielczym wyraża się w art. 18 §1 PrSpółdz. Prawa i obowiązki wynikające z członkostwa w spółdzielni są dla wszystkich równe³⁵. Oprócz praw członek spółdzielni posiada

³¹ A. Jedliński, op. cit., s. 106-107.

³² W. Jastrzębski, *Prawo spółdzielcze...*, s. 40.

³³ K. Krzekotowska, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003, s. 25.

³⁴ J. Ignatowicz, *System ochrony praw członków spółdzielni*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1987, nr 2, s. 37.

³⁵ Por. P. Zakrzewski, *Zasada równości w prawie spółdzielczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2008, nr 2, s. 72-73.

również obowiązki. Ustawowy zakres obowiązków członka spółdzielni określony został w art. 18 §5 i 6 PrSpółdz.

Ustanie stosunku członkostwa (utrata członkostwa) uregulowane jest w przepisach art. 22-25 PrSpółdz.

Organy i organizacja spółdzielni

Każda spółdzielnia, bez względu na jej typ i rodzaj, powinna posiadać ściśle określoną strukturę organizacyjną, która umożliwia realizację zadań ustawowych i statutowych. Obowiązek posiadania własnych organów zapewniających sprawne zarządzanie majątkiem spółdzielni wynika z faktu, że spółdzielnia wyposażona jest w przymiot osobowości prawnej. W konsekwencji zatem, jak i inne osoby prawne, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁶, „działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”.

Dla spółdzielni właściwą i obowiązującą ustawą, która reguluje pracę jej organów i wskazuje na sposób ich działania, jest ustawa Prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 roku. Bezpośrednio wynika z art. 35 §1 PrSpółdz zasada trójpodziału ustawowych organów spółdzielni. W świetle tego przepisu organami spółdzielni są:

- walne zgromadzenie, które w warunkach określonych przez statut może być zastąpione przez zebranie przedstawicieli;
- rada nadzorcza;
- zarząd.

Pamiętać trzeba, iż w niektórych spółdzielniach mogą występować odstępstwa od zasady trójpodziału. Przykładowo w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli, występują dodatkowo, jako czwarty obligatoryjny organ, zebrania grup członkowskich – art. 35 §1 pkt 4 PrSpółdz i art. 56 PrSpółdz.

Poza organami ustawowymi statuty mogą przewidywać powołanie innych organów spółdzielni, składających się wyłącznie z członków spółdzielni. Są to tzw. fakultatywne organy spółdzielni. Postanowienia

³⁶ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

statutu powinny określać zakres uprawnień tych organów oraz zasady wyboru i odwoływania ich członków (art. 35 §3 PrSpółdz)³⁷.

Walne zgromadzenie spółdzielni jest organem o najważniejszych kompetencjach, który ustawa Prawo spółdzielcze w art. 36 §1 określa jako „organ najwyższy”. Ten ustawowy przymiot, niekwestionowany zresztą ani w orzecznictwie sądowym, ani w literaturze naukowej, ani też w praktyce spółdzielczej, walne zgromadzenie zawdzięcza dwóm względom. Po pierwsze temu, że do jego wyłącznej właściwości z mocy ustawy należą wszystkie najistotniejsze sprawy spółdzielni i jej członków. Po drugie zaś, że stanowi ono organ, w którym realizuje się najpełniej zasada wewnątrzspółdzielczej demokracji bezpośredniej. Oznacza to, że każdy członek ma prawo brać udział w walnym zgromadzeniu osobiście, zabierać głos i głosować we wszystkich sprawach należących do zakresu działania walnego zgromadzenia. Należy pamiętać, iż każdy członek ma jeden głos, bez względu na ilość posiadanych udziałów. Statut spółdzielni, której członkami mogą być wyłącznie osoby prawne, może określać inną zasadę ustalania liczby głosów przysługujących członkom – art. 36 §2 PrSpółdz. Walne zgromadzenie spółdzielni jest naczelnym organem spółdzielni, któremu zarówno rada, jak i zarząd są podporządkowane. Organ ten nie jest powoływany uchwałą lub decyzją żadnego innego organu danej osoby prawnej, lecz istnieje już z mocy przepisu ustawy Prawo spółdzielcze.

W miarę wzrostu liczebności członków spółdzielni, demokracja bezpośrednia (którą najpełniej realizuje walne zgromadzenie) zostaje zastąpiona przez demokrację pośrednią. Decydują tu przyczyny techniczne: trudno zebrać w jednym miejscu i w tym samym czasie ogół zrzeszonych członków spółdzielni. Walne zgromadzenie członków może więc zostać zastąpione przez zebranie przedstawicieli; wynika to bezpośrednio z art. 37 §1 PrSpółdz. Stosownie do tego przepisu „statut może postanowić, że jeżeli ilość członków przekroczy liczbę w nim określoną, walne zgromadzenie członków zostaje zastąpione przez zebranie przedstawicieli. W takim wypadku statut powinien określać zasady ustalania liczby przedstawicieli i ich wybór oraz czas trwania przedstawicielstwa”. Z omawianego przepisu wynikają pewne niejasności

³⁷ H. Cioch, *Zarys...*, s. 32-33.

i wątpliwości odnośnie ilości członków, po przekroczeniu której walne zgromadzenie zostanie zastąpione przez zebranie przedstawicieli. Należy zauważyć, iż w obecnie obowiązującej ustawie Prawo spółdzielcze decydują o tym postanowienia statutu, a nie uregulowania ustawowe, co czasem może prowadzić do nadużyć. Powyższe skłania do zgłoszenia postulatu *de lege ferenda*, aby art. 37 §1 zd. pierwsze PrSpółdz, brzmiało następująco: „statut spółdzielni może stanowić, że jeżeli liczba członków przekroczy 300, walne zgromadzenie zostanie zastąpione przez zebranie przedstawicieli”. Taki warunek *sine qua non*, aby liczbę członków, po przekroczeniu której walne zgromadzenie zostanie zastąpione przez zebranie przedstawicieli, regulowała ustawa, byłby przejrzysty i jednokowe dla wszystkich spółdzielni.

Organem, który sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością spółdzielni, jest rada nadzorcza. Musi się składać co najmniej z trzech członków, wybieranych stosownie do postanowień statutu przez walne zgromadzenie – zebranie przedstawicieli lub zebrania grup członkowskich. W skład tego gremium mogą wchodzić wyłącznie członkowie spółdzielni. Natomiast jeżeli członkiem spółdzielni jest osoba prawna, do rady może być wybrana osoba nie będąca członkiem spółdzielni, wskazana przez osobę prawną. Kadencję rady nadzorczej spółdzielni reguluje statut.

Zarząd jest organem, który kieruje działalnością spółdzielni i reprezentuje ją na zewnątrz. Skład i liczbę członków zarządu określa statut spółdzielni. Może on również przewidywać zarząd jednoosobowy.

Przekształcenia prawno-organizacyjne spółdzielni

Przekształcenie organizacyjne spółdzielni jest procesem ustawowym, a nie statutowym³⁸. Z reguły podyktowane jest względami natury majątkowej (zmniejszenie kosztów funkcjonowania, zwiększenie efektywności prowadzonej działalności statutowej), a rzadziej względami natury organizacyjnej. W rachubę mogą wchodzić też, co prawda najrzadziej, względy natury prawnej³⁹. Polski ustawodawca

³⁸ Analizę przekształceń prawno-organizacyjnych spółdzielni przedstawił T. Dąbrowski, *Przekształcenia prawno-organizacyjne spółdzielni. Łączenie*, „Jurysta” 2012, nr 1, s. 3-12; id., *Przekształcenia prawno-organizacyjne spółdzielni. Podział*, „Jurysta” 2012, nr 2, s. 43-51.

³⁹ H. Cioch, *Zarys...*, Warszawa 2007, s. 53-54.

uregulował w ustawie z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze dwa rodzaje przekształceń organizacyjnych spółdzielni. W dziale IX w art. 96-102 PrSpółdz zawarte są przepisy dotyczące łączenia się spółdzielni, natomiast w dziale XI w art. 108-112 PrSpółdz – dotyczące podziału spółdzielni⁴⁰.

Normując kwestię łączenia się spółdzielni, przyjęto w naszym kraju konstrukcję inkorporacji (przejęcia) jednej spółdzielni przez drugą. Połączenie się spółdzielni dochodzi do skutku w wyniku złożonego zdarzenia prawnego, w skład którego wchodzi: zgodne oświadczenia woli – uchwały walnych zgromadzeń łączących się spółdzielni powzięte większością 2/3 głosów; orzeczenie sądu rejestrowego – postanowienie zarządzające wpis połączenia do Krajowego Rejestru Sądowego oraz wykreślenie spółdzielni przejmowanej i przeniesienie danych zawartych w tych orzeczeniach do Krajowego Rejestru Sądowego⁴¹. Przykładowo, łączenie się spółdzielni mleczarskich podyktowane jest względami: techniczno-operacyjnymi, rynkowo-marketingowymi, organizacyjno-zarządczymi oraz finansowymi.

Podział spółdzielni z punktu widzenia cywilistycznego jest złożoną czynnością prawną, w skład której wchodzi zarówno działania spółdzielni podlegającej podziałowi, jak i działania organizatorskie spółdzielni powstającej w wyniku podziału⁴². Ta czynność prawna nie jest jednak umową, a jednostronną czynnością prawną, gdyż w jej skład wchodzi tylko jedno oświadczenie woli (uchwała o podziale) składane

⁴⁰ W pierwotnej wersji ustawy Prawo spółdzielcze występował również w dziale X w art. 103-107 trzeci typ przekształcenia spółdzielni – przyłączenie jednostki organizacyjnej spółdzielni do innej spółdzielni. Instytucję tę opisał L. Stecki, *Przyłączenie jednostki organizacyjnej spółdzielni do innej spółdzielni*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1, s. 93-118. Instytucja ta została uchylona przez art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 90, poz. 419). Jak podkreślił Z. Niedbała, *Komentarz do znowelizowanego prawa spółdzielczego*, Poznań 1994, s. 54, uznano, że praktyczne zastosowanie uchylonych przepisów było zupełnie znikome, czyli praktyka spółdzielcza nie potwierdziła celowości odrębnego regulowania spraw związanych z przejmowaniem jednostki organizacyjnej przez jedną spółdzielnię od innej.

⁴¹ Przedstawioną powyżej konstrukcję zdarzenia prawnego połączenia spółdzielni zalicza się do czynności prawnych realnych. W ramach tej kategorii zdarzeń prawnych kwalifikuje się połączenie jako umowę (czynność prawną wielostronną). Zob. A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 138.

⁴² M. Stepnowska-Michaluk, *Likwidacja spółdzielni*, Sopot 2009, s. 301.

przez spółdzielnię dotychczasową (dzielącą się)⁴³. Zauważyć należy, że w wyniku podziału spółdzielni żadna ze spółdzielni nie traci przymiotu osobowości prawnej. W związku z powyższym nie jest możliwy taki podział spółdzielni, w następstwie którego spółdzielnia ulegająca podziałowi traciłaby osobowość prawną, a w jej miejsce powstałoby dwie, trzy lub więcej spółdzielni, co potwierdza art. 108 §1 PrSpółdz: „spółdzielnia może się podzielić na podstawie uchwały walnego zgromadzenia podjętej zwykłą większością głosów w ten sposób, że z jej wydzielonej części zostanie utworzona nowa spółdzielnia”. Jest to wyodrębnienie i „pączkowanie” nowej spółdzielni, z zachowaniem osobowości prawnej dotychczasowej spółdzielni.

Utrata osobowości prawnej spółdzielni

Utrata osobowości prawnej spółdzielni była regulowana przez wszystkie polskie ustawy spółdzielcze od 1920 roku. W pierwszej polskiej „konstytucji” spółdzielczej z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach, problematyka likwidacji spółdzielni była unormowana w Dziale II, Rozdziale 11 w art. 85-106, natomiast upadłość spółdzielni w Dziale II, Rozdziale 11 w art. 76-84⁴⁴. Druga polska ustawa spółdzielcza z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach uregulowała omawianą problematykę w Części I, Tytule I, Dziale IX w art. 72-86 – likwidacja spółdzielni i w Części I, Tytule I, Dziale X w art. 87-94 upadłość spółdzielni⁴⁵. Obecnie motywy ustania bytu prawnego spółdzielni zostały unormowane w przepisach Części I, Tytułu I, Działu XII ustawy – Prawo spółdzielcze, zatytułowanego „Likwidacja spółdzielni” w art. 113-129, oraz Części I, Tytułu I, Działu XIII – „Upadłość spółdzielni” w art. 130-137.

Do likwidacji spółdzielni dochodzi w przypadkach przewidzianych prawem oraz gdy tak postanowią jej członkowie. Postępowanie likwidacyjne spółdzielni jest uregulowanym prawnie zespołem czynności, zmierzających do zlikwidowania substratu majątkowego osoby prawnej

⁴³ Za takim stanowiskiem opowiedział się K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 182. Odmiennie uważa K. Stefaniuk, *Podział spółdzielni (zmiany wprowadzone ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych)*, „Rejent” 2001, nr 9, s. 120.

⁴⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 1950 r. Nr 25, poz. 232 z późn. zm.

⁴⁵ Dz. U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61.

oraz uregulowania spraw związanych z wygaśnięciem niemajątkowych stosunków prawnych tej osoby⁴⁶.

Przejęcie spółdzielni w stan likwidacji może nastąpić w przypadkach określonych w art. 113 i 114 PrSpółdz. W świetle wykładni tych przepisów spółdzielnia przechodzi w stan likwidacji w następujących sytuacjach: z upływem okresu, na który ją utworzono, wskutek zmniejszenia się wskazanej w statucie lub ustawie liczby członków (likwidacja ustawowa) i na mocy zgodnych uchwał walnych zgromadzeń zapadłych większością $\frac{3}{4}$ głosów na dwóch kolejno po sobie następujących walnych zgromadzeniach, w odstępie co najmniej dwóch tygodni (likwidacja dobrowolna).

Procesów likwidacyjnych można jednak uniknąć, jeśli taka jest wola członków spółdzielni. Członkowie mogą dokonać zmian w postanowieniach statutu dotyczących czasu, na jaki dana spółdzielnia została utworzona. Mogą także w obligatoryjnym terminie do jednego roku od dnia zmniejszenia się liczby członków wymaganej w statucie lub ustawie, zwiększyć liczbę członków do liczby minimalnej wymaganej w statucie lub Prawie spółdzielczym.

Postawienie spółdzielni w stan likwidacji może nastąpić z inicjatywy związku rewizyjnego, w którym jest zrzeszona, a w przypadku braku takiego zrzeszenia – z inicjatywy Krajowej Rady Spółdzielczej. Uchwałę o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji organy powyższych organizacji mogą podjąć w przypadkach, gdy działalność spółdzielni wykaże rażące i uporczywe naruszenie prawa lub statutu, np. jeśli spółdzielnia została zarejestrowana z naruszeniem prawa albo gdy co najmniej od roku nie prowadzi działalności gospodarczej (likwidacja przymusowa). Powyższa uchwała podlega zaskarżeniu. Zarząd spółdzielni postawionej w stan likwidacji może taką uchwałę w terminie sześciu tygodni od daty jej doręczenia z uzasadnieniem – zaskarżyć na drodze sądowej wnosząc powództwo o jej uchylenie. Natomiast jeżeli spółdzielnia nie zaskarży uchwały lub uprawomocni się orzeczenie sądowe oddalające powództwo albo umarzające postępowanie w sprawie, związek rewizyjny lub Krajowa Rada Spółdzielcza zgłasza otwarcie likwidacji do Krajowego Rejestru Sądowego, wyznaczając jednocześnie likwidatora.

⁴⁶ A. Jedliński, *Członkostwo...*, s. 245.

Jeżeli spółdzielnia nie rozpoczęła działalności gospodarczej w ciągu roku od dnia jej zarejestrowania i nie posiada majątku, może ulec wykreśleniu z KRS na wniosek związku rewizyjnego bez konieczności prowadzenia postępowania likwidacyjnego (art. 115 PrSpółdz). Postępowanie likwidacyjne prowadzi wyznaczony likwidator spółdzielni. Czynności likwidacyjne likwidatora obejmują trzy podstawowe grupy:

- czynności wstępne (formalne): formalne objęcie funkcji przez likwidatora, dokonanie wpisu otwarcia likwidacji do rejestru, notyfikacja otwarcia likwidacji, postępowanie konwokacyjne⁴⁷, sporządzenie sprawozdania finansowego na dzień otwarcia likwidacji i listy zobowiązań spółdzielni, opracowanie planu finansowego likwidacji i planu zaspokojenia zobowiązań;
- czynności właściwe (*sensu stricte*): zakończenie bieżącej działalności (interesów), likwidacja zatrudnienia, ściągnięcie wierzytelności, spieniężenie majątku, zaspokojenie lub zabezpieczenie wierzycieli, wypłata udziałów, zagospodarowanie pozostałego po likwidacji majątku⁴⁸;
- czynności końcowe (polikwidacyjne): sporządzenie sprawozdania finansowego na dzień zakończenia likwidacji, zwołanie walnego zgromadzenia do zatwierdzenia sprawozdania finansowego na dzień zakończenia likwidacji oraz innych czynności likwidatora, zgłoszenie wniosku o wykreślenie spółdzielni z Krajowego Rejestru Sądowego, przekazanie ksiąg i dokumentacji likwidowanej spółdzielni na przechowanie, notyfikacja zakończenia likwidacji uprawnionym do tego podmiotom⁴⁹.

Spełnienie powyższych czynności likwidacyjnych stanowi warunek *sine qua non* przeprowadzenia prawidłowej likwidacji spółdzielni, która doprowadzi do ustania osobowości prawnej likwidowanej spółdzielni.

Upadłość spółdzielni jest jedną z przewidzianych w prawie sytuacji prawnych prowadzących do ustania bytu prawnego spółdzielni. Różni się od likwidacji tym, że przyczyny likwidacji mogą być różne, zarówno

⁴⁷ Postępowanie konwokacyjne polega na zawiadomieniu wierzycieli o otwarciu likwidacji spółdzielni i musi być tak uczynione, aby mogli oni prawidłowo zgłosić swoje wierzytelności.

⁴⁸ M. Stepnowska-Michaluk, *Likwidacja...*, s. 173.

⁴⁹ Ibidem, s. 223.

natury ekonomicznej, jak i organizacyjnej. Spółdzielnia wskutek powstałej niewypłacalności bez względu na wolę członków staje w sytuacji upadłości i musi się poddać postępowaniu upadłościowemu⁵⁰.

Stwierdzenie niewypłacalności spółdzielni zobowiązuje zarząd do niezwłocznego zwołania walnego zgromadzenia, zamieszczając w jego porządku obrad sprawę dalszego istnienia spółdzielni wobec jej niewypłacalności. Walne zgromadzenie staje wówczas w obliczu konieczności wyboru jednego z dwóch możliwych rozwiązań:

- może podjąć uchwałę o postawieniu spółdzielni w stan upadłości (art. 130 §4 PrSpółdz);
- może podjąć uchwałę o dalszym działaniu spółdzielni mimo jej niewypłacalności, ale w tym przypadku musi wskazać środki pozwalające na wyjście z takiego stanu (art. 130 §3 PrSpółdz).

Jeżeli zostanie wybrany pierwszy wariant, zarząd spółdzielni zobowiązany jest wystąpić do sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Drugi wariant nie zawsze jednak oznacza, iż spółdzielnia uniknie ogłoszenia jej upadłości. Pomimo uchwały o dalszym działaniu, sąd na wniosek wierzyciela może ogłosić upadłość. W praktyce najczęściej tak czyni, gdy uzna, że środki, które walne zgromadzenie przewidziało na wyjście ze stanu niewypłacalności, są niewystarczające. Jeżeli wniosek jest zasadny, sąd postanowieniem ogłasza upadłość spółdzielni i zarządza dokonanie wpisu o tym w KRS oraz ogłoszenie. Wzywa wierzycieli spółdzielni do zgłaszania swych należności w określonym terminie. Wyznacza sędziego komisarza i syndyka upadłości, który obejmuje w zarząd majątek spółdzielni i przeprowadza jego likwidację. Syndykiem może być osoba fizyczna, posiadająca licencję syndyka lub spółka handlowa, której wspólnicy ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia, całym swoim majątkiem, albo taka spółka, której członkowie zarządu posiadają wzmiankowaną licencję (art. 157 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze)⁵¹. Ogłoszenie upadłości pociąga za sobą natychmiastową wymagalność zadeklarowanych udziałów⁵². Zgodnie z art. 135 PrSpółdz, członkowie spółdzielni

⁵⁰ Sz. Styś, *Z problematyki upadłości spółdzielni*, „Nowe Prawo” 1986, nr 4-5, s. 75.

⁵¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1361 z późn. zm.

⁵² L. Stecki, *Prawo...*, s. 87.

powinni na żądanie syndyka niezwłocznie uiścić niewpłacone jeszcze części swoich udziałów. Po zakończeniu postępowania upadłościowego syndyk upadłości zgłasza do sądu rejestrowego wniosek o wykreślenie spółdzielni z KRS art. 136 PrSpółdz. Uprawomocnienie się postanowienia sądu rejestrowego, zarządzającego wykreślenie z KRS, kończy prawne istnienie spółdzielni. Z tą chwilą wygasają wszystkie stosunki członkostwa, w których spółdzielnia była stroną, ponieważ skutkiem wykreślenia jest zawsze utrata osobowości prawnej przez spółdzielnię.

Organizacje spółdzielcze

Organizacje spółdzielcze są spółdzielniami osób prawnych⁵³. Członkami ich są wyłącznie osoby prawne typu: spółdzielnie szczebla podstawowego. Stanowią tzw. spółdzielnie drugiego stopnia, w doktrynie nazywane „spółdzielniami spółdzielni”⁵⁴.

Związki spółdzielcze dzieli się na:

- związki rewizyjne,
- związki gospodarcze.

Tworzenie związków rewizyjnych i przynależność do nich opierają się na zasadzie dobrowolności. Spółdzielnia może przystąpić tylko do jednego związku rewizyjnego. Podejmowanie uchwał w sprawie przystąpienia lub wystąpienia ze związku rewizyjnego oraz upoważnienie zarządu do podejmowania działań w tym zakresie wymaga obligatoryjnie podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie spółdzielni (art. 38 §1 pkt 11 PrSpółdz).

Warunkiem *sine qua non* utworzenia związku rewizyjnego jest chęć wyrażona w tej materii przez minimum dziesięciu założycieli, którymi są spółdzielnie (art. 240 §1 PrSpółdz). Związek rewizyjny nabywa przymiot osobowości prawnej z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Podstawowym zadaniem i celem związku rewizyjnego jest udzielanie zrzeszonym spółdzielniom pomocy w realizacji ich działalności statutowej (art. 240 §2 PrSpółdz). Do najważniejszych

⁵³ H. Cioch, *Związki spółdzielcze i Krajowa Rada Spółdzielcza w świetle projektu ustawy – Prawo spółdzielcze*, „Rejent” 2004, nr 12, s. 22.

⁵⁴ A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze oraz ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2007, s. 175.

obligatoryjnych zadań związku rewizyjnego należy przeprowadzanie lustracji zrzeszonych spółdzielni.

Spółdzielnie, oprócz zrzeszania się w związkach rewizyjnych, mogą zakładać i przystępować do już istniejących związków gospodarczych (art. 243 §1 PrSpółdz). Związki gospodarcze są spółdzielczymi korporacjami o celach gospodarczych. Jak stanowi art. 258 §1 PrSpółdz, najwyższym organem samorządu spółdzielczego jest Kongres Spółdzielczości, zwoływany przez Krajową Radę Spółdzielczą co 4 lata. W myśl art. 258 §2 PrSpółdz, liczba, zasady i tryb wyboru delegatów określone są przez Krajową Radę Spółdzielczą. Warto podkreślić, iż odbywające się co 4 lata Kongresy Spółdzielczości są zawsze dobrą okazją do dokonania diagnozy stanu rozwoju spółdzielczości, określenia wyzwań wynikających z otoczenia i sytuacji wewnętrznej, określenia kierunków rozwoju na następny okres, a także uaktualnienia strategii rozwoju i wskazania działań mających na celu jej wdrażanie na różnych szczeblach organizacyjnych⁵⁵. Organem wykonawczym Kongresu Spółdzielczości, a zarazem naczelnym organem samorządu spółdzielczego jest Krajowa Rada Spółdzielcza (art. 259 §1 PrSpółdz). Posiada ona osobowość prawną. Działa na podstawie ustawy Prawo spółdzielcze oraz statutu, który określa szczegółowe zasady i tryb jej działania (art. 259a §2 PrSpółdz). Zbiór zadań Krajowej Rady Spółdzielczej został wyznaczony przez przepis art. 259 §1 PrSpółdz. Podkreślić należy, że jest to lista zamknięta. Krajowa Rada Spółdzielcza nie może prowadzić ani działalności politycznej, ani gospodarczej.

Zakończenie

Podsumowując rozważania dotyczące sytuacji prawnej spółdzielni w Polsce I połowy XXI wieku, należy stwierdzić, iż czas ten stawia przed spółdzielniami nowe wyzwania. Przemiany, które zachodzą w gospodarce światowej i krajowej, kryzys finansowy, globalizacja stawiają przed spółdzielniami nowe wymagania, do których muszą się dostosować. Jak podkreślała Danuta Mierzwa, spółdzielnie, aby pełnić

⁵⁵ M. Adamowicz, *IV Kongres Spółdzielczości jako drogowskaz działań i rozwoju w latach 2009 – 2013*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 2009, nr 1, s. 3.

swoje funkcje i brać udział w życiu gospodarczym, muszą szukać nowych rozwiązań⁵⁶.

W Polsce w I połowie XXI wieku „okrętem flagowym”, jak również „motorem napędowym” rozwoju spółdzielczości są spółdzielnie mleczarskie. Polskie spółdzielnie mleczarskie produkują ponad 300 różnych produktów mleczarskich na rynek krajowy i zagraniczny. Spółdzielnie te są nowoczesne i z dużym powodzeniem konkurują na globalnym rynku ze spółdzielniami mleczarskimi z Zachodu, niejednokrotnie wygrywając tę rywalizację. Polskie spółdzielnie mleczarskie charakteryzują się znajomością branży, wysoką jakością produktów, nowoczesnym zarządzaniem oraz lojalnymi klientami. To wszystko sprawia, że dziś – według autorów – właśnie spółdzielczość mleczarska jest „drogowskazem” rozwoju spółdzielczości w naszym kraju.

Największym problemem polskiej spółdzielczości jest ustawodawstwo spółdzielcze. Obowiązującym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie spółdzielni jest ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze. Ten akt prawny był już nowelizowany ponad czterdziestokrotnie. Jest on niespójny, a także niedostosowany do nowych rozwiązań prawnych, wynikających z faktu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, jak również z zasadami spółdzielczymi uchwalonymi na XXI Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w 1995 roku w Manchesterze. Ustawa ta jest mało czytelna i często można usłyszeć twierdzenie, że jest trudna w stosowaniu. Dokonywane zmiany nie zawsze były trafne. Jak stwierdził Alfred Domagalski, Prezes Zarządu Krajowej Rady Spółdzielczej, „dziś spółdzielcze regulacje prawne stanowią dziwną kompilację rozwiązań właściwych dla podmiotów konkurencyjnych z elementami systemu spółdzielczego. Ta mieszanka uczyniła ze spółdzielni swego rodzaju hybrydę, w której stosunkowo łatwo o wynaturzenie zarówno idei, jak i istoty spółdzielczego działania. Wpisywanie spółdzielni zgodnie z obecnymi tendencjami w ramy prawne właściwe dla sektora komercyjnego jest sprzeczne z istotą ruchu spółdzielczego i szkodliwe dla jego rozwoju”⁵⁷.

⁵⁶ D. Mierzwa, *Przedsiębiorstwo spółdzielcze. Tradycja i współczesność*, Wrocław 2010, s. 7.

⁵⁷ A. Domagalski, *Tezy programowe na IV Kongres Spółdzielczości*, tekst dostępny na oficjalnej stronie internetowej Krajowej Rady Spółdzielczej: <http://krs.org.pl> [dostęp 15.03.2013].

Wobec przedstawionych faktów należy zgłosić postulat *de lege ferenda*, aby polski ustawodawca stworzył i uchwalił nową ustawę spółdzielczą dostosowaną do potrzeb spółdzielczości XXI wieku. W pracach nad nową „konstytucją” spółdzielczą powinni uczestniczyć z głosem doradczym przedstawiciele Krajowej Rady Spółdzielczej i Spółdzielczych Związków Rewizyjnych.

Należy pamiętać, iż rezolucja Organizacji Narodów Zjednoczonych A/RES/64/136 z dnia 18 grudnia 2009 roku na temat roli spółdzielczości w rozwoju społecznym proklamowała rok 2012 Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości, pod hasłem „Spółdzielnie budują lepszy świat”. Uroczystie wezwano kraje członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych, aby podjęły wysiłki w celu podnoszenia świadomości na temat spółdzielczości. Międzynarodowy Rok Spółdzielczości ma unaocznić wszystkim ludziom znaczenie spółdzielczości w rozwoju ekonomicznym i społecznym świata, jej rolę w eliminowaniu ubóstwa, tworzeniu miejsc pracy, w umacnianiu obywatelskiej samorządności i solidarności. Ma on również przypomnieć i przybliżyć najważniejsze spółdzielcze wartości i zasady, które świadczą o spółdzielczej tożsamości, specyfice spółdzielczości i odrębności ruchu spółdzielczego. Zdaniem autorów, w roku 2013 także należy nie zapominać o spółdzielniach, a nawet je promować w dużo szerszym zakresie niż dotychczas.

LITERATURA

1. Adamowicz M., *IV Kongres Spółdzielczości jako drogowskaz działań i rozwoju w latach 2009 – 2013*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 2009, nr 1.
2. Bierzanek R., *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989.
3. Birchall J., *Co-op the people's business*, Manchester 1994.
4. Birchall J., *A 'Member-Owned Business' Approach to the Classification of Co-operatives and Mutuals*, „Journal of Co-operative Studies” 2011, Vol. 44, No. 3.
5. Błażejczak B., *Lokatorskie prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego*, Poznań 1979.
6. Boczar K., *Spółdzielczość. Problematyka społeczna i ekonomiczna*, Warszawa 1986.

7. Chrzanowski W., *Kształtowanie się praw cywilnych członków spółdzielni budownictwa mieszkaniowego*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1971, nr 1.
8. Cioch H., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011.
9. Cioch H., *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007.
10. Cioch H., *Związki spółdzielcze i Krajowa Rada Spółdzielcza w świetle projektu ustawy – Prawo spółdzielcze*, „Rejent” 2004, nr 12.
11. Dąbrowski T., *Przekształcenia prawno-organizacyjne spółdzielni. Łączenie*, „Jurysta” 2012, nr 1.
12. Dąbrowski T., *Przekształcenia prawno-organizacyjne spółdzielni. Podział*, „Jurysta” 2012, nr 2.
13. Domagalski A., *Tezy programowe na IV Kongres Spółdzielczości*, [online].
14. Dzięczek R., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2009.
15. Grzybowski S., *Sytuacje prawne w toku tworzenia spółdzielni oraz odpowiedzialność jej założycieli*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1987, nr 2.
16. Ignatowicz J., *System ochrony praw członków spółdzielni*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1987, nr 2.
17. Jastrzębski W., *Prawo spółdzielcze. Zarys wykładu*, Warszawa 1986.
18. Jedliński A., *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002.
19. Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2009.
20. Krzekotowska K., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003.
21. Landesberg H., *Spółdzielczość*, Warszawa 1963.
22. Magnal D., *The Pioneers Round*, Manchester 1990.
23. Mierzwa D., *Przedsiębiorstwo spółdzielcze. Tradycja i współczesność*. Wrocław 2010.
24. Mierzwa D., *W poszukiwaniu nowego spółdzielczości rolnej*, Wrocław 2005.
25. Niedbała Z., *Komentarz do znowelizowanego prawa spółdzielczego*, Poznań 1994.
26. Piechowski A., *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920, [w:] 90 lat prawa spółdzielczego*, „Biuletyn Instytutu Stefczyka” 2010, nr 5.

27. Pietrzykowski K., *Powstanie i ustanie członkostwa w spółdzielni*, Warszawa 1990.
28. Pietrzykowski K., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2011.
29. Stecki L., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979.
30. Stecki L., *Przylączenie jednostki organizacyjnej spółdzielni do innej spółdzielni*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1.
31. Stefaniak A., *Prawo spółdzielcze oraz ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2007.
32. Stefaniuk K., *Podział spółdzielni (zmiany wprowadzone ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych)*, „Rejent” 2001, nr 9.
33. Stelmachowski A., *Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 1961 r., III PRN 25/68*, „Przegląd Spółdzielczego Instytutu Badawczego” 1961, nr 1.
34. Stepnowska-Michaluk M., *Likwidacja spółdzielni*, Sopot 2009.
35. Styś Sz., *Z problematyki upadłości spółdzielni*, „Nowe Prawo” 1986, nr 4/5.
36. Thugutt T., *Spółdzielczość. Zarys ideologii*, Hanower 1946.
37. Zakrzewski P., *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003.
38. Zakrzewski P., *Zasada równości w prawie spółdzielczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2008 nr 2.
39. Zakrzewski P., *Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, z. 1.

Zakończenie

Państwo i jego prawo lub odwrotnie: prawo i za jego pomocą tworzone państwo mają wiele wad. Zarazem nigdy nie istniało idealne państwo, idealne prawo i idealna władza, a próba zaprowadzenia utopii kończy się ludobójstwem. Na wszystkich etapach dziejów cywilizacji państwo i prawo poddawane były krytyce. Jednak obywatele muszą mieć państwo, ponieważ w przypadku jego braku – co widać na przykładzie państw „upadłych” – ich sytuacja staje się jeszcze gorsza i są skazani na pomoc... innych państw. Gdy własne państwo słabnie, obywatele mogą stać się niewolnikami obcej władzy. Silne państwo jest gwarantem dobrobytu i to nie materialnego, ale przede wszystkim duchowego dobrostanu.

Obywatele – parafrazując słowa cytowanego już Bartosza Milejskiego – nie mogą być poddani koalicji organizacji ponadnarodowych, najsilniejszych państw i międzynarodowych korporacji, gdyż takie związki rujną kondycję finansów publicznych, hamują rozwój gospodarczy i pogarszają jakość życia społeczeństwa. Globalizacja nie przekreśla suwerenności, gdyż suwerenny wśród światowych zależności jest ten, kto aktywniej działa na swoją korzyść, a bierność oznacza nędzę.

Instytucje obywatelskie i samorządowe dają mieszkańcom możliwość uczestniczenia w życiu publicznym. Stąd też tak istotne jest doprecyzowanie, czym jest samorząd; jak można go badać; czy można go zastąpić, jeśli działa źle; gdzie można szukać źródeł jego finansowania; jak wygląda normatywne zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, a jak można promować lokalne walory turystyczne; gdzie znajdują się kluczowe obszary zarządzania miastami; kto sprawuje w nich władzę i wreszcie: czy sytuacja prawna instytucji spółdzielczych alternatywnych wobec podmiotów prawa handlowego jest właściwa. Takie pytania postawili sobie autorzy tej książki.

Bibliografia

(bibliografia obejmuje pozycje wskazane na końcu rozdziałów w dziale „Literatura”, wykaz zestawiał Karol Dąbrowski)

1. Abramowski E., *Rzeczpospolita przyjaciół. Wybór pism społecznych i politycznych*, oprac. D. Kalbarczyk, Warszawa 1986.
2. Adamowicz M., *IV Kongres Spółdzielczości jako drogowskaz działań i rozwoju w latach 2009 – 2013*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 2009, nr 1.
3. Adamowicz Z., *Regionalne organizacje samorządu gospodarczego na Lubelszczyźnie (1989-2009) – wybrane aspekty funkcjonowania*, [w:] *Oblicza polskiej modernizacji. Próba bilansu transformacji systemowej III Rzeczypospolitej*, red. E. Krasucki, T. Sikorski, A. Szczepańska, Toruń 2010.
4. Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
5. Barankiewicz T., *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL”, 2010, nr 1.
6. Bestry J., *Suverenność państwa w systemie wolnego rynku korporacyjnego*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010.
7. *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
8. Bierzanek R., *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989.
9. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
10. Birchall J., *Co-op the people's business*, Manchester 1994.
11. Birchall J., *A 'Member-Owned Business' Approach to the Classification of Cooperatives and Mutuals*, „Journal of Co-operative Studies” 2011, Vol. 44, No. 3.
12. Błażejczak B., *Lokatorskie prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego*, Poznań 1979.
13. Boczar K., *Spółdzielczość. Problematyka społeczna i ekonomiczna*, Warszawa 1986.
14. Bojarski K., *Ile samorządu w samorządzie gospodarczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2012, nr 1.

15. Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000.
16. Bożek M., *Centralna administracja rządowa*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, red. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa-Poznań 2013.
17. Bratkowski J., *Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012.
18. Cebulak J., *Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, Rzeszów 2008.
19. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
20. Chmielnicki P., *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa*, materiał online.
21. Cichosz M., *Rywalizacja w warunkach monopolu – na przykładzie wyborów prezydenckich we Wrocławiu*, [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, t. 2, red. A. Kasińska-Metryka, K. Kasowska-Pedrycz, Kielce 2009.
22. Cioch H., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011.
23. Cioch H., *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007.
24. Cioch H., *Związki spółdzielcze i Krajowa Rada Spółdzielcza w świetle projektu ustawy – Prawo spółdzielcze*, „Rejent” 2004, nr 12.
25. Chrzanowski W., *Kształtowanie się praw cywilnych członków spółdzielni budownictwa mieszkaniowego*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1971, nr 1.
26. Cyganek S., *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i Niemczech*, Poznań 2004.
27. Cyganek S., *Izby przemysłowo-handlowe w Republice Federalnej Niemiec*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16.
28. Dawidczak A., Gryz J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, Łódź 2006.
29. Dąbrowski K., *Archiwalia pruskich izb handlowych oraz izb gospodarczych III Rzeszy*, [w:] *Archiwalia izb przemysłowo-handlowych. Stan i perspektywy badań*, red. K. Dąbrowski, Ryki 2012.

30. Dąbrowski K., *Izba Centralna Gospodarki Ogólnej, izby dystryktowe i grupy główne w Generalnym Gubernatorstwie, jako instytucje niemieckiej administracji gospodarczej w latach 1941-1944*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu” 2006, zesz. 3.
31. Dąbrowski K., *Izby dystryktowe w Generalnym Gubernatorstwie – powstanie i charakter ustrojowy*, [w:] *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012.
32. Dąbrowski K., *Modernizacyjna rola prawa a status prawny osób niepełnosprawnych*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Ruczkowski, Kielce 2011.
33. Dąbrowski K., *Samorząd gospodarczy w okresie II RP w poglądach J. Huberta, W. L. Jaworskiego, W. Wakara i W. Szcz. Wachholza*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2009, nr 3.
34. Dąbrowski K., *Uwagi o Obywatelskim projekcie ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykretowicz, Poznań 2012.
35. Dąbrowski T., *Przekształcenia prawno-organizacyjne spółdzielni. Łączenie*, „Jurysta” 2012, nr 1.
36. Dąbrowski T., *Przekształcenia prawno-organizacyjnymi spółdzielni. Podział*, „Jurysta” 2012, nr 2.
37. Dembiński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
38. Deniszewski M., *Samorząd gospodarczy w Austrii*, „Handel Zagraniczny” 1992, nr 1.
39. Descartes R. (Kartezjusz), *Rozprawa o metodzie*, Warszawa 1980.
40. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
41. Domagalski A., *Tezy programowe na IV Kongres Spółdzielczości*, [online]
42. Drozdowicz J., *Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu spółdzielczego*, „Państwo i Prawo”, 1977, nr 1.
43. Dyrda A., *Pozytywizm pochowany żywcem? W obronie miękkiego pozytywizmu*, materiał online z XIX Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Państwa i Prawa (Jastrzębia Góra, 19-22.IX.2010).
44. *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2003, nr 985.

45. *Działania zbiorowe w teorii i praktyce*, red. B. Klimczak, A. Matysiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” nr 1090, Wrocław 2005.
46. Dzięciek R., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2009.
47. Faracik R., Pawlusiński R., *Usługi i zagospodarowanie turystyczne*, [w:] *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2012.
48. Gierke O., *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin 1873.
49. Gneist R., *Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, Berlin 1871.
50. Grata P., *Rozwój gospodarczy miasta*, [w:] *Dzieje Rzeszowa*, t. 4, red. W. Bonusiak, Rzeszów 2012.
51. Grelowski Z., *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Łódź 1947.
52. Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2000.
53. Grinberg D., *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870-1914*, Warszawa 1994.
54. Grygiel J., Domino Z., *Rzeszów*, Rzeszów 1979.
55. Grzelak M., Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001.
56. Grzybowski S., *Sytuacje prawne w toku tworzenia spółdzielni oraz odpowiedzialność jej założycieli*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1987, nr 2.
57. Guz T., *Rechtsphilosophische Analyse von Hans Kelsens Reiner Rechtslehre*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007.
58. Hanausek T., *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpečnost’ a ochrona majetku*. „Zeszyt Naukowy European Association for Security” 2001, nr 4.
59. Hayn P., *Wybory samorządowe w Rzeszowie w 2010 roku – specyfika i uwarunkowania*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K Politologia, vol. 18, Iss. 2.
60. Hendler R., *Pojęcie samorządu komunalnego i gospodarczego w Republice Federalnej Niemiec*, „Organizacja-Metody-Technika” 1988, nr 2.

61. Hjalager A.-M., *A review of innovation research in tourism*, „Tourism Management” 2010, nr 31.
62. Ignatowicz J., *System ochrony praw członków spółdzielni*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 1987, nr 2.
63. *Intencje i skutki reformy szkolnictwa wyższego – dyskusja redakcyjna*, „Kultura i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
64. Iwaneczko D., Nawrocki Z., *Rok pierwszy, powstanie i działalność Aparatu Bezpieczeństwa Publicznego na Rzeszowszczyźnie (sierpień 1944-lipiec 1945)*, Rzeszów 2005.
65. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
66. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
67. Jałowiecki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006.
68. Janus P., *Funkcjonowanie Sądu Arbitrażowego przy Opolskiej Izbie Gospodarczej w świetle jego regulaminu*, „ADR Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 3.
69. Janus P., *Prawne aspekty funkcjonowania samorządu gospodarczego na przykładzie Opolskiej Izby Gospodarczej*, Opole 2012.
70. Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
71. Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
72. Jastrzębski J., *Cechy rzemieślnicze w świetle ogólnokrajowego jednolitego prawa przemysłowego II Rzeczypospolitej*, „Klio” 2011, nr 4.
73. Jastrzębski J., *Izba Rzemieślnicza w Krakowie w latach 1927-1939*, Kraków 2010.
74. Jastrzębski J., *Izba Rzemieślnicza w Tarnopolu – struktura organizacyjna w latach 1927-1939*, „Limes. Studia i Materiały z Dziejów Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, nr 3/4.
75. Jastrzębski J., *Organizacja Izby Rzemieślniczej w Białymstoku w latach 1927-1939*, „Białostockie Teki Historyczne” 2010, t. 8.
76. Jastrzębski J., *Organizacja Izby Rzemieślniczej w Łodzi w latach 1927-1939*, „Rocznik Łódzki” 2011, t. 58.

-
77. Jastrzębski J., *Prawne regulacje działalności Związku Izb Rzemieślniczych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1933-1939*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2005, zes. 132.
 78. Jastrzębski J., *Rzemiosło II Rzeczypospolitej w latach 1927-1939. Uwarunkowania formalno-prawne*, 2009.
 79. Jastrzębski J., *Ustrój Izby Rzemieślniczej we Lwowie w latach 1927-1939*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Historica” 2011, t. 10.
 80. Jastrzębski W., *Prawo spółdzielcze. Zarys wykładu*, Warszawa 1986.
 81. Jaworski W. L., *Projekt konstytucji*, Warszawa 1928.
 82. Jedliński A., *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002.
 83. Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928.
 84. Jędrzejewski T., *Samorząd gospodarczy, a współczesne ustawodawstwo polskie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7/8.
 85. Jurzyk M., *Ruch ludowy a izby rolnicze w okresie międzywojennym*, [w:] *Wieś i ruch ludowy w Polsce i Europie*, t. 1: *W kręgu historii i tradycji*, red. J. Gmitruk, A. Indraszczyk, Warszawa 2012.
 86. Kaczmarczyk H., *Fiskalizm a opór podatkowy*, „Prawo. Administracja. Kościół” 2004, nr 1/2.
 87. Kasprzak S., *Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym*, „НАУКОВИЙ ВІСНИК” 2011, nr 1.
 88. Kasza W., *Samorząd gospodarczy: próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2002, nr 2.
 89. Kaźmierczyk S., *Samorząd zawodowy w PRL*, Wrocław 1979.
 90. Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
 91. Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, oprac. T. Przeorski, przedm. J. Panejko, t. 1, Wilno 1935.
 92. Kelsen H., *Zagadnienie parlamentaryzmu*, przeł. A. Miller, Warszawa 1929.
 93. Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2009.
 94. Klimczak B., *Paradoks instytucjonalny transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 74; „Ekonomia” 2009, nr 3.

-
95. Kmiecik R., *Formy samorządu korporacyjnego w Polsce – dwadzieścia lat doświadczeń państwa demokratycznego*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1.
 96. Kmiecik R., *Miejsce i rola samorządu gospodarczego w administracji lokalnej*, [w:] *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999.
 97. Kmiecik R., *Perspektywy rozwoju samorządu gospodarczego w Polsce jako podmiotu administracji publicznej*, „Przegląd Polityczny” 2008, nr 3.
 98. Kmiecik R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
 99. Kmiecik R., *Ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16.
 100. Kmiecik R., *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995.
 101. Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
 102. Kolczyński M., *Lokalne elity w świetle badań*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995.
 103. Korczak J., *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
 104. Korzeniowski L.F., *Securitologia, nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznej*, Kraków 2008.
 105. Kość A., *Rozumienie prawa we współczesnych teoriach pozytywizmu prawniczego*, [w:] *Historia magistra vitae. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński et.al., Lublin 2007.
 106. Kotarba B., *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002-2010*, Rzeszów 2011.
 107. Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1986.
 108. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982.
 109. Kozielski J., *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1998.

-
110. Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
 111. Krzekotowska K., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003.
 112. Kumaniecki K.W., *Administracja społeczna*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
 113. Kubiak W.A., *Rola izb gospodarczych w promowaniu idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2008, nr 21.
 114. Kubiak W.A., *Samorządowe izby przemysłowo-handlowe jako środowisko kreujące rozwój innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
 115. Landesberg H., *Spółdzielczość*, Warszawa 1963.
 116. Laskowski P., *Szkice z dziejów anarchizmu*, wstęp D. Grinberg, Warszawa 2007.
 117. *Leksykon zarządzania*, red. A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak, Łódź 2005.
 118. Łakomy J., *Pojęcie integracji zewnętrznej nauk prawnych*, [w:] „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty studenckie. Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne” 2009, zesz. 3.
 119. Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
 120. Mackiewicz M., Malinowska-Maciąg E., Maciąg W., Tomalak M., *Budżet i finanse. Poradnik dla samorządowców*, Warszawa 2006.
 121. Magnal D., *The Pioneers Round*, Manchester 1990.
 122. Malikowski M., *Rzeszów - awans i aspiracje: socjologiczne zwierciadło miasta*, Rzeszów 1989.
 123. Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010.
 124. Meyer B., *Informacja w procesie obsługi ruchu turystycznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy turystyki” 2006, nr 7.
 125. Meyer G., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Berlin 1895.
 126. Miecznikowski S., *Rynek technologii informatycznych i jego wykorzystanie w sektorze turystycznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2006, nr 7.

-
127. Mierzwa D., *Przedsiębiorstwo spółdzielcze. Tradycja i współczesność*. Wrocław 2010.
 128. Mierzwa D., *W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości rolnej*, Wrocław 2005.
 129. Milejski B., *Wpływ jakości systemu prawnego na prestiż państwa*, „Rozprawy z zakresu nauk prawnych” 2012, nr 3.
 130. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
 131. Moroń D., *Zmiana roli państwa w polityce społecznej – od dominacji do wielosektorowości*, [w:] *Zawodność państwa. Zawodność rynku*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2010.
 132. Naleziński B., *Samorząd gospodarczy i zawodowy jako forma decentralizacji administracji publicznej: uwagi na tle unormowań projektu Konstytucji RP*, „Casus”, nr 4, 1997.
 133. Nawrocki Z., *Zamiast wolności, UB na Rzeszowszczyźnie 1944-1949*, Rzeszów 1998.
 134. Nieciński W., *Uwagi o ustroju sprawiedliwych nierówności*, Białystok 2008.
 135. Niedbała Z., *Komentarz do znowelizowanego prawa spółdzielczego*, Poznań 1994.
 136. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
 137. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2010.
 138. Nowakowski C., Ptak A., *Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6.
 139. *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
 140. Ofmański N., Szczypek K., *Polacy a nowe technologie, czyli jak daleko nam do społeczeństwa informacyjnego? Raport z badań opinii wraz z komentarzem*, Warszawa 2012.
 141. Olszewski H., *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Materiały Sympozjum Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, red. A. Łopatko, Wrocław 1973.
 142. Opalek K., *Problemy „wewnętrznej” i „zewnętrznej” integracji nauk prawnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, zes. 1/2, s. 10.

-
143. Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1966.
 144. Osiadacz J., *Innowacje w sektorze usług – przewodnik po systematyce oraz przykłady dobrych praktyk*, Warszawa 2012.
 145. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926.
 146. Pawlicz A., *E-turystyka. Ekonomiczne problemy implementacji technologii cyfrowych w sektorze turystycznym*, Warszawa 2012.
 147. Pawłowska A., *Władza, elity, biurokracja: studium z socjologii polityki*, Lublin 1998.
 148. Peszat K., Płoszaj A., Batorski D., *Technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Warszawa 2012.
 149. Petrus J., *Jak Rzeszów został siedzibą województwa*, Rzeszów 1989.
 150. Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 1999.
 151. Piechowski A., *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920, [w:] 90 lat prawa spółdzielczego*, „Biuletyn Instytutu Stefczyka” 2010, nr 5.
 152. Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
 153. Pieter J., *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975.
 154. Pietrzykowski K., *Powstanie i ustanie członkostwa w spółdzielni*, Warszawa 1990.
 155. Pietrzykowski K., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2011.
 156. *Polski System Informacji Turystycznej*, red. M. Bucholz, Warszawa 2010.
 157. Potok A., *Stan prac legislacyjnych nad projektem ustawy o izbach rolniczych. Podstawowe kontrowersje i dylematy*, [w:] *Materiały z konferencji odbytej w Poznaniu w dniach 14-15 grudnia 1993 r.*, Poznań 1994.
 158. *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011.
 159. Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław 1977.
 160. Radzewicz P., *Państwo jako przedmiot poznania prawnego w świetle teorii Hansa Kelsena*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10.

-
161. Rapacz A., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej* [w:] *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, red. R. Gałęcki, Łowicz 2004.
 162. Rokita J., *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 2005.
 163. Roszkowski W., *Historia Polski 1914-1998*, Warszawa 1999.
 164. Rott-Pietrzyk E., *Klauzula generalna rozsządku w prawie prywatnym*, Warszawa 2007.
 165. Rotteck C., *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften: Lehrbuch der materiellen Politik*, Stuttgart 1834.
 166. Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.
 167. Rybicki M., *Badania prawnoporównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] *Metody badania prawa, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Materiały Sympozjum Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, red. A. Łopatko, Wrocław 1973.
 168. *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wrocław 2001.
 169. *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.
 170. Schambeck H., *Nauka prawa Hansa Kelsena*, przeł. A. Kustra, I. Wróblewska, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2011, t. 8.
 171. Schlettwein J.A., *Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie*, Gießen 1779.
 172. Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K., *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, „*Barometr Regionalny*” 2012, nr 4.
 173. Sokół W., Żmigrodzki M., *Elity polityczne*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007.
 174. Sowa J., *Bez państwa, czyli jak zdemokratyzować demokrację*, [w:] R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wstęp J. Sowa, Kraków 2007.
 175. *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.
 176. Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
 177. Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
-

-
178. Stecki L., *Przylączenie jednostki organizacyjnej spółdzielni do innej spółdzielni*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1.
 179. Stecki L., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979.
 180. Stefaniak A., *Prawo spółdzielcze oraz ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2007.
 181. Stefaniuk K., *Podział spółdzielni (zmiany wprowadzone ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych)*, „Rejent” 2001, nr 9.
 182. Stein L., *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*, Stuttgart 1869.
 183. Stelmach J., *Spór o ekonomiczną analizę prawa*, [w:] *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Sowniewiecka, Warszawa 2007.
 184. Stelmach W., *Władza i kierowanie, Teorie i praktyka*, Warszawa 2010.
 185. Stelmachowski A., *Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 1961 r., III PRN 25/68*, „Przegląd Spółdzielczego Instytutu Badawczego” 1961, nr 1.
 186. Stepnowska-Michaluk M., *Likwidacja spółdzielni*, Sopot 2009.
 187. Styś Sz., *Z problematyki upadłości spółdzielni*, „Nowe Prawo” 1986, nr 4/5.
 188. Sulikowski A., *Opresywność pozytywizmu prawnego i jej postmodernistyczna krytyka*, [w:] *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury – tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, red. P. Kaczmarek, Ł. Machaj, Wrocław 2010.
 189. Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
 190. Sypniewski D., *Wpływ aktów normatywnych samorządu zawodowego na jakość prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1: *Jakość prawa*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012.
 191. Sztumski J., *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007.
 192. Sztumski J., *Lokalne kręgi towarzyskie a lokalne elity*, [w:] *Elity w procesie transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej Polski*, red. J. Sztumski, Katowice 1995.
 193. Thugutt T., *Spółdzielczość. Zarys ideologii*, Hanower 1946.
 194. Tuziak B., *Elity władz gminnych wobec przemian systemowych*, Rzeszów 2003.

195. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
196. *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
197. *Uwarunkowania rozwoju rzeszowskiego obszaru metropolitalnego w systemie społeczno-gospodarczym i innowacyjnym województwa podkarpackiego*, red. J. Kudęłko, Rzeszów 2007.
198. Waligórski M., *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002.
199. Walkowiak K., *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politolologiczny” 2011, nr 4.
200. Walkowiak K., *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Poznań 2004.
201. Wasilewski J., Wnuk-Lipiński E., *Polska: kręta droga od elity komunistycznej do solidarnościowej*, [w:] *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech: wymiana czy reprodukcja?*, red. I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1995.
202. Wierzbiński A., *Teche_n: Elementy niedawnej historii technik informacyjnych i wnioski naukowoznawcze*, Warszawa 2011.
203. *Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym*, red. J. Bondaruk, Katowice 2011.
204. Wróblewski J., *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, Materiały Sympozjum Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, red. A. Łopatko, Wrocław 1973.
205. Wróblewski T., *Samorząd gospodarczy w projekcie ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Acta Univ. Wratisl. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 39.
206. Wykrętowicz S., *Decentralizacja i samorząd*, „Kronika Wielkopolski” 1982, nr 1.
207. Wrzeszcz-Kamińska G., *Grupy interesu w okresie transformacji w Polsce*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131.
208. Wykrętowicz S., *Decentralizacja i samorząd*, „Kronika Wielkopolski” 1982, nr 1.

-
209. Wykrętowicz S., *Podstawy teoretyczne Obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, [w:] *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
 210. Wykrętowicz S., *Samorząd akademicki a wolność nauki*, „Ekonomia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2006, nr 1131.
 211. Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001.
 212. Zakrzewski P., *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003.
 213. Zakrzewski P., *Zasada równości w prawie spółdzielczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2008 nr 2.
 214. Zakrzewski P., *Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, z. 1.
 215. Załuski W., *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009.
 216. Zdybel R., *Meandry samorządu gospodarczego w polskiej gospodarce rynkowej*, „Przemyskie Studia Politologiczne” 2007, nr 1.
 217. Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa 1977.
 218. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
 219. Zwoliński A., *Etyka urzędnika*, Kraków 2012.
 220. Żelazek M., *Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym*, „Jurysta” 1999, nr 9.

Noty o autorach

DR KRZYSZTOF BOJARSKI – pracownik naukowo-dydaktyczny Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie. Przedmiot zainteresowań naukowych autora obejmuje zagadnienia związane z szeroko rozumianym samorządem, prawem administracyjnym i nauką administracji oraz nauką o państwie i prawie.

E-mail: krzysztofjb@interia.pl

DR ANNA DĄBROWSKA – doktor nauk prawnych, mgr administracji, adiunkt Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach, wykładowca Wyższej Szkoły Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu. Ekspert ds. prawa międzynarodowego publicznego, prawa Unii Europejskiej, prawa i postępowania administracyjnego w kancelarii adwokackiej w Radomiu.

E-mail: angolu@wp.pl

DR KAROL DĄBROWSKI – doktor nauk prawnych, prorektor ds. organizacyjno-dydaktycznych Warszawskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej im. E. Wiszniewskiego, kierownik Pracowni Badań nad Samorządami przy Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki.

E-mail: karol.dabrowski@futurus.org

DR TOMASZ DĄBROWSKI – doktor nauk prawnych, mgr administracji, adiunkt Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Kielcach, wykładowca Wyższej Szkoły Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu. Ekspert ds. prawa i postępowania cywilnego, prawa handlowego, prawa spółdzielczego w kancelarii adwokackiej w Radomiu.

E-mail: paluch266@wp.pl

MGR PAWEŁ HAYN – doktorant w Zakładzie Teorii Polityki i Metodologii Politologii na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie; absolwent politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego. Jego zainteresowania naukowe oscylują wokół problematyki samorządu lokalnego.

E-mail: pawelhayn@wp.pl

MGR PAWEŁ JAKUBOWSKI – doktorant Zakładu Systemów Politycznych na Wydziale Politologii UMCS. Absolwent prawa na KUL oraz politologii na UMCS. Zainteresowania badawcze: marketing polityczny, kampanie wyborcze oraz prawo konstytucyjne, w tym prawo wyborcze.

E-mail: jakubowski_pawel@wp.pl

DR PIOTR JANUS – doktor nauk humanistycznych w zakresie historii, naukowo i dydaktycznie specjalizuje się w naukach administracyjnych, adiunkt Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, członek zespołu Pracowni Badań nad Samorządami.

E-mail: piojanus@gmail.com

MGR ANETA PAWŁOWSKA – absolwentka geografii oraz dziennikarstwa i komunikacji społecznej na Uniwersytecie Jagiellońskim. Doktorantka w Instytucie Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania naukowe obejmują: innowacje w turystyce, technologie komunikacyjno-informacyjne, nowe technologie i nowe media w turystyce.

E-mail: aneta.pawlowska@interia.pl

DR ŻANNA PLESKACZ – adiunkt w Instytucie Logistyki Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Obszar zainteresowań naukowych: problematyka mikro- i makroekonomiczna oraz z zakresu polityki gospodarczej, w tym instytucjonalne uwarunkowania funkcjonowania giełdy papierów wartościowych i innych podmiotów gospodarczych; a ponadto rozwój sytuacji gospodarczej Europy Środkowo-Wschodniej.

E-mail: zpleskacz@yahoo.com

DR DOMINIK SYPNIEWSKI – adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, prorektor do spraw rozwoju w Konsorcjum Uczelni Futurus, autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, prawa publicznego gospodarczego oraz gospodarki nieruchomościami.

E-mail: dominik.sypniewski@gmail.com

DR JÓZEF WRÓBEL – adiunkt w Instytucie Logistyki Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Obszar zainteresowań naukowych: problematyka mikro- i makroekonomiczna oraz z zakresu polityki gospodarczej, w tym gospodarki samorządu terytorialnego.

E-mail: j.wrobel50@yahoo.com

Wydanie pierwsze
Nakład 100 egz., ark. wyd. 10
Oddano do składania 22 marca 2013 r.
Druk ukończono w maju 2013 r.