



Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Faustyna Mijalska

**Samorząd terytorialny w procesie rozwoju metropolitalnego
a nowe formy partycypacji**

Rozprawa doktorska

Promotor: prof. dr hab. Robert Kmiecik
Promotor pomocniczy: dr Marta Balcerek-Kosiarz

Poznań 2023

*Zastanów się, co ty tutaj robisz
W przededniu nowej finansowej wojny
Głowy wieżowców nad twoją głową
Neony wyją propagandą nową...*
Metropolis, T.Love

*Składam serdeczne podziękowania
Panu Promotorowi prof. dr. hab. Robertowi Kmieciakowi za okazaną
pomoc, opiekę merytoryczną, życzliwość i cierpliwość
oraz przede wszystkim za zaufanie
w trakcie pisania tej pracy.*

Michałowi, Flawii, ♥, Kornelii i Rodzicom

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział 1	14
Charakterystyka samorządu terytorialnego w Polsce	
1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	14
2. Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce	23
3. Samorząd terytorialny w okresie transformacji ustrojowej	42
4. Organizacja i zadania samorządu terytorialnego w Polsce	51
Rozdział 2	66
Proces metropolizacji w Polsce	
1. Pojęcie i istota metropolizacji	66
2. Proces metropolizacji po 1989 roku	77
3. Dokumenty strategiczne i akty prawne traktujące o rozwoju metropolitalnym	89
4. Koncepcja inteligentnych miast	103
Rozdział 3	111
Zakres pojęciowy partycypacji	
1. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego	111
2. Teoretyczne aspekty partycypacji	124
3. Identyfikacja uwarunkowań działania partycypacyjnego	140
3.1. Uwarunkowania historyczne partycypacji w Polsce	140
3.2. Prawno-instytucjonalne uwarunkowania zaangażowania obywatelskiego ...	151
4. Silne i słabe strony partycypacji	160
Rozdział 4	166
Udział społeczności lokalnych w procesie podejmowania decyzji publicznych	
1. Założenia koncepcji <i>governance</i> w odniesieniu do partycypacji w samorządzie terytorialnym	166
1.1. Ewolucja pojęcia i idei <i>governance</i> (w kierunku <i>participatory governance</i>)	166

1.2.	Standardy współrzędzenia w procesie rozwoju metropolitalnego	175
2.	Obywatelskie i społeczne formy zaangażowania lokalnego	184
2.1.	Formy partycypacji obywatelskiej	184
2.2.	Formy partycypacji społecznej.....	208
2.3.	Ruchy miejskie	216
3.	Jednostki samorządu terytorialnego w procesie metropolizacji.....	228
4.	Miasta trzeciej generacji.....	236
Rozdział 5.....		243
Nowe formy działalności samorządu terytorialnego przy udziale społeczeństwa partycypującego		
1.	Zarządzanie samorządem terytorialnym za pomocą nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych	243
1.1.	Definicja i założenia administracji elektronicznej	243
1.2.	Prawne podstawy funkcjonowania e-administracji w Polsce	251
1.3.	E-administracja w Polsce	258
2.	Nowe formy partycypacji na poziomie lokalnym	269
2.1.	Kwestie terminologiczne	269
2.2.	Partycypacja z wykorzystaniem ICT.....	281
3.	Współpraca samorządu terytorialnego ze społecznościami lokalnymi.....	289
3.1.	Idea <i>crowdsourcingu</i>	289
3.2.	GovTech – nowe technologie w sektorze publicznym.....	296
3.3.	Civic Tech - technologie obywatelskie	305
Zakończenie		312
Bibliografia.....		317
Spis rysunków		362
Spis tabel		362
Spis wykresów.....		362

Wstęp

„Polis, czyli państwo-miasto, stanowiło wspólne przedsięwzięcie, o które Ateńczycy troszczyli się z religijnym niemal zapałem. Miasto było dla nich czymś więcej niż tylko mechanizmem służącym do zaspokajania ich codziennych potrzeb: było ideą spajającą w jedno ateńską kulturę, politykę, obyczaje i historię. Jak zauważył Arystoteles, jego obywatele przypominali załogę okrętu, której wspólnym obowiązkiem było sprawić, by ów okręt płynął. Filozof twierdził nawet, że polis stanowi jedyny środek rzeczywiście umożliwiający osiągnięcie eudajmonii, natomiast ktoś, kto nie interesuje się życiem publicznym, sam nie jest w pełni człowiekiem” (Montgomery, 2015). Czytając powyższy opis, przytoczony przez Charlesa Montgomery’ego w książce *Miasto szczęśliwe*, można odnieść wrażenie, że dzisiejsze społeczeństwa miejskie - podobnie jak starożytni Ateńczycy - pragną żyć w miastach im przyjaznych. Minęły wieki, a nie zmieniło się postrzeganie najbliższego otoczenia, od którego wymaga się, by było funkcjonalne, czyste, bezpieczne. Zmieniły się jednak czasy...

Postępująca globalizacja i zmiany zachodzące w społeczeństwie sprawiły, że pojawiły się nowe modele zarządzania miastem. Co więcej, coraz częściej pojawia się kwestia zamiany miast w metropolie, a miast „po prostu”, w miasta inteligentne, bystre, sprytne. Włodarze stają przed coraz większymi wymaganiami społeczności lokalnych, które m. in. korzystając z różnego rodzaju mediów, czerpią niemal nieograniczoną wiedzę o świecie, pragną dalszego rozwoju swoich miast. Taka sytuacja wymaga redefinicji samorządu terytorialnego. Podlegające transpozycji realia współczesnego zarządzania publicznego ujawniają gamę problemów, którym sprostać powinno zarządzanie organizacjami terytorialnymi, w tym obszarami metropolitalnymi. Pożądany model nowoczesnego samorządu terytorialnego jawi się jako ten, który nie tylko umożliwi udział obywateli w sprawowaniu władzy, ale również stwarza bądź oferuje odpowiednie do tego celu narzędzia. Coraz większe znaczenie odgrywa technologia, a postępująca cyfryzacja znajduje się w centrum rozwoju metropolitalnego.

Fascynacja wymienionymi trendami stała się inspiracją do podjęcia w niniejszej dysertacji ważnego, jak się wydaje, tematu. W badaniach brakuje często holistycznego spojrzenia na kwestię współdziałania jednostek samorządowych z mieszkańcami, szczególnie w ramach koncepcji miast inteligentnych. Niniejsza rozprawa doktorska będzie stanowiła próbę spojrzenia na tę tematykę z nieco innej perspektywy, gdyż jej podłożem

będą obszary metropolitalne, wokół których obecnie toczy się ożywiona dyskusja. Dotyczy ona m. in. ich miejsca w systemie administracyjnym Polski i rozlicznych problemów, takich jak brak miejsc parkingowych, korki, zbyt mało terenów zielonych czy wszechobecny smog itd. Ożywiony ton nadają jej m. in., działające aktywnie od kilkunastu lat, ruchy miejskie.

Głównym celem pracy doktorskiej jest zbadanie roli samorządu terytorialnego w procesie rozwoju metropolitalnego w odniesieniu do nowych form partycypacji. Powyższy cel pracy zostanie osiągnięty dzięki realizacji szeregu celów szczegółowych, do których należą:

- 1) scharakteryzowanie samorządu terytorialnego w Polsce poprzez zaprezentowanie jego genezy, istoty, a także organizacji i zadań;
- 2) przedstawienie procesu metropolizacji w Polsce, jego przebiegu po 1989 r. oraz pojęć z nim związanych, a także zidentyfikowanie polskich metropolii;
- 3) określenie roli samorządu terytorialnego w procesie metropolizacji oraz przedstawienie modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi;
- 4) osadzenie tematyki metropolitalnej w koncepcji inteligentnych miast;
- 5) scharakteryzowanie procesu partycypacji w Polsce i dokonanie jego podziału oraz analizy w ramach koncepcji *governance*;
- 6) podjęcie próby wskazania standardów zarządzania cyfrowego w administracji publicznej;
- 7) określenie nowych form partycypacji na poziomie lokalnym;
- 8) zdefiniowanie czym są *government technology* i *civic technology* i ustalenie jaką rolę odgrywają w kooperacji samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych.

W odniesieniu do tak sformułowanego głównego celu badawczego oraz celów szczegółowych należy określić zakresy pracy - terytorialny i czasowy. W związku z tym, że specyfika metropolii na całym świecie różni się między sobą, za model obrana została Polska po 1989 r. Pojawia się jednak odwołania do literatury anglojęzycznej i odniesienia do początków samorządu terytorialnego, sięgających już XIII w., co zasadniczo usystematyzuje i wzbogaci prowadzony wywód.

Dzięki postawionym pytaniom badawczym, głównemu i szczegółowym, w dalszej kolejności będzie można wskazać hipotezę badawczą. Zasadnicze pytanie brzmi więc: na czym polega rola jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do nowych form partycypacji w procesie rozwoju metropolitalnego?

Sformułowano również następujące pytania szczegółowe:

- 1) Który model zarządzania obszarami metropolitalnymi przynosi najwięcej korzyści ich użytkownikom?
- 2) Czy polskie miasta zasługują na miano „inteligentnych” (jeśli tak, to w jakich kategoriach)?
- 3) W jaki sposób władze miast mogą poprawić poziom zainteresowania mieszkańców sprawami otoczenia, w którym żyją bądź/i funkcjonują?
- 4) Jak wygląda pożądaný model *metropolitan governance*?
- 5) Jak kształtuje się podział form partycypacji na poziomie lokalnym?
- 6) Jaka jest rola elektronicznej administracji w poprawie zaangażowania społeczności lokalnych?
- 7) Jak wygląda poziom cyfrowych usług publicznych i społeczeństwa cyfrowego w Polsce?
- 8) Czy zastosowanie technologii cyfrowych poprawia poziom partycypacji społeczeństwa?
- 9) W jaki sposób *government technology* i *civic technology* sprzyjają podnoszeniu poziomu partycypacji społecznej/obywatelskiej?

Na podstawie wstępnych badań poczyniono szereg refleksji, które skutkowały postawieniem hipotezy głównej: rola nowoczesnego samorządu terytorialnego polega na tworzeniu pola do współdziałania ze społecznościami lokalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem technologii komunikacyjno-informacyjnych, ponieważ przyczynia się to do poprawiania atrakcyjności obszarów metropolitalnych i wzrostu ich znaczenia na arenie międzynarodowej.

Rozprawa doktorska została napisana w ramach paradygmatu funkcjonalizmu strukturalnego. W takim ujęciu - podążając za tokiem myślenia Earla Babbiego - można stwierdzić, że byt społeczny (np. organizacja, całe społeczeństwo, a w tym konkretnym przypadku obszar metropolitalny) postrzegany jest tu jako organizm. Podobnie jak inne organizmy, dany system społeczny złożony jest z części, z których każda przyczynia się do funkcjonowania całości. Patrząc więc na społeczeństwo jako na pewien system, szuka się „funkcji”, jakie pełnią jego składniki (Babbie, 2008, s. 53). Podstawową kategorią analityczną funkcjonalizmu strukturalnego jest równowaga systemu społecznego.

Teoria, której korzenie sięgają nauk biologicznych, znana również jako teoria równowagi społecznej, uznanie zyskała w antropologii i socjologii, choć jak podkreśla jej czołowy przedstawiciel Talcott Parsons, jest to ujęcie obejmujące nauki społeczne w ogóle (Szacki, 2007, s. 813). Tak jak w kategoriach funkcji służących przeżyciu można zrozumieć

organizmy biologiczne, tak w kategoriach funkcji służących przetrwaniu społeczeństwa można zrozumieć społeczne wzory postępowania i wszelkie instytucje społeczne. Niezbędnym wymogiem systemu jest to, aby instytucje socjalizujące i kontrolujące prowadziły do internalizacji wartości i norm. Ich akceptacja będzie niezbędna dla utrzymania systemu. W różnych grupach społecznych artykułowane są odmienne wymagania, więc te same potrzeby mogą być różnorodnie rozumiane i realizowane (Gofron, 2008, s. 46).

Podczas pisania pracy wykorzystano stosowane w politologii metody opracowania i interpretacji zgromadzonych materiałów, a mianowicie (w kolejności alfabetycznej):

- 1) metodę analizy przypadków – w celu poznania konkretnych przykładów partycypacji (rozdział 4.) oraz analizy sektorów *government technology* i *civic technology* (rozdział 5.);
- 2) metodę indukcji – wykorzystano przy definiowaniu niektórych zjawisk/procesów zaobserwowanych w trakcie badań nad zgromadzonym materiałem;
- 3) metodę komparatystyczną – posłużyła porównaniu form partycypacji obywatelskiej i społecznej z założeniami idei *governance* oraz porównaniu standardów polskich metropolii z założeniami koncepcji inteligentnych miast (a w jej ramach miast trzeciej generacji) (rozdziały 2. i 4.). Posłużenie się tą metodą miało na celu m. in. określenie pożądanego działania jednostek samorządu terytorialnego dla współdziałania ze społeczeństwem przez porównanie dostępnych wariantów partycypacji (rozdział 3. i 4.);
- 4) metodę prawno-instytucjonalną - wykorzystano do analizy funkcjonowania samorządu terytorialnego w ramach przepisów prawa nałożonych na niego przez ustawodawcę (rozdział 1.) oraz dokumentów strategicznych i aktów prawnych odnoszących się do procesu metropolizacji (rozdział 2.). Niniejsza metoda była przydatna również ze względu na interpretację prawno-instytucjonalnych uwarunkowań zaangażowania społeczeństw zamieszkujących polskie miasta (rozdział 3.) oraz podstaw funkcjonowania administracji elektronicznej opartej na odpowiednich regulacjach (rozdział 5.);
- 5) metodę systemową – zamierzeniem było skorzystanie z niej do zaprezentowania z jednej strony miejsca jakie samorząd terytorialny zajmuje w strukturze państwa (jako wyodrębniony element systemu politycznego, rozdział 1.), z drugiej natomiast do identyfikacji miejsca obszarów metropolitalnych przy obecnym podziale terytorialnym państwa (rozdział 2.);

- 6) metodę statystyczną –posłużyła uporządkowaniu i wizualizacji danych dotyczących funkcjonowania administracji elektronicznej w Polsce (rozdział 5.)
- 7) zmodyfikowaną metodę historyczną – dzięki, której możliwe było zbadanie genezy samorządu terytorialnego (rozdział 1.), procesu rozwoju metropolitalnego w Polsce (rozdział 2.), zjawiska partycypacji (rozdział 3. i 4.) oraz *crowdsourcingu* (rozdział 5.).

Konstrukcja rozprawy wynikać ma z jej tematu oraz założonego wcześniej sposobu prezentacji zgromadzonego materiału. Praca ma charakter problemowo-analityczny, ze względu na zakres i zróżnicowanie treści. W związku z tym niniejsza rozprawa doktorska składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz spisu rysunków, tabel i wykresów.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały teoretyczne aspekty samorządu terytorialnego w Polsce. W ramach szczegółowej analizy wskazano na etymologiczne, aksjologiczne i polityczne przesłanki kształtowania się pojęcia samorządu. W tym kontekście scharakteryzowano teoretyczne koncepcje dotyczące samorządu, które w różny sposób opisują jego istotę i miejsce w systemie funkcjonowania władzy publicznej. Prezentując poglądy na temat samorządu, zawarte w teoriach: naturalistycznej, państwowej i politycznej, uzasadniono twierdzenie traktujące samorząd jako ważny element zdecentralizowanej administracji publicznej.

Kolejnym elementem rozdziału było zaprezentowanie procesu historycznego rozwoju systemu zdecentralizowanej władzy lokalnej w Polsce. Rozpoczynając od początków samorządu w okresie I Rzeczypospolitej, wskazano na różnorodność typów organizacyjnych samorządu terytorialnego w okresie zaborów, przechodząc następnie do jego organizacji w okresie międzywojennym. Charakteryzując samorząd terytorialny funkcjonujący w II Rzeczypospolitej, odniesiono się do jego podstaw konstytucyjnych i ustawowych, a także zaprezentowano polityczne uwarunkowania, których konsekwencją była nadmierna centralizacja państwa, a co za tym idzie znaczne ograniczenia roli samorządu terytorialnego. W ramach dalszej analizy zaprezentowano etapy stopniowego upadku samorządu terytorialnego w Polsce, co było konsekwencją m. in. działalności komunistów w latach budowania państwa socjalistycznego. Rozważania z tego zakresu zakończono na 1950 r., kiedy to kategorycznie odrzucono koncepcję organów przedstawicielskich charakterystycznych dla państw demokratycznych. Dopiero zmiany społeczne i polityczne, jakie nastąpiły w okresie transformacji ustrojowej umożliwiły powrót do formuły znanego dziś samorządu terytorialnego. Dalsza część rozdziału

poświęcona została ważnym obszarom działania samorządu terytorialnego w Polsce. Skoncentrowano się na zadaniach i organizacji samorządu terytorialnego.

W rozdziale drugim nastąpił zwrot w kierunku metropolizacji. Została podjęta próba usystematyzowania pojęć związanych z tym zjawiskiem, począwszy od określenia czym jest miasto, stanowiące punkt wyjścia dalszej analizy, by w końcu przejść do terminu *metropolia*. W dalszej części rozdziału przybliżone zostały kryteria tworzenia metropolii oraz istota metropolizacji. Ważkim aspektem rozdziału było scharakteryzowanie metropolizacji w Polsce po 1989 r., a także zidentyfikowanie miast, które mogą pretendować do miana metropolii. Dokonany został także przegląd polskich aktów prawnych i dokumentów strategicznych poruszających kwestię rozwoju metropolitalnego. Kolejnym elementem było określenie roli jednostek samorządu terytorialnego w procesie metropolizacji, by w końcu przejść do omówienia koncepcji inteligentnych miast, którego zrozumienie było istotne dla dalszych rozważań nad tematyką związaną z rozwojem metropolii.

Rozdział trzeci jest wprowadzeniem do tematyki związanej z partycypacją. Rozpoczęło go omówienie koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, m. in w rozumieniu filozofów, np. Locke'a, Hobbsa, Milla czy Marksa, by przejść do współczesnych rozumień tego zagadnienia. Przedstawione zostały także przeszkody w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego oraz zaznaczenie niebagatelnej roli samorządu terytorialnego w poprawie jego kondycji. W kolejnych krokach nastąpiło umiejscowienie zjawiska partycypacji w teorii demokracji, a następnie omówienie historycznych i prawno-instytucjonalnych uwarunkowań partycypacji, a także zwrócenie uwagi na jej silne i słabe strony wraz z określeniem poziomu sprawności współczesnego społeczeństwa obywatelskiego.

W rozdziale czwartym zaprezentowana została koncepcja *governance* i jej odmiana, tj. *participatory governance*, jako nowatorskie podejście do współrzędzenia w administracji publicznej. Analizie poddane zostały następnie standardy współrzędzenia w procesie rozwoju metropolitalnego, uwzględniając wspomnianą w rozdziale drugim koncepcję inteligentnych miast. W dalszej kolejności omówione zostały obywatelskie i społeczne formy zaangażowania lokalnego, po wcześniejszym ich usystematyzowaniu oraz odrębnie ruchy miejskie. Zwieńczenie rozdziału stanowi ponownie poruszenie tematyki inteligentnych miast, tym razem ze względu na trzy ich generacje (ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji *smart city 3.0*, nawiązującej do udziału mieszkańców we współrzędzeniu miastem).

W rozdziale piątym, stanowiącym próbę zdefiniowania i sklasyfikowania nowoczesnych technologii wpływających na proces metropolizacji, można wyodrębnić dwie części. Pierwsza z nich dotyczy administracji elektronicznej, mającej na celu ułatwienie ludziom udziału w partycypowaniu w życiu publicznym, druga natomiast dotyka tej problematyki z punktu widzenia społeczności lokalnych. Przedstawione zostało ponadto zagadnienie związane z podstawami prawa dotyczącego funkcjonowania administracji cyfrowej, rozszerzonego i udoskonalonego po wybuchu pandemii Covid-19. Zwieńczeniem jest poruszenie kwestii związanych z tzw. *government technology* oraz *civic technology*. Za wprowadzenie do tej części posłużyła analiza *crowdsourcingu* i jego odmian.

Tematyka dysertacji jest kilkupłaszczyznowa. Trzon teoretyczny dotyczący samorządu terytorialnego stanowią będą publikacje autorstwa m. in.: Pawła Antkowiaka, Zbigniewa Leońskiego, Huberta Izdebskiego, Zygmunta Niewiadomskiego, Elżbiety Paziewskiej, Bogdana Dolnickiego, Ireny Lipowicz, Jerzego Regulskiego czy Michała Kuleszy. Warto zauważyć, że powstało wiele – często obszernych - publikacji traktujących o samorządzie. Wśród przykładów można wymienić m. in. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* Huberta Izdebskiego (2006), *Formy samorządu w Polsce – wymiar terytorialny i specjalny* Roberta Kmiecika (2018) czy *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania* Stanisława Wykrętowicza (2004).

Wśród ważnych publikacji w tematyce metropolitalnej warto z kolei wskazać pozycje takich autorów jak Grzegorz Gorzelak, Bogusław Kotarba, Elżbieta Zuzńska-Żyśko, Maciej Smętkowski, Dorota Celińska-Janowicz i Katarzyna Wojnar oraz Jakub Szlachetko. Na wyróżnienie zasługują publikacje Bohdana Jałowieckiego *Spoleczna przestrzeń metropolii* i *Czy metropolia jest miastem?* oraz *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe* Tadeusza Markowskiego i Tadeusza Marszała, mimo, iż - w kontekście tematyki metropolitalnej – wydane zostały stosunkowo dawno. Ważne treści zawarte zostały także m. in. w publikacjach: *Europejskie modele zarządzania obszarami metropolitalnymi a propozycje rozwiązań ustrojowych w Polsce* Łukasza Mikuły (2013) oraz *Obszary metropolitalne – przesłanki i formy integracji zarządzania* Tomasza Kaczmarka (2019).

Z kolei w obszarze miast i metropolii inteligentnych wartościowe są monografie autorstwa np. Danieli Szymańskiej i Michała Korolko oraz Danuty Stawasz i Doroty Sikory-Fernandez. Podrozdział dotyczący inteligentnych miast wymaga powołania się także na autorytety międzynarodowe w badaniach nad tą tematyką, np. Nikosa Komninos, Andree Caragliu, Chiarę Del Bo i Petera Nijkampa czy zespół pod przewodnictwem Rudolfa

Giffingera, który stworzył raport *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities* (2007).

Podstawą badawczą dla rozważań nad zjawiskiem partycypacji będą pozycje starsze m. in.: *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik* Jerzego Hausnera oraz *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej* Dąmiera Długosza i Jana Jakuba Wygnańskiego, jak i nowsze – np. *Zapraszamy państwa do rozmów... Wędrówki po labiryncie wielkomięskiej partycypacji* Michała Rzeszewskiego, Dominiki Pazder, Tomasza Sowady i Jacka Kotusa. Niezwykle istotnym artykułem, do którego odwołuje się wielu badaczy tejże problematyki, jest *A ladder of citizen participation* Sherry Arnstein. W tym kontekście godny podkreślenia jest także dorobek naukowy Joanny Dzwonczyk, Piotra Borowca, Doroty Pietrzyk-Reeves, Piotra Glińskiego, Marii Marczewskiej-Rytko, Iwony Niżnik-Dobosz oraz Ryszarda Koziola.

Odniesieniem teoretycznym do koncepcji *governance* będą publikacje takich autorów jak: Hubert Izdebski, Grzegorz Makowskiego, Aldona Podgórnjak-Krzykacz, Dawid Sześciło, Aldona Wiktorska-Święcicka i Katarzyna Kozak, Agnieszka Pawłowska, Katarzyna Radzik-Maruszak, Anna Kołomycew. Natomiast dzięki pracom autorstwa Leona Kieresa, Jacka Pokładeckiego, Mariusza Czupicha i Marii Koli-Bezki, Pawła Kubickiego, a także Henryka Gawrońskiego zostaną rozwinięte sposoby zaangażowania lokalnego. Godna uznania jest też monografia Anny Domaradzkiej *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*.

W Polsce brakuje analizy politologicznej, która odnosiłaby się do zagadnień związanych zarówno z *government* jak i *civic technology*. Literatura naukowa w tym zakresie pozostawia nieco do życzenia, stąd przydatnym źródłem informacji są publikacje anglojęzyczne, które, mimo iż bardziej obszerne niż polskie, również wymagają nieustannego aktualizowania. Uwzględniając powyższą kwestię, niniejsza dysertacja w pewnym stopniu próbuje wypełnić tę lukę. Wśród autorów polskich, których prace znacząco wzbogacą wywód myślowy, można wyróżnić np.: Leszka Porębskiego, Roberta Perdała, Ewelinę Kancik-Kołtun, Joannę Ej dys, Sławomirę Hajduk, a obcojęzycznych: Jeffa Howe'a, Enrique Estellés-Arolasa i Fernando González-Ladrón-de-Guevarę, Darena Brabhama, Monikę Mačiulienė i Aelitę Skaržauskienė, Masami Yoshidę i Thapeneę Thammetar oraz Macieja Kuziemskiego, Ines Mergel, Petera Ulricha i Amandę Martinez. Szczególnie przydatne w tej części analizy okazały się – powstałe w ostatnich latach - publikacje: Magdaleny Musiał-Karg, Nataszy Lubik-Reczek i Izabeli Kapsy – *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji*

i e-głosowania oraz Reginy Lenart-Ganisinieć Uwarunkowania kulturowe dojrzałości crowdsourcingowe urzędów miast i Organizacyjne uczenie się w organizacjach publicznych. Perspektywa crowdsourcingu.

Należy także nadmienić, że w zrealizowaniu celu pracy istotne znaczenie miała analiza aktów normatywnych, wśród których wymienić trzeba przede wszystkim *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustawę o samorządzie gminnym z 1990 r., ustawę o samorządzie powiatowym z 1998 r. i ustawę o samorządzie województwa z 1998 r.* Ważnym źródłem informacji były również dokumenty strategiczne dotyczące pobudzania i rozkwitu miast oraz metropolii, a także szereg projektów i programów, których głównym założeniem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie w aspekcie związanym z rozwojem nowoczesnych technologii.

Jak zauważył Sylwester Wróbel: „do najbardziej zauważalnych słabości nauki o polityce należą niedostatki teoretyczne. Nie cechuje ona jednak wyłącznie tej dyscypliny badawczej. Dostrzegalna jest bowiem we wszystkich naukach społecznych” (Wróbel, 2015, s. 222). Należy wyrazić nadzieję, że niniejsza praca, wzbogacając rodzimą myśl samorządową, będzie asumptem do dalszych rozważań dotyczących potrzeby rozwoju technologii obywatelskich w systemie funkcjonowania władzy lokalnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych.

Rozdział 1

Charakterystyka samorządu terytorialnego w Polsce

1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego

Jednym z najistotniejszych elementów konstytuujących współczesne państwo demokratyczne jest samorząd. Jego powstanie jako podmiotu władzy lokalnej wiąże się z początkiem ustroju demokracji obywatelskiej (Wykrętowicz, 2012, s. 63). W tradycyjnym ujęciu samorząd obejmuje tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które powołane zostały przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych (Nowicka, 2006, s. 44-45).

Pojęcie *samorząd* pojawiło się w nauce prawa stosunkowo późno, bo dopiero w XIX wieku w literaturze niemieckiej. Przez samorząd - *Selbstverwaltung* – rozumiano urzędnia administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbständige* i *Verwaltung*, co w języku polskim oznacza samodzielny zarząd. Pojęcie to wprowadził do nauki niemieckiej Rudolf von Gneist, jako tłumaczenie angielskiego terminu *selfgovernment*, który jednak w języku angielskim posiada odmienne znaczenie. Odnosi się on do rządów parlamentarnych, w przeciwieństwie do pojęcia *government by prerogative*, czyli rządu polegającego na nieskrępowanej woli monarchy. Z kolei w literaturze francuskiej nie ustalono osobnego terminu na oznaczenie samorządu, lecz używano na jego określenie przeważnie słowa *décentralisation*, które odpowiada pojęciu *pouvoir municipal* przeciwstawianemu centralizacji. Słowo to miało określać granice uprawnień gminy (Grelowski, 1947, s. 8-9).

Nauka prawa administracyjnego wyróżnia dwa podstawowe pojęcia samorządu. W znaczeniu szerszym samorządem są grupy oraz wyłonione przez nie organy i nie ma tu znaczenia fakt realizacji przez nie funkcji administracji publicznej. W znaczeniu węższym samorządem określa się tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które według przepisów prawa mają samodzielnie realizować funkcje administracji publicznej. Samorząd występuje pod różnymi postaciami jako forma administracji zdecentralizowanej, np. samorządu gospodarczego, terytorialnego, zawodowego, wyznaniowego itd. Podstawą do ich wyodrębnienia są więzi łączące te grupy społeczne. Samorząd terytorialny określa się mianem samorządu powszechnego, pozostałe kategorie samorządów zalicza się do samorządu specjalnego (Paziewska, 2011, s. 35).

W nauce o samorządzie uformowało się wiele poglądów na temat jego istoty. Spośród nich największe uznanie zyskały i do dziś noszą miano teorii samorządu trzy: naturalistyczna, państwowa i polityczna (Kmieciak, 1995, s. 7).

Pierwsza z nich wywodzi się z idei rewolucji francuskiej oraz doktryny prawa naturalnego. Zakłada, iż samorząd przeciwstawia się państwu, traktuje go jako czynnik od niego niezależny. Państwo uznaje się jako instytucję pochodną w stosunku do gminy (które nie może ingerować w jej sprawy), a więc gminę określa się jako strukturę starszą od państwa. W rezultacie państwo jako twór późniejszy może tworzyć jedynie związek istniejących wcześniej gmin. Istota samorządu w tej koncepcji sprowadza się do realizacji przez gminę grupy spraw, które wynikają z natury jednostki. Zdaniem badaczy samorządu teorię naturalistyczną można przyjmować jako historyczną, nie przystaje bowiem do współczesnych form samorządu (Paziewska, 2011, s. 32).

Druga koncepcja – polityczne pojęcie samorządu - akcent kładzie na pewną myśl polityczną, a nie rozwiązania prawne. Zdaniem jej zwolenników samorząd oznacza udział społeczeństwa w sprawowaniu administracji publicznej, a także osobowy skład organów samorządowych. Samorząd identyfikuje się tu z administracją państwową wykonywaną przez honorowych, niezależnych urzędników (Paziewska, 2011, s. 32). Według Rudolfa von Gneista – jednego z czołowych przedstawicieli teorii politycznej samorządu - ważnym czynnikiem, który nadaje jednostkom samorządowym (gminom) charakter samorządowy, jest nie tyle ich niezależność hierarchiczna od władzy centralnej, co właśnie udział lokalnych urzędników w osobowym składzie organów gmin. Tylko honorowy urzędnik, niebędący politycznie zależny od władzy centralnej, będzie mógł skutecznie bronić interesów społeczeństwa lokalnego. Instytucja honorowych urzędników gwarantuje ponadto ich niezawisłość od rządu i danej opcji politycznej, która wygrywa wybory (Wykrętowicz, 2012, s. 67).

Zwłaszcza na gruncie nauki niemieckiej rozwijała się zaś państwowa teoria samorządu, która powstała z krytyki teorii naturalistycznej. Mimo licznych modyfikacji, związanych z rozwojem nauki o samorządzie, w swojej istocie zachowała ona swoją aktualność i nadal inspirowała naukowców do refleksji nad jego istotą (Kmieciak, 2018, s. 34). Państwowa teoria samorządu, jak się wydaje, najbardziej spójna, nawiązuje do suwerenności państwa sprawującego władzę przy pomocy swoich organów. Formułuje jednak możliwość do przekazywania wykonywania części władzy pewnym grupom społecznym jako odrębnym podmiotom prawa. Według tej teorii, samorząd oznacza sprawowanie władzy z woli państwa przez daną grupę społeczną. Państwo to odstępnie

wtedy od części swoich zadań i kompetencji. Pełnienie tych funkcji odbywa się poprzez organy powołane przez tę samą grupę społeczną. W tym modelu gminy wykonują zadania państwa i powstają dzięki państwu. Dzieje się tak, ponieważ jednostki samorządu posiadają osobowość prawa publicznego, czyli część administracji publicznej mogą sprawować samodzielnie (Paziewska, 2011, s. 32). W tej teorii odrzucony został pogląd o zasadniczej różnicy pomiędzy administracją samorządową a rządową. Próby czasu nie wytrzymał także pogląd o tzw. „własnych”, naturalnych prawach gminy i prawach oddanych jej w opiekę przez państwo. Oba pochodzą z woli państwa, wyrażonej w formie ustawy lub też za milczącym jej przyzwoleniem (Kmieciak, 2018, s. 35).

Współcześnie istniejący samorząd terytorialny posiada złożoną strukturę. Jego rozwój jest ciągłym procesem i w związku z tym nie można mówić o końcowym, definitywnym i jedynie słusznym modelu czy definicji.

W systemie zdecentralizowanym administracja lokalna jest sprawowana przez organy wyłonione w wyborach przez miejscową ludność, niezależnie od rządu centralnego. Decentralizacja polega więc na samorządzie, a ten stanowi przeciwieństwo do administracji państwowo-biurokratycznej. To system odwrotny do centralizacji, za którą uważa się ustrój administracyjny, w którym władza jest skupiona w ręku organów państwowych, opartych na systemie hierarchicznym i podporządkowanych rządowi centralnemu (Nowacka, 2006, s. 14). Aby lepiej zrozumieć spektrum pojęcia samorządu i samorządu terytorialnego, rozważyć należałoby również wyjaśnienie istoty decentralizacji administracji publicznej.

Na obecnym etapie rozwoju państw niemal niemożliwe byłoby, żeby cała administracja była wykonywana w ramach jednolitego aparatu administracyjnego. Wielość zadań, ich charakter i zróżnicowanie powodują, iż dochodzi do rozłożenia realizacji zadań publicznych realizowanych przez administrację na różne podmioty administrujące. W doktrynie prawa administracyjnego termin „decentralizacja” pojawia się w znaczeniach: funkcjonalnym i ustrojowym. W znaczeniu funkcjonalnym używany jest jako określenie wyznaczenia swoistej samodzielności w wykonywaniu oznaczonych zadań (przy jednoczesnym określeniu zakresu środków ingerencji w daną sferę przez organ nadrzędny) przez normy prawne organowi, który stoi na niższym szczeblu struktury administracyjnej. Istota procesu decentralizacji dotyczy jednak wzajemnych relacji, które występują pomiędzy określonymi podmiotami, tworzącymi w rezultacie aparat administracyjny. Dlatego też wydawać by się mogło, że decentralizacja w znaczeniu funkcjonalnym nie oddaje sedna tego zjawiska. Z reguły decentralizację w danym państwie uzasadniają względy praktyczne. Państwo fragmentuje zadania w sytuacji, gdy nie jest w stanie ich zrealizować przy użyciu

własnego aparatu bądź kiedy świadomie rezygnuje z wykonywania części zadań, widząc w odmiennej formie ich zrealizowania większe korzyści (Bukowski, Jędrzejewski i Rączka, 2011, s. 24-26).

Decentralizacja władzy na rzecz samorządu terytorialnego jest spowodowana tym, że zadania o charakterze lokalnym skuteczniej i szybciej realizuje samorząd znajdujący się bliżej danej wspólnoty. Głównym wyznacznikiem działalności samorządowej powinien być interes lokalny. Istnieje rozbieżność pomiędzy potrzebami społecznymi oraz narzędziami do ich zaspokajania, przy uwzględnieniu ich ciągłego wzrostu. Organ działający najbliżej społeczności lokalnej wie, jak daną potrzebę można zaspokoić i jak rozwiązać dany problem. Zdaniem Mirosława Karpiuka wprowadzenie do praktyki funkcjonowania państwa zasady powierzania jak największej liczby zadań samorządom na różnych szczeblach to wyraz zaufania do zdolności społeczeństwa do skutecznego samoorganizowania (Karpiuk, 2008, s. 71-72). Decentralizacja jest więc przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji administracji państwowej, a także środków finansowych na realizację tych kompetencji oraz stworzeniem warunków prawnych, które zapewnią samodzielne wykonywanie przeniesionych na nią zadań. Choć w aspekcie prawno-ustrojowym samorząd jest częścią ustroju państwowego, to należy pamiętać, że władze samorządowe poza realizowaniem celów państwowych w terenie, wykonują także cele lokalne. Część zadań publicznych samorząd wykonuje ponadto w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (Byjoch, Sulimierski i Tarno, 2000, s. 25-26). Należy dodać, że decentralizacja administracji publicznej nie ogranicza integralności państwa (Zima, 2016, s. 336). Dokonując analizy decentralizacji, można pozwolić sobie na stwierdzenie, że proces rozwoju samorządności powinien pogłębiać się wraz z decentralizacją zadań publicznych.

Samorząd terytorialny można potraktować jako zarząd lokalny. Dlatego, iż stanowi jedną z podstawowych form techniki decentralistycznej, odznacza się pewnymi zaletami, do których należą: wyzwalamie lokalnych inicjatyw, zainteresowanie społeczeństwa lokalnego zadaniami administracji publicznej, ustalanie priorytetów dla członków społeczności lokalnej, zwiększenie przewagi czynnika społecznego nad czynnikiem zawodowym w aparacie samorządowym (odbiurokratyzowanie administracji publicznej), podnoszenie kultury politycznej społeczeństwa, nauka gospodarności, rozeznanie w potrzebach lokalnych, którego nie posiadają władze wyższego szczebla. Poza pozytywnymi cechami odznacza się on też pewnymi wadami. Prowadzi między innymi do stawiania interesów lokalnych ponad ogólnonarodowymi. Ponadto występuje w nim niespójność aparatu terenowego, zdarza się, że wprowadzenie danych rozwiązań

technicznych tylko na konkretnym obszarze jest nieopłacalne, pojawia się niebezpieczeństwo, że pewne zadania nie zostaną wprowadzone, ponieważ, mimo iż są konieczne, to są niepopularne. Niekiedy sprzyja on rozwojowi grup nieformalnych (nacisku) w obrębie organów samorządowych (Leoński, 2012, s. 121).

Samorząd terytorialny jest instytucjonalną formą organizacji państwa. W polskiej nauce pierwsze opracowania i analizy dotyczące tego zagadnienia powstały w drugiej połowie XIX w. Choć pojęcie samorządu, a w szczególności samorządu terytorialnego, było już wielokrotnie definiowane, jego zrozumienie często następuje różnych problemów. Wydawać by się mogło, iż obecnie w Polsce dominuje pogląd, który wskazuje najczęściej na pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, określającą jego miejsce w państwie.

Leon Kieres jest zdania, że współcześnie trudno spotkać osobę pośród uczestników życia publicznego, która negowałaby samorząd terytorialny jako trwały element ustroju państwa czy też świadomej aktywności obywatelskiej. Spór pojawia się dopiero wtedy, kiedy mowa o kategoriach jednostek samorządowych (Kieres, 2006, s. 171).

Jak pisał Zbigniew Leoński, samorząd pod względem funkcjonalności obejmuje wspólnoty skupione wokół działalności zbiorowej. Co więcej, polega na przekazaniu przez administrację publiczną znacznych kompetencji do załatwiania spraw pewnej grupy społecznej jej reprezentacji (Leoński, 1994, s. 7). Przedmiotem działania szeroko rozumianego samorządu są sprawy publiczne (ustawy samorządowe klasyfikują je jako zadania własne i zlecone), podmiotem natomiast dana wspólnota oraz sprawowanie zarządu nad jej sprawami przez organy władzy samorządowej (Piasecki, 2009, s. 30).

Według Andrzeja Piekary podmiot samorządu tworzy społeczność, wykazująca uświadomione potrzeby i interesy w sprawach dla niej istotnych w sposób zasadniczy i powszechny. Posiada ona świadomość wspólnych interesów, dotyczących na przykład potrzeb zbiorowych w sferze mieszkalnictwa, głównie infrastruktury komunalnej, a także warunków bezpiecznego życia, zdrowia i mienia. Tworzy to zjawisko samoorganizowania się wokół wspólnych celów, co skutkuje powstaniem rozmaitych instytucji lokalnych oraz zjawiskiem solidarności grupowej (Paziewska, 2011, s. 40). W życiu społeczności lokalnych powstają i funkcjonują takie wartości jak endemiczny patriotyzm, solidarność czy zaradność grupowa mieszkańców (Piekara, 1998, s. 12).

Podstawą wyłaniania się wspólnot samorządowych są społeczności lokalne, które uzyskały podmiotowość prawną jako główny punkt odniesienia dla funkcjonowania samorządności na różnych szczeblach (Szostok, 2017, s. 93). Samorząd terytorialny stanowi strukturę, która najpełniej umożliwia rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Funkcje

wewnętrzne samorządu terytorialnego dotyczą jego struktur: zarządzania, zaspokajania potrzeb mieszkańców, integracji społecznej czy partycypacji. Zewnętrzne dotyczą stabilizacji systemu politycznego, pluralizmu i przygotowania kadrowego (Piasecki, 2009, s. 31).

Dzisiaj samorząd terytorialny jest rozumiany jako upodmiotowiona - poprzez nadanie jej przez państwo osobowości prawnej - forma zrzeszenia terytorialnego, wykonująca zadania państwowej administracji publicznej. Taka jednostka samorządowa jest uprawniona do reprezentowania interesów społeczności lokalnej zamieszkującej jej obszar. Z tego względu niezbędna jest do jej prawidłowego funkcjonowania określona prawem samodzielność względem władz szczebla średniego i centralnego (wspomniana decentralizacja). Dzięki tej samodzielności samorząd terytorialny dysponuje prawem do stanowienia własnych, samorządnych norm prawnych (Kociubiński, 2017, s. 39). Andrzej Piasecki podkreśla, że we współczesnej myśli politycznej, socjologicznej i prawnej idea samorządu terytorialnego jest utożsamiana z demokracją lokalną. Zjawiska te definiuje się według pięciu koncepcji, tj.: agencyjnej (samorząd jest integralnym elementem władzy państwowej), lokalizmu (koncepcja oparta na zasadach instytucjonalno-społecznych), relacji społecznych (wyższy i niższy poziom reprezentacji interesów społeczeństwa), teorii wyboru publicznego (akcentowanie znaczenia interesów osób wyżej postawionych w strukturach władzy) oraz państwa dualnego (państwa pełniącego przede wszystkim rolę inwestycyjną i konsumpcyjną) (Piasecki, 2009, s. 31). Podobnego zdania jest Jarosław Szymanek, według którego samorząd w różnych formach i przejawach jest werbalizacją idei państwa demokratycznego. Uważa, że demokracji, bez względu na to jak interpretowanej czy rozumianej, nie da się realizować bez samoorganizacji i samorządzenia w różnych sferach ludzkiego działania. Samorząd więc to meritum demokracji, bez niego bowiem to hasło puste, pozbawione realnej treści (Szymanek, 2014, s. 161).

Warto wspomnieć, iż samorząd terytorialny jest jedną z fundamentalnych instytucji nowoczesnego państwa demokratycznego – jego regulacja konstytucyjna w większości państw jest bądź to ogólnikowa, bądź nie ma jej wcale. Zauważa to Bogdan Dolnicki, który pisze, że w żadnym ustawodawstwie nie znajdujemy wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego (Dahlke, 2017, s. 89; Dolnicki, 2006).

W Polsce istnieje jednak szereg pojęć charakteryzujących samorząd terytorialny, zaczynając od definicji Włodzimierza Wakara, Jerzego Panejki czy Tadeusza Bigo, skończywszy na współczesnych uczonych takich jak Hubert Izdebski, Bogdan Dolnicki czy Zbigniew Leoński (Antkowiak, 2011, s. 159).

O przynależności do samorządu terytorialnego decyduje przede wszystkim zamieszkanie na danym terytorium (więź terytorialna). Osoba nie może odmówić przynależności do związku samorządowego danego terytorium, a organy tego związku nie mogą jej wykluczyć. Przynależność do związku jest pozornie przymusowa. Osoba należąca do związku może przyjąć postawę całkowicie bierną, bierność nie powoduje jednak wykluczenia (Niewiadomski, 1995, s. 146-148).

Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (*Konstytucja Rzeczypospolitej...*). Przynależność do samorządu ma więc obligatoryjny charakter. Powstaje ona z mocy prawa (w związku z faktem zamieszkania na danym terenie), jednakowoż nie wymaga i nie zależy od aktu przystąpienia.

Do tego aspektu odnosi się w swojej definicji samorządu terytorialnego Mirosław Karpiuk. Według niego samorząd terytorialny to określona zbiorowość oraz wyłonione przez nią organy, które mają za zadanie wykonywać administrację publiczną w jej imieniu. To również wspólnota, która zamieszkuje określony wycinek państwa i w ramach jego struktury funkcjonuje. Samorząd terytorialny jest więc formą decentralizacji władzy publicznej, a także instrumentem mającym zabezpieczyć potrzeby wspólnoty w zmieniających się warunkach prawnoekonomicznych. Zdaniem M. Karpiuka postrzeganie samorządu terytorialnego wyłącznie przez pryzmat prawa jest obecnie dość powszechne, jednak jego jednowymiarowe traktowanie pozbawia go fundamentu, jakim jest służba w imię społecznej sprawiedliwości, co jest szkodliwe. Autorytetu samorządu nie buduje się wyłącznie na gruncie prawnym (co nie znaczy również, że umocowanie ustawowe jest mało istotne), samo prawo nie jest bowiem w stanie uszczęśliwić człowieka, zapewnić jego prawidłowego rozwoju, czy zaspokoić jego materialnych potrzeb (Karpiuk, 2008, s. 54).

Samorząd terytorialny jest wyrazem potrzeby społeczeństwa regulowania i zarządzania sprawami publicznymi. Jak już zostało wspomniane, zadaniem samorządu terytorialnego jest rozwój mieszkańców danej struktury lokalnej. Za Janem Sikorą należy podkreślić, że w każdej lokalnej społeczności ludzie przyjmują różne wartości, zarówno w sposób rozumowy jak i emocjonalny. Wartości w społeczności lokalnej mają charakter zmienny, ulegają przeobrażeniom. Jednak pomimo niestabilności, pełnią trzy podstawowe funkcje: integracyjną (wyrażoną tym, że ludzie, którzy wyznają dane wartości bądź je akceptują łączą się w grupy społeczne, wartości integrują ludzi psychicznie i fizycznie, wpływają na ich zachowanie, są podstawą do tworzenia instytucji i organizacji lokalnych),

inspiracyjną (inspirują do realizacji określonych celów), zabezpieczającą (umożliwiają trwanie grup społeczności lokalnych, ich funkcjonowanie oraz określają co ważne, użyteczne i godne szacunku) (Sikora, 2012, s. 99).

Jak wskazał Jan Szreniawski, samorząd terytorialny jest wyodrębnionym w strukturze państwa a powstałym na mocy prawa związkiem lokalnego społeczeństwa, powoływanym do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażonym w odpowiednie środki materialne, które umożliwią realizację przyznanych uprawnień i nałożonych zadań¹. Organy samorządowe winny być względnie niezależne, a społeczeństwo powinno mieć możliwość wyboru organów przedstawicielskich. Wiąże się to również ze stosowaniem władztwa administracyjnego, a także podległości nadzorowi państwa, który będzie obejmował legalność i celowość (Szreniawski, 1994, s. 132).

Podobnie definiuje samorząd Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., a ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 26 kwietnia 1993 r. Zgodnie z art. 3 ust. 1 samorząd terytorialny obejmuje prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych. Dalej w artykule znalazła się informacja, iż powyższe prawo może być realizowane przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają (*Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, 1985). Dokument zawiera fragment o tym, że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe

¹ Warto zaznaczyć, że samorząd jest instytucją zróżnicowaną, a samorząd terytorialny stanowi tylko jeden z elementów znacznie szerszej klasyfikacji. W ujęciu klasycznym samorząd był dzielony na korporacyjny i zakładowy. Jednostką samorządu korporacyjnego jest związek osób o przymusowym charakterze członkostwa, wyposażony zazwyczaj w osobowość prawną i powołany do wykonywania przez swoje organy określonych zadań administracji państwowej na zasadach samodzielności i niezależności od władz centralnych. Jednostka staje się członkiem związku samorządowego automatycznie z mocy samego prawa, jeżeli spełni ona określone warunki, np. wykonuje pewien zawód, czy też zamieszkuje na określonym terytorium. Jedną z zasadniczych cech samorządu korporacyjnego jest jego podmiotowość publicznoprawna, przejawiająca się m.in. odrębnym prawem własności.

Samorząd korporacyjny dzieli się z kolei na samorząd terytorialny i specjalny. Samorząd specjalny obejmuje osoby czynne w danej gałęzi gospodarki (samorząd gospodarczy: przemysłowo-handlowy, rolniczy, rzemieślniczy), albo też wykonujące określony zawód (samorząd zawodowy). Samorząd terytorialny natomiast jest przedmiotem niniejszej dysertacji.

Podstawę samorządu zakładowego stanowi natomiast grupa obywateli, która nie jest związana osobnym stosunkiem członkowskim. Podstawą tego typu samorządu jest istnienie materialnych lub finansowych środków służących realizacji określonego celu, podejmowanej w instytucjonalnych ramach zakładu – szerzej zob.: Kmieciak R. (2018), *Formy samorządu w Polsce – wymiar terytorialny i specjalny*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.

kompetencje władz lokalnych, powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (Dahlke, 2017, s. 89).

Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest czynienie zadość potrzebom społeczności lokalnej poprzez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego niekoniecznie muszą być adekwatne w stosunku do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową sprawia, że ich realizacja przez struktury, które potrafią właściwie i skutecznie wykonywać, jest bardziej wydajna. W państwach z długą tradycją demokracji społeczeństwo jest przyzwyczajone do obecności instytucji samorządowych i pamięta o ich istocie. Z kolei w tych podlegających transformacji ustrojowej, entuzjazm wobec nowości, jaką jest samorządność lokalna hamowany jest przez brak doświadczenia i nieumiejętność koordynowania procesu jego kształtowania (Antkowiak, 2011, s. 162).

Ryszard Kowalczyk z kolei zwraca uwagę na to, iż w sferze polityki lokalnej samorząd terytorialny – pojmowany nie jako instytucja władztwa i zarządzania lokalnego, lecz przede wszystkim element układu lokalnego – jawi się zarówno jako przedmiot, jak i podmiot gry politycznej. Uczestniczy on czynnie w lokalnej komunikacji społecznej, wyrażając swoje interesy i potrzeby. Wszelako w jego ramach dokonuje się również naturalny proces agregacji zróżnicowanych interesów i potrzeb różnych kategorii oraz grup społecznych (Kowalczyk, 2011, s. 22).

Samorząd terytorialny na stałe wpisał się w strukturę administracyjną państwa i obecnie nie neguje się jego istnienia oraz skuteczności działania. Co więcej, w piśmiennictwie podkreśla się obligatoryjny charakter samorządu. Ponadto kładzie się akcent na samodzielny charakter samorządu lokalnego (gminy, powiatu) i regionalnego (województwa) w istocie władztwa publicznego. Posiadają one osobowość prawną, co wyraża ich odrębność od innych organów państwa. Przekazanie części władzy, w tym zadań i uprawnień, na rzecz samorządów świadczy o znaczącej ich roli dla społeczeństwa. Zakres i rodzaj potrzeb społeczności ulega zmianom, stąd niesłabnący interes obywateli i rządzących, aby samorzady ewoluowały wraz z ich życzeniami.

2. Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce

W zależności od kontekstu oraz uwarunkowań zewnętrznych samorząd był odmiennie rozumiany w różnych epokach historycznych. Przez lata trwała polemika pomiędzy teoretykami samorządu, od kiedy możemy mówić o powstaniu i rozwoju samorządu. Nie ulega wątpliwości, że z przejawami samorządności ludzkość miała do czynienia niemalże na wszystkich etapach dziejów społeczno-politycznych.

W Polsce samorząd terytorialny ma długą tradycję, która sięga okresu średniowiecza. Niektórzy autorzy prac dotyczących samorządu terytorialnego w swych rozważaniach sięgają nawet dalej. W swojej nowoczesnej postaci samorząd terytorialny kształtował się jednak w okresie zaborów, w głównej mierze pod wpływem nauki francuskiej i niemieckiej (Tarno, Sieniuc, Sulimierski i Wyporska, 2002, s. 15).

Zygmunt Niewiadomski uważa, iż początków samorządności można doszukiwać się już nawet w starożytności i wczesnym średniowieczu. Ówczesny samorząd miał w istocie niewiele wspólnego z nowoczesnym samorządem terytorialnym oraz ideą wykonywania administracji publicznej przez społeczności lokalne (Niewiadomski, 1995, s. 142). Początki polskiej samorządności terytorialnej datuje się na XIII i XIV wiek. Wprowadzenie w miastach prawa magdeburskiego towarzyszyło procesowi kolonizacji miejskiej w tamtym okresie. Miasta wraz z upływem czasu stawały się coraz bardziej autonomicznymi jednostkami administracyjno-gospodarczymi. W czasach, kiedy panował ustrój oparty na feudalizmie, miasta stanowiły odrębne gminy (samodzielne jednostki komunalne). Były one w znacznej mierze niezależne w kwestiach administracyjnych, sądowych i podatkowych. Ich jurysdykcji podlegali wyłącznie mieszczanie (nie dotyczyły szlachty mieszkającej w mieście) (Harańczyk, 2010, s. 19).

W średniowiecznej Polsce od czasownika *wietati*, czyli „mówić”, określano radę możnych, która decydowała o sprawach dzielnicy, szczególnie w okresie rozbicia feudalnego. Sprawy państwowe rozpatrywano wtedy na lokalnych zjazdach feudalnych: wiecach, kolokwiach, rokach, a także roczkach sądowych, które w XIV wieku przekształcane były w sejmiki. Sejmiki ziemskie, czyli zjazd szlachty danej ziemi od schyłku XIV wieku pozostawał podstawowym organem samorządu szlacheckiego obejmującym określone terytorium. Z kolei sejmiki generalne były organem samorządu danej prowincji. Podejmowały uchwały dotyczące, między innymi, wyznaczenia zakresu obowiązku chłopów, kar za zbiegostwo chłopów, wysokość dziesięciny uzgadniały

z przedstawicielami Kościoła. Należy również dodać, iż dysponowały własnym skarbem (Janosiewicz, 2018, s. 8). Samorządy polegały najczęściej na przeniesieniu pewnych kompetencji panującego władcy na istniejące stany. To przeniesienie uprawnień dokonywało się głównie w formie umowy. Pewne wątpliwości budzi jednak fakt upatrywania form samorządowych w średniowieczu. W funkcjonującym wtedy systemie społeczno-politycznym nie mogło być mowy o rzeczywistym samorządzie w dzisiejszym tego słowa znaczeniu.

Zdaniem Jerzego Panejki samorząd istniał w zasadzie od początku państwowości, choć w ujęciu prawnym powstał on w momencie, gdy postawa władcy względem podwładnych ze stosunku władzy zaczęła ewoluować w stosunek prawny, a jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi zaczęła nabywać prawa publiczne. Powstające wówczas państwo konstytucyjne i praworządne stworzyło w swych strukturach związki gminne dla swoich celów oraz włączyło je jako związki publicznoprawne w swoją strukturę (Wykrętowicz, 2012, s. 13).

Mówiąc o początkach współczesnego samorządu terytorialnego, na uwadze należy mieć lata 1789-1799 we Francji. Wtedy to właśnie pod wpływem Wielkiej Rewolucji Francuskiej zrodziły się główne założenia myśli samorządowej w Europie. W Polsce w nowoczesnej postaci samorząd terytorialny kształtował się w okresie zaborów, w szczególności pod wpływem nauki francuskiej i niemieckiej. Dlatego też tworzące się na poszczególnych ziemiach polskich wszelakie instytucje samorządu terytorialnego w każdym z okupowanych terytoriów kształtowały się odmiennie. Tym samym były to raczej twory powstałe na bazie ustawodawstwa i tradycji ustrojowej państw zaborczych niż polskiej myśli samorządowej czy też polskiego ustawodawstwa (Leoński, 1991, s. 39).

W dalszych rozważaniach uwaga zostanie skupiona na nowoczesnym samorządzie terytorialnym, czyli instytucjach tworzonych pod wpływem doświadczeń francuskiej rewolucji (Leoński, 1991, s. 39). Francja – prekursorka - zniosła podziały społeczne na stany, przyznała obywatelom prawa polityczne, jako pierwsza ustanowiła samorząd jako czwartą władzę (komunalną) oraz zawarła odpowiednie przepisy w swojej konstytucji (Broniek, 2017).

W Koronie Królestwa Polskiego podstawową jednostką samorządu terytorialnego była ziemia, która należała do szlacheckiego samorządu ziemskiego. Ziemię stanowiło księstwo z czasów rozbicia dzielnicowego, zachowujące tradycję odrębności, własną hierarchię urzędniczą, sąd ziemski i sejmik. Zasadą była tożsamość ziemi i województwa. Ponadto ziemia mogła pełnić również rolę części województwa: zwykłą (województwo

dzieliło się na ziemie, np. dane województwo składało się z kilku ziem) lub szczególną (odrębna ziemia w ramach reszty województwa). W Koronie istniało również określenie powiatu jako jednostki pomocniczej, której głównym celem było sądownictwo szlacheckie (potem również obejmujące sprawy podatków i administracji). W tamtym okresie w miastach istniały rady miejskie (magistraty). Stworzono samorząd miejski wyższego szczebla, podzielono państwo na 24 okręgi (wydziały). Miały one na celu działania w ramach zgromadzeń wydziałowych (przedstawiciel każdego z wydziałów zasiadał w Sejmie, reprezentując mieszczaństwo). Samorząd wiejski tworzyły gromady (Izdebski, 2006). Duże znaczenie dla kształtowania się polskiego samorządu terytorialnego miały reformy Sejmu Wielkiego. Prawo o miastach, dokument z 1791 r. włączony do konstytucji z 3 maja 1791 r., regulował między innymi, że obywatele miasta mogą być wybierani i wybierać władze wszystkich urzędów miejskich: „mianowanie burmistrzów, wójtów i wszystkich urzędników jako jest cechą wolności, tak przy tej wolności miasta zostawuje się” (Chmaj, 2007, s. 24).

Ostateczny rozbiór Rzeczypospolitej w 1795 r. i zarazem jej zniknięcie z mapy świata na 123 lata sprawiły, iż rozwiązania dotyczące samorządu na ziemiach polskich rozwijały się i funkcjonowały w ramach państw zaborczych. Zdaniem Huberta Izdebskiego czasy zaborów były niejednolite i należy je dzielić na trzy, dość istotnie różniące się od siebie okresy. Pierwszy z nich trwał od rozpoczęcia rozbiorów do powstania Księstwa Warszawskiego w 1807 r. (Izdebski, 2001, s. 56-57). Warto zaakcentować tu znaczenie konstytucji Księstwa Warszawskiego z lipca 1807 r. nadanej przez Napoleona I. Artykuły 64–68 tegoż dokumentu wskazywały – jak podkreślają badacze epoki – na rozległą recepcję instytucji i przepisów francuskich. W tym zakresie jednakże występowała znaczna rozbieżność pomiędzy regulacjami konstytucyjnymi a praktyką polityczną Księstwa Warszawskiego (Wojnicki, 2018, s. 36).

Drugi etap przypadał na lata 1807–1831. Początkowo sytuacja Polski poprawiła się poprzez częściowe przywrócenie polskiej państwowości. Choć politycznie Księstwo Warszawskie było związane z Królestwem Saksonii, a realnie podlegało Francji Napoleona, to wszystkie urzędy sprawowali Polacy. Umożliwiało to uwzględnianie staropolskich tradycji w połączeniu ze wzorami - początkowo pruskimi, a dalej austriackimi (Izdebski, 2001). Ówczesny król pruski oraz cesarz imperium habsburskiego dysponowali sprawną i raczej nieskorumpowaną, fachową administracją, która działała nie według zasad nieistniejącego jeszcze nowoczesnego prawa administracyjnego, ale raczej wedle reguł kameralistyki (teorii zarządzania lub nauki administracji, która precyzowała reguły

kancelaryjne, hierarchie służbowe czy rangę poleceń służbowych jako namiastkę rozkazu). Według Ireny Lipowicz hierarchia i dyscyplina wydawały się w początkach absolutyzmu nieodłączną cechą administracji. Sprawne i ściśle, pozbawione dozy refleksji wykonywanie poleceń było racją bytu urzędnika (Lipowicz, 2019, s. 69).

W 1813 r., kiedy to Księstwo Warszawskie znalazło się po klęsce Napoleona pod okupacją rosyjską, nie stracono nadziei na odbudowę państwa polskiego. Na Kongresie Wiedeńskim (1814–1815) ustalono, że nowo powstałe Królestwo Polskie oraz Wolne Miasto Kraków pozostaną pod opieką trzech państw zaborczych. Kontynuowano w nich, w dużej mierze, instytucje powołane w Księstwie Warszawskim, a w konstytucji z 1815 r. można odnaleźć wiele zapożyczeń z konstytucji z 1807 r. Jedynie w Rzeczypospolitej Krakowskiej, jak nazywano Wolne Miasto Kraków, nie było możliwe kontynuowanie rozwiązań organizacyjnych Księstwa, ze względu na jej niewielki obszar. Niemniej jednak urzędy administracyjne, polityczne i sądowe sprawowali wyłącznie Polacy. Choć zaborca rosyjski nieustannie ingerował w kwestie polityczne, to Królestwo posiadało samodzielność w polityce społeczno-gospodarczej (Izdebski, 2001, s. 58). Pewne polskie rozwiązania samorządowe jednak w Rzeczypospolitej Krakowskiej można odnaleźć. Mianowicie w gminach wiejskich, utworzonych na jej obszarze, działali wójtowie jako organy administracji (Leoński, 2002, s. 2).

Jak słusznie zauważył Włodzimierz Wakar „W samoobronie narodowej podczas niewoli bronią główną narodu została właśnie owa samorządowość obywatelska, oczywiście z konieczności stosowana bez współpracy własnego aparatu państwowego, ale chroniąca naród dzięki tradycyjnemu w samorządności wychowaniu. Organizacje samorządne, pozornie analogiczne do istniejących w krajach innych, zostawały z charakteru, ściśle mówiąc, instytucjami państwowymi, zastępującymi organy władzy państw niepodległych. W niesłychanie ciężkich warunkach organizacyjnych i materialnych mogły dzięki temu powstawać i rozwijać się instytucje, które bodaj żadnej dziedziny życia społecznego nie pozostawiały bez odpowiednika organizacyjnego. W dalszym ciągu tej walki organizacyjnej społeczeństwo dopominało się o instytucje samorządu prawnopublicznego i te z powodzeniem, mimo wadliwych i obcych mu form, wyzyskiwało dla rozwoju życia narodowego” (Kasiński, 2009, s. 108). Z kolei zdaniem Michała Kasińskiego choć zaborcy rozbili struktury państwowe Rzeczypospolitej, to nie zdołali, mimo upartej pracy destrukcyjnej, rozstróić społeczeństwa, powiązanego od dołu systemem samorządności lokalnej oraz grupowej. Istotnie, ich zadanie byłoby o wiele prostsze, a odrodzenie państwowości polskiej być może niemożliwe, gdyby i tutaj wolności samorządowe zostały

zniszczone przez rodzimy absolutyzm, tak jak w państwach zachodnich, np. Niemczech czy Francji. Samorząd jest trwałą wartością polskiej kultury politycznej, ideą i metodą ochrony wspólnego dobra społeczności, przeniesioną przez okres narodowej niewoli do niepodległego państwa (Ibidem).

Sytuacja Polaków zmieniła się w 1830 r. Wybuch powstania listopadowego był powodem zerwania stosunków z zaborczą Rosją. Królestwo Polskie na chwilę zyskało status suwerennego państwa (styczeń–wrzesień 1831 r.). Upadek powstania spowodował, że Królestwo Polskie straciło charakter państwowy i zostało włączone do Cesarstwa Rosyjskiego, zachowując na pewien czas własne instytucje administracyjne. Zmieniło się to po klęsce kolejnego powstania – styczniowego (1863–1864). Dokonano wtedy gwałtownej rusyfikacji na Polakach, a co za tym idzie ostatecznej unifikacji administracji i sądownictwa z Cesarstwem. Proces ten zakończył się w roku 1867. Podobny los spotkał Rzeczypospolitą Krakowską, którą po nieudanym powstaniu w 1846 r. wcielono w granice Austrii (Izdebski, 2001, s. 58).

Pełne instytucjonalne włączenie w państwa zaborcze ziem polskich to trzeci okres zaborów, trwający do odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Najgorzej sytuacja samorządu terytorialnego wyglądała w zaborze rosyjskim, gdzie ów samorząd niemal nie funkcjonował. Próby jego wprowadzenia podjęto wprawdzie jeszcze w 1861 r., kiedy to Aleksander Wielopolski stał się inicjatorem ogłoszonych ukazów carskich o radach miejskich, powiatowych i gubernialnych w Królestwie Polskim, jednak powstanie styczniowe ostatecznie zatrzymało te plany. Jedyną formą samorządności były gminy wiejskie wprowadzone w 1864 r., mające formę gmin zbiorowych (obejmowały pewną liczbę wsi, z których każda stanowiła gromadę, jako jednostkę pomocniczą samorządu gminnego) (Kmieciak, 2018, s. 55).

W zaborze pruskim dominacja czynnika rządowego nad samorządem ujawniła się bardzo wyraźnie w drugiej połowie XIX w., gdy umocniono pozycję uzależnionych od rządu magistratów wobec rad miejskich oraz wprowadzono dualistyczny ustrój powiatów z silną pozycją mianowanego przez króla landrata. Był on zarówno urzędnikiem państwowym, jak i przewodniczącym organów samorządowych: sejmiku i wydziału powiatowego (Kasiński, 2009, s. 123). Ustrój samorządu unormowany został ordynacją miejską dla siedmiu prowincji wschodnich Prus z dnia 30 maja 1853 r. Organami samorządu była wybierana na trzy lata rada miejska jako organ uchwałodawczy. Ponadto rada wybierała magistrat jako organ wykonawczy na kadencję sześcioletnią. Organ wykonawczy miał w tym przypadku zdecydowanie silniejszą pozycję w stosunku do organu uchwałodawczego. Musiał

on zatwierdzać uchwały, a nawet mógł je zawiesić. Samorząd powiatowy unormowany został przez dwie ordynacje powiatowe dla prowincji poznańskiej z dnia 2 grudnia 1828 r. i dla prowincji pomorskiej z dnia 13 grudnia 1872 r. Z kolei podstawę prawną samorządu wiejskiego w zaborze pruskim stanowiła tzw. ordynacja gminna dla siedmiu wschodnich prowincji z dnia 3 lipca 1891 r. Według tej ustawy powiat był podzielony na gminy miejscowe i obszary dworskie. Gmina była najniższym szczeblem samorządu terytorialnego, a obszar dworski stanowił odrębną jednostkę samorządowo-administracyjną i nie wchodził w skład gminy. Na czele zarządu gminnego stał sołtys, który miał dwóch zastępców. Sołtysa i ławników wybierało zebranie gminne lub rada. Rady te wybierane były na trzy lata. Natomiast rady lub zebranie wiejskie w małych gminach wybierały władze wykonawcze na okres trzech lat, ale ich wybór podlegał zatwierdzeniu przez starostę. Organem uchwalającym oraz kontrolnym w małych gminach było zgromadzenie gminne, a w dużych wsiach przedstawicielstwo gminne (Wójcik, 1999, s. 83 - 84).

W zaborze austriackim od lat 60. XIX w. samorząd terytorialny funkcjonował w ramach autonomii 17 krajów koronnych (należały do nich np. Galicja i Śląsk wraz ze Śląskiem Cieszyńskim). W każdym kraju koronnym występował samorząd gminny, różniący się ustrojem. H. Izdebski wskazuje jakie to były odmienności. Samorząd galicyjski np. cechował się rzadkim jak na tą część kontynentu europejskiego brakiem podziału na gminy miejskie i wiejskie (przy gminach jednowioskowych, które przeważały w zaborze austriackim) czy formalne rozdzielenie zadań wykonawczych naczelnika gminy i „kolegium zwierzchności gminnej”. Na obszarze austriackiego Śląska samorząd nie różnił się co do zasady od galicyjskiego, niemniej jego organy nosiły inne nazwy: radę zastępował wydział, a kolegium zwierzchności – przełożństwo bądź rada. Galicję od Śląska różniło to, że nie było w tym drugim samorządu powiatowego. W galicyjskim powiecie można było obserwować konsekwentny dualizm: wydział powiatowy miał przewodniczącego odrębnego od starosty powiatowego, czyli przedstawiciela władzy centralnej (Izdebski, 2001, s. 52). Samorząd powiatowy w Galicji działał według ustawy krajowej z dnia 12 sierpnia 1886 r. o reprezentacji powiatowej i ordynacji wyborczej powiatowej ((Wytrązek, 2009, s. 28-29). Z pewnością podkreślenia wymaga fakt, że w szeregach instytucji autonomicznych Galicji znalazło się wielu Polaków. Wszystkie urzędy znalazły się pod polskim panowaniem, gdy udało się spolonizować administrację władzy austriackiej oraz sądownictwo. Właśnie te obszary dysponowały jako jedyne przed wybuchem I wojny światowej kadrą polskiej administracji, wykształconą z reguły na polskich uczelniach (Kraków, Lwów) (Izdebski, 2001, s. 59). Samorząd i lokalna autonomia miały stać się

z czasem namiastką dążeń do niepodległości. Nie ulega jednak wątpliwości, iż to zróżnicowanie prawno-administracyjne pomiędzy poszczególnymi regionami spowodowało, że po odzyskaniu niepodległości pojawiło się gro problemów, które miały wpływ na dalsze kształtowanie się samorządu.

W międzyczasie w Europie Zachodniej wykształciło się nowoczesne społeczeństwo obywatelskie. W wyniku Wiosny Ludów w połowie XIX w. monarchie absolutne obalono, a na ich zgliszczach powstały monarchie konstytucyjne. Zapanowały rządy prawa oparte na konstytucjach przyjętych przez parlamenty wybierane w wyborach powszechnych (wtedy nie zawsze demokratycznych). Idee Wielkiej Rewolucji Francuskiej urzeczywistniły się. Wyjątkiem pozostała Rosja (a co za tym idzie, ziemie polskie znajdujące się pod jej zaborem), gdzie do rewolucji październikowej (1905 r.) trwał autorytarny i policyjny system samodzierżawia carskiego. W 1899 r. car Mikołaj II rozważał wprowadzenie w Rosji samorządu lokalnego, ponieważ społeczeństwo domagało się reformy ustrojowej. Samorząd terytorialny by jednak sprzeczny z jednowładztwem (Wykrętowicz, 2004, s. 15).

Kolejny etap rozwoju samorządu przypadł na czasy już po I wojnie światowej. Fala rewolucji, która w pierwszym dwudziestoleciu XX w. przeszła przez Europę, przyniosła wtórną demokratyzację życia publicznego, kobiety w większości państw otrzymały prawa wyborcze. Jak zauważa Stanisław Wykrętowicz „pogłębienie demokracji obywatelskiej pociągnęło za sobą dalszą decentralizację życia publicznego, odwołanie się państwa do czynnika obywatelskiego we wszystkich dziedzinach życia lokalnego, a także gospodarczego i zawodowego” (Tamże, s. 30).

Podczas I wojny światowej na terenie Królestwa Polskiego okupanci (niemiecki i austriacki) wprowadzili odmienne zasady samorządu miejskiego i powiatowego. Organy ostatniego miały być wyłonione w wyborach kurialnych, przy czym na terenach okupowanych przez Niemców wyborów takich nie przeprowadzono (Izdebski, 1998, s. 72).

W 1918 r., po ponad stu dwudziestu latach nieobecności na mapach, odnawiająca się Rzeczpospolita Polska stanęła w obliczu konieczności odbudowy kraju, niemal w każdym aspekcie funkcjonowania państwa. Sprawa nie była prosta - żywotny charakter rozmaitych wyzwań i zagrożeń, które stały przed nowym państwem: konferencja pokojowa, plebiscyty, wojny o granice, unifikacja walutowa, organizacja aparatu skarbowego powodowały, że sprawy związane np. z określeniem struktury samorządu musiały zostać odłożone. Jednocześnie w tym zakresie oparto się na organizacji samorządu wypracowanej przez zaborców, znanej i sprawdzonej, choć nie zawsze najlepiej się sprawdzającej. Jak się miało okazać, struktury, przepisy prawne i rozwiązania organizacyjne dotyczące samorządu

terytorialnego odziedziczone po zaborcach obowiązywały przez większość dwudziestolecia międzywojennego (Rudka i Mierzwa, 2019, s. 17).

Najbardziej nagłych zmian prawnych wymagały obszary byłego Królestwa Polskiego – centrum odradzającego się państwa. W ciągu kilku miesięcy zdecydowano się na wydanie pakietu aktów ustawodawczych, zdaniem Roberta Kmiecika, gruntownie demokratyzujących funkcjonujące instytucje samorządowe. Należały do nich: dekret Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych² (znosił urzędy pełnomocników gminnych i wprowadzał wybieralne, jawne rady gminne), dekret z 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych³ (tworzył sejmiki powiatowe, składające się z delegatów rad samorządowych niższych stopni), dekret z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenach byłego Królestwa Kongresowego⁴ (wprowadził powszechne, proporcjonalne i tajne prawo wyborcze do rad miejskich), dekret z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim i samorządzie powiatowym w byłym zaborze rosyjskim⁵ (normował tymczasową organizację samorządu w tych jednostkach, dawał hegemonię radzie pochodzącej z wyborów nad jej organami wykonawczymi, ustalał klauzulę kompetencyjną na rzecz organów samorządowych) (Kmeciak, 2018, s. 59).

Rozwiązania dotyczące samorządu terytorialnego na obszarach byłego zaboru pruskiego (w jego ramach na województwo Śląskie złożone z pruskiego Górnego Śląska i polskiej części dawnego Śląska austriackiego) zostały wprowadzone najpóźniej (Izdebski, 2009, s. 53). Tam też istniał samorząd wojewódzki (wyłącznie na ziemiach byłego zaboru pruskiego), w województwie poznańskim, pomorskim i śląskim. Jego organem uchwałodawczym był sejmik wojewódzki (wybierany przez sejmiki powiatowe i rady miast), wykonawczym natomiast wydział wojewódzki (Izdebski, 2009, s. 57-58).

Jak zauważa Anna Harańczyk, okres pomiędzy wojnami był zbyt krótki, by wprowadzić ujednolicony system samorządowy na obszarze całego odradzającego się państwa polskiego. W tamtym czasie samorząd terytorialny posiadał osobowość prawną, był podmiotem praw majątkowych oraz praw i obowiązków publicznoprawnych. Działał poprzez swoje organy stanowiące, kontrolujące, zarządcze i wykonawcze. Organizacja i zasady funkcjonowania administracji zostały oparte na koncepcji dualistycznej, zgodnie

² Dz. Pr. nr 18, poz. 48.

³ Dz. Pr. nr 19, poz. 51.

⁴ Dz. Pr. nr 20, poz. 58.

⁵ Dz. Pr. nr 13, poz. 140 i 141.

z którą samorząd oprócz zadań własnych wykonywał także zlecone (Harańczyk, 2010, s. 21). Co więcej, jak słusznie podkreślają Jerzy Babiak i Arkadiusz Ptak, poza niewątpliwym zróżnicowaniem tak w rozwoju jak i ustroju samorządu terytorialnego w poszczególnych byłych zaborach, na kształt modelu administracji terenowej zasadniczy wpływ miały różne koncepcje głoszone przez poszczególne partie polityczne. Częściowo wynikało to z tempa i form rozwoju gospodarczego, częściowo ze stosunku władz zaborczych do ludności polskiej, a poniekąd z polityki wewnętrznej każdego z państw-zaborców⁶ (Babiak i Ptak, 2010, s. 25).

Aktem prawnym kończącym pierwszy etap budowy niepodległego państwa, w tym samorządu terytorialnego, była uchwalona 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Na mocy konstytucji marcowej ustanowiono, iż „Rzeczpospolita, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwu samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa” (*Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, 1921, s. 634). W ten sposób przyjmowano w ustroju administracji państwa zasadę decentralizacji jako przeciwagę administracji rządowej, kierowanej oraz budowanej centralistycznie. W myśl artykułu 65 przewidywano dla celów administracyjnych podział kraju na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Organem uchwałodawczym samorządu miały być obieralne rady, wykonawczym natomiast w przypadku województw i powiatów organy utworzone na zasadzie zespolenia kolegów, wybierane przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielem państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem (artykuł 67). W artykule 70. Konstytucji zamieszczono zapis odnoszący się do nadzoru nad samorządem terytorialnym. Sprawować go miał wydział samorządowy wyższego stopnia. Ustawa zasadnicza zapowiadała rozgraniczenie dochodów państwa i samorządu (Babiak i Ptak, 2010, s. 30).

W konstytucji marcowej relacje między samorządem i państwem nie były określone jednoznacznie, ale w doktrynie dominowało przekonanie, że samorząd terytorialny nie może być uznany za jedną z form administracji państwowej. Na gruncie Konstytucji brakowało przesłanek dogmatycznych do przyjęcia teorii państwowej. Choć część przepisów w niej zawartych nie została zrealizowana (np. o autonomii legislacyjnej, o samorządzie wojewódzkim), inne były różnie interpretowane (np. o samorządzie mniejszości

⁶ Szerzej zob.: Babiak J., Ptak A. (2010), *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, J. Babiak i A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Kalisz – Poznań.

narodowych), to jednak dość jasno wynika z jej postanowień podmiotowa odrębność powiatów i gmin jako jednostek samorządowych od systemu organów administracji państwowej (art. 65 i 66), z czym harmonizowały przepisy dotyczące rozdziału źródeł dochodów państwa i samorządu oraz ograniczające dopuszczalność sprawowania nadzoru nad samorządem przez ministerstwa (art. 69 i 70) (Kasiński, 2009, 127). Konstytucja marcowa uczyniła z samorządu element ściśle łączący go z istnieniem państwa, gwarantowała swobody obywatelskie i wolność zawiązywania stowarzyszeń i związków (art. 95 i 108) (Paziewska, 2011, s. 23).

Zdecydowanym problemem samorządów na początku lat dwudziestych XX w. było niefortunne uregulowanie podstaw finansowania samorządu. Jak wskazuje R. Kmieciak pogłębiało to uczucie tymczasowości, aż do roku 1923, kiedy to dochody samorządu zostały uregulowane ustawowo. Według ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. podstawowy przychód samorządu miały przynosić dodatki do podatków państwowych (głównie od podatku gruntowego, nieruchomości, przemysłowego i spożywczego). Ustawa negatywnie oddziaływała na mieszkańców wsi, bowiem ustalała dotacje finansowe samorządowych związków powiatowych w taki sposób, że zwalniała miasta od świadczeń na rzecz samorządu powiatowego (Kmieciak, 2018, s. 60).

Podsumowując, Konstytucja z 1921 r. przyjęła trzy podstawowe zasady: decentralizacji, udziału obywateli powoływanych drogą wyborów w wykonywaniu zadań tych urzędów, w granicach określonych ustawami, a także zespolenia w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych (Nowacka, 2006, s. 15).

Jacek Wałdoch zauważa, iż relacje między państwem a samorządem nie układały się tak pomyślnie, jak chcieliby tego przedstawiciele doktryny i samorządowcy. Od początku lat dwudziestych XX w. kontrowersje budził sposób traktowania organów samorządowych jako podporządkowanych władzy rządowej jednostek, na które cedowano kolejne zadania. Wraz z postępującym fiaskiem idei szerokiego samorządu przeobrażeniom ulegały koncepcje reprezentowane przez przedstawicieli doktryny. Założenia, które przyświecały twórcom Konstytucji z 17 marca 1921 r., wkrótce zaczęły spotykać się z coraz większą krytyką (Wałdoch, 2018, s. 189).

Sukcesywnie zaczęto ograniczać zakres samodzielności samorządu, szczególnie po przewrocie majowym w 1926 r. Na przykład w 1928 r. została wprowadzona zasada domniemania kompetencji administracji rządowej (a nie samorządowej), co wiązało się z przeobrażeniami doktryny samorządu terytorialnego (Izdebski, 2006, s. 71).

Rozporządzeniem z dnia 19 stycznia 1928 r.⁷ Prezydent RP zatwierdził podział terytorialny państwa dla celów administracyjnych na województwa, powiaty i gminy. Na czele województwa stał wojewoda, powoływany i odwoływany na wniosek Rady Ministrów przez Prezydenta RP. Na czele powiatu stał starosta, powoływany i odwoływany przez ministra spraw wewnętrznych. Organami samorządowymi powoływanymi do współdziałania w wykonywaniu zadań administracji ogólnej ze starostą były sejmiki i wydział powiatowy (Babiak i Ptak, 2010, s. 31).

Jednym z ważniejszych aktów prawnych tego okresu była ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, tzw. „ustawa scaleniowa”⁸. Jej podstawową funkcją było ujednoczenie ustroju samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego na terenie całej Rzeczypospolitej. Wyjątek stanowiło województwo śląskie, które otrzymało szeroką autonomię (ustawą z dnia 15 lipca 1920 r.). Co więcej, zniesiono obszary dworskie i anulowano obowiązujące w pierwszych latach niepodległości ustawy z czasów zaborów, modyfikowane rozporządzeniami i dekretami. Do rozwiązań wprowadzonych ustawą należało: wprowadzenie organów stanowiących w samorządzie, tj. rad gminnych na wsi, rad miejskich w miastach i rad powiatowych (12–72 radnych, a w Warszawie – 100), wyłonione w drodze wyborów jawnych i pośrednich, dokonywanych przez rady gminne i miejskie oraz organów wykonawczych, czyli zarządu gminy z wójtem na czele, zarządu miejskiego na czele z burmistrzem bądź prezydentem i wydziału powiatowego, którego głową był starosta. Kadencja wszystkich organów została ustalona na 5 lat. W ustawie z 23 marca 1933 r. założono system hierarchiczny samorządu, to znaczy, że wójt musiał być zatwierdzony przez starostę, a starosta przez wojewodę. Co ciekawe, spod przepisów tejże ustawy wyłączone zostało m. st. Warszawa (funkcjonujące dalej na podstawie przepisów z początku drugiej dekady XX w.) (Paziewska, 2011, s. 23). Samorząd gminny obejmował tak gminy jednostkowe, jak i gminy zbiorowe złożone z gromad. W tych ostatnich występował samorząd gromadzki, gdzie organem uchwalającym była rada lub zgromadzenie gromadzkie, a organem wykonawczym sołtys. Do kompetencji organów samorządowych, tak jak i przed 1933 r., należały zarówno sprawy własne, jak i poruczone (zleczone) (Maciejewski, 2013, s. 323).

Do krytyków „ustawy scaleniowej” należał m. in. Aleksander Kroński. Wskazywał on na ingerencję w liberalne i naturalistyczne ramy, jakie samorządowi nadawała

⁷ Dz. U. nr. 11, poz. 86.

⁸ Dz.U. nr 35, poz. 294 ze zm.

Konstytucja z 1921 r. Ustawa oparta była na aksjologicznych fundamentach charakterystycznych dla teorii państwowej. Negatywnie A. Kroński odnosił się głównie do nadmiernego administracyjnego nadzoru nad działaniem samorządów (Jesiołowski, 2019, s. 286).

Podobny kierunek zmian dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce kontynuowała druga konstytucja czasów po odzyskaniu niepodległości, zwana kwietniową. Ustawa zasadnicza z 23 kwietnia 1935 r., zdaniem części badaczy, „w zakresie samorządu oznaczała krok wstecz w stosunku do konstytucji marcowej”⁹ (Wykrętowicz, 2004, s. 30). Samorząd terytorialny jeszcze formalnie istniał („państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego” (art. 4), ale w praktyce był on wyłącznie tolerowany (Pokładecki, 1996, s. 25). Konstytucja utrzymywała podział pod względem terytorialnym na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie (art. 72). Gminy miejskie na mocy Konstytucji mogły, w określonych przez ustawę warunkach, tworzyć powiaty bądź województwa grodzkie (*Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, Dz. U. 1935, nr 30 poz. 227).

Andrzej Ajnenkiel słusznie zwraca uwagę na to, iż konstytucja kwietniowa stanowiła wyraz pogardy sanacji w stosunku do rzekomo pokonanego parlamentaryzmu, postępowej tradycji burżuazyjno-demokratycznej. Poprzez kult silnej władzy państwowej, dominującej roli prezydenta, ograniczonych uprawnień parlamentu oraz podważania praw obywatelskich stanowiła wyraz autorytarnych poglądów obozu rządzącego, jako spuścizny po przewrocie majowym 1926 r. Do tekstu Konstytucji nie wprowadzono wielu aspektów związanych z prawami i swobodami obywatelskimi. Ustawa zasadnicza odwoływała się, co najwyżej, do niektórych, mających nadal obowiązywać postanowień zawartych w konstytucji z 1921 r. Zdaniem A. Ajnenkiela było to świadome zdeprecjonowanie owych norm (Ajnenkiel, 1982, s. 113 - 116).

Do wybuchu II wojny światowej uchwalono jeszcze dwie ustawy istotne dla samorządu terytorialnego, tj. o wyborze radnych miejskich z 16 sierpnia 1938 r.¹⁰ oraz o wyborze radnych gromadzkich, miejskich i powiatowych z tego samego dnia¹¹. Pierwsza z nich nie ingerowała znanadto w obowiązujące reguły ordynacji. *Novum* była możliwość zgłaszania list wyborczych przez grupy wyborców oraz warunek uczęszczania przez trzy

⁹ Szerzej zob.: Izdebski H. (1991), *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. II, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.

¹⁰ Dz.U. 1938, nr 63, poz. 480.

¹¹ Dz.U. 1938, nr 63, poz. 481.

lata do szkoły z wykładowym językiem polskim jako dowód na władanie nim. Ważniejsze zmiany niosła ze sobą druga z ustaw, poprzez którą zmieniono zasady wyboru radnych do rad gromadzkich. Obniżono w niej cenzus wieku do 27 lat dla biernego prawa wyborczego, utajniono głosowanie oraz ustalono, że przewodniczącemu komisji wyborczej powoływał starosta, a pozostałych członków – zarząd gminy (Wałdoch, 2018, s. 194).

Rozwiązania ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego w dwudziestoleciu międzywojennym trudno jest uznać za jednoznacznie pozytywne lub negatywne. Należy pamiętać o tym, że mimo rozmaitych niedociągnięć ustawodawcy kwestie samorządowe na stałe zostały wpisane w strukturę ustrojową państwa. Tym samym można stwierdzić, że ustawodawca działał na podstawie konstytucji i dążył do ujednoczenia i wzmocnienia państwa w trakcie i po wielkim kryzysie, a potem w obliczu rosnącego zagrożenia ze strony hitlerowskich Niemiec (Kmieciak, 2018, s. 66; Lipowicz, 2019, s. 81). Z początku idea szerokiego, autonomicznego samorządu proponowana przez doktrynę znalazła swój wyraz w konstytucji marcowej, ostatecznie jednak nigdy nie została zrealizowana. Co więcej, równoległe wprowadzano do samorządów nominowanych działaczy politycznych, którzy przez kilka lat trwali na swych stanowiskach wobec braku stosownej ustawy samorządowej (Wałdoch, 2018, s. 196).

Z całą pewnością można stwierdzić, iż międzywojenny samorząd terytorialny stał się szkołą dla pochodzących z wyborów działaczy samorządowych, którzy uczestniczyli w zarządzaniu sprawami gminy, uczyli się rozumienia problemów życia politycznego czy gospodarczego państwa. Odegrał też znaczną rolę w kształtowaniu się miast i gmin. Nie tylko osiągnął wysoki stopień sprawności organizacyjnej. Kadry działaczy i pracowników samorządowych były świadome swojej misji wobec społeczności lokalnej oraz sprawowanej funkcji zawodowej (Harańczyk, 2010, s. 21). Na szczególną uwagę zasługuje również dorobek naukowy wybitnych badaczy samorządu, np. Tadeusza Bigo, Henryka Dembińskiego, Aleksandra Krońskiego, Władysława L. Jaworskiego, Jerzego Panejki, Maurycego A. Jaroszyńskiego, Władysława Komarnickiego czy Leona Biegeleisena¹².

¹² Szerzej zob.: Wójcik S. (1999), *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin.

W Polsce podstawową osią dyskusji na temat samorządu terytorialnego w latach 1918-1939 była polemika między Tadeuszem Bigo a Jerzym Panejko na temat osobowości prawnej samorządu terytorialnego. O ile Bigo postrzegał jednostki samorządu jako osoby prawne, o tyle Panejko i jego uczniowie negowali tę cechę samorządu terytorialnego, uznając ją za związaną nierozzerwalnie z naturalną teorią samorządu terytorialnego. U podstawy poglądu Panejki leżało przekonanie, że gminy nie posiadają żadnych praw wynikających z samej ich natury oraz że wszystkie sprawy gminy są jednocześnie sprawami państwa (Lipowicz, 2019, s. 73). Pod wpływem J. Panejki pozostawał m. in. Zdzisław Grelowski, który uważał, że „samorząd to zdecentralizowana administracja państwowa wykonywana przez organa lokalne, względnie

Nieco ponad dwie dekady wolności to za mało, żeby stworzyć i zorganizować sprawnie działający system samorządowy. Na naprawę sytuacji w polskich samorządach zabrakło czasu. W 1939 r. wybuchła wojna, która zniszczyła państwo i uniemożliwiła przeprowadzenie reformy systemu samorządowego.

Podczas niemieckiej i sowieckiej okupacji każdy przejaw samorządności, w tym terytorialnej, był krwawo tłumiony. Można więc powiedzieć, że polski samorząd terytorialny w tym okresie nie istniał. Jego struktury wchłonęły III Rzesza i Związek Radziecki. W administracji, na terenach ziem okupowanych, pracowali wyłącznie Niemcy. Jedynie na terenach Generalnego Gubernatorstwa pozostawiono organy wykonawcze samorządu, z wójtami w gminach wiejskich i burmistrzami w miejskich. Desygnowali ich gubernatorzy dystryktów¹³ (Karpiuk, 2008, s. 46). Urzędników polskich poddawano niemieckiemu nadzorowi, szczególnie w większych miastach, gdzie powołano niemieckich naczelników (Maciejewski, 2013, s. 339).

Na ziemiach wcielonych do Rzeszy wprowadzono administrację niemiecką podlegającą ministrowi spraw wewnętrznych. Na czele okręgów stali namiestnicy (mianowani przez Kanclerza), będący jednocześnie szefami partii narodowosocjalistycznej (NSDAP). W Prusach Wschodnich i na Śląsku, do których włączono część ziem polskich, utrzymano tradycyjny podział na prowincje z nadprezydentami. Okręgi i prowincje dzieliły się na rejencje kierowane przez prezydentów. Tymczasem administracją powiatu wiejskiego kierował starosta, a miejskiego burmistrz. Pierwszy dzielił się na gminy wiejskie, a miasta (tylko wydzielone) na dzielnice i przedmieścia.

Inaczej sytuacja przedstawiała się pod okupacją radziecką. Na obszarach zabranych Rzeczypospolitej zorganizowano wkrótce sieć administracji radzieckiej - zarówno

specjalne, samodzielne w granicach ustawy, hierarchicznie niezależne”. Samorząd jest materialnie wykonywaniem administracji państwowej władzy zwierzchniej. Tym samym, formalnie samorząd jest decentralizacją administracji (systemem opartym na niezależnych i samodzielnych jednostkach, a akty samorządowe są niezależne pod względem treści od wpływu organów rządowych, ostateczne i prawomocne). Jednocześnie Z. Grelowski podkreślał jednak, że jest to idealna forma samorządu, która w istocie nie występuje (Błachucki, 2011, s. 145).

Warte przytoczenia są poglądy na temat samorządu obozu tzw. sanacji, sprawującej władzę od 1926 r. do końca II Rzeczypospolitej. Sanacja w swym poglądzie na istotę samorządu terytorialnego oparła się na teorii naturalistyczno-państwowej, jako optymalnej w przypadku Polski. Argumentowano, „że w warunkach rzeczywistości polskiej, przy niedostatecznym wyrobieniu państwowym i przy znanej geopolitycznej sytuacji, przy szczupłości dochodu publicznego państwo nie może wyrzec się należytego wpływu na bieg administracji samorządowej. Rząd centralny, stojący na straży najogólniejszych interesów państwa i obywateli, jak obronność, Skarb i polityka zagraniczna, musi w stosunku do reprezentacji interesów lokalnych mieć zapewnioną możliwość ingerowania i koordynowania w razie sprzeczności w drodze nadzoru obu tych interesów” (Stawicki, 2015, s. 17)

¹³ Dystrykty początkowo były 4: krakowski, radomski, lubelski i warszawski. W 1941 r. utworzono dodatkowo dystrykt galicyjski.

państwowej (rady), partyjnej (komitety), jak i policyjnej w formie rozbudowanego aparatu NKWD. Jego podstawy stworzono decyzjami z 2 i 6 listopada 1939 r. Na obszarze Białorusi Zachodniej powołano 4 urzędy obwodowe oraz 30 urzędów powiatowych i miejskich, zaś na Zachodniej Ukrainie 5 urzędów obwodowych oraz 56 powiatowych i miejskich. Władza administracyjna w nich wszystkich formalnie należała do rad. Różniły się one kadencyjnością - terenowych trwała 2 lata, a w republikach 4 lata. W 1941 r. ziemie polskie, znajdujące się dotychczas pod okupacją radziecką, przejęli Niemcy, którzy włączyli je do: Generalnego Gubernatorstwa (dystrykt Galicja), Rzeszy (okręg białostocki) oraz w skład nowo utworzonych komisariatów Rzeszy – Ukraina i Wschód (Tamże, s. 338; 340-341).

Po zakończeniu wojny, która okazała się jeszcze tragiczniejsza od swojej poprzedniczki, Polska zmagiała się z odbudową państwa i ustroju politycznego. Powoli tworzono system administracyjny, w skład którego wchodził samorząd terytorialny. Na jego kształt wpływały dwa sprzeczne ze sobą czynniki: zależność od Związku Radzieckiego oraz przywiązanie do przedwojennych tradycji. Przejawem tego dualizmu były dokumenty wydane przez Krajową Radę Narodową z jednej strony oraz Małą Konstytucja z 1947 r. z drugiej¹⁴. Ustawa zasadnicza nawiązywała do Konstytucji z 1921 r. oraz ustawy scaleniowej z 1933 r. Pominięto w niej rozwiązania Konstytucji z 1935 r., ponieważ zgodnie z Deklaracją KRN z 31 grudnia 1943 r. naród polski nigdy jej nie uznał (Paziewska, 2011, s. 25).

W pierwszych latach istnienia Polski Ludowej na Ziemiach Odzyskanych oraz na Śląsku zachowano znaczną część przedwojennego ustawodawstwa administracyjno-ustrojowego oraz samorządowego. Początki struktur samorządowych w Polsce Ludowej pod kierownictwem Polskiej Partii Robotniczej uregulowane zostały dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej pierwszej i drugiej instancji¹⁵, który rozpoczynał proces odtwarzania się administracji rządowej (Kozyra, 2011, s. 186).

Jednak dopiero dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego modyfikował dotychczasowe przepisy samorządowe, a opierał się w dużej mierze na przedwojennej praktyce. Przywrócono m. in. organy wykonawcze samorządu: zarządy gminne i miejskie, stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów

¹⁴ Dz. U. 1947 nr 18 poz. 71.

¹⁵ Dz. U. RP. 1944, nr 2, poz. 8.

miast oraz wydziały powiatowe. Nowością było wprowadzenie samorządu wojewódzkiego (co nie miało miejsca w II Rzeczypospolitej). Z drugiej strony władze Polski Ludowej były zmuszone do uznania coraz większego wpływu instytucji radzieckich na instytucje administracji publicznej i rozwiązania prawne w tym zakresie. Początkowo proklamowano demokratyzację społeczeństwa, do demokratycznych rozwiązań konstytucji marcowej dodano nowy element – rady narodowe (przejęte ze Związku Radzieckiego) (Izdebski, 2006, s. 60-62).

Istotna pozycja rad narodowych miała odzwierciedlenie głównie w dokonywaniu wyboru organów wykonawczych związków samorządowych. Wyjątkiem byli przedstawiciele organów wykonawczych wojewódzkich i powiatowych związków samorządowych. Rady uchwały również plan działalności gospodarczej oraz budżet. Sprawowały one nadzór nad organami związku samorządu terytorialnego niższego szczebla. Nie pochodziły z wyborów, lecz składały się z osób delegowanych przez organizacje polityczne i gospodarcze, zrzeszenia zawodowe i społeczne oraz osób dokooptowywanych. Rady niższego szczebla podlegały bezpośrednio radom wyższego szczebla, a wszystkie miały za zadanie pełnić społeczną kontrolę nad działalnością terenowych organów administracji rządowej (Jędrzejewski, 2005, s. 50). Rady narodowe i instytucje z okresu międzywojennego (administracja rządowa i samorząd terytorialny) tworzyły ściśle powiązaną i wzajemnie przenikającą się strukturę. Nadzór rad nad samorządem był znacznie rozbudowany. Za B. Dolnickim skonstatować należy, że początkowe założenia demokratyzacji życia publicznego były skutecznie niwelowane przez stosowanie praktyki centralizacyjnej (Dolnicki, 2016, s. 61 - 62).

Ewa Paziewska wskazuje, że w roku 1946 kompetencje rad zostały częściowo ograniczone¹⁶. Wykreślono mianowicie ich funkcję uchwałodawczą. Jednocześnie zrezygnowano z wolnych wyborów do nich, na rzecz delegowanych radnych. Rady zostały określone jako organy działalności publicznej i kontroli (Izdebski, 2009, s. 74-75). Można stwierdzić, iż w latach 1944–1950 partia komunistyczna wykorzystała samorząd terytorialny jako kamuflaż ustrojowy, maskujący zamiar wprowadzenia czysto monistycznego modelu radzieckiego w jego stalinowskiej wersji (Kasiński, 2009, s. 138). Należy wskazać także na inny ważny aspekt. Mianowicie problematyka samorządności w okresie PRL nie zajmowała ważnego miejsca w literaturze politycznej czy prawniczej. Jeśli nawet poruszano ją to samorząd terytorialny był przedmiotem nadmiernej, w wielu aspektach

¹⁶ Nowelą do ustawy o radach narodowych z 1946 r. (Dz. U. nr 3, poz. 26).

nieuzasadnionej, krytyki, nie liczącej się z uwarunkowaniami w jakich musiał funkcjonować. Szczególnie krytykowano jego rolę i znaczenie w II Rzeczypospolitej. Narastające represje władz powodowały, że wielu znanych administratywistów okresu Polski Ludowej rezygnowało z rzetelnej dyskusji nad samorządnością (Klimek, 2009, s. 34).

Począwszy od 1948 r., w państwach bloku radzieckiego zaczęto zmierzać do tzw. centralizmu demokratycznego. Wymagało to zasadniczej reformy administracji terytorialnej (Maciejewski, 2013, s. 348).

Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁷ wprowadziła do systemu administracyjnego radziecki wzorzec zarządzania. Zlikwidowany został samorząd terytorialny oraz administracja rządowa w terenie. Można więc stwierdzić, że od 1950 r. samorząd terytorialny w praktyce nie funkcjonował. Rady narodowe przejęły zadania zniesionych organów (Antkowiak, 2017, s. 58). Reformy wprowadzone w kolejnym ćwierćwieczu nie przewidywały przyznania praw samorządowych terenowym organom władzy, zrywając z dotychczasową tradycją polskiego samorządu terytorialnego (Słobodzian, 2005, s. 40).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., wzorowana ściśle na stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 r., również utrwaliała nowe zasady ustrojowe, także w odniesieniu do administracji terenowej (Izdebski, 2009, s. 77). Dwa lata po uchwaleniu konstytucji odbyły się wybory do rad narodowych. Miały one charakter plebiscytowy. Zorganizowano je dla rad wszystkich szczebli. Warto zwrócić uwagę na to, że najniższym poziomem administracyjnym były gromady – gminy zostały bowiem zniesione przed wyborami (gromady, trzykrotnie mniejsze, powołano na ich miejsce) (Paziewska, 2011, s. 27).

Stanowiący podstawę administracji terytorialnej system rad narodowych na przestrzeni lat ulegał pewnym modyfikacjom. Przytoczyć tu można choćby zmiany w ustawodawstwie na przestrzeni lat 1972–1975, które określały rady jako podmioty samorządu społecznego. Dawało to niejako nadzieję na przeprowadzenie demokratycznych wyborów przedstawicielskich organów władzy państwowej. Tak się jednak nie stało, system rad narodowych pozostał nienaruszony (Kmieciak, 2018, s. 69). We wspomnianym okresie doszło też do zastąpienia gromad znacznie większymi gminami, a w dalszej kolejności zniesienia powiatów i województw. Na ich miejsce wprowadzono województwa odpowiadające kompetencyjnie wcześniejszym powiatom (było ich 49). Według

¹⁷ Dz.U. nr 14, poz. 130 ze zm.

H. Izdebskiego reforma z lat siedemdziesiątych, ze względu na konieczność rozwinięcia organów niezespólnych, wprowadzała rozproszenie organizacyjne, a w pewnym stopniu nawet elementy anarchizacji administracji terenowej (Izdebski, 2009, s. 78).

Z czasem można było zaobserwować powtarzające się okresy tendencji decentralistycznych i okresy rządów scentralizowanych. Wielokrotnie uchwalano nowelizacje ustawy o radach narodowych, wyrażając tym samym wolę zmiany. Kroki podejmowane w stronę poprawy i modernizacji systemu nigdy nie były na tyle duże, żeby zagrozić istniejącemu systemowi (Regulski i Kulesza, 2009, s. 17-19).

System wprowadzony u schyłku II wojny światowej i sukcesywnie rozwijany w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działał bez większych modyfikacji aż do jej końca. Niemniej jednak lata osiemdziesiąte XX w. przyniosły pewne zmiany, które rokowały zachwianiem systemu komunistycznego. Kryzys gospodarczy, brak demokracji i nieustająca walka z państwami Zachodu, a przede wszystkim Stanami Zjednoczonymi, były czynnikami wyzwalającymi proces zmian. Reformy Michaiła Gorbaczowa, umacnianie roli władzy państwowej i pomniejszenie roli partii przyspieszyły nieuchronny upadek ZSRR.

Pojęcie samorządu zostało przywrócone ustawą z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym¹⁸. Wprawdzie wzmocniono w niej zasady samorządności poprzez przypisanie radom narodowym funkcji organu samorządu terytorialnego i terenowego organu władzy w państwie, jednak postanowienia zawarte w dokumencie były tylko formalne. Mimo przyznania samodzielności organom samorządu, nie stworzono im podstaw do uzyskania samodzielności majątkowej i finansowej. Powrócił podział zadań samorządu na własne i zlecone, bez zapewnienia finansów na ich realizację (Słobodzian, 2005, s. 41). Ponadto, zdaniem Ireny Lipowicz trudno mówić o przywróceniu samorządności w tym okresie „ze względu na brak wolnych wyborów – a więc brak pluralizmu i ustawowo zagwarantowanej samodzielności jednostek” (Lipowicz, 2019, s. 124).

Jerzy Regulski wskazuje na pewien schemat ustaw związanych z władztwem lokalnym w Polsce Ludowej. Mianowicie w ślad za kolejnymi kryzysami politycznymi można zaobserwować tendencje decentralizacyjne i następujące po nich kolejne okresy rządów silnie scentralizowanych. Wskazuje, że po każdym kryzysie uchwalano (z reguły w dwa lata) kolejne prawa o władzach terenowych, „manifestując wolę zadośćuczynienia żądaniom ludności”. Nigdy jednak liberalizacja prawa nie była na tyle istotna, żeby zagrozić

¹⁸ Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185.

istniejącemu modelowi państwa. Co więcej, niedługo po wprowadzeniu nowych przepisów następowały nowelizacje ustaw. I tak kolejno pierwszy kryzys polityczny nastąpił w 1948 r., a ustawa o władzach lokalnych w 1950 r., kolejny kryzys to rok 1956, a ustawa rok 1958 (nowelizacja 1963), następnie lata 1968–1970 i 1980–1981, a ustawy 1972–1975 oraz rok 1983 (nowelizacja 1988) (Regulski, 2000, s. 22).

Po raz pierwszy temat rekonstrukcji samorządu terytorialnego zaprezentowano przez konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” w 1981 r.¹⁹ (Radomski, 2017, s. 56). Dokument, który według J. Regulskiego zapoczątkował zmiany w podejściu do samorządności, zawierający tezy dotyczące odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce, zaprezentowano 12 czerwca. W tym obszernym opracowaniu stwierdzono, że „nie jest możliwe wyjście z kryzysu politycznego, społecznego i gospodarczego kraju bez generalnej reformy władz terenowych, bez przywrócenia im autentycznego samorządu, niezbędnego do wyzwolenia aktywności społeczeństwa i dla uruchomienia ogromnych rezerw inicjatyw społecznych” ((Regulski, 2000, s. 33). Grupa, która zawiązała się wtedy wokół J. Regulskiego, w ciągu następnych lat działała na rzecz rozwoju i reparacji samorządności w Polsce.

Koncepcję myśli samorządowej rozwijano w rozmaitych środowiskach. Za Grzegorzem Radomskim można stwierdzić, iż nie bez znaczenia dla rozwoju myśli samorządowej była koncepcja Rzeczypospolitej Samorządnej przedstawiona podczas I Zjazdu NSZZ Solidarność we wrześniu 1981 r. W zwięzłych zasadach przedstawiono najważniejsze cechy samorządu, który miał powstać. Istotne z punktu widzenia „solidarnościowców” były wolne i pluralistyczne wybory jako metoda wyłaniania organów. Po drugie, samorzady miały decydować o całokształcie spraw lokalnych, a jednostki samorządowe miały uzyskać osobowość publiczno-prawną, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej oraz możliwość zawierania porozumień z innymi jednostkami. Po trzecie, nadzór miał być sprawowany przez organy państwowe na mocy uzyskanego

¹⁹ Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” – nieformalny klub dyskusyjny utworzony w listopadzie 1978 r. w Warszawie; skupiał ok. 200 osób (uczonych, publicystów, twórców kultury, działaczy społecznych) reprezentujących różnorodne środowiska społeczne, odmienne orientacje polityczne i ideowe (członków PZPR, działaczy katolickich). Jego powstanie i działalność nie spowodowały zdecydowanego sprzeciwu KC PZPR i represji władz państwowych. Konwersatorium kierował Zespół Usługowy, który początkowo na podstawie ankiet członkowskich DiP, później samodzielnie opracowywał raporty: *O stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy* (1979), *Jak z tego wyjść?* (1980), *Spoleczeństwo wobec kryzysu* (1981), *Polska wobec stanu wojennego* (1982) – Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Konwersatorium-Doswiadczenie-i-Przyszlosc;3925454.html>, dostęp: 5.03.2023.

uprawnienia (opartego na zasadach wolności, braterstwa, wolności, równości, awersji do scentralizowanej władzy, a także patriotyzmie). Niezależnie od pewnych ograniczeń program, a szczególnie fragment odnoszący się samorządu terytorialnego, otworzył nowy etap w procesie modernizacji polskiej samorządności (Radomski, 2017, s. 57).

Specyfika NSZZ Solidarność jako związku zawodowego decydowała o tym, że samorządność odnoszono do miejsca pracy. To też było powodem, iż publicyści, doradcy i działacze Solidarności główną wagę przywiązywali do samorządu pracowniczego, który miał być w ich mniemaniu podstawą samorządnej Polski. Samorząd terytorialny natomiast miał stanowić jedną z form organizacji współdziałania społecznego (Kmieciak, 2018, s. 71).

Podkreślić należy fakt, że w początkach lat osiemdziesiątych pojawiały się dwie formy postulatów dotyczące kierunku samorządności. Pierwsza była reprezentowana przez teoretyków opozycyjnych, którzy ideę samorządności umieszczali w kontekście ideologicznym tworzenia mechanizmów samoorganizacji społeczeństwa, bez jej wymiaru instytucjonalno-prawnego. Drugą grupę stanowiły środowiska naukowe, które wysuwały postulaty odbudowy samorządu jako władzy publicznej w ramach reform ustrojowych. Kwestia różnorodności spojrzeń na sytuację i formułowanie celów, miała istotne znaczenie dla przebiegu reform samorządowych w przyszłości (Regulski, 2000, s. 38).

Dyskusje na temat przemian politycznych przerwało wprowadzenie stanu wojennego. Zdaniem ówczesnych badaczy samorządu sytuacja, jaką wówczas wytworzono, nie dawała widoku na jakiegokolwiek szybkie zmiany. Studia nad samorządnością skoncentrowały się na długi czas w instytucjach naukowych. Jednak od połowy lat osiemdziesiątych można było obserwować słabnięcie systemu politycznego. Wzmacniały się środowiska opozycyjne, poprawiała się kondycja wiedzy społeczeństwa, konkretyzowały się programy polityczne. Panujący ustrój nie miał szans, żeby przetrwać.

3. Samorząd terytorialny w okresie transformacji ustrojowej

Przywrócenie instytucji samorządu terytorialnego w Polsce było konsekwencją procesów demokratyzacyjnych, mających swój początek na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.

Niesprecyzowane i ostatecznie niewdrożone do realizacji postulaty reform - co ciekawe - pojawiały się w tamtym okresie nawet w koncepcjach działaczy PZPR. W przygotowywanych w 1988 r. tezach na V plenum Komitetu Centralnego

zaprezentowano koncepcję odbudowy trójszczeblowego samorządu, którego reprezentanci pochodziliby z wolnych wyborów. Rozważano w nich możliwość powołania drugiej izby sejmiku, która byłaby złożona z przewodniczących wojewódzkich rad narodowych i przedstawicieli samorządów lokalnych (Janik, 2010, s. 102).

W dniu 18 grudnia 1988 r. z inicjatywy Lecha Wałęsy powstał Komitet Obywatelski, co było punktem zwrotnym w negocjacjach pomiędzy opozycją a władzą ludową, także w kwestii samorządu terytorialnego (w jego ramach powołano Komisję Samorządową, na czele której stanął J. Regulski). Pogarszająca się sytuacja polityczno-gospodarcza w Polsce Ludowej oraz rewolucyjne zmiany w Europie Środkowo-Wschodniej sprawiły, że opozycja rozpoczęła jawną działalność. Władza, która stopniowo uniezależniała się od Związku Radzieckiego, miała większą swobodę w podejmowaniu decyzji. Należy jednak wspomnieć, iż kwestie samorządu terytorialnego na początku 1989 r. nie były istotnym, z punktu widzenia obu stron, elementem rozmów²⁰ (Geremek i Żakowski, 1990, s. 32).

Zespół Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego do negocjacji przystąpił 21 lutego 1989 r. Dyskusje przy Okrągłym Stole zakończyły się wieloma rozbieżnymi stanowiskami, niemniej jednak rozpoczęły również nowy etap – legalne działania w ramach powstającej organizacji politycznej. W ostatecznych uzgodnieniach znalazł się zapis, iż ma powstać grupa robocza, która będzie próbowała wypracować wspólne stanowisko co do reform samorządowych (grupa ta nigdy nie powstała). Wiele zależało od wyniku wyborów, a wcześniej od kampanii wyborczej. W tym czasie problemem samorządu w Polsce zainteresowały się media zagraniczne, np. Radio Wolna Europa. Dzięki kampanii wyborczej, a co za tym szło nawiązywaniu relacji pomiędzy przedstawicielami elit a ludźmi z małych miejscowości, klimat wokół samorządów zmienił się diametralnie. Zmiana podejścia do samorządności obywateli oraz walczących o władzę, pozwoliła na rozpoczęcie reformy samorządowej jako jednej z pierwszych dziedzin po wyborach w czerwcu 1989 r. (Regulski i Kulesza, 2009, s. 127-129).

Tematem tym zajął się w lipcu 1989 r. nowo wybrany Senat zdominowany przez działaczy Solidarności. Wskazywano na potrzebę odbudowy autentycznej samorządności. Andrzej Stelmachowski, ówczesny senator, mówił wtedy, że wprowadzenie ustaw samorządowych będzie sposobem na oddolne umocnienie demokracji. Na wypadek gdyby

²⁰ Por.: Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

„wichry historii” chciały ją powstrzymać i zmienić zachodzące procesy, samorząd będzie narzędziem, które zapobiegnie jej zniszczeniu (Radomski, 2017, s. 69).

Wśród postulatów, nad którymi dyskutowali senatorzy, było założenie, że samorząd terytorialny ma stanowić odrębną od władzy państwowej jednostkę (tak organy przedstawicielskie, jak i wykonawcze). Władza wykonawcza samorządu zobowiązana została jednak do wypełniania zadań zleconych przez władzę państwową. Ponadto podkreślono potrzebę niezależności i samodzielności organów samorządowych, które podjęto się przywrócić, podobnie jak własność komunalną samorządu terytorialnego zlikwidowaną w latach pięćdziesiątych. Latem 1989 r. podjęto także temat kontroli państwowej, mającej dotyczyć wyłącznie legalności (a nie celowości) działań, a samorzady miałyby podlegać ochronie sądowej oraz możliwości zrzeszania się miast i gmin jednostek samorządu terytorialnego. Wybory do struktur samorządowych od tej chwili miały być w pełni wolne i demokratyczne (Regulski i in., 1981).

Budowa nowoczesnego jak na tamte czasy samorządu terytorialnego była przedsięwzięciem niełatwym. Przeobrażenie państwa scentralizowanego w demokratyczne wymagało przełamania pięciu monopolu istniejących w niedawnym systemie politycznym i instytucjonalnym: jednolitej władzy politycznej i państwowej, jednolitego budżetu państwa, jednolitej struktury mienia państwowego i monopolu urzędników państwowych (Kmieciak, 2018, s. 73).

W grudniu 1989 r. parlament (wybrany w częściowo demokratycznych wyborach) zmienił ustawę zasadniczą²¹ i stworzył konstytucyjną podstawę przywrócenia samorządu terytorialnego i jego udziału w sprawowaniu władzy publicznej. Dokładniej rzecz biorąc, w Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.²² zmieniono tytuł rozdziału VI z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”. Pierwszy przepis tego rozdziału otrzymał treść: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie” (Antkowiak, 2011, s. 165).

Podsumowując wydarzenia drugiej połowy lat osiemdziesiątych Jacek Wojnicki, jako trzy najważniejsze momenty historyczne związane z ostatecznym przywróceniem instytucji samorządu, wymienia: obrady Okrągłego Stołu (głównie decyzję o utworzeniu zespołu ds. samorządu terytorialnego, pierwsze postulaty przywrócenia autentycznych władz lokalnych zamiast systemu rad narodowych), ogłoszenie programu wyborczego

²¹ Dz. U. 1989, nr 75, poz. 444.

²² Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232.

Komitetu Obywatelskiego Solidarność oraz utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego we wrześniu 1989 r. (w tym powołanie pełnomocnika rządu ds. reformy samorządowej – prof. J. Regulskiego) (Wojnicki, 2014, s. 211 - 213).

Rok 1989 przyniósł wiele zmian ustrojowych, w tym m.in. restytucję samorządu terytorialnego (Antkowiak, 2016, s. 95). Działalność legislacyjna wymagała przygotowania nowych źródeł prawa oraz zmian w Konstytucji dotyczących powołania i funkcjonowania samorządu terytorialnego. W wyniku gruntownych przemian społecznych i zmiany ustroju państwa rozpoczął się nowy etap w samorządowej historii Polski.

Pakiet ustaw z 1990 r. wprowadził dualistyczny model administracji lokalnej i tym samym w sferze legislacyjnej zaczęto przeprowadzać zmiany ustrojowe (Leoński, 2006, s. 5). Wśród pierwszych aktów prawnych, które zapoczątkowały reformę administracji publicznej, była ustawa o samorządzie lokalnym na szczeblu gminy z dnia 8 marca 1990 r.²³. Ustawą tą zlikwidowano dotychczasowy system organów jednolitej administracji państwowej, w którym monopol partii komunistycznej wykluczał zasadność samorządu terytorialnego jako wyrazu decentralizacji administracji publicznej na szczeblu gminy (Wykrętowicz, 2004, s. s. 69).

Poza wspomnianą ustawą uchwalono jeszcze trzy akty prawne wprowadzające do struktury administracji nowe organy o charakterze lokalnym: nowelę z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej²⁴, nowelę z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ oraz ordynację wyborczą do rad gminnych²⁶ także z 8 marca 1990 r.

Warto odnotować fakt, że ustawy przygotowane w 1990 r. znowelizowały blisko 100 już istniejących (Regulski, 2000, s. 139). W ciągu kilkunastu kolejnych miesięcy uchwalono bowiem ustawy organizujące pracę na szczeblu gminnym, spośród których do najważniejszych można zaliczyć:

- 1) ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²⁷,
- 2) ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²⁸,

²³ Dz. U. 1996, nr 13, poz. 74.

²⁴ Dz. U. nr 75, poz. 444.

²⁵ Dz. U. nr 16, poz. 94.

²⁶ Dz. U. nr 16, poz. 96 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. z 1990 r. nr 21, poz. 123.

²⁸ Dz. U. z 1990 r. nr 21, poz. 124, z późn. zm.

- 3) ustawę z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²⁹,
- 4) ustawę z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰,
- 5) ustawę z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³¹,
- 6) ustawę z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania³² oraz ustawę, która ją zastąpiła – z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin³³,
- 7) ustawę z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym³⁴.

Uwieńczeniem pracy reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych. Pierwsze - do rad gmin - odbyły się 27 maja 1990 r. i było to wydarzenie przełomowe w procesie transformacji systemu politycznego III RP. Wybrano wtedy 2419 rady. Frekwencja wyborcza wyniosła 42,13% (Chmaj, 2007, s. 33). Zdziwienie twórców reformy wywołała niska frekwencja. Spodziewano się, że po latach ograniczania praw obywatelskich społeczeństwo w końcu ma szansę na działanie. Okazało się, że ludzie nie byli do końca zainteresowani taką aktywnością. Być może po latach apatii uznali, że ich głos niewiele zmieni. Niemniej jednak waga tranzycji, jaka następowała w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, jest niewątpliwie ogromna.

Nowe podejście do samorządu terytorialnego wymagało dokonania zmian w Konstytucji. Dzięki ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym³⁵ wprowadzono osobny rozdział o samorządzie terytorialnym. Sama ekspozycja samorządu terytorialnego w tytule ustawy wprowadzała nową jakość ustrojową. Mocą postanowienia art. 164 ust. 2 tegoż dokumentu uznano gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Zapisy tzw. Małej Konstytucji nie stanowiły o zmianie struktury samorządu (Słobodzian, 2005, s. 44). Tematykę innych jednostek samorządu

²⁹ Dz. U. z 1990 r. nr 32, poz. 191.

³⁰ Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 198.

³¹ Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 201.

³² Dz. U. z 1990 r. nr 89, poz. 518.

³³ Dz. U. z 1993 r. nr 129, poz. 600.

³⁴ Dz. U. nr 84, poz. 386, z późn. zm.

³⁵ Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426.

regionalnego bądź lokalnego i regionalnego miała określać ustawa³⁶. Mała Konstytucja pozwalała na rozmaite formy współpracy i zrzeszania się gmin, tym samym jednak nie rozszerzając ich o uprawnienia wykonawczo-zarządzające i stanowiące, które wykraczałyby poza kompetencje gminy.

Ponadto ustawa konstytucyjna z 1992 r.:

- 1) przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, z czego wynikało działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- 2) zapewniała uprawnienia do mienia komunalnego;
- 3) formułowała (w sposób dorozumiany) zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, przy wprowadzeniu materialnoprawnej zasady określającej istotną część zadań publicznych;
- 4) zapewniała mieszkańcom prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego;
- 5) przyznawała rangę konstytucyjną podziałowi zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, przy czym wykonywanie tych drugich łączyła z wyposażeniem w odpowiednie środki finansowe;
- 6) zapewniała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych, przy wyodrębnieniu organów stanowiących, wybieranych w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym, oraz organów wykonawczych.

Mała Konstytucja jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazała dochody własne, subwencje, dotacje, zastrzegając, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo. Zastrzegła także konieczność ustawowego uregulowania materii zlecania zadań administracji rządowej, warunków i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych (Antkowiak, 2017, s. 62-63).

Uchwalenie nowej ustawy zasadniczej uchyliło ostatecznie moc obowiązującej Konstytucji z 22 lipca 1952 r., pozostawiając tylko niektóre z jej przepisów (niedotyczące samorządu terytorialnego).

³⁶ Jediną ustawą wprowadzoną na podstawie tego przepisu była ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta Warszawy (Dz. U. nr 48, poz. 195 z późn. zm.). Ustrój ten jest szczególnym związkiem warszawskich gmin, nie nosi znamion jednostki samorządu terytorialnego (Paziewska, 2011, s. 29).

Alfred Lutrzykowski zauważa, że u progu skomplikowanych procesów transformacyjnych jakimi charakteryzuje się ostatnia dekada XX w., w Polsce zajęto się wyłącznie samorządnością na poziomie gmin i miast. Na poziomie ówczesnych tzw. czterdziestu dziewięciu „małych województw” nie zdecydowano się na utworzenie samorządu terytorialnego. Sejmik samorządowy był jedynie wspólną reprezentacją gmin z obszaru województwa (Lutrzykowski, 2006, s. 307).

A. Piasecki wskazuje na to, że reforma samorządowa pośrednio przyczyniła się do centralizacji kraju, gdyż osłabiono podmiotowość województw. Ograniczenie ich roli oraz brak powiatów spowodowały, iż między gminą a państwem powstała systemowa i polityczna próżnia. Jej wypełnienie było kolejnym elementem postępującej transformacji ustrojowej. Nie było już wojewódzkich rad narodowych, znaczną część uprawnień wojewodów przejęli ministrowie, część została przekazana gminom (Piasecki, 2009, s. 177).

Dnia 26 kwietnia 1993 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego³⁷, dokument podpisany w Strasburgu 27 czerwca 1985 r. przez państwa wchodzące w skład Rady Europy. Z założenia ma ona być uznawana za jeden z filarów umów Rady Europy w zakresie prawa gmin do samorządu jako przeciwwagi dla centralizmu państwowego i totalitaryzmu. Dokument zobowiązuje państwa członkowskie Rady do przyjęcia reguł ogólnych, które gwarantują społeczności lokalnej prawo do decydowania o rozwiązywaniu jej problemów. W Karcie zawarto ogólną definicję dotyczącą terytorialnej administracji samorządowej. Według niej oznaczała ona prawo i obowiązek obywateli do kształtowania oraz regulowania ważnych spraw publicznych zgodnie z wolą mieszkańców. Podkreśla również, iż kierowanie sprawami publicznymi powinno należeć do tych organów władzy, które znajdują się najbliżej obywatela (Chmaj, 1999, s. 68). Warto nadmienić, że Polska jako jedno z niewielu państw europejskich przyjęła w całości postanowienia, które znalazły się w Karcie.

Sformułowania Małej Konstytucji wpłynęły na przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³⁸, która weszła w życie 12 października tego samego roku. Mimo to, samorząd terytorialny został uregulowany w innej formie niż w konstytucjach obowiązujących do tego czasu. Ustawa zasadnicza poświęciła samorządowi terytorialnemu cały rozdział VII (art. 163-172). Należy mieć na uwadze, że ważne artykuły Konstytucji dotyczące

³⁷ Dz. U. nr 124/94, poz. 607. Właściwa nazwa to Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ponieważ dotyczy przede wszystkim samorządu na szczeblu lokalnym. W 2006 r. nazwa została zmieniona przez obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. 2006 nr 154 poz. 1107). W literaturze funkcjonują obie nazwy.

³⁸ Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483.

samorządu terytorialnego znajdują się w rozdziale zatytułowanym „Samorząd terytorialny”, a zasadnicze kwestie już w rozdziale I - „Rzeczpospolita”. Są to art. 15 i art. 16 (wszyscy mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową i samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje on przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność. Przynależność do wspólnoty ma charakter powszechny i przymusowy, nie jest możliwe odmówienie należenia do niej ani wykluczenie z niej) (Izdebski, 2009, s. 84).

Drugi etap reformy samorządowej w Polsce rozpoczął się w 1998 r. i przyniósł *gros* uregulowań prawnych, które wprowadziły nowy podział terytorialny państwa. Nie zmieniają się przepisy Konstytucji z 1997 r. odnośnie do samorządu terytorialnego, które były przygotowywane z myślą o nowych ustawach. Zresztą postanowienia w niej zawarte są na tyle ogólne, że mieszczą się w nich nowe rozwiązania prawne (Leoński, 2006, s. 17).

Podobnie jak na początku lat dziewięćdziesiątych, tak i teraz wprowadzono pakiet ustaw samorządowych, do których należały:

- 1) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁹,
- 2) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁴⁰,
- 3) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴¹,
- 4) ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich⁴²,
- 5) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (ustawa o podziale terytorialnym)⁴³,
- 6) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁴⁴,
- 7) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie⁴⁵,

³⁹ Dz. U. 1998 nr 91, poz. 576.

⁴⁰ Dz. U. 1998 nr 91, poz. 577.

⁴¹ Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578.

⁴² Dz. U. 1998 nr 95, poz. 602.

⁴³ Dz. U. 1998 nr 96, poz. 603.

⁴⁴ Dz. U. 1998 nr 106, poz. 668.

⁴⁵ Dz. U. 1998 nr 99, poz. 631.

- 8) ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000⁴⁶ (zmieniona ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷),
- 9) ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁴⁸.

Na mocy tych regulacji prawnych 1 stycznia 1999 r. powstał trójstopniowy podział terytorialny państwa oraz nowy system terenowych organów administracji publicznej o kompetencji ogólnej. Na mocy reformy wprowadzono 2 489 gmin, 373 powiaty (w tym 65 miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. Pierwsze wybory, które swoim zasięgiem objęły wszystkie trzy szczeble samorządowe, odbyły się 11 października 1998 r. (Tarno i in., 2002, s. 23-26).

Paweł Antkowiak wskazuje, że w porównaniu do podziału obowiązującego w latach 1975-1998 nowa struktura terytorialno-administracyjna jest oceniana jako korzystniejsza. Zamiast nominalnie dwu-, a faktycznie przez sporo lat czteroszczeblowego, stworzono podział trójszczeblowy z organem przedstawicielskim na każdym szczeblu. Mimo to reforma stała się przedmiotem wielu krytycznych uwag, m. in. dotyczących nadmiernej liczby powiatów i województw. Podkreślano, że co najmniej 15% powiatów i kilka województw nie miało dla swej samodzielności podstaw gospodarczych. Zwracano uwagę na to, że słabym jednostkom grozi nieustanny deficyt lub wypracowanie dochodu wystarczającego jedynie na opłacenie własnej administracji (Antkowiak, 2017, s. 64).

Kolejne zmiany w prawie samorządowym zostały podjęte przez Sejm wybrany w 2001 r. (koalicja SLD – Unia Pracy – PSL). Należy tu wspomnieć o ustawach: z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁴⁹, która wprowadziła na szczeblu podstawowym zasadę bezpośredniego wyboru jednoosobowych organów wykonawczych oraz z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁵⁰, na mocy, której wiele zadań i kompetencji wojewodów przeszło głównie do samorządów wojewódzkich (Izdebski, 2009, s. 82).

Do najważniejszych celów reformy ustrojowej w latach 1990-1998 i później można zaliczyć zwiększenie sterowności państwa przez przeniesienie zadań i kompetencji z władz centralnych na władze lokalne oraz uporządkowanie systemu terytorialnego poprzez

⁴⁶ Dz. U. 1998 nr 150, poz. 983.

⁴⁷ Dz. U. 2008 nr 88, poz. 539 z późn. zm.

⁴⁸ Dz. U. 1998 nr 155, poz. 1014.

⁴⁹ Dz. U. 2002 nr 113, poz. 984 z późn. zm.

⁵⁰ Dz. U. 2005 nr 175, poz. 1462 z późn. zm.

stworzenie dodatkowych, wcześniej nieistniejących kategorii jednostek samorządowych: województw – które będą prowadziły politykę regionalną, wykonując ponadlokalne zadania, jednak nieobejmujące całego kraju i powiatów – wykonujących zadania, których samodzielnie nie może wykonać gmina. Istotnymi kwestiami były także: zmiana systemu finansów publicznych, wykształcenie instytucji obywatelskiego społeczeństwa demokratycznego na wszystkich stopniach podziału terytorialnego kraju oraz przystosowanie organizacji terytorialnej oraz struktur samorządowych do standardów Unii Europejskiej (Zięba-Załucka, 1999, s. 32).

Tak ukształtowany system trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest efektem wieloletniego procesu reform, które nadal trwają, są zmieniane, aby dostosować system polityczny do aktualnych potrzeb obywateli. Do tej pory przyjęto niebagatelną liczbę ustaw, a przede wszystkim nowelizacji do nich, tak by usprawnić rozwiązania już funkcjonujące. Jak się powszechnie uważa, istota systemu demokracji obywatelskiej realizuje się najpełniej w samorządzie.

4. Organizacja i zadania samorządu terytorialnego w Polsce

Idea samorządu należy do najbardziej znaczących kategorii teorii politycznej. Z aksjologicznego punktu widzenia decydowanie o własnych sprawach jest czynnikiem, który niewątpliwie zwiększa jakość życia społecznego (Zyborowicz, 2008, s. 51). Funkcjonowanie samorządu terytorialnego trwale wpisało się w strukturę administracyjną państwa i trudno znaleźć osobę, która negowałaby jego istnienie czy skuteczność działania.

W Polsce podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, której obowiązkiem jest spełnianie oczekiwań mieszkańców i działanie na rzecz dobra wspólnoty samorządowej tworzonej przez społeczność na jej terytorium. Wykonuje ona zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Najogólniej rzecz ujmując, w sferze prawa publicznego ochrona sądowa samodzielności gminy polega na przyznaniu jej prawa do wniesienia skargi lub wniosku do sądu administracyjnego. Objęte nią zostały zarówno skutki rozstrzygnięć nadzorczych organów administracji państwowej, jak i prawo do samodzielnego wykonywania swoich kompetencji przez gminę (Dolnicki, 2016, s. 79). O ustroju danej gminy stanowi jej statut. W Polsce mogą istnieć trzy typy gminy: wiejska, miejska i wiejsko-miejska.

Zgodnie z zasadą subsydiarności, zawartą w art. 164 ust. 1 Konstytucji, polskie gminy winny być jednostkami stosunkowo małymi, tak aby mogły być jak najbardziej skuteczne w rozwiązywaniu problemów i potrzeb społeczności lokalnych. Praktyka pokazuje, że potencjał demograficzny i finansowy gmin w Polsce jest niezwykle zróżnicowany. Niemniej w każdej gminie obowiązuje jednolity model organizacji (poza miastem stołecznym Warszawa).

Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gminy, a także ustalanie jej granicy, nadawanie gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalanie jego granic, ustalanie i zmienianie nazwy gmin oraz siedziby władz określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Wydanie takiego rozporządzenia, wymaga zasięgnięcia przez właściwego ministra do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw również opinii odpowiednich rad powiatów bądź sejmików województw. Według ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy można przeprowadzić referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców. Konsultacje z mieszkańcami mają tu charakter obligatoryjny.

Poza konsultacjami nakazanymi przepisami w gminie mogą wystąpić również konsultacje fakultatywne – w sprawach ważnych dla gminy. Ich zasady i tryb określa uchwała rady gminy. Jako szczególną formę owych konsultacji wyróżnia się budżet obywatelski. W jego ramach mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy.

Należy zaznaczyć, że gmina ma ustawowe prawo do tworzenia jednostek pomocniczych: sołectw we wsiach oraz dzielnic, osiedli i tym podobnych na obszarach miejskich. Taką jednostką pomocniczą może być także położone na terenie gminy miasto. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych ustala statut gminy⁵¹.

Akt prawny reguluje również działania gminy, do których należy każda sprawa publiczna o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżona ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania gminy dzieli się na własne i zlecone. Pierwszy typ obejmuje zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Można je podzielić na pewne kategorie, tj.: infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, place, mosty, wodociągi, kanalizacja, usuwanie

⁵¹ Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa jest wspomagana poprzez radę sołecką. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada, a wykonawczym zarząd, na czele, którego stoi przewodniczący.

i oczyszczanie ścieków komunalnych; utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych; wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych; zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą; komunalne budownictwo mieszkaniowe; lokalny transport zbiorowy; targowiska i hale targowe; gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej, obiekty administracyjne); infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura – np. zabytki i biblioteki, kultura fizyczna); porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne); ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami czy ochrona środowiska) (Antkowiak, 2017, s. 68).

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendum mogą na podstawową jednostkę samorządową zostać nałożone innymi ustawami bądź na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Zdarza się niekiedy sytuacja, iż gmina może wykonywać zadania, które należą do właściwości powiatu lub województwa (na podstawie odpowiednich porozumień). O powierzaniu przez wojewodę zadań z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządowym traktuje również art. 20 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Izdebski, 2009, s. 138). Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane na zasadzie współdziałania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Dotyczy to również udzielania sobie nawzajem pomocy, w tym finansowej. Ustawy prawa materialnego mogą stanowić podstawę do powierzania sobie takich zadań w ramach porozumienia, np. w celu ustanowienia straży gminnej na terenie sąsiadujących gmin czy połączenia szkół różnych typów (Tamże, s. 138)

Mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu wyborczym oraz w referendum, a także za pośrednictwem organów gminy. Do organów gminy zalicza się radę gminy oraz - w zależności od siedziby i liczby mieszkańców – wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. Ich działalność – zgodnie z ustawą – jest jawna (jej ograniczenia mogą wynikać z odpowiednich przepisów prawa). Jawność działania organów gminy obejmuje przede wszystkim prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także wglądu w dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Jeśli jej siedziba znajduje się w mieście położonym na terenie tej gminy, rada nosi miano miejskiej. Wśród zadań, które zobowiązana jest wykonywać są wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile nie zastrzegają ich inne przepisy. Kadencja rady, licząc od dnia

wyboru, trwa 5 lat. W jej skład wchodzi radni w liczbie: piętnastu w gminach do 20 000 mieszkańców, dwudziestu jeden w gminach do 50 000 mieszkańców, dwudziestu trzech w gminach do 100 000 mieszkańców, dwudziestu pięciu w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i od 1 do 3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej niż raz na kwartał.

Wójt (na gruncie ustawy o samorządzie gminnym poprzez to określenie rozumie się również burmistrza i prezydenta miasta, dalej w pracy wójt) jest organem wykonawczym gminy. Jego kadencja rozpoczyna się razem z kadencją rady gminy bądź wyboru go przez tę radę, upływa natomiast w momencie upływu kadencji rady gminy. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, a prezydent miasta w miastach powyżej 100 000 mieszkańców. Do jego zadań należy w pierwszej kolejności powołanie i odwołanie swoich zastępców wraz z określeniem ich liczby (jeden w gminach do 20 000 mieszkańców, dwóch w gminach do 100 000 mieszkańców, trzech w gminach do 200 000 mieszkańców, czterech w gminach powyżej 200 000 mieszkańców). Co istotne, ustawa o samorządzie gminnym określa z jakimi funkcjami nie można łączyć stanowiska wójta i jego zastępców. Mowa o: funkcji wójta bądź jego zastępcy w innej gminie, członkostwie w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub jego zastępcą, zatrudnieniu w administracji rządowej, a także o mandacie posła lub senatora.

Ustawodawca nałożył na wójta jako kierownika gminy pewne zadania określone przepisami prawa. Do materii wójta należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- 2) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 3) określanie sposobu wykonywania uchwał;
- 4) gospodarowanie mieniem komunalnym;
- 5) wykonywanie budżetu;
- 6) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Co więcej, wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie

i alarm przeciwpowodziowy. Art. 31b ust. 1 wskazuje, że jeżeli w inny sposób nie można usunąć niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z miejsc bezpośrednio zagrożonych.

Zdaniem Zbigniewa Leońskiego stworzenie monokratycznego organu gminy, który jest wybierany przez społeczeństwo, ma zarówno wiele zalet jak i wad. W mniejszych gminach bowiem społeczność lokalna zna kandydatów na stanowisko wójta czy burmistrza, w miejskich dużych gminach nie ma to z reguły większego znaczenia. Wybierany przez społeczeństwo będzie miał z jednej strony silniejszą pozycję społeczną, z drugiej jednak może być przeciwwagą dla wybieranego organu stanowiącego, co może rodzić konflikty, głównie gdy dwa organy reprezentują różne opcje polityczne (Leoński, 2012, s. 175).

Kolejną jednostką samorządu terytorialnego jest powiat. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym wskazuje, że powiat wykonuje zadania publiczne określone ustawami w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ma on osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. O ustroju powiatu stanowi jego statut.

W Polsce istnieją dwa rodzaje jednostek szczebla powiatowego: powiaty – obejmujące swym obszarem całe terytoria graniczących ze sobą gmin oraz miasta na prawach powiatu – powiaty obejmujące cały obszar miasta. Podobnie jak w przypadku gmin i tu Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli, znosi powiaty oraz ustala ich granice, a także ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz. Przy ustalaniu granic powiatów istotne jest, by ich wewnętrzne terytoria były możliwie jednorodne ze względu na układ przestrzenny i osadniczy, mając przy tym na uwadze więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz możliwość zapewnienia zdolności przy wykonywaniu zadań publicznych.

W ustawie o samorządzie powiatowym nie wprowadzono sformułowania zadań własnych. W zakresie zadań powiatu znajdują się zadania publiczne, które można pogrupować w następujący sposób:

- 1) ponadpodstawowa infrastruktura (w tym także ponadstandardowa opieka zdrowotna i pomoc),
- 2) ponadpodstawowa infrastruktura techniczna (np. ponadgminny lokalny transport publiczny),
- 3) porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w ponadgminnym wymiarze (np. ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa),
- 4) ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w ponadgminnym wymiarze (np. gospodarka wodna, gospodarka nieruchomościami),

- 5) działalność organizatorska dążąca do rozwiązywania problemów lokalnych (np. przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja rynku pracy) (Niewiadomski, 2002, s.147).

Ustawy mogą na powiat nakładać obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych lub referendów.

Władze powiatu obywatele mogą wybierać dwojako - w głosowaniu powszechnym lub poprzez wybory i referendum powiatowe albo za pośrednictwem organów powiatu, do których należą: rada powiatu i zarząd powiatu.

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z wyjątkiem przepisów o referendum powiatowym. Licząc od dnia wyborów, jej kadencja trwa 5 lat. Radni wybierani są w wyborach bezpośrednich. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie piętnastu w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, jednak nie więcej niż dwudziestu dziewięciu radnych. Rada wybiera ze swego składu przewodniczącego oraz jednego lub dwóch wiceprzewodniczących. Ustawowym zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Charakter pracy jest sesyjny (nie rzadziej jednak niż raz na kwartał), a rada może powołać ze swojego grona komisje doraźne bądź stałe, które będą wykonywać określone przez radę zadania.

Analizując zadania rady powiatu, można stwierdzić, że należą do nich przede wszystkim sprawy: organizacyjne (uchwalanie statutu powiatu; tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek; podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi powiatami i gminami, jeżeli jest to związane z koniecznością wydzielenia majątku); planistyczne (uchwalanie budżetu powiatu); finansowo-majątkowe (podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami czy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących); osobowe (wybór i odwoływanie zarządu powiatu; powoływanie i odwoływanie sekretarza oraz skarbnika powiatu – na wniosek starosty); kierowniczo-kontrolne (stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, w tym z działalności finansowej; rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium zarządowi z tego tytułu) (Antkowiak, 2017, s. 71).

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym. W jego skład wchodzi starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Członkostwa w zarządzie nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego bądź

z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Utrata członkostwa w zarządzie powiatu następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia na takim stanowisku.

Według art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu oraz zadania powiatu określone w odpowiednich przepisach prawa. Do zadań zarządu można zaliczyć przede wszystkim:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady;
- 2) wykonywanie uchwał rady;
- 3) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 4) gospodarowanie mieniem powiatu;
- 5) wykonywanie budżetu powiatu;
- 6) uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego;
- 7) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu.

Zarząd wykonuje niniejsze zadania przy pomocy starostwa powiatowego i jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy.

Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego i służbowym zwierzchnikiem pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Do jego zadań należy też opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, a w razie potrzeby ogłoszenie i odwołanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Na mocy ustawy w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne antycypują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.

Istotnym elementem kultury organizacyjnej powiatu są konsultacje z mieszkańcami powiatu w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej powiatu, a rada powiatu w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Samorząd województwa (inaczej samorząd regionalny) powołany do życia ustawą z 5 czerwca 1998 r. jest ostatnim z trzech poziomów podziału administracyjnego Polski. Regulacja podkreśla, że działalność samorządu w żaden sposób nie narusza samodzielności funkcjonowania powiatów i gmin. Jego organy nie stanowią wobec nich ani organów nadzoru, ani kontroli oraz nie są wobec nich organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

Mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – w drodze wyborów i referendum lub za pośrednictwem organów samorządu województwa. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Podobnie jak w przypadku gmin i powiatów, także województwo ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Na podstawie upoważnień ustawowych samorząd województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa.

Lista zadań dla samorządu województwa jest o wiele mniej rozbudowana niż dla pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Z. Niewiadomski klasyfikuje kompetencje w trzech kategoriach: kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego, pobudzenie działalności gospodarczej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu wojewódzkim (Niewiadomski, 2002, s. 148). Działalność bieżąca, szczególnie na rzecz jednostki, będzie tu stanowić wyjątek.

Organami samorządu regionalnego są sejmik województwa (organ stanowiący i kontrolny) i zarząd województwa. Ich działalność, z wyjątkiem ograniczeń wynikających z odpowiednich ustaw, jest jawna.

Kadencja sejmiku województwa trwa 5 lat, a w jego skład wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców. Zakres działania sejmiku województwa obejmuje sprawy samorządowej wspólnoty regionalnej oraz funkcjonowania jej władz.

Podstawowym zadaniem sejmiku jest podejmowanie przez niego inicjatyw na rzecz rozwoju regionalnego. Podstawowe różnice dotyczą nałożonych na sejmik przez ustawodawcę obowiązków w zakresie uchwalania strategii rozwoju województwa, planów zagospodarowania przestrzennego, prac nad projektem uchwały budżetowej, uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, zasad udzielania

dotacji z budżetu województwa, współpracy zagranicznej, uchwał w sprawie tworzenia i rozwiązywania stowarzyszeń i fundacji, a także przystępowania do nich lub występowania z nich (Piasecki, 2009, s. 279).

Podobnie jak w przypadku gminy i powiatu wybiera się również przewodniczącego sejmiku wojewódzkiego oraz maksymalnie trzech wiceprzewodniczących, którzy nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa. Wyłącznym zadaniem przewodniczącego sejmiku województwa jest organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad sejmiku.

Organem wykonawczym województwa jest zarząd województwa. Liczy on pięć osób, w tym marszałka województwa, do dwóch wicemarszałków i pozostałych członków. Zarząd województwa wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do jego zadań należy przede wszystkim: wykonywanie uchwał sejmiku województwa; gospodarowanie mieniem województwa; przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa; przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie; organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi; kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników, a także uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. W sprawach wymagających podjęcia natychmiastowych decyzji, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa.

Pisząc o województwie należy pamiętać o tym, że w tej jednostce administracyjnej występuje tzw. dualizm administracyjny lub dualizm władzy. Poza organami samorządu województwa, administracja publiczna jest wykonywana również przez organy administracji rządowej – administrację zespoloną i niezespoloną. Według ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie tę pierwszą tworzy wojewoda wraz z działającymi pod jego zwierzchnictwem kierownikami zespolonych służb, inspekcji

i straży, dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego, a także dyrektorzy wydziałów urzędu wojewódzkiego, którzy realizują zadania i kompetencje określone w ustawach (*Ustawa o administracji rządowej...*). Niezespólna z kolei skupia organy administracji rządowej, które działają niezależnie od wojewody i są podporządkowane naczelnym bądź centralnym organom administracji państwowej.

Jak zauważa Robert Kmieciak „jednym z bardzo ważnych atrybutów samorządu terytorialnego jest względnie niezależna gospodarka finansowa oparta na własnych źródłach dochodów. Pojęcie finansów samorządu terytorialnego może być rozpatrywane w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym” (Kmieciak, 2018, s. 86). Należy doprecyzować, że w ujęciu podmiotowym są to finanse gmin, powiatów i województw oraz odpowiednio ich związków, stowarzyszeń, a także porozumień. W ujęciu przedmiotowym natomiast finanse samorządu terytorialnego opierają się głównie na ich gospodarce budżetowej, a także zjawiskach związanych z jej funkcjonowaniem, tj.: opracowywaniu, uchwalaniu i wykonywaniu budżetu, ewidencji i sprawozdawczości, dochodach i wydatkach budżetowych oraz kontroli (Ibidem).

Szczegółowo tę materię reguluje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, określając źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów oraz zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

Według ustawy dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- 1) dochody własne;
- 2) subwencja ogólna;
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Ponadto w rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są też udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także inne środki określone w odrębnych przepisach.

Akt prawny wskazuje szereg dochodów własnych gminy:

- 1) wpływy z podatków;
- 2) wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej uzdrowiskowej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej oraz innych stanowiących dochody gminy wynikających z odrębnych przepisów);

- 3) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- 4) dochody z majątku gminy;
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę;
- 9) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- 10) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- 11) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Źródłami dochodów własnych powiatu są:

- 1) wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczane na podstawie odrębnych przepisów;
- 2) dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych;
- 3) dochody z majątku powiatu;
- 4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu;
- 5) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 6) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 7) odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat;
- 8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu;
- 9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu;
- 10) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 11) inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

W przypadku województw wygląda to następująco:

- 1) dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych;
- 2) dochody z majątku województwa;
- 3) spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa;
- 4) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- 6) odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo;
- 7) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa;
- 8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 10) inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Warto dodać także, że wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych:

- 1) na obszarze gminy wynosi 39,34%;
- 2) na obszarze powiatu wynosi 10,25%,
- 3) na obszarze województwa wynosi 1,60%

natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę:

- 1) na obszarze gminy wynosi 6,71%,
- 2) na obszarze powiatu wynosi 1,40%,
- 3) na obszarze województwa wynosi 14,75%.

Ponadto gminy czerpią także środki finansowe z subwencji i dotacji. Każda z nich otrzymuje subwencję ogólną, która dzieli się na wyrównawczą, równoważącą i oświatową. Dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone są na zadania z zakresu administracji rządowej, zlecone gminie oraz na inne zadania, które zostają zlecone na podstawie ustaw, a także realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych. Sytuacja bardzo podobnie wygląda w przypadku powiatów i województw, z tą różnicą, że w przypadku województwa subwencję równoważącą zastępuje regionalna.

Charakteryzując strukturę organizacyjną samorządu i jego zadania nie można zapomnieć o kwestii nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Jak zauważył H. Izdebski przez nadzór rozumie się oparte na upoważnieniu ustawowym,

uprawnienie do władczego wkraczania przez organ nadzorczy w samodzielny działalność organu nadzorowanego, choć wyłącznie w przypadkach regulowanych ustawowo, z punktu widzenia kryteriów i za pomocą środków w nich przewidzianych (Izdebski, 2009, s. 394).

Kwestię nadzoru można odnaleźć już w Konstytucji. Art. 171 bowiem określa, iż „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”. Uprawnienia nadzorcze wobec działalności jednostek samorządu terytorialnego nadane zostały Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom, a w zakresie spraw finansowych regionalnym izmom obrachunkowym. Ustawodawca określił ponadto, że na wniosek Premiera Sejm może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeśli ów organ narusza w sposób rażąco Konstytucję bądź ustawy (*Konstytucja...*).

Podstawą dla instytucji nadzoru nad jednostkami samorządowymi są regulacje ustawowe, określone w następujących artykułach:

- 1) art. 85 – 102 ustawy o samorządzie gminnym;
- 2) art. 76 - 90 ustawy o samorządzie powiatowym;
- 3) art. 78 – 88 ustawy o samorządzie wojewódzkim.

Kryterium nadzoru jednostek samorządu terytorialnego jest legalność, co dotyczy zadań własnych gminy. Natomiast w odniesieniu do zadań zleconych prowadzona jest kontrola pod kątem legalności, rzetelności i gospodarności.

Omówiony system trójszczeblowego samorządu terytorialnego to rezultat stopniowego i długotrwałego procesu reform, w trakcie którego przyjęto pokąźną liczbę rozwiązań zawartych w ustawach, ale też w imponującej liczbie nowelizacji mających na celu usprawnienie już stosowanych reguł. Mimo to wciąż pojawiają się liczne pytania dotyczące przyszłości samorządu terytorialnego. Jednym z wiodących obecnie zagadnień w dyskursie naukowym jest kwestia zwiększenia roli dużych aglomeracji miejskich, w tym metropolii. Z tego względu należałoby przybliżyć ustrój miasta stołecznego Warszawy, którego doświadczenia mogą być szczególnie inspirujące w kontekście wprowadzenia rozwiązań metropolitalnych.

Warszawę, ze względu na fakt, że jest miastem stołecznym, objęto odrębną regulacją prawną, a mianowicie ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁵². Jednocześnie Warszawa, co zaznaczone zostało w art. 1, ust. 1 wymienionej

⁵² Dz. U. 2002, nr 41 poz. 361.

Należy zaznaczyć, iż jednolite rozwiązania zawarte w ustawach samorządowych mogą się okazać przeszkodą w administrowaniu dużymi aglomeracjami miejskimi. Ponadto zastosowanie odrębnych przepisów prawa było istotne choćby z punktu widzenia pełnionych przez Warszawę funkcji gospodarczych, kulturalnych

wyżej ustawy, jest gminą o statusie miasta na prawach powiatu. Oznacza to, że dotyczą jej przepisy zawarte w ustawach: o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym, chyba że jakaś kwestia została odmiennie uregulowana w przepisach szczególnych.

Poza zadaniami przewidzianymi w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o samorządzie powiatowym, Warszawa wypełnia również zadania, które są związane z jej stołecznym charakterem i obejmują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Dotyczą one szczególnie zapewnienia warunków niezbędnych do:

- 1) funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych,
- 2) przyjmowania delegacji zagranicznych,
- 3) funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym, które mają znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy przewiduje obligatoryjne utworzenie jednostek pomocniczych - dzielnic. Rada miasta stołecznego Warszawy tworzy, łączy, dzieli i znosi jednostki pomocnicze w drodze uchwały - po konsultacji z mieszkańcami lub na ich wnioski. Rada nadaje również statut dzielnicy, określający nazwę dzielnicy, jej granice, zadania i kompetencje oraz zasady i tryb funkcjonowania jej organów.

Należy zauważyć, że ustawa wprost wskazuje, że do zakresu działań dzielnic należą sprawy lokalne, przede wszystkim:

- 1) utrzymywanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych,
- 2) utrzymywanie placówek oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu i turystyki, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady miasta stołecznego Warszawy,
- 3) zadania związane z ochroną zdrowia, w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady miasta stołecznego Warszawy,
- 4) utrzymywanie i eksploatacja dzielnicowych obiektów administracyjnych,
- 5) utrzymanie zieleni i dróg o charakterze lokalnym,
- 6) sprawowanie nadzoru nad jednostkami niższego rzędu utworzonymi na jej obszarze,
- 7) podejmowanie we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania zbiorowych

w stosunku do swojego regionu, czyli otaczających Warszawę terenów. Nie można także zapominać o tym, że Warszawa jest ośrodkiem dyspozycji politycznej, administracyjnej w skali całego państwa.

potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy.

Organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada, której pracami kieruje jej przewodniczący. Liczba radnych wybieranych do rady dzielnicy ustalana jest na podstawie przepisów o liczbie radnych wybieranych do rad gmin.

Organem wykonawczym dzielnicy jest zarząd, złożony co do zasady z 3 – 5 osób (w dzielnicach o liczbie ludności do 100 tysięcy mieszkańców - 3 osób). W skład zarządu dzielnicy wchodzi burmistrz dzielnicy, jego zastępca lub zastępcy, a także pozostali członkowie zarządu.

Jak zauważają Hanna Gronkiewicz-Waltz i Beata Jakacka ustrój Warszawy, wprowadzony ustawą z 2002 r., jest podobny do ustroju innych stolic europejskich o statusie metropolii, jak chociażby Berlina czy Paryża (szerzej zob.: Gronkiewicz-Waltz, Jakacka, 2015, s. 162).

Proces metropolizacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rozwoju współczesnych państw demokratycznych. Nie ulega wątpliwości, że zmiana metod zarządzania obszarami metropolitalnymi winna stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy i prowadzić do przyjęcia postępowych przepisów prawnych (o ile to możliwe), które zapewnią ich skuteczniejsze działanie.

Rozdział 2

Proces metropolizacji w Polsce

1. Pojęcie i istota metropolizacji

Metropolie od kilkudziesięciu lat są przedmiotem debaty - tak naukowej i eksperckiej, jak i politycznej. Jej dynamika nie przekłada się jednak na efektywność działania władzy publicznej, która często stroni od kompleksowej reformy samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych.

Jak podkreśla Bohdan Jałowiecki, autor szeregu prac z zakresu problematyki miejskiej i metropolitalnej, obserwacja procesów transformacji w Polsce pokazuje, że metropolie rozwijają się szybciej niż województwa, do których należą. Powiększa się także dystans między miastami a otaczającymi je obszarami (Jałowiecki, 2016). Trzymając się jednak pewnej konwencji, należy podkreślić, że z terminem metropolizacji wiąże się *gros* pojęć, które warto uporządkować na wstępie tego rozdziału.

Nie da się podjąć rozważań nad metropolizacją, nie rozpoczynając od definicji miasta, która leży w samym jej centrum. Analizując poszczególne definicje, można dojść do wniosku, że przysporzyło ono badaczom niemałych trudności. W literaturze przedmiotu próżno szukać wyczerpującego i jednoznacznego rozumienia pojęcia miasta.

Wacław Ostrowski wskazał na trzy przyczyny, które powodowały trudności w precyzowaniu tego terminu: pełnienie przez miasto różnych funkcji w kolejnych okresach historycznych, wielość czynników warunkujących rozwój miasta jako tworu społecznego, a także różnorodność kryteriów stosowanych w poszczególnych krajach do definiowania miasta w kategoriach statystycznych (Ostrowski, 1975, s. 137-140). W niektórych państwach miasta określane są poprzez liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia, granice administracyjne i polityczne, w innych przez pełnione funkcje ekonomiczne lub charakter zabudowy. Dodatkowo kryteria te zakładają różne wartości graniczne cech w poszczególnych państwach (Grzegorzczak, 2012, s. 26-27).

Każdy człowiek intuicyjnie wie, czym jest miasto - niezależnie od tego czy żyje w nim, czy nie. Problem pojawia się wówczas, gdy od intuicyjnego pojmowania próbuje się przejść do definiowania miasta. Często można spotkać się z definicją miasta, która określa je jako „wydzielony obszar o statusie miasta nadany mu w drodze aktu prawnego”. O nadaniu takiego statusu decydują znowu różne kryteria: urbanistyczne (rodzaj, charakter,

gęstość zabudowy, istnienie miejskiej infrastruktury technicznej), administracyjne (np. funkcje w powiecie czy województwie), demograficzne (liczba ludności, gęstość zaludnienia), gospodarcze (np. struktura zatrudnienia), historyczne (np. tradycje miejskie) i społeczne (np. poparcie lokalne). Procesy, które zachodzą w mieście, regulowane są przez wiele norm prawnych, odnoszących się do stosunków własnościowych oraz możliwości decydowania. Rezultatem tego są określone normy i zobowiązania mieszkańców miasta, które dotyczą wzajemnych stosunków między podmiotami czy instytucjami, transakcji, procesów wymiany czy innych działań powiązanych z funkcjonowaniem miasta jako jednostki administracyjnej (Karwińska i Brzosko-Sermak, 2014, s. 14).

Z podobną opinią można się spotkać w pracach Mariana Malikowskiego. Definiuje on miasto następująco: „Zwarta, wyodrębniająca się od otoczenia, zindywidualizowana, posiadająca ukształtowane centrum jednostka osadnicza zamieszkała przez ludność nierolniczą, która produkując dobra materialne, usługi i wartości oraz reprodukując swe zdolności do pracy i życia społecznego szczególnie intensywnie oddziałuje na swoje środowisko przestrzenne i sama jego oddziaływaniami podlega”.

M. Malikowski uważa, iż precyzyjne określenie definicji miasta jest zadaniem bardzo trudnym, gdyż definicje te są związane z szerszymi koncepcjami teoretycznymi w socjologii. Autor dokonał jednego z najbardziej wnikliwych w literaturze przedmiotu przeglądu problematyki definicji miasta. Wyróżnia cztery grupy definicji, dokonując następującego podziału:

- 1) określające specyfikę miasta w kategoriach przestrzennych, np.: przedstawiciele szkoły ekologicznej czy podejście Maxa Weбера,
- 2) wyodrębniające miasto na podstawie cech społecznych i społeczno-kulturowych, np.: podejście Janusza Ziółkowskiego i przedstawiciele nurtu kulturalistycznego,
- 3) upatrujące miasto poprzez czynniki syntetyzujące cechy przestrzenne i społeczne czy też społeczno-kulturowe, np.: przedstawiciele nurtów neoekologicznego i *community studies*,
- 4) konstytuujące miasta w innych cechach, jak wyodrębnieniu, autonomii, w szczególnym natężeniu zjawisk społecznych, np.: podejście Manuella Castellsa (Kozielska, 2008, s. 6; Malikowski, 1992).

W Polsce nadanie praw miejskich uzależnione jest od decyzji odpowiednich organów administracyjnych, które mogą zakwalifikować daną miejscowość do grupy miast lub wniosek odrzucić. Żeby decyzja była pozytywna, muszą zostać spełnione określone warunki. Określa je ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości

i obiektów fizjograficznych⁵³, w której rozumieniu miasto to jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadająca prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami. Nie budzi wątpliwości, iż ustawowa definicja jest mało precyzyjna, a ustawodawca nie zastrzegł podawanych w niej wytycznych jako ostatecznie obowiązujących.

Informacji bardziej szczegółowych można poszukiwać np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach⁵⁴, które wymienia elementy niezbędne wniosku dotyczącego procedury zmierzającej do nadania praw miejskich jednostce. Należą do nich:

- 1) treść proponowanej zmiany wraz z uzasadnieniem,
- 2) stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia odpowiednich przesłanek przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonym przez te rady konsultacjami z mieszkańcami,
- 3) podstawowe dane statystyczne dotyczące liczby ludności na terenie objętym wnioskiem oraz powierzchni tego terenu,
- 4) określenie szacunkowych kosztów jednorazowych i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany,
- 5) określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków w następnym roku budżetowym gmin objętych wnioskiem,
- 6) wyniki konsultacji z mieszkańcami

oraz dodatkowe dokumenty:

- 7) zaświadczenie właściwego starosty potwierdzające zgodność danych statystycznych, dotyczących liczby ludności na terenie, który jest objęty wnioskiem oraz powierzchni tego terenu oraz uchwałę wnioskodawcy w sprawie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami,
- 8) uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, zawierające opinie rad gmin objętych wnioskiem wraz z wynikami konsultacji z mieszkańcami (bądź informację o ich braku),

⁵³ Dz. U. 2003 nr 166 poz. 1612.

⁵⁴ Dz. U. 2001 nr 86 poz. 943.

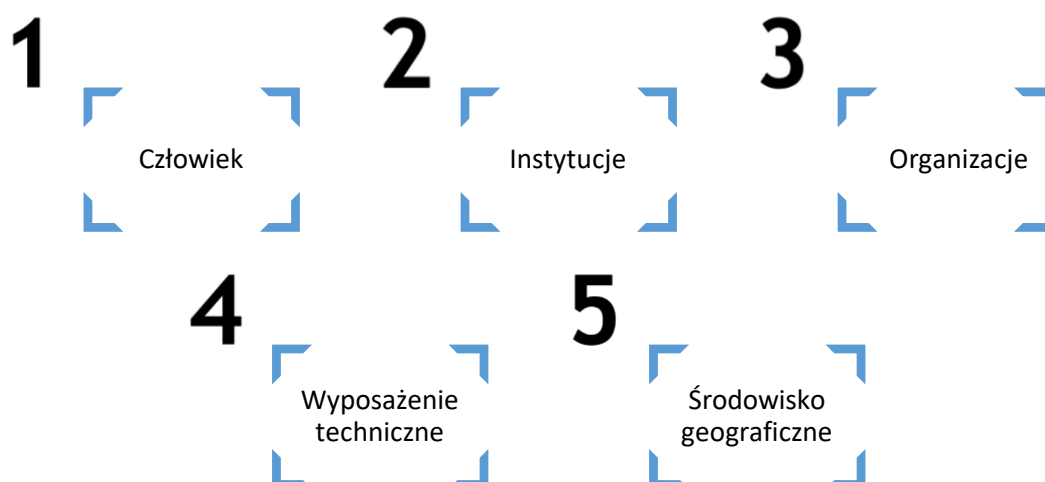
- 9) mapę topograficzną w skali 1:10000, 1:25000, 1:50000 z zaznaczeniem dotychczasowych granic gminy lub gmin objętych wnioskiem i siedzib ich władz oraz proponowanych zmian,
- 10) opinię wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego potwierdzającą przebieg dotychczasowych granic gminy lub gmin objętych wnioskiem z rejestrem granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego,
- 11) wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub gmin objętych wnioskiem uwzględniający infrastrukturę techniczną i społeczną, układ urbanistyczny i komunikacyjny, a także sposób zagospodarowania terenu,
- 12) rys historyczny gminy lub miejscowości objętej wnioskiem,
- 13) informacje dotyczące zabytków architektonicznych, kulturowych, wyznaniowych, charakteru i stanu technicznego zabudowy,
- 14) informacje dotyczące struktury zatrudnienia w gminie.

Choć rozporządzenie nie podaje konkretnych unormowań dostatecznie określających kryteria, to na jego podstawie można wnioskować, które dane są istotne w procesie formowania bądź przywracania praw miejskich danej miejscowości (Lisowska i Szmytkie, 2014, s. 21-22).

Tworzenie się miasta jest procesem długim, a jego ostateczny kształt przestrzenny i społeczny staje się wypadkową działań żywiołowych, ale i zaplanowanych, związanych z realizowaniem wielorakich idei i wartości. Tkanka miejska posiada wyraźne zasoby materialne i niematerialne, wytwarza elementy kultury, swoją strukturę społeczno-przestrzenną oraz wzory i zasady organizujące życie społeczne i miejskie przestrzeni. Miasto jest rozumiane jako dzieło zbiorowe, ukształtowane w długim, ale i żmudnym procesie budowania przestrzeni materialnej, układu powiązań społecznych, a w końcu także sfery znaczeń i symboli (Karwińska i Brzosko-Sermak, 2014, s. 16).

Na potrzeby dysertacji wydaje się najwłaściwsze, przyjęcie konkretnej definicji miasta. Za B. Jałowieckim można zgodzić się, iż miasto składa się z wielu powiązanych ze sobą elementów, których dokładne wyliczenie jest niemalże niemożliwe. Należy więc przyjąć pewną dowolną liczbę elementów (możliwie małą) i za ich pomocą opisać układ. Wydaje się, iż można zadowolić się pięcioma elementami: człowiek, instytucje, organizacje, wyposażenie techniczne oraz środowisko geograficzne.

Rysunek 1. Pięć elementów składających się na definicję miasta



Źródło: Jałowiecki B. (1967), *Socjologiczne aspekty struktury miasta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4, nr 29, s. 216.

Dlaczego wybrano akurat te elementy i co kryje się poza wymienionymi powyżej hasłami? Pojęcie „środowisko geograficzne” wydaje się być oczywiste. To wszystkie elementy, które zostały wytworzone przez przyrodę bez udziału człowieka, a więc: np. rzeźba terenu, nawodnienie, klimat. Wyposażenie techniczne stanowi natomiast suma elementów, które wytworzyła działalność człowieka, a więc: budynki, urządzenia komunikacyjne, urządzenia infrastruktury (sieć elektryczną, kanalizacyjną, wodociągową, gazową, ciepłą, telekomunikacyjną, pasy zieleni) itp. Człowiek rozumiany jest, według B. Jałowieckiego, jako istota psychosomatyczna, co także nie budzi, jak się zdaje, wątpliwości. Poważniejszy problem pojawia się wtedy, gdy ma się bliżej określić „instytucje” i „organizacje”. Instytucję można rozumieć jako zespół urzędów, w których pewni ludzie, wybrani członkowie grup, otrzymują uprawnienia do wykonywania czynności określonych publicznie i impersonalnie, dla zaspokojenia istniejących potrzeb jednostkowych i zbiorowych i dla regulowania zachowań innych członków grupy. Organizacją natomiast nazwiemy tylko taką instytucję, której zadaniem jest zarządzanie ludźmi i rzeczami w sposób skoordynowany (instytucją nazwać można w tym wypadku rodzinę, zrzeszenie religijne czy stowarzyszenie hobbystów, natomiast termin organizacja zarezerwowany jest dla takich instytucji, jak przedsiębiorstwo czy władza miejska). B. Jałowiecki zdaje sobie sprawę z nieostrości oraz dowolności takiego podziału, jednakże

uzyskane korzyści rekompensują przynajmniej w części istniejące wady. Wydaje się, że każda dowolnie mała część układu, jakim jest miasto, może znaleźć swoje miejsce w którymś z pięciu wyliczonych elementów (Tamże, s. 216-217).

Wśród rozmaitych kryteriów i stanowisk definicyjnych Czesław Stanisław Bartnik wskazał cztery nurty w myśleniu o mieście:

- 1) pejoratywna ocena miasta, które jest miejscem zaprzepaszczenia szczęścia, porządku i naturalnego życia; w tym nurcie apologizuje się życie wiejskie,
- 2) pozytywna ocena miasta wystawiana przez sfery rządzące, przemysłowców, socjalistów czy też futurystów; w opinii tych grup przyszłość człowieka jest w mieście,
- 3) poglądy marksistów i pomarksistów, oceniające miasto przeszłości jako moloch uciskający człowieka; miasto przyszłości natomiast będzie się rozwijać na bazie komunizmu i stanie się rajem dla proletariatu,
- 4) myśl chrześcijańska, według której właściwe miasto powstaje w wyniku współpracy człowieka z Bogiem (Bartnik, 1993, s. 51-52).

W obrębie różnorodnych nauk można przywoływać bez liku definicji miasta. Ich pełen przegląd i systematyka nie wydają się jednak w tym miejscu konieczne, ponieważ można je znaleźć w literaturze przedmiotu. Za B. Jałowickim można stwierdzić, że nie ma wątpliwości co do tego, że miasto, stanowiąc nagromadzenie budynków o różnym przeznaczeniu, wielorakich urządzeń technicznych, grup ludzkich, instytucji i organizacji, jest rzeczywiście tworem złożonym i to tak złożonym, że jego pełne opisanie nie wydaje się możliwe (Jałowicki, 1967, s. 215).

Miasta są bytami na tyle złożonymi, że niezbędne jest ciągle monitorowanie procesów, których są podmiotami, a także przemian w nich zachodzących. Jednak należy mieć na uwadze to, że procesy urbanizacji przebiegają inaczej na różnych kontynentach, w różnych okresach, zatem inaczej należałoby je analizować, interpretować i oceniać. Przykładem może być użyteczność pewnych pojęć – te które w XIX w. czy XX w. były używane, współcześnie odeszły w niepamięć: zmieniły znaczenie lub całkowicie na nim straciły.

Wyraz „metropolia” (gr. *metrópolis*; *meter* – matka, *polis* - misko) oznacza miasto macierzyste. Starożytna istota tego pojęcia wyrażała greckie miasto-państwo, które kolonizowało tereny zamorskie. W nowożytności wyłoniły się dwa jego wymiary. Jeden odnosił się do państwa imperialistycznego w stosunku do posiadłości kolonialnych za morzami, drugie do dużego (ważnego) miasta, będącego ośrodkiem władzy politycznej,

ekonomicznej lub ideologicznej, podlegającego mu obszarowi. Istotą metropolii była jej funkcja, a nie wielkość, wyrażana w liczbie ludności (Rykiel, 2014, s. 33). Pojęcie „metropolii” można spotkać w literaturze od najdawniejszych czasów historycznych. Jednak we współczesnym tego słowa znaczeniu słowo „metropolia” zaczęło być używane w nauce w XX wieku, przede wszystkim w Europie i USA (Sirojć, 2010, s. 226).

Współczesne próby zdefiniowania metropolii odwołują się – jak podkreśla Iwona Sagan – do struktury oraz powiązań funkcjonalnych miasta. W tym przypadku punkt ciężkości analiz przeniesiony jest z badawczej tradycji demograficznej, która skupia się na wielkości miasta mierzonej liczbą mieszkańców miasta, na podejście funkcjonalne, które traktuje miasto jako część większego systemu. Zdaniem badaczki żadne wielkości nie wydają się ostateczne bądź progowe w procesie rozwoju miast przez intensywność globalnych procesów urbanizacji (Sagan, 2017, s. 177). Nasuwa się natomiast pytanie, czy metropolia jest jeszcze miastem, czy już nową formą osadniczą, będącą zbiorem jednostek, konsumentów i użytkowników, rozlewającą się w przestrzeni, a co za tym idzie jej granice są trudno dostrzegalne? Istnieje ryzyko, iż miejsce to przybierać może postać sieci utworzonej przez zwarte relacje pomiędzy odległymi miejscami, jednocześnie osłabiając związki i relacje z otoczeniem (Jałowiecki, 2009, s. 7).

Zbigniew Rykiel współczesną metropolię określa jako miasto o funkcjach centralnych wysokiego rzędu hierarchicznego, o zasięgu co najmniej krajowym. Mowa tu przede wszystkim o funkcjach czwartego sektora gospodarki, a więc zarządzania, których nie należy mylić z administrowaniem. Jest to więc nowoczesna jednostka osadnicza, najczęściej będąca siedzibą międzynarodowych i krajowych (ale mających rozwinięte powiązania z zagranicą) firm i instytucji. Stanowi centrum środków masowego przekazu i węzeł sieci powiązań. Akcent należy położyć na kapitał, który w metropolii skupiony jest we wszystkich formach: ekonomicznej, finansowej, infrastrukturalnej, ludzkiej, społecznej, politycznej i kulturowej. Szczególne znaczenie ma dla koncepcji metropolii innowacyjność gospodarki. Poza metropolią rozciąga się przestrzeń zależna od niej (Rykiel, 2014, s. 34). Poziom rozwoju funkcji metropolitalnych i stopień rozwoju obszarów funkcjonalnych, a także poziom relacji i ich intensywność w stosunku do innych metropolii decyduje o randze metropolii, jej sile i zasięgu (Parysek, 2005, s. 224).

Jak słusznie zauważają Maciej Smętkowski, Bohdan Jałowiecki i Grzegorz Gorzelak w metropoliach, w odróżnieniu od miast epoki przemysłowej, nie produkuje się już w zasadzie towarów, ale świadczy usługi oraz wytwarza informacje. Znajdują się tam siedziby wielkich korporacji i stamtąd też płyną dyspozycje do zdelokalizowanych

ośrodków produkcyjnych. W metropoliach działają banki obsługujące korporacje, kancelarie prawnicze, doradcze oraz firmy zajmujące się marketingiem i reklamą. Są miejscem luksusowej konsumpcji mieszkańców i przybywających do metropolii gości, interesantów czy turystów. Nasuwa się przy tym dość oczywisty wniosek, że w wyniku tych procesów następuje silna segmentacja rynku pracy, podział na wysoko wykwalifikowanych, osiągających wysokie zarobki specjalistów i mało zarabiających, zagrożonych bezrobociem pracowników usług niskiej jakości, z których znaczna część pracuje w niepełnym wymiarze czasu. Wysoko wykwalifikowani specjaliści tworzą nową klasę społeczną tzw. klasę metropolitalną, która funkcjonuje przemiennie w skali ponadnarodowej, w sieci wzajemnie powiązanych metropolii (Smętkowski, Jałowiecki i Gorzelak, 2009, s. 6).

Funkcjonują różne klasyfikacje wyodrębniania metropolii. Michel Bassand wśród kryteriów, które powinny spełniać, wyróżnia: indywidualizm, kryterium wielkościowe (miasto koncentracji ludności, działalności, infrastruktury społecznej, kulturalnej i transportowej), tzw. „globalny horyzont”, czyli uczestnictwo w globalnych powiązaniach i przepływach migracyjnych. Ponadto modelowa metropolia charakteryzuje się funkcjonalnym wyspecjalizowaniem i zróżnicowaniem społeczeństwa, infrastruktury i przestrzeni, odgrywa istotną rolę w zarządzaniu dóbr, osób i informacji, usytuowaniem instytucji politycznych oraz kumulowaniem wszelkiego rodzaju konfliktów charakterystycznych dla współczesnych społeczeństw. M. Bassand podaje również kryterium zanieczyszczenia stanu środowiska oraz wdrażania największych strategii trwałego rozwoju (Bassand, 1993, s. 27-30; Kuć-Czajkowska, 2014, s. 66).

W warunkach polskich miasto powinno spełniać takie wymagania jak: wielkość⁵⁵, posiadanie znacznego potencjału ekonomicznego oraz silnie rozwiniętego sektora usług wyższego rzędu (m.in. wyższej edukacji i nauki, kultury, rozrywki, finansów i związane z informacją), wyróżnianie się dużym potencjałem innowacyjnym (jednostki naukowo-badawcze i rozwojowe), pełnienie funkcji o charakterze metropolitalnym (funkcje centralne wysokiego rzędu hierarchicznego, o co najmniej krajowym zasięgu), odgrywanie roli węzła w systemie powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz duża

⁵⁵ Przyjmuje się powszechnie, że jest to miasto liczące milion i więcej mieszkańców. Próg ten w przypadku metropolii regionalnych obniża się zazwyczaj do 500 000 (Smętkowski, Jałowiecki i Gorzelak, 2009, s. 4). Warto zaznaczyć, że na przełomie dziejów zmiana wielkościowa liczby ludności miast, które w swojej epoce można by uznać za metropolie oraz ich pozycja znaczeniowa ulegała znacznym przeobrażeniom. Tak np. w 1000 r. największe miasta liczyły 35-450 tys. ludności (Konstantynopol i Kordoba po 450 tys.), w 1400 r. to 70-275 tys. ludności (Paryż 275 tys., Mediolan 125 tys.), w 1700 r. to 124-700 tys. ludności (Konstantynopol 700 tys., Londyn 550 tys.), w 1900 r. to 940 tys. do 6,4 mln ludności (Londyn 6,4 mln, Paryż 3,3 mln), w 2000 r. 2-9 mln ludności (Moskwa 9 mln, Paryż 8,5 mln) (Zuzańska-Żyśko, 2016, s. 75).

dostępność w różnych skalach przestrzennych (w tym w skali międzynarodowej), stymulowanie rozwoju sieciowego modelu gospodarki i zarządzania (Markowski i Marszał, 2006, s. 12).

Struktura metropolii winna składać się z rdzenia miasta (tzw. ośrodka metropolitalnego lub miasta centralnego), a także obszaru metropolitalnego rozciągającego się w promieniu kilkudziesięciu kilometrów od granic miasta centralnego (Kuć-Czajkowska, 2014, s. 67). Zdaniem Elżbiety Zuzańskiej-Żyśko w literaturze przedmiotu pojęcie metropolii stosowane jest zamiennie z pojęciem ośrodek metropolitalny i można przyjąć, że forma ta jest poprawna (Zuzańska-Żyśko, 2016, s. 76).

Z występowaniem metropolii wiąże się kwestia metropolizacji, która tworzy metropolie, a one z kolei tworzą (metropolizują) obszar metropolitalny. Zdaniem Tadeusza Markowskiego i Tadeusza Marszała występowanie metropolii jest warunkiem uruchomienia procesu metropolizacji otaczającej metropolię (Markowski i Marszał, 2006, s. 11). Należy podkreślić, że metropolizacja to proces o wyraźniejszych aspektach jakościowych niż ilościowych.

E. Zuzańska-Żyśko zakłada, że konstatacja geografii osadnictwa wyraźnie pokazuje, iż ewolucja miasta w metropolię rozumiana jest jako wyższa faza rozwoju miejskiego. W kontekście metropolizacji (przestrzennej, funkcjonalnej i sieciowej), metropolie odznaczają się określonymi cechami:

- 1) demograficznymi (znaczny potencjał ludnościowy, duża gęstość zaludnienia, duża ruchliwość przestrzenna ludności),
- 2) fizjonomicznymi (luksusowe przestrzenie konsumpcyjne – ulice i centra handlowe, nowatorskie projekty funkcjonalno-przestrzenne, rewitalizacyjne),
- 3) przestrzennymi (obecność rdzenia i zaplecza obszaru metropolitalnego, tworzenie rozległych struktur zurbanizowanych),
- 4) społecznymi (różnorodność kulturowa, społeczna, rasowa, etniczna, obecność klasy kreatywnej i metropolitalnej, wysoki kapitał społeczny),
- 5) gospodarczymi (rynek pracy związany z usługami, funkcje metropolitalne, koncentracja firm globalnych i korporacji międzynarodowych, instytucji centralnych, naukowo-badawczych i innowacyjnych, znaczący udział kadry kierowniczej i menadżerskiej w strukturze zatrudnienia, obiekty turystyczne i dobra kultury o randze światowej, zróżnicowana i rozwinięta infrastruktura transportowa),
- 6) sieciowymi (koncentracja firm o zasięgu globalnym i międzynarodowym, powiązania i współzależności gospodarcze firm) (Zuzańska-Żyśko, 2016 s. 78).

W najbardziej ogólnym i najprostszym ujęciu metropolizacja oznacza - jak ujmują ją Anna Karwińska, Michał Kudłacz i Konrad Sarzyński – wzrost znaczenia metropolii w skali danego obszaru. Wiąże się to przede wszystkim ze wzmagającym się udziałem ośrodków miejskich uznanych za metropolie w dynamizowaniu rozwoju danego obszaru. Nie chodzi więc o stopniowo postępującą dominację nad strukturą bazy ekonomicznej, ale o dominację nad siłami motorycznymi rozwoju. Może jednak dowodzić także częściowego przejmowania wzorców i funkcji typowych dla metropolii przez szersze terytoria (Karwińska, Kudłacz i Sarzyński, 2020, s. 41).

Proces metropolizacji wiąże się z przekształceniami w gospodarce, w sposobie wytwarzania przestrzeni, w społeczeństwie i kulturze, które polegają na równoległym występowaniu takich zjawisk jak:

- 1) koncentracja wzrostu gospodarczego i miejsc pracy, w tym o najwyższej jakości, na obszarach znajdujących się w sieci międzynarodowych powiązań;
- 2) despecjalizacja gospodarki regionalnej i miejskiej, która wynika z wyraźnej dominacji sektora usług, a różnice międzyregionalne widoczne są bardziej w jakości zatrudnienia niż w specyfice sektorowej;
- 3) wzrost różnic między centrami i peryferiami oraz częstotliwość i gęstość poziomych relacji między metropoliami;
- 4) powiększanie się nierówności między regionami i miastami oraz wewnątrz stref metropolitalnych;
- 5) nasilające się zróżnicowanie czasoprzestrzenne między jednostkami (ruchliwość mieszkaniowa - a przede wszystkim okazjonalna części mieszkańców - wzrasta bardzo szybko, inni są coraz bardziej przywiązani do swoich miejsc bez perspektyw na jakąkolwiek zmianę) (Smętkowski, Jałowicki i Gorzelak, 2009, s. 8-9).

Istota procesu metropolizacji polega na zmianie relacji między metropolią a bezpośrednim otoczeniem lub zerwaniu więzi między nimi na korzyść konkurencji i współpracy z innymi metropoliami. W ten sposób ich działalność usługowa ulega umiędzynarodowieniu. Metropolie charakteryzują się więc nieciągłością wykorzystania przestrzeni, konkurencyjnością i współpracą z innymi podmiotami globalnej gospodarki oraz życia społecznego i politycznego (Sirojć, 2010, s. 226). Socjologowie wskazują na coraz silniejszą terytorializację procesów rozwojowych na całym świecie, która jest wynikiem globalizacji i wytwarzanej przez nią rywalizacji ekonomicznej w wymiarze regionalnym. Dlatego w analizach podkreśla się wagę konkurencyjności układów regionalnych i lokalnych, ulegającej w obecnej dobie istotnym zmianom. Innowacyjność

jako napęd gospodarki współczesnej urzeczywistnia się w nielicznych ośrodkach. Efektem tego procesu jest zjawisko metropolizacji (Kolasa-Nowak, 2011, s. 73).

Proces metropolizacji, uznawany jest za jeden z ważniejszych aspektów współczesnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie sposób uniknąć jednak problemów, jakich przysparza mieszkańcom metropolizowanych obszarów (np. niewydolności układów komunikacyjnych czy zanieczyszczeń środowiska). Mimo, iż metropolie swoje podłoże mają w miastach, to B. Jałowiecki uzmysławia, że postępująca metropolizacja prowadzi do pogłębiania się różnic między metropolią a miastem. Dotychczas miasto było zwarte i miało granice, natomiast współczesna metropolia rozlewa się w przestrzeni, a jej granice są trudno dostrzegalne. Miasto jest zbiorowością obywateli, a metropolia jest zbiorem jednostek, konsumentów i użytkowników. Miasto było związane z otaczającym je regionem (jak *polis* czy miasto w XIX-wiecznym państwie narodowym), metropolia jest węzłem światowej sieci, osłabia związki z otaczającym obszarem (ale pozostaje w relacji z innymi metropoliami, nawet na odległych kontynentach). Miasto było przestrzenią dla działalności wspólnot ludzkich, metropolia jest obszarem działania anonimowych sił, przybiera postać sieci utworzonej przez ścisłe relacje między odległymi miejscami⁵⁶. Współczesna metropolia w coraz mniejszym stopniu przypomina miasto, a tym samym przestaje być przestrzenią dla obywateli. B. Jałowiecki określa te nowe struktury „amorficznymi obszarami zurbanizowanymi”, które tylko „z przyzwyczajenia, a tak naprawdę z braku adekwatnego języka” nazywane są miastami. Metropolie stają się „ogniwami sieci, nad którą nikt już nie sprawuje kontroli”, natomiast aktorzy polityczni prowadzą w nich gry, w których „reguły są niejasne” i wydają się być „nieprzestrzegane”. Jak słusznie podsumowuje Marek Pająk powiązania globalne mieszkańców metropolii mogą spowodować atrofię lojalności wobec lokalnych wspólnot (Jałowiecki, 2009; Pająk, 2013, s. 13).

Dla kraju i regionu, w którym rozwija się metropolia przynosi ona gros wymiernych korzyści. Jacek Lendzion określa je w dwóch kategoriach: po pierwsze są one ośrodkami o największym potencjale i dużej dynamice gospodarczej i naukowo-technologicznej, a także społecznej i kulturalnej. Stanowią więc czynnik stabilności gospodarki kraju (i nie tylko tej sfery aktywności). Decyduje o tym liczba powiązań gospodarczych, wielkość obrotów w sieci międzynarodowej, relatywnie mało zależnych od bieżącej sytuacji

⁵⁶ Por.: Jałowiecki B., Szczepański M. (2002), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 210.

politycznej i finansowej państwa. Drugi czynnik jest natomiast związany z funkcją ułatwiania kontaktów z układami informacyjnymi, technologicznymi i innymi społeczno-kulturowymi układami na zewnątrz. Metropolie przyciągają nowoczesne czynniki rozwoju i inwestycji, są atrakcyjne dla różnych aktorów. W tym znaczeniu metropolizacja to proces, który polega na otwieraniu się struktury miejskiej na relacje z całym kontynentem, a nawet światem, na budowaniu coraz silniejszych związków tego typu. Przyczyną tych zmian jest postępująca globalizacja. Główne miasta stają się węzłami sieci przepływów finansowych, handlowych, kulturalnych, informacyjnych i naukowych o zasięgu ponadregionalnym i ponadnarodowym (Lendzion, 2004, s. 5).

Michel Bassand stwierdza, że chociaż metropolia ma z całą pewnością formę i strukturę, to najważniejsze są procesy wokół niej, stąd coraz powszechniejsze zainteresowanie metropolizacją. Metropolie bowiem wciąż się przekształcają – zarówno w swojej całości, jak i w relacjach z innymi metropoliami. Jasne jest, że kształtowanie się metropolii oraz proces metropolizacji nie oznacza, że nie ma już miast i procesów urbanizacyjnych. Nadal się one dokonują, jednak to metropolizacja ma współcześnie charakter dominujący. Przekształcenia przestrzeni polegają na rozciąganiu się stref podmiejskich i przedmiejskich, powstawaniu aglomeracji miejskich o liczbie ludności zbliżonej do miliona (bądź go przekraczającej), a także na kształtowaniu się szkieletu światowej metropolii. Proces metropolizacji na tym się nie kończy, powoduje on bowiem zmiany całej tkanki społecznej i miejskiej, nie tylko metropolii, ale też aglomeracji miejskich i regionów zależnych od niej. Wynika z tego, że metropolizacja oznacza zmianę społeczeństwa (Jałowiecki i Szczepański, 2010, s. 213).

Metropolizacja jest procesem społecznym o kluczowym znaczeniu, tak w sensie poznawczym, jak i praktycznym. Jej adekwatne poznanie staje się warunkiem racjonalnej polityki społecznej w skali państwa, regionów i samych metropolii.

2. Proces metropolizacji po 1989 roku

W dobie globalizacji pojęcie „metropolia” stało się terminem nader popularnym. Jednocześnie faktem jest, że ta swoista moda sprawiła, iż większość dużych miast w Polsce aspiruje do bycia metropolią, a w zasadzie do bycia nazywanym metropolią, niezależnie od tego, czy faktycznie pełni funkcje metropolitalne.

Historia państwa polskiego pokazuje, że miasta kształtowały się przez wieki w stosunkowo niekorzystnych realiach. Przez większość czasu społeczeństwo polskie zachowywało charakter chłopsko-ziemiański, a procesy urbanizacyjne były znacznie wolniejsze na ziemiach Rzeczypospolitej niż na obszarach zachodniej części Europy. Nawet wiek XIX, który w wielu miejscach przyniósł przyspieszenie rozwojowe, nie był pod tym względem łaskawy dla polskich miast, znajdujących się przecież pod panowaniem trzech zaborców (miasta polskie znajdowały się na peryferiach imperiów zaborczych, co osłabiało ich możliwości rozwoju gospodarczego, a zarazem były postrzegane jako miejsca „obce”). Okres po odzyskaniu niepodległości był natomiast zbyt krótki na nadrobienie powstałych zapóźnień. Późniejsze marzenia dotyczące perspektyw rozwojowych po 1945 r., które związane były z intensywną polityką industrializacji, nie zostały zrealizowane, gdyż przyjęta dla krajów socjalistycznych ścieżka urbanizacyjna była daleka od doskonałości (Karwińska, Kudłacz i Sarzyński, 2020, s. 74).

Jak zauważa Przemysław Śleszyński „nowa doktryna polityczno-ekonomiczna zakładała likwidację zacofania gospodarczego poprzez silne uprzemysłowienie i tym samym zmiany w organizacji przestrzennej działalności ludzkiej. W kraju dotychczas rolniczym (w 1939 r. sektor agrarny koncentrował około 60% zatrudnienia) musiało to pociągać za sobą silne migracje ze wsi do miast, gdzie lokalizowano nowe zakłady przemysłowe. Powstało olbrzymie zapotrzebowanie na mieszkania, właściwie nigdy nie zaspokojone”⁵⁷ (Śleszyński, 2018, s. 46). Niejednokrotnie jednak okazywało się, że miasta charakteryzujące się mało zróżnicowanymi gospodarkami, za to często zależne od jednego lub kilku dużych zakładów przemysłowych, w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych stawały się nieelastyczne lub nieprzystosowane do zmieniającej się sytuacji. Problem ten najmocniej dotykał najmniejszych miast, gdzie upadek jedyne go dużego zakładu stawał się przyczyną degradacji zarówno danego ośrodka, ale i regionu otaczającego (Tamże, s. 49).

⁵⁷ Przemieszczenia ludności ze wsi do miasta spowodowały, że w 1966 r. liczba ludności mieszkającej w miastach przekroczyła liczbę ludności żyjącej na wsi. Przemieszczenia ze wsi do miasta miały w znacznym stopniu charakter regionalny, to znaczy polegały na migracji do znajdującego się najbliższego większego miasta. Zdarzały się też przemieszczenia międzyregionalne bądź międzymiejskie, jednak głównie obszary metropolitalne Warszawy, Górnego Śląska i Trójmiasta przyciągały imigrantów z całej Polski. Można zauważyć, iż przemieszczenia ludności związane z procesem urbanizacji przyczyniły się do tego, że w okresie PRL wzrost liczby ludności dotyczył przede wszystkim obszarów miejskich, a liczba ludności na obszarach wiejskich pozostawała prawie niezmienną – szerzej o tym okresie zob.: Węclawowicz G., Łotocka M., Baucz A. (2010), *Rozwój miast w Polsce. Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 10-12.

Wydarzenia roku 1989, do których jako najważniejsze, należy zaliczyć Obrady Okrągłego Stołu, zapoczątkowały proces zmian ustrojowych w Polsce. Przejście od gospodarki socjalistycznej, centralnie sterowanej, do kapitalistycznej gospodarki wolnorynkowej sprawiło, że w efekcie wszystkie układy terytorialne państw dawnego bloku wschodniego zaczęły funkcjonować w ramach konkurencyjnej gospodarki informacyjnej. Przekształcenia przestrzeni miast socjalistycznych stanowiły wypadkową całkowitej przebudowy systemu instytucjonalnego tworzącego ogólne ramy rozwoju, a także związanych z tym zmian w sferze społeczno-gospodarczej, kulturowej i politycznej. Doprowadziło to do ewolucji struktury przestrzennej tych miast, co było wyjątkowo dobrze widoczne w przypadku największych ośrodków (Smętkowski, Celińska-Janowicz i Wojnar, 2019, s. 115). Fakt ten jest o tyle istotny, że proces metropolizacji zupełnie inaczej przebiegał w krajach wysokorozwiniętych, a inaczej w krajach postsocjalistycznych, co obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Wybrane różnice między metropolią kraju wysokorozwiniętego (przykład metropolii zachodnioeuropejskiej) i kształtującą się metropolią kraju postsocjalistycznego (przykład Warszawy)

Metropolia kraju wysokorozwiniętego	Metropolia postsocjalistyczna
Gospodarka	
Centrale korporacji transnarodowych	Filie korporacji transnarodowych
Centrale globalnych usług informacyjnych	Filie globalnych usług informacyjnych
Zakończona dezindustrializacja – rozwinięty przemysł wysokiej techniki, silne powiązania nauki z biznesem	Opóźniona dezindustrializacja – słabszy rozwój przemysłu wysokiej techniki, słabe powiązania nauki z biznesem
Rozwinięte przemysły kreatywne	Rozwijające się przemysły kreatywne
Rozwój rodzimego kapitału handlowego	Dominująca rola zagranicznych sieci handlowych w handlu detalicznym
Spółeczeństwo	

Klasa metropolitalna – duża mobilność	Klasa metropolitalna – mała bądź średnia mobilność
Duża liczba zagranicznych emigrantów zarobkowych	Mała liczba zagranicznych emigrantów zarobkowych
Rozwarstwienie na rynku pracy	Niewielkie rozwarstwienie na rynku pracy
Przestrzeń	
Utrwalony mechanizm renty gruntowej	Mechanizm renty gruntowej ograniczony przez nieuregulowane kwestie własnościowe
Funkcjonalny system planistyczny	Dysfunkcjonalny system planistyczny
Kontrolowany rozwój dużych obiektów handlowych	Dynamiczna ekspansja handlu wielkopowierzchniowego i jego decentralizacja
Policentryczna struktura przestrzenna powiązana z systemem transportowym	Amorficzna struktura przestrzenna w warunkach słabo rozwiniętego systemu transportowego

Źródło: Smętkowski M., Celińska-Janowicz D., Wojnar K. (2019), *Nowe przestrzenie gospodarcze metropolii. Struktura, funkcje i powiązania obszarów biznesu w Warszawie*, EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 116.

W gospodarce industrialnej związku między miastem i otaczającym go regionem były stosunkowo silne. Miasto eksportowało do regionu przetworzone produkty i usługi wyższego rzędu na potrzeby swojej gospodarki. Region natomiast był zapleczem zasobów prostych: nisko kwalifikowanej siły roboczej, produktów żywnościowych, surowców itd. Związki miasta z gospodarką światową ograniczone były przede wszystkim do wymiany dóbr przemysłowych. W gospodarce postindustrialnej związku pomiędzy metropolią i regionem uległy osłabieniu. Do rozwoju metropolii potrzebne stały się inne zasoby, niewystępujące w otoczeniu regionalnym (Budner, 2008, s. 7).

W początkowym okresie wyrazem samorządu były tylko podstawowe jednostki – gminy. Jak zauważają P. Antkowiak i R. Kmiecik, rola ośrodków wielkomiejskich od początku reform samorządowych była niezwykle ważna, niemniej niedostrzeżona w początkowej fazie. Na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. wielkie miasta miały taki sam status jak małe gminy, co było powodem ich dysfunkcyjności oraz

powodowało brak możliwości rozwoju. Skala zadań stojących przed dużymi miastami była całkowicie inna niż przed małymi gminami (Antkowiak i Kmiecik, 2017, s. 93).

W związku z powyższym, za Stanisławem Michałowskim, można stwierdzić, że twórcy pierwszego etapu reformy administracji państwowej nie wyznaczyli specjalnej roli dla miast. Wprawdzie wyjątkiem była Warszawa, która uzyskała odrębne uregulowania w ustawie z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy⁵⁸, jednak miasto posiadało podobny zakres zadań do realizacji co przeciętna polska gmina. Czołowi przedstawiciele reform samorządowych z lat 90. XX w. w tamtym okresie nie analizowali potencjalnej roli, jaką miały odegrać w przyszłości duże miasta jako wspólnoty lokalne czy też formy samoorganizacji społeczeństwa (Michałowski, 2014, s. 275-281).

Pierwsze prace nad statusem miast były, *de facto*, możliwe dopiero po utworzeniu gabinetu przez premier Hannę Suchocką. Zespół Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, kierowany przez Michała Kuleszę, przygotował dwie wersje podziału państwa na powiaty w oparciu o kryteria obiektywne z uwzględnieniem odrębnego statusu większych miast. W tamtym czasie władze samorządowe wielu miast przedstawiły postulaty, które dotyczyły zwiększenia uprawnień w zakresie realizowanych zadań i ich ustroju (Tamże, s. 284). W 1993 r. rozpoczęły się prace nad „Miejskim programem pilotażowym”, z którym wiązano nadzieje na zintegrowanie zadań i finansów na terenie największych polskich miast oraz ustalenie jasnego podziału zadań i odpowiedzialności pomiędzy administracją rządową i samorządową (Antkowiak i Kmiecik, 2017, s. 93).

Istotny z punktu widzenia dużych miast był rok 1995, kiedy to zostały wprowadzone w życie dwie ustawy: z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw⁵⁹ oraz ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych⁶⁰. Pierwsza porządkowała ustrój gmin (szczególnie ważne znaczenie miała zmiana statusu organu wykonawczego, czyli zarządu). Drugi akt prawny z 1995 r. był kontynuacją programu pilotażowego - 46 dużych miast, które wcześniej zaakceptowały program pilotażowy zdecydowanie poszerzyło pakiet realizowanych zadań własnych i zleconych. Ustawa pozwalała miastom i związanymi z nimi gminom tworzyć miejskie strefy usług publicznych, mogące realizować zadania na obszarze uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej (ta inicjatywa nie spotkała się jednak z entuzjazmem

⁵⁸ Dz. U. 1990, nr 34, poz. 200.

⁵⁹ Dz. U. 1995, nr 124, poz. 601.

⁶⁰ Dz. U. 1995, nr 141, poz. 692.

władz miejskich, strefy formalnie rozwiązano z końcem 1998 r.) (Michałowski, 2014, s. 285). W dniu 1 stycznia 1999 r. swoją działalność rozpoczęły powiaty.

Zdaniem Beaty Słobodzian miasta różnie radziły sobie z nowymi obowiązkami – w lepszej sytuacji były te, które wcześniej uczestniczyły w programie pilotażowym oraz działały w oparciu o ustawę z 1995 r. (Słobodzian, 2011, s. 162). Według H. Izdebskiego ustawodawca nie wziął pod uwagę szczególnych problemów zadań i ustroju dużych miast. Miały one bowiem odgrywać swoją rolę w realizacji zadań zdecentralizowanej administracji publicznej i zmodyfikowanym systemie politycznym, jednak rola ta była tylko konsekwencją zrealizowania trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, a nie przyznania im strategicznej pozycji w rozwoju utworzonych regionów i całego państwa (Izdebski, 2006, s. 197; Michałowski, 2014, s. 286). Aglomeracje miejskie w latach 90. XX w. znalazły się pod dużą presją wymuszonych procesów restrukturyzacyjnych, odciskających piętno na strukturze gospodarczej i przestrzennej miast różnej wielkości i rangi. Miały one charakter najczęściej niekontrolowany, a wpływ władz lokalnych na nie bardzo często był ograniczony. W przypadku wielu miast niewidoczna była perspektywa nowych idei i innowacyjnych projektów oraz przypadków wykorzystywania instrumentów umożliwiających harmonijne przejście od gospodarki industrialnej do kapitalistycznej – od bazującej na eksploatacji i przetwórstwie surowców do kreatywnej, opartej na nauce i kulturze (Klasik, Drobniak i Wrana, 2014, s. 9).

Mimo, iż tematyka miejska pojawiała się długo przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej, to prace dotyczące metropolizacji, obszarów metropolitalnych i metropolii przed tym okresem (przed 1990 r.) mogły mieć zgoła tylko teoretyczny wymiar, a nie aplikacyjny. Problematyka aglomeracji miejskich była do tej pory ważnym elementem badawczym. Faktyczne pojawienie się złożonych obszarów osadniczych dużych miast, silnych powiązań wewnętrznych i zewnętrznych oraz funkcji metropolitalnych na miarę współczesnych obszarów metropolitalnych nastąpiło po 2000 r. i to, co warto podkreślić, ze zmienną siłą na terenie całej Polski (Zuzańska-Żyśko, 2016, s. 51).

Za Jakubem Szlachetko można stwierdzić, iż „ojcowie-założyciele» III RP, jej reformatorzy, zapoczątkowali proces transformacji ustrojowej, który w pewnym momencie zatrzymał się. Zdecydowanym i śmiałym decyzjom o odtworzeniu systemu samorządu terytorialnego nie wtórowały dalsze, niezbędne dla sprawnego zaspokajania potrzeb społecznych i funkcjonowania aparatu administracyjnego metropolii – w szczególności w zakresie zarządzania obszarami funkcjonalnymi największych miast czy poprzez wykorzystanie pojęć z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej i urbanistyki. Choć

w dyskursie naukowym i publicznym problematyka ta jest ciągle obecna, stan prawny – w ujęciu systemowym – nie uległ zmianie” (Szlachetko, 2021, s. 16).

Od 1998 r., jak zauważa Łukasz Mikuła, kilka razy próbowano stworzyć prawne ramy dla zintegrowanego zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi, niemniej żaden ze zgłoszonych projektów tzw. ustawy metropolitalnej nie przeszedł pełnej drogi legislacyjnej. Na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim dwa projekty z 2009 r.: projekt ustawy o polityce miejskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (opracowany przez Konwent Marszałków Województw w styczniu 2009 r. – projekt „marszałkowski”) oraz projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (8 maja 2009 r.). Oba projekty przedstawiały dwa całkowicie odmienne modele zarządzania metropolitalnego – inaczej rozkładały akcenty polityczne w ramach zarządzania obszarem metropolitalnym (Mikuła, 2013, s. 202).

Warto podkreślić, że problematyka związana z rozwojem polskich obszarów metropolitalnych została dostrzeżona w przyjmowanych dokumentach strategicznych⁶¹. Idea tworzenia się metropolii w Polsce ma natomiast szeroką literaturę. Szczególnym przedstawicielem tej idei była z pewnością Unia Metropolii Polskich, prezentująca praktycznie od początku lat 90. koncepcje rozwoju Polski w oparciu o dwanaście miast: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę oraz Wrocław.

O tym, że w Polsce zaczęły się kształtować procesy metropolizacyjne zdecydowało, w opinii E. Zuzańskiej-Żyśko, nakładanie się wielu czynników, które można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do pierwszych należałoby zaliczyć:

- 1) transformację gospodarczą oraz wprowadzenie zasad wolnorynkowych (ich pochodną był wzrost gospodarczy, wzrost zamożności społeczeństwa oraz uruchomienie fundamentalnych zasad gospodarczych),
- 2) stopniowe przechodzenie gospodarki z industrialnej w postindustrialną (co było związane z rozwojem sektora usługowego),
- 3) przyspieszenie tempa motoryzacji indywidualnej,
- 4) „politykę miejską” (zwrócenie uwagi na kwestię metropolii jako biegunów wzrostu, ujęcie tego problemu w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Strategii Rozwoju Regionalnego do 2020 r.).

⁶¹ Tematyka ta zostanie szerzej omówiona w kolejnym podrozdziale.

Do najważniejszych czynników zewnętrznych zdaniem wymienionej wyżej badaczki można zaliczyć:

- 1) zagraniczne inwestycje gospodarcze (dzięki nim Polska i miasta regionalne, zostały włączone w sieć firm międzynarodowych i globalnych koncernów),
- 2) globalizację gospodarki (w tym nowy model organizacji przestrzeni i zarządzania),
- 3) dopływ kapitału z zewnątrz przez dofinansowanie infrastruktury miejskiej i transportu oraz rewitalizację starych przestrzeni,
- 4) wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. i stopniowe dostosowywanie przepisów prawnych i dyrektyw,
- 5) zbieranie danych statystycznych porównywalnych z państwami europejskimi (przyczyniło się to do diagnozy stanu polskich miast głównie na tle Europy),
- 6) swobodny dostęp do Internetu, telefonii komórkowej i środków komunikacji, a także swoboda przemieszczania się na dalekie odległości, przede wszystkim dzięki transportowi lotniczemu (Zuzańska-Żyśko, 2016, s. 53).

Koncentrując się na sytuacji w polskich miastach na początku XXI w., Jacek Kotus wskazuje najważniejsze problemy rozwojowe (w znacznym stopniu niezależne od wielkości ośrodka), dotyczące czterech podstawowych płaszczyzn:

- 1) sfery społeczno-kulturalnej (m.in. bezrobocie, oświata, brak dostępu do odpowiedniej opieki medycznej, brak terenów rekreacyjnych i sportowych oraz kulturalnych, zjawiska patologiczne),
- 2) sfery gospodarczo-infrastrukturalnej (m.in. niedostatki technicznej infrastruktury komunalnej, budżet gminy, brak terenów pod inwestycje, niedostatek mieszkań, brak zaplecza dla biznesu, promocja),
- 3) sfery urbanizacyjno-przestrzennej (np. zły stan dróg, niedostatki transportu, brak centrum, zaniedbane dzielnice, zaniedbania w sferze ład estetycznego, brak planów miejscowych),
- 4) sfery środowiskowej i przyrodniczej (m.in. zła gospodarka odpadami, zagrożenia dla zdrowia związane ze stanem środowiska naturalnego, zaniedbania i niedostatek zieleni miejskiej, niski poziom świadomości ekologicznej, zanieczyszczenia powietrza) (Kotus, 2002, s. 305).

Przemysław Śleszyński ocenia, że pomimo korzystnego historycznego wykształcenia się pełnej sieci miast (dość równomiernie rozmieszczonych geograficznie), polski system osadniczy po 1990 r. pozostaje w stanie coraz większej nierównowagi. Następuje znaczna dywergencja zasobów kapitałowych i ludzkich, potęgujące problemy

demograficzne, społeczne i ekonomiczne, zwłaszcza na peryferiach miast. Dzieje się tak na skutek tendencji polaryzacyjnych, polegających przede wszystkim na koncentracji zasobów i potencjałów w największych ośrodkach, w tym w Warszawie, oraz reorganizacji, w tym destrukcji powiązań funkcjonalnych pomiędzy ośrodkami różnego typu (Śleszyński, 2017, s. 566).

Jak w związku z tym kształtują się procesy metropolizacyjne poszczególnych miast polskich? Należy zaznaczyć, że precyzyjna identyfikacja ośrodków metropolitalnych w Polsce wymaga przeprowadzenia szczegółowych badań, na podstawie jasnych kryteriów. Bez takich badań można jedynie generalizować, które miasta podlegają procesom metropolizacji lub mają wykształcone funkcje metropolitalne. Analizując bogatą literaturę dotyczącą zagadnienia metropolii (tak krajową, jak i zagraniczną), nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wiele kontrowersji wzbudza sama identyfikacja ośrodków pełniących funkcje metropolitalne (Szymkie, 2013, s. 40).

W ujęciu całościowym, łączącym wyjściowy poziom rozwoju polskich regionów oraz biorącym pod uwagę jej przebieg w poszczególnych regionach, można wskazać, że dwa wymiary najsilniej współcześnie różnicują polską przestrzeń i wpływają na procesy rozwoju regionalnego, które zachodzą na tyle nierównomiernie, że różnice międzyregionalne dość szybko się powiększają:

- 1) wielkie miasta – reszta kraju. Ten nowy wyraz tradycyjnego podziału na miasto i wieś sprawił, że obecnie nie sam status miasta i dominacja pozarolniczych sektorów gospodarki jest wyznacznikiem zdolności do rozwoju, bowiem jedynie miasta wielkie, o zróżnicowanej strukturze gospodarki, połączone z Europą względnie dobrą infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną, bogato wyposażone w różnorodne instytucje – w tym placówki badawczo-rozwojowe, zamieszkiwane przez ludność dość dobrze wykształconą, są w stanie nawiązać kontakty z konkurencyjną gospodarką globalną. Rozprzestrzenianie rozwoju z wielkiego miasta do jego otoczenia nie przekracza promienia 30 km (tak jest w przypadku Warszawy, w przypadku pozostałych dużych miast jest to odległość prawdopodobnie mniejsza), a w promieniu 50-100 km dominują efekty „wymywania” zasobów z regionu metropolitalnego do ośrodka centralnego;
- 2) wschód - zachód. Jest to wymiar silnie uwarunkowany historycznie. Od średniowiecza zachodnia część obecnych ziem polskich była wyżej rozwinięta niż wschodnia. Podział ten pogłębiły zabory, których granice są do dziś widoczne w przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju. Po 1990 r. Polska wschodnia, której

potencjał w znacznej części znajduje się w fazie przedprzemysłowej, zapłaciła mniejszą cenę za zmiany strukturalne (w okresie 1990-1992), ale też po 1992 r. wykazywała znacznie mniejszą zdolność do sprostania wymogom w otwartej, konkurencyjnej gospodarce opartej na wiedzy. Obecny regres niektórych polskich regionów wschodnich jest w znacznej części wynikiem owego zapóźnienia strukturalnego i niezdolności polskich regionów wschodnich do sprostania wymogom współczesnej, otwartej gospodarki⁶².

Dominację tych dwóch wymiarów polaryzujących polską przestrzeń można uzasadnić, odwołując się do zależności kształtujących współczesny model rozwoju. Podział na wielkie miasta i obszary pozametropolitalne jest wynikiem zmiany w paradygmacie postępu. W poprzednim modelu, w którym wiodącą rolę w procesie wzrostu pełnił przemysł, w Polsce, podobnie jak i w wielu innych państwach, występował syndrom urbanizacja – uprzemysłowienie - korzystne warunki życia. Był to okres, w którym udział pracujących w przemyśle stanowił ponad 40% całej liczby pracujących (przy udziale rolnictwa podobnym do dzisiejszego). O poziomie i tempie rozwoju decydował poziom uprzemysłowienia i tempo wzrostu produkcji tego sektora (Smętkowski, Jałowiecki i Gorzelak, 2009, s. 23).

Rację zdają się mieć Tadeusz Marszał i Tadeusz Markowski, którzy twierdzą, że wprowadzenie pojęcia metropolii w odniesieniu do największych polskich miast jest słuszne. Z tego faktu wynika, iż termin ten został już przyjęty i rozpowszechniony, należy go więc zaakceptować z warunkiem, że powinien on odnosić się nie tyle do miast największych, ile raczej do tych, które są najważniejsze pod kątem pełnionych funkcji oraz że miasta polskie mają jedynie charakter metropolii krajowych (regionalnych), a nie globalnych. Warto przypomnieć, że poza Warszawą w Polsce nie ma ośrodków o funkcjach decyzyjnych na światową skalę, dlatego też stosowanie pojęcia „metropolia” w odniesieniu do wielu współczesnych miast jest sprawą dyskusyjną (Markowski i Marszał, 2006, s. 11).

Podobnego zdania jest B. Jałowiecki: „biorąc pod uwagę kryteria zaliczania miast do metropolii, należy zauważyć, że właściwie żadne polskie miasto, łącznie z Warszawą, nie spełnia wszystkich tych warunków. W stosunku do polskich miast należy podane kryteria relatywizować zarówno jeśli chodzi o cechy sieci osadniczej, jak i poziom rozwoju gospodarczego kraju i analizować jeszcze nie tyle stan, co proces metropolizacji” (Jałowiecki, 2000, s. 21).

⁶² Zob. też: Kolasa-Nowak A. (2011), *Polska Wschodnia w socjologicznych analizach zróżnicowania regionalnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, VOL. XXXVI, 2, Lublin.

Sieć osadnicza państwa jest względnie zrównoważona i nie występuje w nim zjawisko dużej koncentracji ludności w stolicy (liczba ludności Warszawy jest zaledwie dwa razy większa niż drugiej co do liczebności Łodzi). Bohdan Jałowiecki podkreśla, że w sieci osadniczej Polski istnieje kilkanaście miast, które są lepiej lub gorzej rozwinięte pod kątem pełnienia funkcji ośrodków regionalnych, mają też nierówną rangę mierzoną tak liczbą ludności, jak i potencjałem. B. Jałowiecki wyróżnia sześć wiodących miast stanowiących ośrodki regionalne: Warszawę, Poznań, Kraków, Wrocław, Łódź i Trójmiasto. W dalszej kolejności: Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice i Białystok. Wśród potencjalnych metropolii jedynie Warszawa ma nieco lepiej rozwinięte funkcje metropolitalne. Trudno jednak powiedzieć, żeby któraś z nich była w pełni rozwinięta (Jałowiecki, 2000, s. 26-27)⁶³.

Podobnego zdania są T. Marszał i T. Markowski, przestrzegający jednak, iż należy zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo pogłębiającej się deprecjacji koncepcji metropolizacji. Zaliczenie do grona metropolii zbyt słabych z punktu widzenia rozwoju funkcjonalnego miast będzie powodowało zamieszanie pojęciowe i brak zróżnicowania miast większych i średnich a metropolii. Wyróżniają oni następujące ośrodki metropolitalne: Warszawę, a dalej kolejno: Kraków i Trójmiasto, Łódź, Górny Śląsk (konurbacja katowicka⁶⁴). Zdecydowanie gorzej wypadają jako potencjalne metropolie: Szczecin i Lublin, Białystok, Rzeszów i aglomeracja bydgosko-toruńska (Markowski i Marszał, 2006, s. 13).

Także w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 jedynie Warszawa została wymieniona jako ukształtowany obszar metropolitalny. Wśród pretendentów do tego miana wymieniono jednak m.in. Kraków, Poznań, Wrocław czy Trójmiasto i Łódź, które wykształciły już wiele funkcji metropolitalnych, eksponując swój innowacyjny potencjał gospodarczy, badawczo-rozwojowy i akademicki, atrakcje kulturalne i historyczne oraz względnie wysoko rozwinięte zaplecze turystyczne. Funkcje metropolitalne innych dużych miast Polski są dużo gorzej rozwinięte. Ich potencjał innowacyjny i zdolność konkurencyjna w otwartej gospodarce globalnej jest relatywnie niska. W większości przypadków miasta te często nie są atrakcyjne turystycznie i nie

⁶³ Chodzi tu o następujące cechy: import czynników produkcji, siedziba międzynarodowych firm i instytucji, eksport czynników produkcji, powiązania transportowe i telekomunikacyjne, intensywna komunikacja z zagranicą, rozwinięty sektor usług dla zagranicznej klienteli, środki masowego przekazu o zasięgu ponadkrajowym, stosunki paradyplomatyczne, międzynarodowe spotkania, instytucje utrzymujące relacje z zagranicą.

⁶⁴ W najlepszej sytuacji są cztery miasta: Gliwice, Katowice i Tychy oraz w pewnym stopniu Dąbrowa Górnicza. W pozostałych miastach występują liczne przemysłowe odłogi, a substancja miejska jest zdegradowana – Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. (2009), *Obszary metropolitalne w Polsce: Problemy rozwojowe i delimitacja*, EUROREG.

przyciągają znaczącego, innowacyjnego kapitału zewnętrznego. Miasta te (jak np. Łódź wraz z otaczającymi ją obszarami oraz konurbacja śląska) są obciążone dziedzictwem tradycyjnych przemysłów. Ich zasięg bezpośredniego oddziaływania jest dość wąski, a – szczególnie w przypadku miast we wschodniej części kraju - otaczające je gminy są relatywnie ubogie (*Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, 2005, s. 40)⁶⁵.

Spośród wymienianych miast, według polskich opracowań, najsilniej rozwinięty potencjał metropolitalny posiada Warszawa. Na tle pozostałych miast polskich wyróżnia się przede wszystkim największymi zasobami ludności w mieście i regionie, ale też licznymi cechami o charakterze jakościowym - choć niekiedy tylko w formie związkowej (m.in. międzynarodowa siła robocza, siedziby międzynarodowych instytucji i firm, połączenia komunikacji międzynarodowej czy międzynarodowe imprezy o dużej randze). Pozostałe miasta - głównie Poznań, Kraków i Wrocław - dzięki dobrze rozwiniętym cechom, takim jak: potencjał ludnościowy, aktywność zawodowa ludności, zasoby wykwalifikowanej siły roboczej, znaczący potencjał naukowy i edukacyjny (w przypadku Wrocławia o bogatych, a w przypadku Krakowa o długich tradycjach), znaczący i dynamiczny napływ inwestorów zagranicznych, mają także szansę na dalszy rozwój funkcji metropolitalnej. W przypadku każdego z tych miast istotne są również cechy specyficzne dla nich. Dla Poznania są to np. tradycje kontaktów międzynarodowych (rozwinięte m.in. przez Międzynarodowe Targi Poznańskie), korzystne położenie i dostępność komunikacyjna miasta. Dla Krakowa - specyficzny klimat i urok miasta oraz unikatowe wartości kulturowe. W przypadku Wrocławia - bliskość granicy zachodniej i dobra dostępność komunikacyjna oraz piękno i atrakcyjność turystyczna miasta (Budner, 2008, s. 14).

Podsumowując, miasta polskie nadrabiają zaniedbania jakościowe tak, by mogły pretendować do posługiwania się nazwą metropolia. Jednak proces metropolizacji, którego są podmiotami, jest długi i nic nie wskazuje na to, żeby w najbliższym czasie został ukończony. Wiele zależy od sposobu zarządzania obszarami metropolitalnymi, dzięki któremu może dojść zarówno do wzrostu liczby ludności, jak i odpowiedniego poziomu rozwoju gospodarczego. Chociaż ekstrapolacja istniejących trendów, szczególnie w wieloletniej perspektywie, jest ryzykowna, to można wnioskować, że zjawiska

⁶⁵ Por.: Broński K. (2002), *Polskie metropolie w procesie przemian – przegląd badań i potrzeby*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 587, Kraków, ss. 49-63.

globalizacji gospodarki sprzyjające procesom metropolizacji będą się w nadchodzącym dziesięcioleciu nasilać także w Polsce. Wynika to przede wszystkim ze zmian technologicznych i udziału nauki w rozwoju gospodarczym, który ma charakter sieciowy, a węzłami tych sieci stają się metropolie.

Po ponad trzydziestu latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce, która w pewnym momencie objęła również proces metropolizacji, istnieje konieczność zakończenia koncentrowania się na sporach terminologicznych i przejścia do rozważenia przyszłości zadań i struktur organizacyjnych⁶⁶. Napięcie związane z koniecznością strategicznego zarządzania całością metropolii oraz wykorzystaniem technologii informacyjnych w epoce cyfrowej mają charakter progresywny i nowatorski, mogą jednak okazać się sukcesem tylko wtedy, gdy tożsamość, tradycje i interesy metropolii oraz peryferyjnych dzielnic i gmin okalających ich centrum zostaną odpowiednio zaplanowane i przeprowadzone.

3. Dokumenty strategiczne i akty prawne traktujące o rozwoju metropolitalnym

Problematyka metropolitalna jako kategoria analityczna oraz planistyczna pojawiła się w polskich oficjalnych dokumentach planistyczno-strategicznym stosunkowo niedawno – po 2000 r. Trend metropolizacyjny dotyczy największych polskich miast, co wyraża się w aktach prawnych i dokumentach zawierających opracowane urzędowo, koncepcyjne propozycje odnoszące się do określonych dziedzin polityki miejskiej i metropolitalnej - tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym.

Tadeusz Marszał i Tadeusz Markowski uważają, iż istnienie obszarów metropolitalnych wymaga odpowiednich regulacji prawnych i uruchomienia nowych instrumentów, przede wszystkim w zakresie planowania przestrzennego. Wśród kwestii, które wymagają uregulowania, wyróżniają:

- 1) sprawy instytucjonalne (struktura organizacyjna, zakres zadań i kompetencje władzy zarządzającej obszarem metropolitalnym, instrumenty zarządzania obszarami metropolitalnymi, źródła dochodów oraz zasady gospodarki finansowej),

⁶⁶ Szerzej zob.: Jonek-Kowalska I., Kaźmierczak J. (2020), *Inteligentny rozwój inteligentnych miast*, Wydawnictwo CeDeWu.

- 2) zagadnienia związane z funkcjonowaniem powiatów w ich obecnym kształcie w obrębie obszarów metropolitalnych (przekazanie odpowiednich zadań jednostkom metropolitalnym, które przyjmują formułę obligatoryjnych związków gmin lub powiatów metropolitalnych),
- 3) tworzenie autonomicznych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów metropolitalnych (przede wszystkim dookreślenie zakresu odpowiedzialności za ich tworzenie, realizację i kontrolę),
- 4) stworzenie bazy danych statystycznych, która obejmie obszary metropolitalne i monitoring procesów społeczno-gospodarczych oraz zmian zachodzących w zagospodarowaniu przestrzeni na tych terenach),
- 5) wprowadzenie ułatwień formalnych i prawnych dla potencjalnych inwestorów, którzy działają na rzecz rozwoju funkcji metropolitalnych (Markowski i Marszał, 2006, s. 24).

Kwestia zarządzania obszarami metropolitalnymi napotyka jednak - mimo, że jest poruszana od lat - wiele problemów. Jak podkreśla Anna Kołomycew, do tej pory powstało sporo planów i koncepcji, których pomysłodawcami były: partie polityczne, samorządy, organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele biznesu zaangażowani w sprawę wprowadzenia obszarów metropolitalnych w Polsce. Oczywiście w toku tych dyskusji pojawiało się mnóstwo odmiennych stanowisk. Konieczność rozwiązania problemów rozrastających się obszarów miejskich dostrzegały wszystkie wymienione środowiska i w zasadzie tylko ten aspekt dotyczący obszarów metropolitalnych był *de facto* bezsporny. Tymczasem forma i narzędzia delimitacji obszarów, ich statusu, organizacji, pozycji w strukturze administracyjnej kraju, podmiotowości prawnej i przede wszystkim kanałów finansowania od dawna są tematami kontrowersyjnymi (Kołomycew, 2012, s. 187).

Wśród dokumentów planistycznych pierwszej połowy XX w., które poruszały w jakimś stopniu tematykę metropolizacji na szczeblu krajowym, można wyróżnić np. *Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (2001 r.), *Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, *Program Wsparcia na lata 2001-2002*, *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, *Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013* oraz *Zaktualizowaną koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju* (2005 r.) tworzoną

na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., *Strategię Rozwoju Kraju z 2006 r. i Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*⁶⁷.

Druga dekada XXI w. również obfitowała w nowe dokumenty, częściowo związane z rozwojem metropolitalnym. Pojawiły się mianowicie w: *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie* (KSRR), *Strategii Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (SRK) oraz *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK).

KSRR wyraźnie wskazywała, że główne polskie ośrodki miejskie zwiększą swoje międzynarodowe znaczenie przez wieloaspektową współpracę z głównymi miastami europejskimi. Za najważniejszy ośrodek miejski uznano oczywiście Warszawę⁶⁸, której, jak prognozowano, międzynarodowa pozycja jako węzła globalnej sieci wymiany wiedzy, innowacji i kapitału miała znacznie wzrosnąć w ciągu dziesięciu lat, czemu sprzyjać miała polityka rozwoju obszaru metropolitalnego. Rola najważniejszych ośrodków miejskich (i obszarów je otaczających) w procesach rozwojowych kraju oraz w układach makroregionalnych w przestrzeni europejskiej także miała ulec zwiększeniu dzięki rozwojowi i pełniejszemu wykorzystaniu funkcji metropolitalnych. Jak podkreślano, najważniejsze ośrodki miejskie, w tym w szczególności ośrodki wojewódzkie, miały w ciągu dekady uzyskać miano liderów w europejskiej sieci współpracy gospodarczej, społecznej, naukowej, kulturalnej, turystycznej i instytucjonalnej, oddziałujących na rozwój całego regionu dzięki rozwojowi i wspieraniu w tych obszarach funkcji metropolitalnych (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...*, 2010, s. 1473).

W SRK postulowano m. in. rozwijanie usług publicznych wyższego rzędu oraz funkcji symbolicznych w celu podniesienia znaczenia ośrodków miejskich w skali krajowej

⁶⁷ Zob.: Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. (2008), *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, EUROREG, Warszawa.

⁶⁸ Ze względu na brak właściwych rozwiązań prawnych i organizacyjnych (np. w obszarze zarządzania obszarami metropolitalnymi oraz wykorzystania potencjału naukowego miejscowych uczelni), jak i wyposażenia infrastrukturalnego (brak połączeń autostradowych, obwodnic, sprawnego systemu komunikacji wewnętrznej, infrastruktury gospodarczej i infrastruktury służącej celom naukowo-badawczym) trudno uznać, iż Warszawa w pełni mogła wykorzystywać swój potencjał społeczno-gospodarczy i intelektualny do bycia europejskim miastem - węzłem globalizującej się wiedzy i innowacji, stolicą kultury i ośrodkiem podejmowania decyzji gospodarczych w skali europejskiej. Pozycja Warszawy wraz ze wzrostem pozycji konkurencyjnej Polski, uzupełnianej odpowiednio prowadzoną polityką regionalną, może w przeciągu kilkunastu lat znacznie wzrosnąć. Celem działań polityki regionalnej w odniesieniu do Warszawy od lat jest efektywne wykorzystanie i aktywne wzmacnianie jej potencjału do przyspieszenia rozwoju kraju i województwa mazowieckiego oraz zwiększenie jej rangi jako ośrodka miejskiego w układzie europejskim. Osiągnięcie tego celu zapewni zwiększenie możliwości pozytywnego oddziaływania Warszawy i stołecznego obszaru w jej bezpośrednim zasięgu na rozwój całego kraju, w tym na obszary otaczające Warszawę – teren województwa mazowieckiego oraz ośrodki położone w jej pobliżu, takie jak Łódź, a także na znaczne obszary Polski wschodniej.

i międzynarodowej dla wzmocnienia miast wojewódzkich pretendujących do miana ośrodków metropolitalnych. Podejmowane działania dotyczyły miały rozwijania funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, takich jak: funkcje gospodarcze (obecność struktur zarządczych ważnych korporacji gospodarczych i finansowych) oraz funkcje naukowe (zapewnienie najwyższych standardów funkcjonowania instytucji naukowych i badawczych, w tym bogatą ofertę centrów transferu technologii oraz funkcje kulturowe i symboliczne). Istotne znaczenie dla programowania, koordynacji, inicjowania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych mają również funkcje administracyjne. Ich właściwe spełnianie może znacząco wpływać na poprawę sytuacji regionów. Rozwój i efektywne wykorzystanie funkcji metropolitalnych posłużyć miały jako impuls do dalszego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (a tym samym całego kraju). Ważnym elementem działań z zakresu stymulowania rozwoju funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich było też wprowadzenie pomocy dla mechanizmów współpracy i sieciowania w obszarach decydujących o sile konkurencyjnej poszczególnych ośrodków kraju. Podkreślano współpracę regionów, miast, przedsiębiorstw, ośrodków naukowych, uczelni i organizacji we wszystkich swych płaszczyznach, tj. gospodarczej, naukowej, edukacyjnej i kulturalnej, jako ważnego czynnika rozprzestrzeniania procesów rozwojowych przez zwiększania obrotu gospodarczego, wymiany know-how, pozyskiwania partnerów, współpracy naukowo-technologicznej oraz kooperacji produkcyjnej i inwestycyjnej. W celu rozwoju funkcji metropolitalnych zakładano prowadzenie działań na rzecz poprawy dostępności i jakości komunikacyjnej - zarówno regionalnej, wewnątrzregionalnej jak i miejskiej (głównym boryka się z problemem korków, emisji hałasu i zanieczyszczeń powietrza, dlatego też zakładano działania niwelujące te problemy) (*Strategia Rozwoju Kraju...*, 2012).

Jeśli chodzi o przyjętą pod koniec 2011 r. *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* to, zdaniem Ł. Mikuły, wizja zagospodarowania Polski w 2030 r. skupia się na obszarach metropolitalnych, które będą do tego czasu odgrywały kluczową rolę rozwojową państwa. Podstawowym celem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest poprawianie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni przede wszystkim europejskiej przez integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającego spójności. Działania w zakresie integracji obszarów funkcjonalnych miast powinny skupiać się na opracowaniu i wdrożeniu regulacji umożliwiających prowadzenie zintegrowanej polityki przestrzennej w obszarach funkcjonalnych miast. Opracowane i wdrożone powinny być

regulacje dające podstawę do współpracy samorządów w obszarach funkcjonalnych miast, w tym obligatoryjnej współpracy na obszarach metropolitalnych (Mikuła, 2013, s. 204).

Wobec niedostatków dotyczących niewykształconych do końca funkcji metropolitalnych, a także związanej z tym niskiej konkurencyjności polskich miast, dokumenty te zakładały podjęcie wielowymiarowych działań, które miały na celu ich wzmocnienie. Poza ośrodkami metropolitalnymi dużą wagę przykładano również do miast o znaczeniu subregionalnym i lokalnym według idei, która zakładała, że dzięki temu będą mogły pełnić rolę biegunów i ośrodków wzrostu, a dzięki procesom dyfuzji ich rozwój przeniósłby się na otaczające je obszary (także ośrodki metropolitalne) (Kotarba, 2014, s. 341).

Mniej więcej w tym samym czasie ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przygotowało *Zieloną Księgę dotyczącą Obszarów Metropolitalnych* (2012 r.), a rok później *Białą Księgę Obszarów Metropolitalnych* (2013 r.). W dokumentach skupiono uwagę na mankamentach istniejących rozwiązań oraz newralgicznych kwestiach poruszanych przez środowiska samorządowe. Według Ministerstwa opracowującego księgi, sposobem na wzmocnienie metropolii winna być oddolna integracja zarządzania, wspierana zachętami finansowymi.

Jak podkreślają P. Antkowiak i R. Kmiecik miał to być początek wypracowywania rozwiązań, których dynamika i kierunek zależałyby od władz lokalnych w ramach obszarów metropolitalnych. Tym samym skrytykowano pomysł narzucania odgórnych rozwiązań dla całego kraju (odgórnej reformy). Nie byłoby to korzystnym rozwiązaniem, ponieważ opierałoby się na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych i bieżących potrzeb poszczególnych polskich miast⁶⁹ (Antkowiak i Kmiecik, 2017, s. 94). Dokumenty

⁶⁹ Do mocnych stron planowania lokalnego w metropolii zaliczyć można takie aspekty jak: wzrastająca świadomość skutków braku planów miejscowych wśród władz lokalnych administracji samorządowej, wzrastająca powierzchnia planów miejscowych – rezygnacja z planów dla pojedynczych działek lub niewielkich zespołów zabudowy na rzecz planów całościowych dla większych obszarów gminy, konsekwentne dążenie do uchwalania planów miejscowych dla terenów istotnych z punktu widzenia długofalowego rozwoju lokalnego, coraz częstsze stosowanie i lepsze wykorzystanie planów interwencyjnych i ochronnych, zapobiegających rozwojowi rozproszonego budownictwa, zabudowie terenów o wysokich walorach przyrodniczych i rekreacyjnych, ciągłe aktualizacje studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w bardziej przejrzystych i czytelnych technikach graficznych, coraz częstsze kreowanie planów miejscowych dla przestrzeni publicznych, szczególnie centrów miast i wsi, dotąd ich pozbawionych. Słabymi stronami planowania lokalnego w metropolii uznać można natomiast: stosunkowo niskie pokrycie powierzchni aglomeracji planami miejscowymi w stosunku do potrzeb skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych, przypadki niespójności merytorycznych w studiach sąsiadujących gmin oraz w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, zbyt rzadkie wykorzystywanie możliwości technik geoinformacyjnych przy sporządzaniu studiów oraz planów miejscowych, brak spójnych, kompletnych i przyjaznych dla użytkownika elektronicznych systemów informacji przestrzennej, rozproszenie źródeł pozyskania danych przestrzennych, zróżnicowany standard dostępu do informacji w poszczególnych gminach, nieczytelność starszych dokumentów planistycznych: studiów gminnych z późniejszymi zmianami

skierowane zostały w szczególności do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, ale także ekspertów, naukowców, organizacji pozarządowych.

Wśród dokumentów dotyczących kwestii rozwoju metropolitalnego, na które warto zwrócić uwagę, z pewnością znajduje się *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Mimo, iż metropoliom nie zostało tam poświęcone wiele miejsca, podkreśla się w nim intensywny rozwój sieci metropolitalnej, który sprowadza się ostatecznie do przygotowania nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych (Tamże, 2017, s. 94). W dokumencie prognozuje się, że w 2030 r. we wszystkich regionach Polski wzrośnie poziom życia dzięki intensywnemu rozwojowi metropolii i ośrodków miejskich oraz dzięki dyfuzji procesów rozwojowych na pozostałe obszary Polski. Ponadto zwiększy się wyraźnie konkurencyjność i innowacyjność gospodarek regionalnych dzięki wzrostowi inwestycji, lepszemu wykorzystaniu zróżnicowanych zasobów regionalnych, wzrostowi mobilności terytorialnej i zawodowej mieszkańców czy też zwiększeniu znaczenia międzynarodowego głównych metropolii polskich.

Długookresowa Strategia wskazuje Warszawę jako najważniejszą polską metropolię. Będzie ona przyciągać znaczące międzynarodowe inwestycje, a także będzie miejscem najważniejszych światowych wydarzeń gospodarczych, naukowych i kulturalnych. Przewiduje się również, iż wzrośnie także międzynarodowa ranga ośrodków metropolitalnych z ich obszarami metropolitalnymi – tworzących rdzeń policentrycznej metropolii sieciowej oraz współtworzących ją miast z ich obszarami funkcjonalnymi. Ośrodki miejskie i obszary pozostające pod ich wpływem stanowiąc będą zwartą, wewnątrznie zintegrowaną przestrzeń (*Długookresowa Strategia Rozwoju...*, 2013, s. 110).

Jak podkreśla Bogusław Kotarba - tak jak w Długookresowej Strategii, tak i w pozostałych dokumentach strategicznych - wiele razy przewija się kwestia wspierania wszystkich regionów, bez względu na poziom ich zamożności oraz wykorzystania różnic w tempie rozwoju poszczególnych obszarów wraz z ich miastami – centrami jako czynników pobudzających i wspierających rozwój słabszych (Kotarba, 2014, s. 328).

Kolejną strategią, ważną z punktu widzenia metropolizacji, jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony* (KSRR30). Podobnie jak w KSRR i tu ponownie podkreślano istotę działań wzmacniających

oraz planów miejscowych, szczególnie wykonanych przed 2003 r. – Mikuła Ł. (2013), *Podstawy prawne planowania metropolitalnego i dokumenty planistyczne gmin*, w: *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań. Podejście zintegrowane*, Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań, http://cbm.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2014/12/Ł.-Mikuła_Podstawy-prawne_22.01.pdf (dostęp: 8.06.2021).

uwrażliwienie polityk sektorowych na wyzwania stojące przed głównymi ośrodkami miejskimi. Chodzi tu o budowanie i rozwijanie funkcji metropolitalnych (w sferze gospodarczej, społecznej, naukowej i kulturze), stymulowanie innowacyjności oraz kształtowanie miasta zapewniającego wysoką jakość życia. Ponownie pojawia się wniosek, iż ważnym kierunkiem działań w zakresie poprawiania konkurencyjności głównych ośrodków wzrostu jest rozwijanie sieci powiązań między ośrodkami metropolitalnymi, z ośrodkami zagranicznymi oraz z obszarem regionu – tak, aby stawały się coraz ważniejszymi węzłami tych sieci. Postuluje się zarówno promocję kształcenia kompetencji liderów samorządowych, jak i zbudowanie systemu wsparcia doradczego dla samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, precyzyjnie odpowiadającego na zdiagnozowane potrzeby i dostępnego z poziomu regionalnego, by osiągnąć ten stan (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, 2019, s. 50-79).

Należy odnotować, że w międzyczasie miejskie obszary funkcjonalne, w tym szczególnie metropolitalne, nabrały nowego znaczenia w systemie polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wymiar terytorialny bowiem był jedną z głównych zasad programowania w UE na lata 2014-2020. W okresie tym miejskie obszary funkcjonalne stały się pełnoprawnym podmiotem polityki i beneficjentem środków UE w ramach nowego programu - Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Zakładał on odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych, w tym indywidualnych potencjałów miast. Akcentowane były relacje między miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, które powinny zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych działań społecznych, infrastrukturalnych czy edukacyjnych zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie (Kaczmarek, 2015, s. 60-61).

Ważny dla polskich miast i metropolii był rok 2015. Właśnie wtedy rząd przyjął oczekiwany dokument – *Krajową Politykę Miejską 2023* (KPM). W sposób holistyczny stanowiła ona odpowiedź na problemy polskich miast, podzielonych wedle dziesięciu wyszczególnionych wątków tematycznych (kształtowanie przestrzeni, partycypacja publiczna, transport i mobilność miejska, niskoemisyjność i efektywność energetyczna, rewitalizacja, polityka inwestycyjna, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, demografia, zarządzanie obszarami miejskimi). Celem nadrzędnym KPM stało się wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju, tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców poprzez podniesienie jakości polityk miejskich na szczeblu krajowym oraz

samorządowym. Za główną płaszczyznę strategicznego dialogu rządowo-samorządowego dotyczącego realizacji celów KMP uznano Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), a przede wszystkim działający w jej ramach Zespół ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich (FOMM).

Tego samego roku Sejm Rzeczypospolitej uchwalił, w pewnym stopniu przełomową, ustawę o związkach metropolitalnych⁷⁰. Była to pierwsza regulacja o tak uniwersalnym zastosowaniu dla wszystkich miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych. Choć w praktyce nigdy nie doczekała się wykorzystania, to warto wspomnieć, że miała charakter ramowy i dawała organom administracji rządowej podstawy do delimitacji i kreacji związków metropolitalnych (Szlachetko, 2020, s. 109).

Według ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych można je uznać za zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego położone w danych obszarach metropolitalnych. Sformułowanie „zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego” do tego czasu nie występowało w aktach normatywnych i dlatego budziło wątpliwości co do charakteru związku metropolitalnego (Dolnicki, 2020, s. 74).

W skład takiego związku wchodziły gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, w granicach których leży co najmniej jedna gmina położona na terenie obszaru metropolitalnego. Wykonują one zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, mają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Zgodnie z przepisami ustawy za obszar metropolitalny uznano spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców.

Zgodnie z art. 12 związek metropolitalny mógł wykonywać zadania publiczne w zakresie: kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na jego obszarze, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych oraz wojewódzkich na obszarze związku, a także promocji obszaru metropolitalnego. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny mógł realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu bądź też samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań, natomiast na podstawie porozumienia zawartego z organem

⁷⁰ Dz. U. 2015, poz. 1890.

administracji rządowej realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej. Na mocy ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych nie powstał żaden związek metropolitalny⁷¹. W zamian za to podjęto jednak prace nad nową ustawą.

Analiza Dawida Sześciło dotycząca ustawy poddaje w wątpliwość jej zasadność. Jego zdaniem ustawa o związkach metropolitalnych stanowi nieudaną próbę rozwiązania problemu zarządzania aglomeracjami. Wprowadza do systemu lokalnego zarządzania publicznego podmiot, którego demokratyczna legitymizacja będzie wątpliwa, pomimo znaczącego zakresu przypisanych mu zadań publicznych oraz przynosi pogłębienie kryzysu demokracji lokalnej. Istotne zadania publiczne ze sfery odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego przekazano związkom metropolitalnym, niemniej nie zadbano o upodmiotowienie mieszkańców w procesie tworzenia związków, wyboru ich władz i podejmowania przez nie decyzji. Sama idea wprowadzenia nowego podmiotu do już złożonego systemu samorządu terytorialnego jest co najmniej wątpliwa, bowiem może się przyczynić do powstania instytucjonalnego chaosu i konfliktów kompetencyjnych oraz politycznych, a także utrudnić egzekwowanie przez obywateli politycznej odpowiedzialności za niedociągnięcia czy błędy. Ponadto, według D. Sześciło: „przyjęty sposób regulacji tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych odzwierciedla centralistyczny i autorytatywny model relacji państwo – samorząd. Ustawodawca uznał, że wymuszona współpraca samorządów według szczegółowych reguł ustawowych będzie skutecznym mechanizmem zarządzania metropolitalnego, pomimo że wcześniej nie próbowano nawet stymulować i ułatwiać dobrowolnej współpracy samorządów na obszarach aglomeracji” (Sześciło, 2016, s. 7).

Jednak zdaniem Małgorzaty Ofiarskiej uchwalenie ustawy o związkach metropolitalnych było znaczącym osiągnięciem w procesie kontynuowania reformy

⁷¹ Warto zaznaczyć, że w październiku 2015 r. odbyły się wybory parlamentarne, które przyniosły zwycięstwo Prawu i Sprawiedliwości. Jak zauważa J. Szlachetko nowo powstała Rada Ministrów „zaniechała wydania rozporządzeń delimitacyjnych i kreacyjnych, niezbędnych do skutecznego wdrożenia pierwszej polskiej ustawy metropolitalnej. Należy także dodać, że projekty takich rozporządzeń faktycznie istniały, zostały sporządzone przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Nie było żadnego merytorycznego uzasadnienia uchylecia ustawy systemowej i zastąpienia jej ustawą indywidualną. Zwłaszcza, że zdecydowana większość przepisów ustawowych jest zbieżna, jeżeli nie taka sama”. Ponadto – jak zauważa badacz - uchylene ustawy o związkach metropolitalnych, zainicjowało nowy i negatywny proceder polityczno-legislacyjny, tj. opracowywania przez wybrane metropolie lub grupy polityczne projektów ustaw indywidualnych (np. ustawa łódzka, gdańska itd.) – szerzej zob.: Szlachetko J. H. (2021), *Raport Instytutu Metropolitalnego z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie oceny ustawodawstwa metropolitalnego Rzeczypospolitej Polskiej sporządzony z okazji 4. Rocznicy utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz 10. Rocznicy istnienia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot*, Instytut Metropolitalny, s. 11-12.

samorządu terytorialnego w Polsce, przede wszystkim w sferze tworzenia warunków umożliwiających rozwiązywanie istotnych problemów dotyczących wielu położonych obok siebie jednostek samorządu terytorialnego, w tym w drodze koordynacji i bezpośredniej współpracy. Zrealizowanie inicjatywy ustawodawczej stało się zwieńczeniem procesu konsultacji do Zielonej Księgi dotyczącej obszarów metropolitalnych, w których wskazano, że docelowym rozwiązaniem instytucjonalnym powinien być obszar metropolitalny (Ofiarska, 2016, s. 48).

W czerwcu 2022 r. przyjęta została *Krajowa Polityka Miejska 2030* (KPM 2030), stanowiąca aktualizację KPM. Jej oficjalna prezentacja odbyła się podczas Światowego Forum Miejskiego (WUF11) w Katowicach. Dokument diagnozuje najważniejsze wyzwania rozwojowe miast i ich obszarów funkcjonalnych. Wyznacza również sześć podstawowych celów:

- 1) miasto kompaktowe – dążenie do rozwoju strukturalnego obszarów miejskich w zrównoważony i odpowiedzialny sposób, racjonalne wykorzystanie przestrzeni i dostępnych zasobów;
- 2) miasto zielone – przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu, ograniczanie emisji oraz odbudowywanie ekosystemów na obszarach miejskich;
- 3) miasto produktywne – rozwój oparty na zdywersyfikowanej gospodarce;
- 4) miasto cyfrowe – wykorzystanie procesów transformacji cyfrowej na rzecz wzmocnienia relacji między zarządzającymi obszarem miejskim, mieszkańcami, a także organizacjami pozarządowymi;
- 5) miasto dostępne – gwarancja zapewnienia równych szans mieszkańcom i ich uczestniczenia w życiu społeczności oraz dostępie do usług publicznych, niezależnie od wielkości i umiejscowienia w strukturze osadniczej, niwelowanie barier;
- 6) miasto sprawne – zdolność skutecznego zarządzania, efektywnego wykorzystywania zasobów własnych, współpracy między wszystkimi uczestnikami procesów rozwoju miejskiego (*Krajowa Polityka Miejska 2030*, 2022).

Uchwałodawca stwierdził, że na przestrzeni pięciu lat od przyjęcia KPM 2023, wzmocniły się pewne trendy w polityce miejskiej, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w KPM 2030. Większy niż dotychczas nacisk położony został na kwestie związane z jakością powietrza, zmian klimatycznych, *smart cities* czy wzmocnienia odporności miast na kryzysy społeczno-gospodarcze i środowiskowe.

Jak wskazuje Tomasz Kaczmarek, kwestie tworzenia, wdrażania, monitoringu i ewaluacji lokalnych strategii rozwoju były w literaturze krajowej podejmowane

niejednokrotnie. Na ogół opis procesu tworzenia strategii i jej realizacji odnosi się do podstawowych jednostek administracji terytorialnej, takich jak: miasto, gmina, powiat czy województwo. Strategie rozwoju dla aglomeracji lub obszarów metropolitalnych w literaturze krajowej są rzadziej diagnozowane, przede wszystkim ze względu na ich wciąż nieliczne przykłady. Strategie metropolitalne mają nietypowy charakter ze względu na ich częsty brak umocowania prawnego, dobrowolny i nieformalny status, a przede wszystkim wielość podmiotów, do których adresowana jest strategia. Tworzenie oraz realizacja strategii w drodze konsensusu wielu jednostek samorządu terytorialnego (na bazie formuły *governance* i *soft planning*) jest więc zagadnieniem interesującym, zarówno ze względów teoretycznych, jak i praktycznych (Kaczmarek, 2015, s. 57-58).

Podobnego zdania jest J. H. Szlachetko, który zaznacza, że rozmaite środowiska w Polsce podejmują inicjatywy, które zmierzają do uregulowania materii metropolitalnej. Wśród propozycji, które przybierały formę projektu ustawy, wyróżnić należy chociażby:

- 1) projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy (1994),
- 2) projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym (2000),
- 3) projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i Warszawskim Zespole Miejskim (2001),
- 4) projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (2005),
- 5) projekt ustawy o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne (2007),
- 6) projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2007),
- 7) projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (2008),
- 8) projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia” (2008),
- 9) projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2008),
- 10) projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2009),
- 11) projekt ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia (2012),
- 12) projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (2013),
- 13) projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (2013),

- 14) projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym (2016),
- 15) projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2016),
- 16) projekt ustawy o Ustroju Miasta Stołecznego Warszawy (2017),
- 17) projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2017),
- 18) projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (2018),
- 19) projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym (2019),
- 20) projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2020).

Wyliczenie to nie ma charakteru zamkniętego, a poszczególne projekty są wewnętrznie zróżnicowane. Mimo, że żaden z projektów nie wszedł w życie, wszystkie odegrały ważną rolę w kreowaniu dyskursu publicznego oraz wypracowywaniu dobrych rozwiązań ustrojowych procesu metropolizacji (Szlachetko, 2020, s. 106-107).

W nowatorskim podejściu do funkcjonowania związków metropolitalnych chodzi o rezygnację z koncepcji tworzenia struktur tego typu w skali ogólnokrajowej, a przede wszystkim na skoncentrowaniu się na uregulowaniu tej kwestii wyłącznie na danym obszarze (Antkowiak i Kmiecik, 2017, s. 99). W związku z tym, w czerwcu 2016 r. pojawił się projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Założono, iż na obszarze województwa śląskiego może zostać utworzony związek metropolitalny jako zrzeszenie gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Katowice, a zamieszkuje go co najmniej 2 mln mieszkańców. W pozostałym zakresie zastosowano rozwiązania ustrojowe przewidziane w ustawie z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych z kilkoma koniecznymi modyfikacjami.

Zdaniem B. Dolnickiego, uchwalenie 9 marca 2017 r. ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁷² należy uznać za wielki sukces. Wejście w życie tej ustawy wieńczy bowiem wieloletni proces tworzenia regulacji prawnych regulujących tryb oraz zasady funkcjonowania metropolii (Dolnicki, 2020, s. 74-75). Z dniem 1 lipca 2017 r. powstał pierwszy w Polsce wielozadaniowy związek metropolitalny (na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego⁷³) pod nazwą „Górnośląsko-

⁷² Dz. U. 2017, poz. 730.

⁷³ Dz. U. 2017, poz. 1290.

Zagłębiowska Metropolia”⁷⁴. W 2018 r. związek rozpoczął działalność, w oparciu o finansowanie z budżetu państwa – 5% udziału w podatku PIT od osób mieszkających na obszarze związku oraz składki z budżetów tworzących go gmin (Kaczmarek, 2018, s. 283).

Wśród zadań wykonywanych przez związek województwa śląskiego, za art. 12 ustawy, należy zauważyć, że, podobnie jak w poprzedniej ustawie, są to skatalogowane zadania publiczne. Zalicza się do nich: kształtowanie ładu przestrzennego; rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku metropolitalnego; planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; metropolitalnych przewozów pasażerskich; współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; promocja związku metropolitalnego i jego obszaru. Co warto podkreślić, tak jak w ustawie – „poprzednicze”, może on również realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego, a także realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej⁷⁵.

Wprowadzone regulacje ustawowe z 2015 r. zostały zmienione kolejną ustawą odnoszącą się do jednego, wybranego związku. Zdaniem Elżbiety Feret, z jednej strony unormowania takie są problematyczne dla nowo powstających lub przygotowujących się do połączenia obszarów. Z drugiej jednak, uwzględniają bardziej elastycznie każdorazową decyzję odnośnie do utworzenia takiego związku, co w rezultacie powinno być z korzyścią dla związku. Uprawnienia przyznane związkowi metropolitalnemu w województwie śląskim „potwierdzają chęć ustawodawcy do tworzenia dużych tworów aglomeracyjnych, które będą w stanie zrealizować zadania publiczne na większą skalę. Jedyńm ograniczeniem w tym zakresie mogą okazać się jednak niewystarczające środki finansowe.

⁷⁴ W skład związku weszło 41 gmin – miast na prawach powiatu o powierzchni łącznej 2553 km², zamieszkałych przez blisko 2,3 mln osób. Tymi miastami są: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze oraz gminy o statusie miasta: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry, Wojkowice, a także gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtówice, Kobiór, Mierzęcice, Ożarówiec, Pilchowice, Psary, Rudzinec, Siewierz, Sośnicowice, Świerklaniec, Wry i Zbroslawice.

⁷⁵ Szerzej zob.: Balcerek-Kosiarz M. (2018), *Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, s. 81-83.

Należy pamiętać bowiem o tym, że mają one wystarczyć na realizację zadań publicznych na rzecz co najmniej 2 mln mieszkańców, a także na podejmowanie wspólnych działań ze wspomnianymi zagranicznymi metropoliami” (Feret, 2018, s. 95).

Jakub Szlachetko zaznacza natomiast, że związek metropolitalny jest związkiem gmin znajdujących się w obszarze funkcjonalnym Katowic. Jest to o tyle istotne, że tym samym legislator uniemożliwił powiatom integrację w obrębie struktur metropolitalnych – ingerencja ustawodawcy ominęła powiaty, dalej funkcjonujące w niezmienny sposób na obszarze metropolitalnym (Szlachetko, 2020, s. 115).

Nie ulega wątpliwości, iż sam górnośląsko-zagłębiowski związek metropolitalny traktować należy jako dodatkową formę organizacyjną samorządu terytorialnego, która nie jest jednostką samorządu terytorialnego, a mówiąc precyzyjniej – związku metropolitalnego nie można przyporządkować do żadnego poziomu z istniejących już jednostek: gmin, powiatów, województw. Za Anną Feją-Paszkiewicz należy przyznać rację tym, którzy przyjmują, że „związek metropolitalny ma być podmiotem dodatkowym, którego utworzenie nie zmienia sposobu funkcjonowania jednostek zasadniczego podziału terytorialnego na obszarze Aglomeracji Górnośląskiej”. Pewne jest również to, że utworzenie związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” jest zgodne z Konstytucją. Zachowane zostają przecież konstytucyjne wymogi dotyczące podstawowego charakteru gminy na obszarze przedmiotowego związku i konstytucyjnej struktury samorządu terytorialnego. Przyjęte w ustawie z 2017 r. rozwiązanie nie narusza Konstytucji, a jest rezultatem konstytucyjnej zasady przedstawicielstwa, swobody legislacyjnej ustawodawcy zwykłego i jego uprawnienia do regulowania stosunków w państwie (z uwzględnieniem stosunków o charakterze terytorialnym oraz reagowania na zmieniające się potrzeby społeczne) (Feja-Paszkiewicz, 2018, s. 84).

Różnorodność rozwiązań legislacyjnych zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym należy oceniać pozytywnie. Jednak dopiero konsekwentne działania na wszystkich płaszczyznach doprowadzą do jakościowej zmiany w zakresie rozwoju na obszarach metropolitalnych. Nie ulega wątpliwości, że odpowiednie instrumenty prawno-finansowe, współpraca jednostek samorządowych różnych szczebli i władz centralnych oraz zwiększenie partycypacji w systemie zarządzania publicznego sprawią, że będzie można mówić o w pełni rozwiniętych obszarach metropolitalnych.

4. Koncepcja inteligentnych miast

Prowadząc dziś rozważania nad rozwojem miast i ich metropolizacją, nie sposób nie wspomnieć o koncepcji inteligentnych miast. We współczesnych badaniach coraz częściej wskazuje się na kolejny etap urbanizacji, jakim jest tworzenie się właśnie miast inteligentnych. Etykietę *smart* czy inteligentnych zyskuje wiele miast i metropolii i to niekiedy tych, które w hierarchii systemów osadniczych zajmują pierwsze miejsca (Sikora-Fernandez, 2014, s. 175).

Już samo pojęcie *smart city*, a ściślej rzecz biorąc, jego polskie tłumaczenie, jak również sama koncepcja „inteligentnego miasta”, budzą, zdaniem Sabiny Baraniewicz-Kotasińskiej, wiele kontrowersji. W sporze o wskazanie najadekwatniejszego polskiego odpowiednika angielskiego przymiotnika *smart* uczestniczą zarówno naukowcy, samorządowcy, przedsiębiorcy jak i specjaliści z branży IT. Bazując na ustaleniach organizowanych w Polsce konferencji specjalistycznych dotyczących *smart city* oraz toczących się dyskusjach, wyróżnić można trzy szkoły definiowania tego pojęcia: jedna operuje popularnym terminem „inteligentne miasto”, druga, przypisując inteligencję wyłącznie istotom żywym, preferuje inne tłumaczenia słowa *smart*, takie jak np.: zdolny, mądry, bystry, sprytny, ostatnia natomiast proponuje własną terminologię i tłumaczy termin *smart city* jako miasto przyjazne, przemyślane, mądrze zarządzane, a nawet użyteczne. Powodem braku powszechnie akceptowanego tłumaczenia na polski wyrażenia *smart city* może być brak adekwatnego odpowiednika w polszczyźnie (Baraniewicz-Kotasińska, 2017, s. 30-31).

Miasta muszą sprostać wciąż nowym wyzwaniom w różnych dziedzinach życia, np. związanych z urbanistyką, energetyką, ochroną środowiska, innowacjami i nowoczesnymi technologiami, transportem, e-administracją czy bezpieczeństwem. Termin „inteligentne miasto” jest więc pojęciem interdyscyplinarnym. Za J. Szoltykiem, stwierdzić jednak można, że problem jednoznacznego rozumienia fenomenu miasta opisywanego za pomocą angielskiego przymiotnika *smart* jest zauważalny tak w teorii, jak i praktyce zarządzania miastami. Rozbieżności interpretacyjne niejednokrotnie są powodem niedomówień czy też odrębnych i antynomicznych wywodów (Szoltysek, 2015, s. 7). Niemniej w literaturze krajowej i zagranicznej nie ma jednej definicji miasta inteligentnego a prób jego określenia podejmują się coraz liczniejsi badacze i praktycy, zwracający uwagę na różne aspekty tego zagadnienia. Można wskazać przynajmniej kilka powodów tej

sytuacji. Przede wszystkim, jest to ciągle koncepcja stosunkowo nowa i trudno precyzować jej powstanie. Po drugie, obejmuje ona na tyle szerokie i dynamiczne spektrum elementów, że definicja ta mogłaby być bezustannie aktualizowana. Po trzecie, pojęcie to jest zdemokratyzowane i różne instytucje oraz rankingi rozkładają nieco inaczej akcenty swoich metodologii. Wywołuje to swoisty chaos pojęciowy, co utrudnia adaptację tego terminu (Ryba, 2017, s. 84).

Jak podaje Daniela Szymańska część autorów skupia się w określaniu miast *smart* na sposobach i metodach zarządzania, inni natomiast na rozwiązywaniu problemów środowiskowych, jeszcze inni na zwalczaniu problemów społecznych. Są w końcu tacy, którzy określają tak miasta nasycone nowoczesnymi technologiami⁷⁶ (Szymańska i Korolko, 2015, s. 66). Idea miasta przyjaznego ludziom jest wielopłaszczyznową koncepcją rozwoju miejskiego, opierającą się na inteligentnym podejściu w rozwiązywaniu rozmaitych problemów, przy wykorzystaniu możliwości, jakie oferują systemy informatyczne. Gwałtowny postęp technologiczny w ostatnich latach sprawił, że politycy w różnych regionach świata próbowali zdefiniować zasady promujące wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) do stymulowania rozwoju obszarów miejskich. Niemniej jednak wciąż brak jest jednoznacznych kryteriów pozwalających odróżnić miasto o wyższym stopniu inteligencji od mniej inteligentnego. Nie ma również jednoznacznych kryteriów, które pozwolą taką etykietę miastu przypiąć. Podkreśla się zaś, że dostępność i jakość zaawansowanych technologii nie są jedynym kryterium określania poziomu inteligencji miasta – istotna jest też relacja pomiędzy infrastrukturą teleinformatyczną a wydajnością gospodarczą (Stawasz i Sikora-Fernandez, 2015, s. 36).

W ostatnich latach jednak następuje zwrot w kierunku człowieka i jego roli w kreowaniu przyjaznego i funkcjonalnego otoczenia miejskiego. Dla ostatniej grupy badaczy miasta są inteligentne, gdy inwestują w kapitał ludzki i społeczny oraz w tradycyjną i nowoczesną infrastrukturę komunikacyjną, a także wtedy, gdy obowiązuje w nich partycypacyjny system rządzenia (Szymańska i Korolko, 2015, s. 66; por.: rozdział 4., podrozdział 2.).

⁷⁶ Miasto jest złożonym organizmem, dlatego rozwiązanie zachodzących w nim problemów wyłącznie za pomocą nowoczesnych technologii wydaje się niewystarczające. R.G. Hollands uważa, że: „w istocie inteligentne progresywne miasto (...) nie może być po prostu oznaczone jako inteligentne, wdrażając zaawansowaną infrastrukturę informatyczną lub tworząc autopromocyjne hasła”. Adaptacja nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej (ICT), inwestycje w kapitał ludzki, czy dążenie do zrównoważonego rozwoju podkreślane w większości funkcjonujących definicji *smart city* nie wystarczą do przebudowy czy budowy niezawodnego miasta. W poszukiwaniu dobrze funkcjonującego *smart city* konieczna jest analiza, jak działa miasto oraz jakie są kluczowe elementy tworzące jego obraz (Gorgol, 2018, s. 41).

Próby zdefiniowania pojęcia *smart city* podejmuje się nieustannie gros badaczy zarówno ze świata, jak i z Polski. Nicos Komninos określa inteligentne miasto jako przestrzeń o wysokiej zdolności uczenia się i wprowadzania innowacji, mającą kreatywne nastawienie. Miasta takie są wyposażone w instytucje badawczo-rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową i technologie komunikacyjne, a sprawność zarządzania jest efektywna (Komninos, 2002, s. 1).

Zgoła inną definicję *smart city* przedstawiają Andrea Caragliu, Chiara Del Bo i Peter Nijkamp, określając je jako miasto, gdzie: „inwestycje w kapitał ludzki i społeczny, infrastrukturę tradycyjną (transport) i nowoczesną (technologie informacyjne i komunikacyjne) są podstawą do zrównoważonego rozwoju gospodarczego i wysokiej jakości życia, przy jednoczesnym mądrym wykorzystaniu zasobów naturalnych i instrumentów demokracji uczestniczącej” (Caragliu, Del Bo i Nijkamp, 2011, s. 67). Badacze wskazują tu zarówno na aspekt techniczny jak i społeczny, zwracając uwagę na istotną rolę partycypacji społecznej oraz efektywne zarządzanie zasobami. Podobne stanowisko zajmuje również Renata Paola Dameri, która przez inteligentne miasto rozumie określony obszar geograficzny, w którym technologie ICT (logistyka, energia itp.) są włączane do współpracy w celu wytworzenia korzyści dla mieszkańców. Współpraca uwzględnia tu jakość życia, włączenie i partycypację, środowisko, a także inteligentny rozwój. *Smart city* jest więc zarządzane przez podmioty ustalające zasady oraz politykę zarządzania i rozwoju miasta (Dameri, 2013).

Wśród polskich badaczy zajmujących się koncepcją inteligentnych miast również powstało kilkadziesiąt koncepcji *smart city*. Warto wyróżnić dwie, które różnią się od siebie, kładąc nacisk na inne komponenty, pierwsza na zaawansowane technologie, druga na sposób zarządzania miastem. W koncepcji Danuty Stawasz i Doroty Sikory-Fernandez „miasto wykorzystuje zaawansowane technologie dla poprawienia jakości życia, zachowania zasady rozwoju zrównoważonego i osiągnięcia spodziewanych efektów związanych z uzyskaniem w długim okresie korzystniejszej relacji nakładów do efektów”. Andrzej Sobczak stoi natomiast na stanowisku, że „miasto powinno być z założenia przyjazne dla ludzi, dobrze zaplanowane, efektywnie zarządzane. Rozwiązania ICT pomagają w realizacji tej wizji, ale same w sobie jej nie urzeczywistniają” (Sikora-Fernandez, 2019, s. 128).

Przytaczając koncepcje związane z tematyką nowoczesnych miast, nie sposób nie wspomnieć o Boydzie Cohenie i jego skądinąd udanej próbie ujęcia tej tematyki. Badacz wskazuje na brak przejrzystości i jednoznaczności w artykułowaniu tego, co można uznać za inteligentne w mieście i jakie są składniki współczesnego *smart city*. Uważa

on, że niektórzy wciąż pojmują to zagadnienie bardzo wąsko, postrzegając je jedynie jako miasto, w którym na dużą skalę wykorzystywane są technologie ICT. Cohen ustalił ponad 100 różnych wskaźników, dzięki którym dane miasta mogą śledzić i poprawiać swoje poczynania w zakresie konkretnych działań. Sumarycznym wskaźnikiem jest *Smart City Index*. Na jego podstawie (od 2011 r.) grupa badawcza tworzy rankingi najbardziej inteligentnych miast (świata, danego kontynentu itd.) (Szymańska i Korolko, 2015, s. 69).

Jak zauważają Blanka Tundys, Konrad Henryk Bachanek i Ewa Puzio koncepcję inteligentnych miast można podzielić na trzy kategorie, związane z wiedzą czerpaną z literatury:

- 1) zawierające zagadnienia z zakresu nauk społecznych, technicznych i zarządzania. W dostępnej literaturze analizuje się koncepcje i rozwiązania, ewentualne korzyści i bariery wdrożenia owej koncepcji. Punktem ciężkości jest wykorzystanie technologii. Efektem są natomiast rozwiązania (publikacje naukowe i dokumenty wspólnotowe) wspierające określone koncepcje;
- 2) rozważania w ramach nauk społecznych, określające relację pomiędzy projektami miast inteligentnych a neoliberalizmem korporacyjnym, a także wykorzystujące logikę projektów *smart cities* zorientowaną na zysk. Koncepcje te skoncentrowane są na rozwiązaniach wykorzystujących nowe formy i sposoby zarządzania – efekt nowych działań podejmowanych w obszarze inteligentnych miast;
- 3) nowy, dość ograniczony, wątek literatury, opisujący praktyczne inicjatywy inteligentnych miast. Odnosi się do krytycznej analizy projektów oraz rozmaitych technologii miejskich (Tundys, Bachanek, Puzio, 2022, s. 69).

Mimo wielu dyskusji, czym jest tak naprawdę inteligentne miasto, udało się zidentyfikować wymiary, zgodnie z którymi można je charakteryzować. W literaturze przedmiotu i dokumentach unijnych przyjęło się, za zespołem Rudolfa Giffingera⁷⁷, że jednostka taka ma sześć kluczowych wymiarów funkcjonowania:

- 1) inteligentną gospodarkę (*smart economy*) – charakteryzowaną przez poziom innowacyjności, przedsiębiorczości, wizerunek miasta, produktywność, rynek pracy i jej umiędzynarodowienie,

⁷⁷ W raporcie przygotowanym w 2007 r. przez zespół Centrum Badań Regionalnych Politechniki Wiedeńskiej „*Smart cities – ranking of European medium-sized cities*”, który kierowany jest przez R. Giffingera, przyjmuje się, że *smart city* to miasto, które dobrze radzi sobie w sposób przyszłościowy ze wszystkimi komponentami miejskiej jednostki osadniczej i jest zbudowane na inteligentnym połączeniu działań samodecydujących, niezależnych i świadomych obywateli (Giffinger i in., 2007).

- 2) inteligentne środowisko (*smart environment*) – odznaczające się odpowiednią jakością powietrza, świadomością ekologiczną mieszkańców i zrównoważonym zarządzaniem zasobami,
- 3) inteligentną mobilność (*smart mobility*) – mierzoną sprawnością lokalnego systemu transportu, infrastrukturą informacyjno-komunikacyjną, dostępnością międzynarodową i zrównoważonym podejściem do transportu,
- 4) inteligentnych ludzi (*smart people*) – wyróżniających się poziomem wykształcenia, uczeniem się przez całe życie, różnorodnością etniczną oraz otwartością na świat,
- 5) inteligentne życie (*smart living*) – mierzone poprzez istniejące obiekty kulturalne i rekreacyjne, warunki zdrowotne, bezpieczeństwo osobiste, jakość zasobów mieszkaniowych, obiekty edukacyjne, atrakcyjność turystyczną i spójność społeczną,
- 6) inteligentne współzrządzenie (*smart governance*) – określane przy pomocy świadomości politycznej, usług publicznych i sprawnej, transparentnej administracji publicznej (Sikora-Fernandez, 2019, s. 128-129).

Procesy, które siłą rzeczy prowadziły do otwartych systemów innowacji, rozpoczęły się w momencie tworzenia się systemów lokalizujących innowacje, takich jak np. klastry, regiony przemysłowe bądź innowacyjne aglomeracje. Można zauważyć, że przestrzenna bliskość pozwoliła w nich na współpracę pomiędzy firmami oraz ułatwiła transfer wiedzy, podział ryzyka i wzrost zaufania. Instytucjonalna orientacja wzmocniała natomiast innowacje za pomocą projektów, infrastruktury oraz odpowiedniej polityki innowacji i ich finansowania. Ważne są przy tym badania inteligentnych miast pod kątem struktury oraz ich ekspansji przestrzennej (począwszy od pojedynczych klastrów aż po systemy multiklastrowych powiązań kooperacyjnych i sieci współpracy w wymiarze globalnym. Zdaniem Moniki Kidyby i Łukasza Makowskiego ta ekspansja od lokalnego po globalny system innowacji była możliwa dzięki trzywarstwowej strukturze, która wyrosła z fizycznej, instytucjonalnej oraz cyfrowej przestrzeni i wiedzy, a także sieci innowacji na poziomie lokalnym. Tak więc za sedno *smart cities* uznać można wzmocnienie współpracy pomiędzy ekosystemem innowacji a zaangażowaniem innowatorów, przedsiębiorstw, instytucji i przede wszystkim obywateli (Kidyba i Makowski, 2017, s. 17).

Jak zauważa D. Sikora-Fernandez wejście Polski do Unii Europejskiej zapoczątkowało procesy odnowy obszarów centralnych miast przy udziale środków pochodzących z funduszy unijnych. Działania rewitalizacyjne były jednak procesem wyraźnie opóźnionym w stosunku do państw Europy Zachodniej. Niestety nadawanie

miastom etykiety *smart* stało się modne na arenie politycznej i często wpisywane jest w strategię ich rozwoju. Staje się to szczególnie widoczne w Polsce w okresie wyborów samorządowych, gdzie w wielu kampaniach politycznych pojawia się hasło *smart city*. Tego typu działania budzą wątpliwości, prowadząc do błędnego rozumienia tej koncepcji i nadmiernego koncentrowania się na inwestowaniu w zaawansowane technologie, bez dostrzegania realnych konfliktów i problemów występujących w mieście. Warto podkreślić, iż w literaturze przedmiotu coraz częściej pojawiają się głosy krytyczne w stosunku do technokratycznego podejścia i utożsamiania *smart cities* wyłącznie z rozwojem technologii komunikacyjno-informacyjnych, przede wszystkim dlatego, że inteligentne inicjatywy wiążą się nie tylko ze zmianami technologicznymi, lecz także z inwestycjami w kapitał ludzki i zmianą podejścia do rozwoju miast i kreowania korzystniejszych warunków do życia (por.: rozdział 4, podrozdział 3. - *Miasta trzeciej generacji*).

Za D. Sikorą-Fernandez można stwierdzić, że w strategiach rozwoju większości dużych miast Polski brakuje kompleksowego ujęcia rozwoju wpisującego się w koncepcję *smart city*. Wynika to w dużej mierze z braku jednoznacznej definicji miasta inteligentnego, wskaźników monitoringu tego rozwoju oraz – być może – braku rozumienia przez władze lokalne konieczności zintegrowanego podejścia do zarządzania strategicznego w miastach. Ponadto miasta realizują wybrane inicjatywy wybiórczo, w zakresie pokrywającym się z koncepcją inteligentnych miast, jednak są to inwestycje polegające na tzw. pojedynczych strzałach, a nie projekty zintegrowane, dotyczące całego miasta. Strategie rozwoju natomiast w niewielkim stopniu kładą nacisk na wdrażanie i wykorzystywanie zaawansowanych technologii w zarządzaniu miastem (Sikora-Fernandez, 2019, s. 133-134).

Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc i Maria Kola-Bezka z rozważań dotyczących idei *smart city* oraz analiz inicjatyw Komisji Europejskiej i polskich dokumentów programowych szczebla centralnego wyciągają szereg wniosków, dotyczących czynników i barier jakie powinny brać pod uwagę polskie miasta zainteresowane wdrażaniem koncepcji *smart* dla miast. Wśród tych czynników można wyróżnić:

- 1) wzrost liczby mieszkańców miast, który wymusza konkretne działania mające na celu zorganizowanie przestrzeni w sposób umożliwiający optymalne wykorzystanie (powstają nowe potrzeby w zakresie wyposażenia miejsc publicznych w infrastrukturę internetową, tworzenia węzłów przesiadkowych, przebudowy szkieletu komunikacyjnego, wprowadzenia inteligentnego sterowania ruchem ulicznym itd.);

- 2) postępującą informatyzację życia społeczeństwa (coraz więcej osób z różnych grup wiekowych posługuje się nowymi technologiami informacyjnymi, które ułatwiają komunikację, ale też umożliwiają realizację płatności *on-line* czy poszukiwanie informacji) - wskazana zatem jest dalsza informatyzacja usług publicznych (tradycyjny model administracji oparty na obsłudze interesariuszy poprzez kontakt osobisty powinien być stopniowo zastępowany poprzez wykorzystanie narzędzi ICT);
- 3) wzrost zainteresowania rozwojem zrównoważonym; identyfikacja nowych wyzwań dla władz samorządowych, tj. np. ograniczenie zużycia energii i emisji CO₂;
- 4) powołanie Europejskiego Partnerstwa Innowacji, które sprzyja włączeniu się w światowe trendy dotyczące rozwoju miast (partnerstwo stanowi platformę wymiany najlepszych praktyk oraz współpracy biznesu ze stroną publiczną, gdzie polskie miasta mogą korzystać z tych doświadczeń i śledzić na bieżąco zagraniczne doświadczenia w tej dziedzinie);
- 5) strategię rozwoju kraju, które wskazują na możliwości zmian funkcjonowania miast w wielu obszarach - dokumenty programowe szczebla centralnego nie ograniczają możliwości innowacyjnych samorządów, ale identyfikują ścieżki rozwojowe w bardzo szeroki sposób, pozostawiając decydujący wybór władzom lokalnym.

Do barier zastosowania koncepcji *smart city* w polskich miastach można zaliczyć tymczasem:

- 1) trudną sytuację finansową spowodowaną w głównej mierze aktywnością inwestycyjną w ostatnich latach (tym samym nowe projekty w obszarach o największej kapitałochłonności, a więc transporcie, energetyce i gospodarce odpadami mogą zostać ograniczone bądź odłożone w czasie);
- 2) brak świadomości odbiorców w zakresie racjonalnego korzystania z mediów (tu zadaniem władz lokalnych winna być budowa postawy świadomego, „*smart*” konsumenta, który korzysta z energii, gazu, wody w okresach gwarantujących niższe rachunki i brak zagrożenia przeciążenia sieci);
- 3) opór wobec zmian, który jest naturalną reakcją społeczeństwa (stąd też wprowadzanie nowych rozwiązań miejskich powinno być poprzedzone szeroko zakrojonymi kampaniami informacyjnymi i konsultacjami), a istotnym elementem działań usprawniających powinna być cykliczność;

- 4) kadencyjność władz, która może negatywnie wpływać na kontynuację strategii obranej przez poprzedników (Czupich, Kola-Bezka i Ignasiak-Szulc, 2016, s. 231, por.: Tundys, Bachanek, Puzio, 2022, s. 120 - 127).

Problematyka inteligentnych miast charakteryzuje się wielowątkowością rozważań i jednocześnie dużym zakresem pojęciowym. Warto zauważyć, że wywody nad nią mogą mieć charakter ogólny ze względu na jej obszerność. Jej istota jest jednak warta podkreślenia, bowiem we współczesnej debacie na temat rozwoju terenów zurbanizowanych coraz częściej wskazuje się na rolę miast inteligentnych w rozwoju społeczno-gospodarczym świata. Tymczasem innowacyjne technologie, które próbuje się wprowadzać w polskich miastach, właściwie nie mają charakteru kompleksowego. Są to z reguły pojedyncze usprawnienia, które nie wpływają znacząco na jakość życia mieszkańców, środowisko naturalne, a także ograniczenie wydatków publicznych i bezpieczeństwo. Co warto jednak podkreślić, według głównych założeń koncepcji *smart city*, kreatorami zmian w mieście powinni być mieszkańcy, którzy dzięki wysokim kwalifikacjom i kompetencjom, kreatywności i umiejętności współdziałania przy wsparciu technologii informacyjno-komunikacyjnych będą w stanie dążyć do udoskonalania lokalnych przeobrażeń miejskich.

Rozdział 3

Zakres pojęciowy partycypacji

1. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego

Człowiek rodzi się w danej społeczności, z pewnym zestawem norm i reguł zachowania, ale to podmiotowość sprawcza umożliwia dokonywanie innowacyjnych działań prowadzących do zmian społecznych i strukturalnych. To dzięki takim aktywnościom istnieją inicjatywy obywatelskie, które wpływają na kształt życia publicznego. Co więcej, wdrażając tego typu działania, przyjmuje się odpowiedzialność za konsekwencje podejmowanych decyzji w sferze publicznej. Pojęcie obywatelskości można rozważać z perspektywy jednostkowej lub z punktu widzenia zbiorowości. Biorąc pod uwagę spojrzenie jednostkowe, to poprzez obywatelskość rozumie się postawę człowieka, na którą składa się świadomość praw we wspólnocie i obowiązków wobec wspólnoty. Jest ona głównym źródłem budującym rolę obywatela. Poczucie obywatelskości wiąże się z przekonaniem, że „coś ode mnie zależy” oraz „mam na coś wpływ”, a „moje decyzje nie są obojętne dla danej sytuacji”. Podstawowym elementem, na którym jest budowane poczucie obywatelskości, jest więc podmiotowość sprawcza, a także związana z nią wolność obywatelska. Aktywność obywatelska to nie tylko kwestia praw i obowiązków związanych z życiem w danym państwie, ale przede wszystkim aktywne zainteresowanie sprawami publicznymi oraz bezpośrednio w nich uczestnictwo według zasad dialogu społecznego i tolerancji. Obywatelskość jest atrybutem zbiorowości - dzięki niej podejmowane są prawomocne decyzje dotyczące losów swojej wspólnoty. Społeczeństwo obywatelskie jest określane mianem społeczeństwa niezależnego od państwa i mogącego dokonywać wyborów w życiu ekonomicznym, społecznym, politycznym czy osobistym (Twarowska i Koszyła-Hojna, 2018, s. 7). Terminem „społeczeństwo” określa się natomiast grupę ludzi zamieszkującą jakiś obszar (np. wieś, miasto, region czy państwo). W socjologii społeczeństwem nazywa się zbiorowość ludzką, złączoną jakimiś formami życia zbiorowego, która różni się swoistymi cechami od innych zbiorowości (społeczności wiejskiej, miejskiej, regionalnej, itp.).

Idea społeczeństwa obywatelskiego (ang. *civil society*) jest dla każdego, *a priori*, zrozumiała, jednak jej zdefiniowanie nieraz przysparza trudności. Najogólniej rzecz ujmując, problematyka społeczeństwa obywatelskiego porusza kwestie przestrzeni

między rodziną, państwem i rynkiem, w której oddolnie działają organizacje społeczne. Na tym polu obywatele prowadzą debatę, a jej efektem są rozwiązania społeczne wypracowane dla dobra wspólnego (Gołoś, 2012, s. 43-44). Tematyka ta, niezwykle popularna wśród współczesnych badaczy, pojawia się w wielu opracowaniach naukowych dotyczących teorii społecznej.

Wśród powodów uznania problemu społeczeństwa obywatelskiego za ważny w odniesieniu do współczesnych przeobrażeń ustrojowych i cywilizacyjnych, wskazuje się w literaturze albo lęk przed kryzysem „obywatelskości”, albo zapowiedź rodzenia się nowej formuły życia społecznego (Pietraszko-Furmanek, 2005, s. 35-36). Ów kryzys związany jest ze współczesną kondycją demokracji, która jest krytykowana z dwóch perspektyw. Krytyce, mianowicie, poddawany jest jej liberalny charakter – zarzuca się jej, że to system oparty wyłącznie na jednej doktrynie (liberalnej), co zdaniem wielu nie jest właściwe. *Vis-a-vis* stoją zwolennicy partycypacji i deliberacji, którzy są sceptyczni co do tego, iż demokracja zbyt mocno oparta jest na idei przedstawicielstwa. Niemniej jednak oba nurty nie negują demokracji jako najdoskonalszej, wśród niedoskonałych, formy ustroju państwa. Ze względu na specyfikę obecnych czasów, można wysnuć spostrzeżenie, że współczesny obywatel jest odbiorcą/konsumentem, w ciągłej stagnacji, z pominięciem okresu przedwyborczego, gdy to politycy aktywizują się (głównie za pomocą mediów) w celu osiągnięcia poparcia danego elektoratu (Antkowiak i Siuda, 2018, s. 141).

Nie sposób zrozumieć w pełni jakiegokolwiek zjawiska, nie zapoznając się z jego genezą. Gdyby jednak próbować przywołać historię idei społeczeństwa obywatelskiego, z pewnością zabrakłoby miejsca na sedno spraw, które niniejsza dysertacja ma poruszyć. Niemniej, nie da się zupełnie pominąć historii, gdyż - jak słusznie zauważa Jerzy Szacki - renesans społeczeństwa obywatelskiego, z którym można się dziś mierzyć, polega właśnie na przemijaniu: „niepodobna rozprawiać o powrocie, nie stawiając pytania, co mianowicie i skąd wraca” (Szacki, 1997, s. 8).

Analizując dzieje polityczne świata, zauważyć można, iż praktyka urzeczywistniania instytucji nazywanej społeczeństwem obywatelskim miała miejsce już w starożytnej Grecji. W tamtym czasie zostały też określone jej ramy teoretyczne. Instytucję państwa postrzegano tam jako wspólnotę obywateli rządzących się, bez istnienia stałego, rozbieżnego aparatu władzy (choć pamiętać należy, że przez wiele stuleci obywatelem był nazywany wyłącznie mężczyzna). Decyzje takie jak wypowiedanie wojny i zawieranie pokoju, wybieranie urzędników czy uchwalanie praw podejmowano podczas zgromadzenia wszystkich obywateli. Jak słusznie podkreśla Andrzej Chodubski na rozwój obywatelskości korzystnie

wpływała rzeczywistość przestrzenna – struktury *polis* (państwa-miasta) nie zajmowały dużej przestrzeni geograficznej. Życie polityczne mogło odbywać się publicznie i być analizowane przez każdego obywatela. Forma aktywności, która odbywała się poprzez wspólne podejmowanie decyzji po wcześniejszej dyskusji, generowała pasje polityczne i sprawiała, że budziła się idea dobra publicznego oraz świadomości wspólnoty interesów publicznych (Chodubski, 2009, s. 167).

Za twórcę pojęcia „społeczeństwo obywatelskie” uważa się Arystotelesa, który zapoczątkował klasyczną teorię republikańską. Zdaniem myśliciela człowiek będzie realizował się wyłącznie poprzez współuczestnictwo w życiu państwa, a co za tym idzie – społeczeństwa (Arystoteles, 2003, s. 190). Tematyka wkładu społeczeństwa w kształtowanie ładu społecznego nieobca była także takim myślicielom starożytnym jak np. Platon czy stoicy, a w Rzymie Cyceon.

Zdaniem Marcina Wałdocha, dokonując niejako chronologicznego (choć ograniczonego) przeglądu ewolucji pojęcia „społeczeństwo obywatelskie”, należałoby w pierwszej kolejności rozpatrywać je jako społeczeństwo polityczne. W dobie średniowiecza społeczeństwo polityczne oznaczało właściwie przynależność do stanów wyższych i średnich. Tylko te stany były dopuszczane do podejmowania decyzji politycznych (stany średnie, czyli mieszczaństwo, odsunięto od tych możliwości dość wcześnie, pozostawiając moc współdecydowania z monarchą tylko szlachcie oraz wyższemu duchowieństwu). Samodokonujące się reformy ustrojowe zawierały elementy „społeczeństwa proto-obywatelskiego”. Wieki XV i XVI były w zachodniej Europie czasem, kiedy stany uprzywilejowane stawały się poprzez posiadanie i dostęp do lokalnej władzy beneficjentami podejmowanych decyzji politycznych. Na przykładzie I Rzeczypospolitej jasno rysuje się ewolucja, której objawy były już widoczne, a szły w kierunku upowszechnienia partycypacji we władzy. Stawało się tak na skutek słabnącej władzy centralnej, jak i umacniania się władz lokalnych, które domagały się reprezentacji na szczeblu centralnym. Z biegiem czasu jednak cnoty wtórne, tj.: wolność jednostki, walka o autonomię stanu szlacheckiego, nienaruszalność praw, przybrały postać cnót pierwotnych. Zamiast służyć celom nadrzędnym (np. dobru państwa i racji stanu) stały się wartościami samymi w sobie, uzasadniającymi obraz partykularyzmu i anarchii (Wałdoch, 2008, s. 7).

Pod silnym wrażeniem i wpływem myśli głoszonych przez Arystotelesa w starożytności, w średniowieczu i później pozostały koncepcje, których autorami byli: Tomasz z Akwinu czy Duns Szkot, ale też inni, bardziej liberalni w pojmowaniu

społeczeństwa myśliciele: Tomasz Hobbes⁷⁸, Jean Jaques Rousseau czy Immanuel Kant, który zaczął posługiwać się terminem społeczeństwo obywatelskie w rozumieniu państwa konstytucyjnego (Tamże, s. 8).

Rację ma Magdalena Mastalerz, która za Charlesem Taylorem podaje, że za początek społeczeństwa obywatelskiego przyjmuje się nowożytność. Nawet jeśli w starożytności i średniowieczu funkcjonowały instytucje czy układy społeczne, które współcześnie uchodzą za prefiguracje społeczeństwa obywatelskiego, to społeczeństwo obywatelskie jako wyobrażony kolektyw jest niezmiennie fenomenem nowożytnym. Elitarność uczestników greckiego *polis* w żaden sposób nie odpowiada egalitarnemu charakterowi nowożytnego społeczeństwa obywatelskiego. Dopiero w czasach nowożytnej dezintegracji jednego wielkiego systemu społecznego na funkcjonalne systemy cząstkowe nastąpiło rozdzielenie społeczeństwa obywatelskiego od państwa. W nowożytności też społeczeństwo obywatelskie stanęło wobec konieczności zaznaczenia swej autonomii w obliczu autorytetów zastanych - państwa i tradycyjnych wartości (Mastalerz, 2018, s. 336; Taylor, 2007). Warto nadmienić, iż ideały arystotelesowskie i stoickie zostały zastosowane i rozwinięte w refleksji myślicieli renesansowych miast włoskich, przyczyniając się do ukształtowania się obywatelskiego humanizmu – zwłaszcza w myśli Niccolò Machiavellego – dając początki nowożytnemu myśleniu o polityce (Orzeszyna, 2009, s. 96).

Rozkwit rozważań nad społeczeństwem obywatelskim przyniosła przede wszystkim twórczość Johna Locke'a i jego *Dwa traktaty o rządzie*. Angielski uczony twierdził, jakoby u podstaw społeczeństwa obywatelskiego leżała nie władza absolutna, ale przekonanie o społecznej naturze człowieka. Locke nie zgadzał się z Hobbsem, że „człowiek człowiekowi wilkiem”. Wspólnota obywatelska powinna funkcjonować w ramach władzy państwowej sprawowanej w interesie i dla dobra obywateli. Zdaniem Justyny Tomczyk koncepcja Locke'a stanowi podwaliny nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, które oparte jest na ideach demokracji, wolności, samorządności, odpowiedzialności zbiorowej (Tomczyk, 2018, s. 13).

Dalej, w XIX w., idea społeczeństwa obywatelskiego, jaką wykształciła indywidualistyczna tradycja liberalna, stała się naturalnym podłożem rozwoju

⁷⁸ W tym ujęciu idea społeczeństwa obywatelskiego jest rozwijana w odniesieniu do stanu natury, który dotyczy czasu przed rozpoczęciem procesów socjalizacyjnych i powstaniem państw. Stan natury jest określeniem ciągłej walki wszystkich ze wszystkimi (zanikają więzi, a relacje międzyludzkie ulegają depersonalizacji lub reifikacji). Ludzie w tym stanie to istoty egoistyczne, nastawione wrogo wobec siebie, walczące o przetrwanie bez względu na koszty ponoszone przez innych. Społeczeństwo w stanie natury prędkiej czy później zginie. Jediną szansą, by przetrwało, jest powołanie absolutnej władzy zwierzchniej i oddanie rządów w ręce suwerena, obligującej wszystkich władzy (Hobbes, 2005, s. 5-6).

demokratycznego ustroju przedstawicielskiego, którego czołowymi teoretykami byli Alexis de Tocqueville (twórca tzw. socjologicznego wariantu społeczeństwa obywatelskiego) i John Stuart Mill. W społeczeństwie obywatelskim pojmowanym jako przestrzeń aktywnego zaangażowania i uczestnictwa obywateli, której najmocniejszą podstawą była, jak twierdził Tocqueville, „sztuka stowarzyszenia się”, zaczęto dostrzegać warunek zachowania ludowładczego charakteru kultury politycznej oraz prawdziwie wolnych instytucji demokratycznych. Mill dostrzegał w aktywnym uczestnictwie obywatelskim szkołę demokracji, podkreślając, iż w życiu publicznym obywatel „uczy się czuć, że stanowi część ogółu i że interes ogółu, interes publiczny jest jego interesem” (Mill, 1997, s. 85; Pietrzyk-Reeves, 2006, s. 4).

Za koniec pewnej ery rozważań nad tym zjawiskiem J. Szacki uznaje filozofię polityczną Georga Wilhelma Friedricha Hegla (*Zasady filozofii prawa* – jego szczytowe osiągnięcie w tym zakresie). Zamknięcie nowożytnej historii idei społeczeństwa obywatelskiego przypisuje się natomiast twórczości Karola Marksa, dokonującego w istocie jej destrukcji, pozbawiającego termin ten jego wcześniejszych konotacji politycznych i moralnych poprzez zredukowanie społeczeństwa do kapitalistycznych stosunków ekonomicznych (Szacki, 1997, s. 8). Marksizmu nie można więc zaliczyć do prądów, które w jakikolwiek sposób ceniłyby ducha obywatelskości.

We współczesnej debacie publicznej pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, w zależności od programów, ideologii i szkół, jest szeroko opisywane. Aktualna i obecnie stosowana koncepcja społeczeństwa obywatelskiego stanowi niejako kompilację dwóch tradycji społeczno-politycznych: powstałej w starożytnej Grecji i kontynuowanej w Rzymie klasycznej myśli republikańskiej oraz XVIII-wiecznej, wyartykułowanej przez Johna Locke’a, tradycji liberalnej (Tomczyk, 2018, s. 14). Według Kazimierza Dziubki można wyróżnić pięć modeli społeczeństwa obywatelskiego (w przekroju historycznym):

- 1) klasyczny (związany z takimi myślicielami jak: Arystoteles, Immanuel Kant, Jean Jaques Rousseau, Hannah Arendt),
- 2) liberalny (za przedstawicieli którego uznaje się Johna Locke’a, Thomasa Paine’a, Adama Fergusona, Adama Smitha),
- 3) heglowski,
- 4) marksowski,
- 5) socjologiczny (twórca to Alexis de Tocqueville)

oraz kilka współczesnych, wśród których warto wyróżnić:

- 1) „komunikacyjny”, ujmujący społeczeństwo obywatelskie w kategoriach sfery publicznej (twórca to Jürgen Habermas),
- 2) pluralistyczny (przedstawiciele to Arend Lijphart i Robert A. Dahl),
- 3) koncepcję silnej demokracji (przedstawiciel to Benjamin Barber) (Dzwończyk, 2009, s. 14).

Spółeczeństwo obywatelskie nie jest zjawiskiem stałym, lecz procesem. Dość dynamicznie zmienia się w zależności od uwarunkowań społecznych, kulturowych i politycznych. Nie dziwi zatem mnogość literatury oraz różnorodność badań na ten temat. Piotr Gliński w rozważaniach nad społeczeństwem obywatelskim pochyła się nad czterema głównymi nurtami interpretacyjnymi:

- 1) obywatelskim, który odwołuje się do cnót oraz odpowiedzialności obywateli (przedstawicielem był Arystoteles, a częściowo przedstawiciele doktryny prawnonaukowej)
- 2) liberalnym, który odwołuje się do kategorii rynku i interesu (przedstawiciele to Smith i Hegel),
- 3) politycznym – opozycyjnej roli społeczeństwa (w pewnych kontekstach) wobec państwa (reprezentantami nurtu byli Marks, Gramsci),
- 4) wspólnotowym, który odwołuje się do dojrzałości tożsamości zbiorowych i solidarności grupowej (propagatorami byli: częściowo Tocqueville, Gramsci, teoretycy współcześni) (Dzwończyk, 2005, s. 65).

Zdaniem Jana Herbsta trudno precyzyjnie określić, czym społeczeństwo obywatelskie w istocie jest. Choć słyhać o nim niejednokrotnie, np. w politycznych przemówieniach, to tak naprawdę poszukiwanie w publikacjach mu poświęconych jasnej i konkretnej definicji zjawiska jest daremne. Zauważyć jednak można, iż obszar pojęciowy dotyczący społeczeństwa obywatelskiego koncentruje się na sferze niewymuszonej aktywności ludzi, którą to aktywność traktować można jako narzędzie zmiany społecznej. Co więcej, należy wspomnieć, że łączy się ona z pewnymi wartościami, jak choćby indywidualną wolnością, zaufaniem, tolerancją czy poczuciem przynależności do danej zbiorowości (Herbst, 2005, s. 11). Zainteresowanie nią większość polskich badaczy wiąże z rolą, jaką w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych odegrały ruchy opozycyjne, na czele z „Solidarnością”⁷⁹. Jak zauważył Bronisław Geremek, „dla dobrze funkcjonującej

⁷⁹ Szerzej zob.: Osiatyński W. (2004), *Odrodzenie społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Rzeczpospolita obywateli*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa, ss.125-148.

demokracji nie ma większego zagrożenia niż obojętność i bierność obywateli – i tak jak monarchia lub system despotyczny potrzebują poddanych, tak demokratyczna republika potrzebuje obywateli” (Geremek, 1994, s. 248).

Zachodni model społeczeństwa obywatelskiego doczekał się wielu definicji, które, według Ilony Balcerczyk, dopiero zebrane razem dają wyczerpujące rozumienie tego terminu. Współczesne teorie definiują najczęściej społeczeństwo obywatelskie jako obszar działania i organizowania się życia obywateli niezależnie od struktur państwowych (Balcerczyk, 2015, s. 92). Teoretycy, którzy dziś posługują się pojęciem społeczeństwa obywatelskiego, sięgają przede wszystkim do tradycji nowożytnej. W Polsce dyskusja dotycząca społecznej aktywności obywateli odwołuje się do początków rodzimej socjologii. Pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, na tym gruncie, po raz pierwszy użył jednak najprawdopodobniej Ireneusz Krzemiński dopiero w 1985 r. (Gliński, 2008, s. 10).

Joanna Kurczewska pisała o dwóch sposobach zastosowań do warunków polskich zastanych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Jeden z nich polega na imitacji podejść zachodnich, podkreślających jego zrzeszeniowy charakter (liberalno-ekonomiczny) z akcentem na wielopoziomowe związki społeczeństwa obywatelskiego z państwem. Drugi natomiast, wywodzący się z polskiej tradycji politycznej, odwołuje się do samoorganizacji społecznej poza sferą polityki. W jego przypadku istotniejsza jest wspólnota niż zrzeszenie oraz organiczne, trwałe więzi współpracy. Dzięki temu, iż uwzględnia obecne w polskiej kulturze tendencje wspólnotowe i narodowe, czyni go to bliższym konserwatystom (Szymczak, 2011, s. 47).

Jak stwierdził Marcin Rachwał, poszczególni autorzy kładą nacisk na różne elementy, które ich zdaniem są konstytutywne dla społeczeństwa obywatelskiego. Dla części z nich społeczeństwo obywatelskie to struktura pośrednicząca między tym, co państwowe a tym, co prywatne. Kolejni pojmują je jako wspólnotę opartą na zobowiązaniu jednostek do działania na rzecz dobra wspólnego. Jeszcze inny nurt za wiodącą wartość uznaje pluralizm rozumiany jako istnienie całej gamy zróżnicowanych - a niejednokrotnie nawet konfliktowych - interesów zbiorowych, które mogą być artykułowane i dla ich realizacji można się dobrowolnie organizować (Rachwał, 2011, s. 26). Wielu zdaje się prezentować uniwersalistyczne podejście do społeczeństwa obywatelskiego, pojmując je jako kategorię analityczną. Ich zdaniem można ją stosować w odniesieniu do różnych kultur. Podejście to spotyka się z zarzutem, jakoby społeczeństwo obywatelskie nie mogło stać się uniwersalną kategorią, bowiem odnosi się ona

do specyficznego kontekstu kulturowego i określonych wartości, takich jak np. wolność i autonomia jednostki (Pietrzyk-Reeves, 2012, s. 265).

Analizując definicje społeczeństwa obywatelskiego, jak w przypadku większości terminów, które leżą na pograniczu socjologii i politologii, są one mało precyzyjne (Iwulski, 2015, s. 39). W dzisiejszych czasach, jak podaje Joanna Dzwonczyk, wśród autorów dominuje zgoda w zasadzie tylko co do definicji negatywnej, według której *civil society* jest wszystko to, „co pozostaje, kiedy już wytyczymy granice, w których działa władza państwowa” (Dzwonczyk, 2009, s. 21).

Według Norberta Bobbio przez społeczeństwo obywatelskie, w sensie negatywnym, rozumie się sferę relacji społecznych, które są nieregulowane przez państwo, a pojmowane jako restrykcyjne – uznaje się je za aparat sprawujący w zorganizowanym systemie społecznym władzę opartą na przymusie. W takim ujęciu państwa – jako organu władzy, odwołującej się do przymusu, warunkującej wykształcenie się dychotomii – mieści się zespół idei: potwierdzenie praw naturalnych przysługujących jednostkom i grupom społecznym niezależnie od państwa oraz ograniczających i zawężających, jako takie, sferę władzy publicznej, odkrycie sfery relacji międzyjednostkowych (np. ekonomicznych) czy ogólna idea, że społeczeństwo to wytwór potrzeb, a państwo to wytwór ludzkich niegodziwości. Zdaniem filozofa i politologa, zdecydowanie łatwiej natknąć się na definicję negatywną niż pozytywną. Zgodnie z tą drugą społeczeństwo obywatelskie niejako zyskuje „konotację aksjologicznie pozytywną”, wskazując miejsce, gdzie ujawniane są wszystkie naciski na zmianę relacji zwierzchnik – podwładny i tworzone są grupy walczące o emancypację władzy politycznej. To tam czerpana jest siła ruchów władzy alternatywnej. Trudniej jest podać definicję pozytywną idei społeczeństwa obywatelskiego, gdyż należałoby dokonać sporządzenia wykazu wszystkiego, co pozostało na zewnątrz konturów pojęcia państwa (Bobbio, 1997, s. 64-66).

Jacek Raciborski twierdzi, że społeczeństwo obywatelskie ma dualistyczny charakter, a wręcz jest pęknięte. Proponuje on więc wyróżnić dwa typy społeczeństwa obywatelskiego (tym samym czerpiąc z długiej historii tej idei). Typ A to polityczne społeczeństwo obywatelskie konstituowane przez obywateli porozumiewających się i stowarzyszających po to, by skłonić państwo do korzystnej dla nich alokacji danych dóbr, którymi państwo dysponuje lub których wytworzenie jest możliwe jedynie na poziomie państwa, lub też broniących przed państwem wybranych swoich wolności czy dóbr. Typ B to z kolei autonomiczne, cywilne społeczeństwo obywatelskie jako sfera prywatnych interesów z natury egoistycznych i konfliktowych (bardzo szeroko rozumianych – w tym

ekonomicznych). Na tej płaszczyźnie jednostki dobrowolnie się stowarzyszają, kooperują, aby efektywnie zaspokajać we współdziałaniu z innymi swoje potrzeby. Typ A ma swe główne źródło inspiracji u Locke'a, a współcześnie tak społeczeństwo obywatelskie ujmują pluraliści i neopluraliści. Typ B nawiązuje do tradycji Hobbesa, Hegla, Marksa (Raciborski, 2010, s. 8-9).

W dwóch wymiarach społeczeństwo obywatelskie przedstawia Wiktor Osiatyński. Jeden ma, jego zdaniem, charakter czynny, tzn. że poprzez społeczeństwo obywatelskie realizowane są interesy i cele składających się na nie jednostek oraz grup stworzonych z tych jednostek. Drugi zaś ma naturę obronną – instytucje społeczeństwa obywatelskiego służą do hamowania bądź równoważenia władzy państwowej. Należy zaznaczyć, iż obydwie te aspekty przeplatają się ze sobą (ludzie nie występują tak stanowczo czy odważnie przeciwko nadużyciom władzy jak wtedy, gdy władza narusza ich interesy oraz utrudnia realizację pragnień). Tak więc społeczeństwo obywatelskie jest bytem autonomicznym, zdolnym równoważyć władzę państwową. Pozwala to jednocześnie społeczeństwu przejawiać swoje interesy i potrzeby, jednoczyć je wobec spraw wspólnej troski i wpływać na decyzje polityczne (Osiatyński, 2004, s. 120).

Na złożone relacje pomiędzy obywatelami a państwem w swojej definicji zwraca uwagę Francis Fukuyama. Jego zdaniem społeczeństwem obywatelskim określa się „skomplikowaną sieć instytucji pośredniczących między rodziną a państwem, która obejmuje organizacje ekonomiczne, dobrowolne stowarzyszenia, instytucje edukacyjne, kluby, związki zawodowe, media, organizacje charytatywne i kościoły, a z kolei opiera się ono na rodzinie, pierwotnym instrumencie, poprzez który ludzie socjalizują się do swojej kultury i nabywają umiejętności pozwalające im żyć w szerszym społeczeństwie i dzięki któremu wiedza i wartości danego społeczeństwa przekazywane są z pokolenia na pokolenie” (Fukuyama, 1997, s. 4).

Tymczasem Robert D. Putnam ujmuje społeczeństwo obywatelskie w kategoriach równości, zaufania oraz współpracy. Żeby społeczeństwo takie istniało i mogło się utrzymać, konieczni są aktywni obywatele, a stosunki społeczne muszą być oparte na współpracy i zaufaniu. Należy też przyjąć, że aby istniało społeczeństwo obywatelskie, musi być spełnionych kilka warunków i powinny one występować łącznie:

- 1) panują rządy prawa,
- 2) władza państwowa jest ograniczona i odpowiedzialna przed suwerenem, czyli społeczeństwem,
- 3) istnieje rozwinięta sfera publiczna,

- 4) obowiązuje wolny od korupcji system ekonomiczny oparty o gospodarkę,
- 5) występują dobrowolne stowarzyszenia (Kretek, 2015, s. 55; Putnam, 1995, s. 31-32).

Na istotną rolę zaufania w kontekście *civil society* uwagę zwraca również Larry Diamond. Jego zdaniem „we wzorcowym społeczeństwie obywatelskim występuje obfitość kapitału społecznego, czyli zaufania, zasad postępowania i woli współpracy. W społeczeństwie obywatelskim ludzie sobie ufają i zrzeszają się w celu realizacji zbiorowych celów. Mogą się różnić poglądami i przekonaniem, ale szanują się nawzajem i są tolerancyjni wobec odmienności”. Politolog zauważa również, iż „stosunki między ludźmi są przede wszystkim poziome: każdy człowiek ma taką samą godność, takie same obowiązki, takie same uprawnienia i równość ta jest zapisana w prawie (...). Ludzie biorą pod uwagę interesy innych, między innymi ze względu na wiarę w to, że większość innych obywateli będzie się zachowywała podobnie” (Gołoś, 2012, s. 45-46). Społeczeństwo obywatelskie umożliwia ludziom dokonywanie wyborów i przejmowanie odpowiedzialności za nie. Nie występuje w nim ani żaden powszechny światopogląd, ani „jedynie słuszna ideologia”, ani tym bardziej żaden obowiązujący standard drogi życiowej człowieka. Społeczeństwo obywatelskie opiera się na zasadzie tolerancji dla odmienności dróg poszukiwania szczęścia w granicach obowiązującego prawa (Orzeszyna, 2009, s. 100). Poza tym, że jest to działanie oparte na emocjach i logicznym myśleniu, ważne w tym aspekcie są również dobrze działające instytucje publiczne, zachęcające do działania w duchu „świadomej obywatelskości”.

Ważne pytanie odnośnie do definicji społeczeństwa obywatelskiego stawia J. Herbst. Mianowicie snuje on refleksje nad tym czy różnice pomiędzy poszczególnymi teoriami to rozważania nad wieloma odmiennymi społeczeństwami obywatelskimi, czy jednym w jego różnych aspektach. Ostatecznie ze skrzyżowania znanych mu wymiarów różnicujących teorię społeczeństwa obywatelskiego wyznacza cztery modele:

- 1) obywatelski – ujmuje społeczeństwo obywatelskie jako obszar realizacji umowy społecznej pomiędzy jednostkami, które przyjmują na siebie ograniczenia i zobowiązania wynikające z uczestnictwa w danej wspólnocie. To społeczeństwo jest jednocześnie zbiorowiskiem przesiąkniętych „duchem obywatelskim” indywiduów (są oni przywiązani tak do swojej wolności, jak i do norm oraz instytucji, które stanowią gwarancję pluralizmu);
- 2) mobilizacyjny – jest połączeniem indywidualizmu z szerokim pojmowaniem społeczeństwa obywatelskiego jako systemu sprzężonego z innymi. Tutaj obywatelskie cnoty nie są traktowane jako wartość sama w sobie, lecz jako środek

do celu (cechy, które umożliwiają obronę indywidualnych interesów i kształtowanie środowiska lokalnego). Przejawy potencjalnej zdolności do działania są tu ważniejsze od okazania obywatelskiego ducha;

- 3) stowarzyszeniowy – pojmowany jako koncept społeczeństwa obywatelskiego, będącego obszarem zrzeszeń i działań grupowych o „przedpolitycznym” charakterze – stowarzyszeń i solidarności społecznej, opartych na pluralizmie, dobrowolnym zrzeszaniu się czy poczuciu wspólnoty. Strefa aktywności obywatelskiej będzie w nim stanowiła przeciwwagę dla omnipotencji państwa (jest definiowana poprzez opozycję w stosunku do państwa);
- 4) wspólnotowy – ten model przedstawia społeczeństwo obywatelskie jako sprawną wspólnotę, która potrafi wykreować dobrych reprezentantów i cechuje się stałym kontaktem między rządzącymi i rządzonymi. Fundamentem pod ten model jest szeroko pojęty lokalizm (tradycja uczestnictwa w kształtowaniu swojego otoczenia, relacje pomiędzy członkami społeczności – bliskie i bezpośrednie, przejrzystość władzy i poczucie wspólnej tożsamości terytorialnej) (Herbst, 2005, s. 82-83).

Należy w tym momencie podkreślić, że różnice wzorców „obywatelskości” są pochodną zróżnicowania lokalnych modeli życia rodzinnego, kultury politycznej, a nawet szerzej – instytucjonalnych warunków zrzeszania się i partycypacji w sferze publicznej. Badań więc wymaga za każdym razem relacyjny charakter obywatela, którego wzorzec ukształtowany jest poprzez działania jednostkowe, w trakcie których ludzie wchodzą w interakcje z dokładnie określonymi organizacjami, zasadami i regulacjami prawnymi wprowadzanymi zarówno przez państwo, jak i społeczność lokalną. W takim wzorcu powinno widzieć się aspekt procesualny, a nie coś gotowego, zasadniczego (Kurczewska i in., 1998, s. 95).

Mimo, iż pojęcie społeczeństwa obywatelskiego definiowane jest różnie, możliwa jest identyfikacja podstawowych elementów, które można uznać za warunki konieczne, by powstało: jest grupową organizacją społeczeństwa, opiera się na zasadzie dobrowolności, reprezentuje zbiorowe interesy i służy wspólnym celom, a także jest usytuowane poza strukturą władzy publicznej, rynku oraz poza strukturą rodzinną czy klanową (Olejniczak, 2005, s. 46).

Ponownie można przytoczyć słowa J. Szackiego, który odnosząc się do definicji społeczeństwa obywatelskiego, pisze: „nawet gdybym wierzył w magiczną moc definicji, w tym wypadku nie starałbym się definicji stworzyć, albowiem wychodzę z założenia, iż o atrakcyjności omawianej idei decyduje m. in. to, że wskazuje ona tylko ogólny

kierunek, pozostawiając wiele miejsca na alternatywne pod wieloma względami rozwiązania” (Szacki, 1997, s. 57). Podobnie do tematu podchodzi J. Herbst, który podkreśla, iż w gruncie rzeczy nie chodzi o to, jak się nazwie poszczególne rodzaje społeczeństwa obywatelskiego, ani jakie się wyznaczy jego granice. Proponowane typologie to nic innego jak intuicyjny podział, który ukazuje różne tradycje myślenia o tej kwestii. Ciekawe jest jedynie to, jakie jest ich znaczenie w praktyce oraz jaki jest empiryczny sens sporów o społeczeństwo obywatelskie (Herbst, 2005, s. 83).

Niezależnie od tego jak definiowane jest społeczeństwo obywatelskie i jakie elementy składowe są mu przypisywane, nie budzi wątpliwości fakt, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest stanem pożądanym⁸⁰. Z trudem można mówić o w pełni rozwiniętym systemie demokratycznym bez udziału obywateli, ich aktywności w sprawowaniu kontroli społecznej oraz odpowiedzialności za sprawy lokalne.

Jak uważa Krzysztof Przybyszewski, trudno stwierdzić, że w Polsce został osiągnięty zadowalający poziom społeczeństwa obywatelskiego (mimo, iż w roku 1989 wprowadzono mechanizmy demokratyczne i gospodarkę rynkową). Można raczej sądzić, że państwo słabo wypada, jeśli chodzi o integrację społeczną i polityczną, a ponadto nieustabilizowany ład społeczny czy zaufanie obywateli w stosunku do instytucji publicznych demokratycznego państwa (Przybyszewski, 2013, s. 349). Zdaniem P. Glińskiego największymi przeszkodami w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce są: instytucjonalne i świadomościowe pozostałości komunizmu, brak akceptacji zasad wolnego rynku, zbyt duże różnice w dochodach ludności oraz ostre konflikty społeczne (Rachwał, 2011, s. 34). W opinii Macieja Magiera natomiast, to sami obywatele swoją mentalnością (choć w coraz mniejszej części) zdecydowanie oddalają się od społeczeństwa obywatelskiego. Priorytetowym zadaniem będzie więc przez kolejne lata, jeśli nie dekady, modyfikacja sposobu postrzegania rzeczywistości, rozumienia procesów, interpretowania zachowań czy interakcji w życiu publicznym (Magiera, 2017, s. 107).

Joanna Dzwonczyk upatruje podstawowego źródła barier rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce w negatywnym stosunku społeczeństwa do państwa jako instytucji (Dzwonczyk, 2005, s. 67). Podążając za tym tokiem myślenia, można doszukiwać się

⁸⁰ Anthony Giddens podkreśla, że są pewne niedogodności powiązane z upowszechnianiem idei *civil society*. Zdaniem socjologa właściwością społeczeństwa obywatelskiego nie jest, jak niektórzy uważają, porządek i harmonia. Proces odradzania społeczności może być przyczyną napięć i wywoływać inne problemy. Zadać można sobie pytanie: co się stanie, kiedy lokalne grupy działaczy będą miały odmienne wizje przyszłości danej społeczności bądź: kto orzeka, gdzie kończy się „społeczność”, a zaczynają „inni” – Kocurek K. (2009), *Istota i kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 806, Kraków.

szczególnej roli samorządu terytorialnego jako podmiotu inspirującego aktywność obywateli, jego pozycji, o zasadniczym znaczeniu w misji kształtowania ładu społecznego opartego na więziach społecznych, na wspólnych działaniach, na inwencji czy inicjatywach społeczności lokalnych, które powinny stanowić motyw przewodni dla osiągania zbiorowych porozumień w ramach rozwiązywania wspólnych problemów społecznych (Sasinowski, 2012, s. 31)⁸¹.

Dogłębną analizę przedstawia także Piotr Borowiec, pisząc: „nie sędzę, by proces powstawania kapitału społecznego, a tym samym społeczeństwa obywatelskiego, był możliwy do rozłożenia na okres kilkunastu lat. Są to procesy długotrwałe, obejmujące swym zasięgiem życie wielu pokoleń. Przemiany w sferze postaw, w sferze świadomości dokonują się znacznie wolniej niż przemiany w sferze politycznej czy ekonomicznej”. Jednocześnie stwierdza, że: „proces wyłaniania się nowego kształtu społeczeństwa, powstawanie nowych instytucji, nowych postaw społecznych jest procesem złożonym, trudnym do zaprogramowania i osiągnięcia w ramach najlepszej nawet inżynierii społecznej”⁸² (Borowiec, 2006, s. 157). Faktem jest, iż polskie doświadczenia w tym zakresie są trudne i skomplikowane, a budowa społeczeństwa obywatelskiego stanowi jeden z głównych celów stawianych w dyskursie publicznym, dokonującym się w Polsce po upadku komunizmu.

Warto jednak podkreślić, iż choć polskie *civil society* rozwija się wolno i nie bez rozmaitych przeciwności i niepowodzeń, to coraz częściej można zauważyć i pozytywne oznaki wyłaniania się struktur społeczeństwa obywatelskiego na miarę wizji np. J. J. Rousseau czy A. de Tocqueville’a⁸³. Przemysław Pluciński poddaje pod rozważę,

⁸¹ L. Kieres zauważa, że samorząd terytorialny to kategoria społeczeństwa obywatelskiego o zróżnicowanym wyrazie w poszczególnych państwach. Określając jego pozycję wobec innych jednostek ustrojowych państwa, można wyróżnić różne przejawy samorządności terytorialnej, zdywersyfikowane zakresem samodzielności co do stanowienia o sprawach wspólnot samorządowych. W każdym jednak przypadku przyjmuje się występowanie trzech elementów wyznaczających pierwiastek samorządowy w życiu wspólnoty obywatelskiej: wyodrębnione terytorium, zamieszkiwane przez daną wspólnotę, odniesienie do niej określonych spraw publicznych i prywatnych, a także ustrój – Kieres L. (2006), *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXVIII, zeszyt 2, s. 172.

Xymena Bukowska i Edmund Wnuk-Lipiński wskazują z kolei na samorządowy kontekst obywatelskości: „Obywatelskość to postawa jednostki wobec samorządnej zbiorowości politycznej, innych jednostek, instytucji i procedur, zasadzająca się na internalizacji praw i obowiązków członka owej zbiorowości i stanowiącą podstawę do budowy roli obywatela” - Bukowska X., Wnuk-Lipiński E. (2009), *Obywatelskość a la polonaise – czyli jakimi obywatelami są Polacy?*, „Nauka”, nr 1.

Szerzej zob. też: Izdebski H. (2006), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, ss. 26 - 35.

⁸² Szerzej zob.: Borowiec P. (2006), *Główne przeszkody w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: B. Krauz-Mozer (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, Kraków.

⁸³ Wskazywał on na istotną rolę gminy: „... w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu,

że mając wzgląd na stawianą ponad dekadę temu pesymistyczną diagnozę „społecznego bezruchu”, czyli niskiej aktywności obywatelskiej Polaków w sferze publicznej, zauważa się, od kilku przynajmniej lat, falę rozkwitu społecznej aktywności. Przyjmuje ona rozmaite postaci: od inicjatyw nieformalnych, poprzez mniej czy bardziej zinstytucjonalizowane ruchy społeczne, aż po aktywność zinstytucjonalizowaną w ramach organizacji pozarządowych (NGO). Według niego tak szeroka rozpiętość (głównie organizacyjna) miała niekiedy odzwierciedlenie w próbie rozróżnienia aktywności „trzeciosektorowych” (organizacje formalne, najczęściej klasyczne NGO) oraz „czwartosektorowych” (nieformalne, a przynajmniej słabo zinstytucjonalizowane ruchy społeczne) (Pluciński, 2018, s. 51).

Napawa więc optymizmem coraz większa świadomość społeczeństwa w zakresie aktywnego uczestnictwa w sprawach lokalnych i państwowych. W trakcie analizy pojęcia „społeczeństwo obywatelskie” często spotkać można się z innymi pojęciami, takimi jak np.: aktywność obywatelska, uczestnictwo lub partycypacja. Ta ostatnia będzie przedmiotem dalszych rozważań.

2. Teoretyczne aspekty partycypacji

Przechodząc do terminu „partycypacja” na wstępie należałoby zaakcentować, że jest to pojęcie szerokie i niejednoznaczne, dlatego w literaturze przedmiotu przeważnie jest konkretyzowane (używane na ogół wraz z jego uszczegółowieniem, jeżeli chodzi o rodzaj partycypacji). Uczestnictwo obywateli w kształtowaniu życia społecznego, publicznego oraz politycznego daje odpowiednio podstawy do analogicznych sformułowań partycypacji, jakimi mogą być partycypacja społeczna, partycypacja publiczna bądź partycypacja polityczna. Pojęcia te, w zależności od autora, traktuje się jako synonimy albo przypisuje się im wyraźną, odrębną, specyfikację (Rokicki, 2016, s. 13). W piśmiennictwie pojawia się niekiedy zarzut, że różnorodność definicji tego pojęcia może wprowadzać dysharmonię i powodować, że tematyka ta jest mało zrozumiała.

Za Iwoną Niżnik-Dobosz warto skonstatować, że „partycypacja” przybiera zdecydowanie zbyt często postać pojęcia wytrychu ze względu na swój modny, lecz często bezrefleksyjny charakter, do arbitralnego używania w rozstrzygnięciach końcowych władzy

pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią” – de Tocqueville A. (1996), *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Znak, Kraków, s. 62.

publicznej interesów grupowych, partykularnych, resortowych jako jedynie słusznych (wyartykułowanych bowiem uprzednio przez pewną grupę społeczną) i uzasadnionych przez to do nadania im przymiotu dobra ogółu (Niżnik-Dobosz, 2014, s. 23). Niebezpieczeństwa związane z nadużywaniem terminu "partycypacja" będą tematem rozważań w kolejnym podrozdziale dysertacji.

Słowo „partycypacja” wywodzi się z łaciny. Oznacza „dopuszczenie do uczestnictwa”, „mieć udział w czymś” lub „dzielić się czymś z kimś”. W językach francuskim i angielskim jest to *participation*, natomiast z niemieckiego to *Mitbestimmung* (tłumaczone jako „współdecydowanie”) (Ostaszewski, 2013, s. 18). Termin ten występuje na gruncie wielu nauk, takich jak ekonomia, nauka o zarządzaniu, socjologia, politologia, psychologia, etyka czy pedagogika.

Ogólnie mówiąc, partycypacja oznacza gotowość obywateli do działania na rzecz wspólnoty oraz aktywność zbiorową o samoorganizacyjnym charakterze. Obejmuje ona od różnych inicjatyw po przedsięwzięcia, środki i modele po metody, umożliwiające współdziałanie w demokratycznych procesach decyzyjnych (Wiktorska-Święcka, Kozak, 2014, s. 57). Współcześnie często pojęcia tego używa się do opisu sytuacji, w której obywatel „spotyka się” z państwem, aby rozmawiać i współdecydować o sprawach lokalnych. W literaturze polskiej, jak można odnieść wrażenie, panuje duża dowolność w stosowaniu terminu „partycypacja”.

W tym miejscu należy dodać, iż teoretyczne ramy odniesienia do definiowania partycypacji stanowi teoria demokracji. Na podstawie problemów dotyczących demokracji, funkcjonujących we współczesnej debacie publicznej, można wyróżnić główne podejścia teoretyczne. Należą do nich teorie demokracji agregatywnej, proceduralnej, liberalnej, deliberatywnej, radykalnej i partycypacyjnej (uczestniczącej). W niniejszej pracy pominięto dokładną analizę wszystkich rodzajów demokracji, natomiast, ze względu na charakter rozważań, zwrócono uwagę na pojęcie demokracji partycypacyjnej oraz deliberatywnej.

Hasła demokracji partycypacyjnej lub uczestniczącej (oraz deliberatywnej) stają się ostatnio w Polsce coraz popularniejsze. Powołuje się na nie coraz liczniejsze grono osób, w tym polityków. Działają jak zaklęcie: nie zmieniają realiów, za to na zasadzie wytrychu mają umożliwić dołączenie do grona postępowców i modernizatorów. Deklaracje mogą pozostawać bez pokrycia. Zrozumienie sedna pojęcia demokracji jest nadal nikłe, a znaczenie uczestnictwa obywateli i obywaterek w rządzeniu bardzo rozmyte (Dąbrowiecki, 2015). Żeby uniknąć deprecjacji tych pojęć, należy zapoznać się z ich założeniami.

Zdaniem Carole Pateman podstawowym krokiem do tego celu jest analiza rozważań trzech teoretyków demokracji uczestniczącej. Pierwszymi są J. J. Rousseau i J. S. Mill, dwaj myśliciele uznawani za klasycznych teoretyków demokracji, których koncepcje dostarczają podstawowych postulatów teorii demokracji partycypacyjnej. Trzeci to George Douglas Howard Cole, dwudziestowieczny teoretyk polityki, w którego wczesnych pismach można znaleźć szczegółowy plan społeczeństwa partycypacyjnego w postaci *guild socialism*⁸⁴. Jednak ten plan sam w sobie miał, według Pateman, niewielkie znaczenie. Praca Cole'a jest ważna, ponieważ rozwinął teorię demokracji partycypacyjnej, która nie tylko obejmowała i rozszerzała podstawowe postulaty, ale była osadzona w kontekście nowoczesnego, wielkoskalowego, uprzemysłowionego społeczeństwa (Pateman, 1970, s. 21).

Maria Marczevska-Rytko formułuje poglądy zwolenników tej formy demokracji następująco: „opowiadają się [oni] zasadniczo za likwidacją instytucji przedstawicielskich oraz wyborów. Wielką wagę przykładają do uczestnictwa politycznego w postaci osobistego i aktywnego udziału obywateli w kreowaniu decyzji politycznych. Uważają oni, że uczestnictwo polityczne stanowi istotną część życia ludzkiego oraz konieczny warunek zapobiegania nadużywaniu władzy przez gremia rządzące. Powołują się na przykład ateńskiej *polis*, gdzie „obywatelom oferowano duże możliwości bezpośredniego uczestnictwa w życiu politycznym, które stawiano nad życiem prywatnym” (Marczevska-Rytko, 2011, s. 23). Część badaczy jednak skłania się ku opinii, że poprzez wieloznaczność pojęcia demokracji partycypacyjnej należy traktować ją jako ideę, posiadającą teoretyczną bazę w postaci zasad i reguł, które nie mają praktycznego przełożenia (Kołomycew, 2010, s. 103). Demokrację partycypacyjną, jak zauważają Mirosława Grabowska i Tadeusz Szawiel, badamy jednakże z dwóch powodów. Z jednej strony chodzi o przekonanie, że osobisty i aktywny udział w sprawach publicznych i politycznych jest wartością. Z drugiej zaś dlatego, że obywatelskie zaangażowanie sprzyja demokracji, co w przypadku nowych demokracji może stanowić istotne uwarunkowanie ich stabilności (Grabowska i Szawiel, 2001, s. 117).

Kazimierz Ostaszewski uważa, że partycypacja korzysta w znacznej mierze z doświadczeń demokracji deliberatywnej, w której obywatele podejmują wspólne decyzje dzięki poprzedzającym je dyskursowi i debacie. Demokracja deliberatywna jest zatem taką

⁸⁴ Ojcem *guild socialism* jest William Morris, angielski pisarz i artysta. Jedną z podstawowych zasług Morrisa było dostrzeżenie, jakoby główną przyczyną postępującej deetyzacji życia społeczno-gospodarczego była nie tylko kwestia konkretnych decyzji politycznych, lecz przede wszystkim idea, stanowiąca źródło owych decyzji, przede wszystkim w odrzuceniu tego, co można by nazwać rzemieślniczym etosem pracy – szerzej zob.: Penty A. J. (2017), *Odrodzenie ustroju cechowego*, Chesteron Polska.

demokracją, w ramach której społeczeństwa dyskutują o sprawach publicznych. Jak podkreśla Ostaszewski, zasadniczą różnicą między deliberacją a partycypacją jest to, że deliberacja ma jako cel dyskusję nad problemem (co nie jest jednoznaczne z aktywnym uczestnictwem w sprawach publicznych), natomiast partycypacja zakłada aktywne uczestnictwo w zarządzaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych (Ostaszewski, 2013, s. 22).

Natasza Lubik-Reczek, Izabela Kapsa i Magdalena Musiał-Karg stoją na stanowisku, że współcześnie z partycypacją wiążą się dwie koncepcje demokracji: uczestnicząca (ang. *participatory democracy*) i deliberatywna (ang. *deliberative democracy*). Ta pierwsza oznacza proces kolektywnego podejmowania decyzji, który łączy w sobie elementy charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Jest systemem, w którym obywatele mają możliwość bycia włączonymi w procesy decyzyjne dotyczące różnych rozwiązań i działań publicznych. Zgodnie z tym modelem rolą polityków jest wdrażanie decyzji podjętych przy współudziale obywateli. Demokracja deliberatywna natomiast uznana jest za nowy model demokracji i wiąże się z koncepcją zmierzającą do podniesienia jakości demokracji nie tyle przez pobudzanie i powiększanie uczestnictwa politycznego jako takiego, ile poprzez podnoszenie jego jakości i ulepszanie jego charakteru i form (Musiał-Karg i in., 2020, s. 23).

Co prawda historia rozwoju partycypacji społecznej w społeczeństwach demokratycznych nie jest przedmiotem prowadzonych rozważań, niemniej jednak warto zasygnalizować znaczenie jej transformacji. Nurt partycypacyjny nie jest, jak pragmatycznie twierdzi Magdalena Kalisiak-Mędelska, modą współczesnych demokracji. Problem udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej poruszany był zdecydowanie wcześniej (Kalisiak-Mędelska, 2015, s. 141). Jarosław Rokicki zaznacza, iż partycypacja „ma długie korzenie i już w starożytnej Grecji znalazła swój wyraz w znanych słowach Peryklesa z *Mowy ku czci bohaterów poległych w pierwszym roku wojny peloponeskiej*, że obywatel niebiorący czynnego udziału w życiu polis nie jest jednostką bierną, lecz nieużyteczną”. Oznacza to, iż partycypacja jest uwspółcześioną wersją antycznego wzoru aktywnego i odpowiedzialnego obywatelstwa. Można więc zaryzykować, w dużym uproszczeniu, stwierdzenie, że partycypacja stanowi pewnego rodzaju uzupełnienie tradycyjnych mechanizmów demokratycznych (Rokicki, 2016, s. 13-14).

Zdaniem M. Kalisiak-Mędelskiej koncepcja partycypacji społecznej wiązana jest z pluralizmem i demokracją bezpośrednią, które powstały i upowszechniły się w ciągu ostatniego stulecia. Aktywność społeczeństwa podnoszona była już w latach 40. ubiegłego

wieku, potem w latach 60. i 70. w kontekście uczestnictwa w życiu politycznym, teorii kapitału społecznego lat 90.⁸⁵ i obecnie rozwijanego zarządzania partycypacyjnego (Kalisiak-Mędelska, 2015, s. 141). W Polsce wyraźna możliwość partycypacji społecznej pojawiła się dopiero po 1989 roku, kiedy zapoczątkowane przemiany ustrojowe umożliwiły inicjowanie aktywności o charakterze obywatelskim.

W końcu lat osiemdziesiątych, a szczególnie w schyłkowym okresie PRL, różne formy partycypacji były obiektem zainteresowania elit politycznych i szerokich kręgów społecznych (w tym opozycyjnych) poszukujących nowej formuły porządku polityczno-społecznego Polski. Gospodarka wolnorynkowa i koncesjonowana demokracja miały być docelowo legitymizowane poprzez aktywnie działające społeczeństwo obywatelskie. Transformacja ustrojowa miała za zadanie stworzenie nowego projektu społeczno-kulturowego. Kwestie uobywatelnienia Polaków podejmowano w różnych kontekstach i celach – od pobudzenia samorządności robotniczej, poprzez dialog społeczny, po partycypację polityczną. Postulaty pojawiały się (choć nie wprost) w dialogu ówczesnej władzy z częścią opozycji (zaproszoną do współpracy przy tworzeniu nowego ładu polityczno-gospodarczego). Ostatecznie, jak podkreśla Artur Kościański, tylko część społeczeństwa polskiego zaabsorbowała do swej codziennej rutyny nowy wzór postępowania i realizowała go poprzez aktywność w enklawach społeczeństwa obywatelskiego. Pozostali Polacy albo nie wykształcili postawy prowadzącej do zaangażowania obywatelskiego, albo zwrócili się ku formom działań quasi-obywatelskich (np. poprzez aktywność pulsacyjną, rezurektywną, zrywową czy aktywność nieformalną) (Kościański, 2016, s. 234-235).

Demokracja, która ma szansę urzeczywistnić się i być zaakceptowana przez obywateli, powinna wniknąć w relacje pomiędzy ludźmi, organizacjami społecznymi i gospodarczymi oraz administracją publiczną. Obywatele muszą mieć odpowiednie warunki ku temu, by mogli aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym (Paczóski, 2015, s. 240). Mając na uwadze powyższe stwierdzenie, warto zwrócić uwagę na koncepcję „drabiny partycypacji” stworzonej przez Sherry Arnstein pod koniec lat 60. XX w. Autorka w swoim artykule *A Ladder of Citizen Participation* opisała osiem poziomów relacji władza–

⁸⁵ Według Dągmira Długosza i Jana Jakuba Wygnańskiego lata 90. XX wieku zapoczątkowały etap powstawania dokumentów autorstwa rządów narodowych, władz samorządowych różnych szczebli czy organizacji międzynarodowych, które kładły nacisk (niejednokrotnie w formie zobowiązania politycznego lub prawnego) na rolę partycypacji społecznej dla odnowienia wartości demokratycznych i przezwyciężenia pogłębiającej się alienacji społecznej, zbliżenia obywateli do państwa czy też dla przygotowania efektywnych i społecznie akceptowalnych programów publicznych – Długosz D., Wygnański J.J. (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa, s. 14.

społeczeństwo (Arnstein, 1969). Mimo iż jest to dość proste usystematyzowanie poziomu włączenia społeczeństwa w podejmowanie decyzji, to odgrywa nadal istotną rolę jako punkt odniesienia i rama teoretyczna dla badaczy i praktyków zajmujących się partycypacją (Bednarek-Szczepańska, 2018, s. 78). Analizując sposoby uwzględniania głosu obywateli w różnych projektach realizowanych w Stanach Zjednoczonych (w ramach *community action programs*), Arnstein wyodrębniła trzy podstawowe poziomy partycypacji: brak uczestnictwa, działania pozorne oraz uspołecznienie władzy. W ich obrębie dokonała szczegółowego podziału, budując jednocześnie ośmiostopniową „drabinę”.

Na najniższych poziomach dostrzec można manipulację i terapię – sytuacje, w których jakiegokolwiek formy partycypacji nie istnieją. Władza w tych przypadkach zamierza podjąć decyzje bez jakiegokolwiek konsultacji społecznej, wręcz przeciwnie – obywatelom pokazuje się, że wkrótce podjęte decyzje, będą jedynymi słusznymi. Następnym szczeblem to informowanie⁸⁶, czyli przedstawienie społeczeństwu jakie decyzje zostały podjęte. Dopiero w kolejnych krokach mówić można o jakiegokolwiek partycypacji – mimo, iż pozornej (tzw. tokenizm). Władze zaczynają pytać obywateli o zdanie, choć nie ma to wciąż dla rządzących większego znaczenia. Arnstein wyróżnia tu także fazę łagodzenia – obywatelom nie przeszkadza się wyrażać opinii na forum, jednakowoż nie traktuje się tych głosów poważnie. Wdrożenie zarządzania partycypacyjnego obejmuje ostatnie trzy szczeble drabiny: partnerstwo, delegowanie władzy oraz kontrolę obywatelską, w której punktem kulminacyjnym jest całkowite przejście władzy przez obywateli w określonej sferze procesów decyzyjnych działalności publicznej.

Przekazanie społeczeństwu części kompetencji i odpowiedzialności mających związek z podejmowaniem decyzji i działań jest przejawem najwyższego zaufania władzy do obywateli. Założenie, że społeczeństwo wie lepiej czego mu potrzeba, przyczynia się

⁸⁶ I. Lipowicz jest zdania, że Polska ustrzegła się bardzo wysokiego rozwarstwienia charakterystycznego dla innych krajów postkomunistycznych, ale i tak jest ono znaczące i boleśnie odczuwane przez większość populacji. Według niej zaufanie społeczne, które jest podstawą zachowania ustroju demokratycznego powinno generować akceptację rozstrzygnięć bez potrzeby użycia przymusu państwowego. Oznacza to konieczność włączenia do procesu decyzyjnego, a przynajmniej do jego fazy informacyjnej, jak największej liczby obywateli. Zaufanie społeczne musi mieć swoją podstawę – nie należy bowiem wprowadzać w błąd społeczności lokalnej. Ogromnym sprzymierzeńcem środków budowy zaufania jest transparentność. – Lipowicz I. (2019), *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 294.

Podobnej refleksji można doszukać się także u Małgorzaty Marks-Krzyszczowskiej. Dominacja nieufności nad zaufaniem, według badaczki, nie wpływa pozytywnie na partycypację społeczną. Zaangażowanie mieszkańców w działania na rzecz swojego środowiska daje zdecydowanie lepsze efekty, a także przyspiesza procesy rozwojowe. Przyczynia się do rozkwitu demokracji. Ponadto zaufanie ma niewątpliwie wpływ na partycypację polityczną, funkcjonowanie sieci i współpracy lokalnej – Marks-Krzyszczowska M. (2013), *Zarządzanie publiczne na poziomie lokalnym – geneza, główni aktorzy i ich zaangażowanie*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 88, s. 313-332.

do podejmowania trafnych decyzji i ma znaczący wpływ na planowanie działań bezpośrednio ich dotyczących (Wojtoszek, 2015, s. 328).

Tabela 2. Drabina partycypacji według Sherry Arnstein (1969)

Stopień		Zakres partycypacji	Rola uczestnika partycypacji	Uszczegółowienie
8	Kontrola obywatelska	Realna partycypacja-władza obywatelska	Inicjator	Obywatele przejmują całkowicie władzę w pewnym zakresie, np. nad określoną sferą działalności publicznej.
7	Delegowanie władzy		Współpracownik	Wpływ obywateli w niektórych sferach działalności publicznej zaczyna być dominujący.
6	Partnerstwo		Współdecydujący	Obywatele uczestniczą w strukturach władzy i mają realny wpływ na podejmowane decyzje.
5	Łagodzenie	Partycypacja pozorna	Konsultant	Obywatele aktywnie wyrażają swoje opinie, ale nie mają prawa do decydowania (włączanie obywateli, których zdanie nie ma realnego znaczenia w podejmowaniu decyzji, jest pozorne).
4	Konsultowanie		Osoba korzystająca z konsultacji	Władze pytają obywateli o ich zdanie, zbierają opinie, ale nie mają one

				znaczenia w podejmowaniu decyzji.
3	Informowanie	Brak partycypacji/ partycypacja pozorna	Odbiorca informacji	Władze informują mieszkańców o swoich działaniach/decyzjach (komunikacja jednostronna).
2	„Terapia”	Brak partycypacji	Brak partycypanta	Obywatele przekonywani są o słuszności podejmowanych decyzji, nawet gdy mają inne zdanie. „Wyprowadzanie z błędu” tych, którzy mają odmienną opinię od władzy.
1	Manipulacja			Obywatelom przedstawia się słuszność podejmowanych decyzji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bednarek-Szczepańska M. (2018), *Przestrzeń (nie)negocjowana. Zasady uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w polskim prawie*, „Studia Obszarów Wiejskich”, tom 51, s. 79 i Boryczka E. M. (2015), *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, w: A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Trwająca przez ponad pół wieku debata uczonych oraz praktyków wyraźnie nakreśla rozwój dyskusji związanej z koncepcją Arnstein. Konkluzją tych rozważań może być, według Jacka Kotusa, Tomasza Sowady i Michała Rzeszewskiego, teza, iż udział obywateli w procesach decyzyjnych jest dziś niekwestionowany. Nie sposób jednak nie odnieść wrażenia, że towarzyszy jej pytanie o współczesne formy „oddania głosu obywatelom” i scenariusze zachowań obywatelskich w społeczeństwie strukturalnie złożonym⁸⁷. Ostatnie

⁸⁷ Koncepcja ta jest zarówno często cytowana, jak krytykowana. Krytyka wiąże się głównie z faktem, że drabina – zorientowana góra–dół – prezentuje stopnie delegowania władzy z perspektywy posiadających tę władzę. Poza tym nie ma zgodności co do tego, że najwyższe stopnie drabiny partycypacji są najlepsze –

lata to wzmożony rozwój technologii informacyjnych. W konsekwencji tych zmian pojawia się nowy paradygmat rozwoju miasta *smart city*, a wraz z nim dyskusja na temat nowej roli mieszkańca w miejskich strukturach typu *smart*. W tym miejscu „drabina” Arnstein potrafi służyć jako ramy konceptualne debaty⁸⁸. W odpowiedzi na przedstawione wyżej wątpliwości badacze starają się ukazać „ludzka” skalę inteligentnych miast (Kotus, Sowada i Rzeszewski, 2019, s. 37). Nie da się ukryć, iż „drabina” Arnstein została przez lata zmodyfikowana oraz dostosowana do współczesnej europejskiej rzeczywistości (Boryczka, 2017, s. 122). Temat ten zostanie omówiony w rozdziale czwartym.

Żeby maksymalnie precyzyjnie uściślić zjawisko partycypacji w procesie rozwoju metropolitalnego, należy przeanalizować jej podmiot, przedmiot oraz formy i funkcje.

Jak podkreśla I. Niżnik-Dobosz, odnosząc się do aspektów podmiotowych partycypacji, podmiotem uczestniczącym jest społeczeństwo obywatelskie w rozmaitych formach organizacyjnych. Są one typowe dla tzw. trzeciego sektora non profit, „pozarządowej” aktywności społeczeństwa, poza sektorami publicznym i przedsiębiorczości. Jak wskazuje badaczka są to np.: partie, związki zawodowe, organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje prawa prywatnego. Można do nich zaliczyć również takie struktury społeczne jak: organizacje pozarządowe i pożytku publicznego, lokalne grupy wsparcia, spółdzielnie socjalne, kluby i centra integracji społecznej.

Ze względu na indywidualistyczne podejście do istoty ludzkiej na gruncie Konstytucji RP nie można wyłączyć z podmiotów uczestniczących społecznie w administrowaniu pojedynczego człowieka. Podmiotami prowadzącymi działalność

Bednarek-Szczepańska M. (2018), *Przestrzeń (nie)negocjowana. Zasady uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w polskim prawie*, „Studia Obszarów Wiejskich”, tom 51, s. 78.

⁸⁸ W praktyce większość samorządów gminnych informuje mieszkańców o podejmowanych działaniach przede wszystkim poprzez obwieszczenia, stronę internetową urzędu lub Biuletyn Informacji Publicznej. Jeżeli gmina organizuje konsultacje społeczne, to z reguły w formie otwartych spotkań lub za pośrednictwem badań ankietowych. Na spotkaniach mieszkańcy zostają poinformowani o tematyce projektu, planowanych działaniach oraz przebiegu procedury. Zainteresowani w czasie prowadzonej dyskusji mogą zadawać pytania oraz zgłaszać uwagi dotyczące konsultowanego dokumentu. Zdaniem autorów *Praktycznego podręcznika o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym. Przestrzeń do dialogu* niewielu zarządzających podejmuje się zorganizowania bardziej angażującego procesu konsultacji, pozwalającego mieszkańcom na bycie współtwórcami wszelakich rozwiązań. Na gruncie dotychczasowych doświadczeń obecny poziom partycypacji w urzędach gminnych można zakwalifikować pomiędzy szczeblem informowania a konsultowania – *Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym. Przestrzeń do dialogu* (2018), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/biblioteka/publikacje/przestrzen-do-dialogu-praktyczny-podrecznik-o-tym-jak-prowadzic-partycypacje-spoeczna-w-planowaniu-przestrzennym/> (data dostępu: 5.04.2022).

w imię dobra ogółu są za to organy władzy publicznej, czyli tzw. sektor publiczny⁸⁹ (Niżnik-Dobosz, 2014, s. 30).

Magdalena Małecka-Łyszczek wyodrębnia z kolei dwie grupy podmiotowej strony partycypacji. Są to:

- 1) podmioty partycypujące *sensu largo* – obywatele i zrzeszenia, które podejmują każdy rodzaj udziału w obszarze spraw publicznych. Mogą się przejawiać poprzez udział w konsultacjach społecznych czy wyborach do władz lokalnych;
- 2) podmioty partycypujące *sensu stricto* – podmioty niepubliczne, partycypujące w obszarze związanym z wykonywaniem zadań publicznych (Małecka-Łyszczek, 2014, s. 54).

Nieco inną klasyfikację przedstawia Ryszard Kozioł. Na podstawie dostępnej literatury wyodrębnia on następującą klasyfikację podmiotów partycypacyjnych:

- 1) podmioty partycypacyjne *sensu largo* albo podmioty partycypacyjne *sensu stricto* (na podstawie klasyfikacji M. Małeckiej-Łyszczek);
- 2) społeczeństwo obywatelskie w rozmaitych, typowych formach organizacyjnych, reprezentatywnych dla trzeciego sektora, ale także inne struktury społeczne, w tym np. podmioty ekonomii społecznej;
- 3) sieć organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych;
- 4) organizacje pożytku publicznego w świetle ustawy z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, którą nazwać można „konstytucją partycypacji społecznej w wykonywaniu zadań administracji publicznej” (Kozioł, 2015, s. 61).

Jeśli natomiast mowa o aspekcie przedmiotowym partycypacji, to jest to zagadnienie o wiele bardziej skomplikowane ze względu na przyjmowanie różnych postaci i form działania. Wyróżnia się tu dwie postaci uczestnictwa. Pierwsza polega na tym, iż mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego korzystają z politycznych praw wyborczych oraz podejmują samodzielnie decyzje wiążące (poprzez referendum lokalne). Druga, z kolei, odwołuje się do uczestnictwa w administrowaniu sprawami publicznymi. Zawierają się w tym różne, określone prawem, dobrowolne aktywności związane z podejmowaniem decyzji. Może to występować np. w postaci: współkompetencji, współdziałania, współpracy, koordynacji, inicjowania postępowania i procedur, uzgadniania, opiniowania, konsultowania, przedkładania stanowisk i opinii, kontrolowania,

⁸⁹ Jeśli chodzi o samorząd terytorialny są to głównie organy stanowiące bądź kontrolne lub odpowiednio organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Mogą to być również organy jednostek pomocniczych gminy.

monitorowania, akredytacji i certyfikacji, przygotowywania projektów, prawa wysłuchania, publicznej debaty, bezpośredniego wykonywania zadań publicznych, inicjatywy mieszkańców (Antkowiak i Siuda, 2018, s. 145; Niżnik-Dobosz, 2014, s. 34-36).

W dalszej kolejności warto pochylić się nad formami partycypacji. Forma partycypacji to rodzaj komunikacji występującej pomiędzy władzami a podmiotami społecznymi. Uznaje się ją za konstrukt teoretyczny określający warunki budowania i stosowania odpowiednich działań operacyjnych. Warto - za Jackiem Kotusem, Tomaszem Sowadą, Michałem Rzeszewskim i Dominiką Pazder - podkreślić, że istnieją różne formy współdziałania i odmienne kryteria ich wyróżniania (Kotus i in., 2019, s. 37). Przegląd występujących w literaturze form i różnorodność wzorców partycypacji świadczy, że nie jest to jeszcze koncepcja spójna, a równocześnie wskazuje, że posiada wspólne cechy i elementy akcentowane przez jej zwolenników w różnych, jak zauważa Ryszard Kozioł, aspektach:

- 1) w aspekcie politycznym to typ państwa, w którym proces podejmowania i wykonywania decyzji oparty jest na uczestnictwie samych zainteresowanych;
- 2) w wymiarze społecznym społeczeństwo obywatelskie opiera się na wielopoziomowej komunikacji między ludźmi, mającymi nieograniczony dostęp do informacji i możliwość działania w sferach ich bezpośrednio dotyczących;
- 3) w aspekcie kulturowym to typ kultury, w ramach której jej członkowie mimo dzielących ich różnic, opierają swoją indywidualną i zbiorową aktywność na akceptacji dwóch wartości: demokracji i partycypacji;
- 4) w wymiarze moralnym jest typem stosunków i postaw, w których zaangażowanie wpływa ze wzajemnego szacunku i uznania odrębnych punktów widzenia;
- 5) w wymiarze antropologicznym to typ człowieka zaangażowanego wirtualnie i realnie (myślenie, mówienie i działanie) w sprawy wspólnot społecznych i politycznych (Kozioł, 2015, s. 54).

Z pewnością wartą uwagi formę klasyfikacji partycypacji, według skali zaangażowania jednostki, przedstawił Michał Wójcicki. Partycypacja podzielona została tu na trzy grupy:

- 1) partycypacja indywidualna – uwarunkowana codziennymi działaniami podejmowanymi przez jednostkę, określającymi jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć. Przykładem partycypacji indywidualnej jest np. społecznie odpowiedzialna konsumpcja, wspieranie działań dobroczynnych, uczestnictwo w kampaniach społecznych, podejmowanie się roli wolontariusza;

- 2) partycypacja społeczna (horyzontalna, kolektywna, wspólnotowa, stowarzyszeniowa) – dotyczy udziału jednostek w działaniach kolektywnych, podejmowanych w najbliższym środowisku życia. Do tej grupy działań zaliczyć można choćby członkostwo w różnego rodzaju organizacjach pozarządowych, grupach społecznych, gospodarczych, a także aktywny udział w ich rozwoju i funkcjonowaniu własnego środowiska zamieszkania;
- 3) partycypacja publiczna (wertikalna, obywatelska, polityczna) – wyraża się w zaangażowaniu jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa poprzez takie aktywności jak: uczestnictwo w wyborach, referendach, konsultacjach prowadzonych przez władze publiczne. Ten rodzaj partycypacji przejawia się także poprzez pełnienie funkcji publicznych, np. radnego oraz aktywną działalność w partiach politycznych (Wójcicki, 2018, s. 173).

Dagmir Długosz i Jan Jakub Wygnański wyróżniają z kolei następujące wymiary partycypacji:

- 1) kolektywistyczny (zbiorowy) — każdy, kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji, powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego;
- 2) indywidualistyczny — ludzie jako jednostki sami są zdolni do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą korzystać;
- 3) holistyczny (całościowy) — sposób w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego i interesu ogólnego;
- 4) partykularny — sposób w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów mających na względzie korzyści odnośnie do własnego środowiska (Długosz i Wygnański, 2005, s. 13).

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest to, że w literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery modele partycypacji w zależności od stopnia otwartości samorządu na udział mieszkańców i stopnia zaangażowania mieszkańców we współdecydowanie:

- 1) asymetryczny - zakłada wyższą pozycję władzy samorządowej w stosunku do społeczności lokalnej. Samorząd lokalny podejmuje decyzje samodzielnie, a jego działania są inicjowane i realizowane w sposób jednostronny i autorytarny. Istotą relacji władza – mieszkańcy jest jednostronny przepływ komunikatów. Służą one wyłącznie informowaniu społeczeństwa i są zamknięte na przepływ informacji w odwrotnym kierunku;
- 2) opiniodawczo-konsultacyjny - decyzje i planowane działania władz samorządowych są konfrontowane z opinią publiczną i mogą być pod jej wpływem zmodyfikowane.

Podstawą jest informowanie społeczeństwa, choć przepływ informacji jest dwustronny;

- 3) symetryczny - zakłada partnerskie wypracowanie stanowiska pomiędzy samorządem i mieszkańcami. Władza publiczna przed podjęciem decyzji i działań współpracuje ze społeczeństwem i wraz z nim tworzy wspólne plany. Warunek zrównoważonej relacji władza – społeczeństwo spełnia delibercja (zorientowana na poszukiwanie argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami diskutowanych kwestii oraz odnoszących się do istotnych problemów wspólnoty);
- 4) delegacyjny - władza publiczna przekazuje podejmowanie decyzji i działań mieszkańcom. Postulaty są akceptowane, choć kontrolowana jest ich proceduralna poprawność oraz zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym (Hajduk, 2021, s. 16-17).

Powyższe typologie tylko w pewnym stopniu porządkują materię partycypacyjną. Poszczególne typy partycypacji są ze sobą integralnie powiązane i wzajemnie się przenikają. Między sąsiadującymi rodzajami partycypacji granice są sztucznie wyznaczane i rozmyte. Uwidacznia się to głównie w sytuacji próby wskazania i przyporządkowywania wybranych mechanizmów, form organizacyjnych i procedur do poszczególnych wariantów partycypacji (Kozioł, 2015, s. 58). Tym bardziej, że partycypacja jest dynamicznym procesem, podlegającym ciągłej ewolucji.

Wskazuje się również na zestaw funkcji partycypacji. Przynosi ona lepszą legitymizację decyzji, pomaga w emancypacji wykluczonych grup społecznych, poprawia jakość podejmowanych decyzji, poprawia działanie administracji (Maczak i in., 2015, s. 239).

Mając na względzie podjęte dotychczas rozważania, warto dokonać próby zdefiniowania pojęć partycypacji społecznej i obywatelskiej, nie zapominając tym samym o istniejących sporach autorów badających zjawisko partycypacji w wymiarze społecznym, politycznym i publicznym.

Jak już podkreślano, istnieje pewna trudność w określeniu obiektywnych kryteriów umożliwiających jednoznaczne stosowanie danego dookreślonego terminu partycypacji, szczególnie w aspekcie teoretycznym. Ponadto zamieszanie terminologiczne potęguje wprowadzanie równoległe jeszcze innych pojęć zawężających definiowane zagadnienie i jednocześnie konkretyzujących jego charakter (np. partycypacja wyborcza). Wydaje się, że źródeł powyższego należy doszukiwać się w różnych sposobach rozumienia sfery

publicznej (Rokicki, 2016, s. 16). Ostatecznie *clou* każdego z nich jest szeroko rozumiane uczestnictwo.

Z całą pewnością warto przy tym odróżnić partycypację społeczną od partycypacji obywatelskiej – terminów chyba najczęściej w literaturze przedmiotu mylonych. Jak piszą N. Lubik-Reczek, I. Kapsa oraz M. Musiał-Karg partycypacja wertykalna dotyczy relacji władzy z obywatelami, natomiast partycypacja horyzontalna to głównie współpraca różnych grup i osób w osiąganiu wspólnego celu (np. sąsiedzi chcący zagospodarować wspólne podwórko bądź organizacje zajmujące się osobami niepełnosprawnymi podejmujące wspólne działania) (Musiał-Karg i in., 2020, s. 18).

Z perspektywy Jarosława Górniaka, Sylwii Kołdras, Stanisława Mazura i Romany Paszkowskiej kwestia partycypacji społecznej wygląda inaczej. Oznacza ona bowiem udział obywateli z zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. W wąskim rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu gminnego i mieszkańców⁹⁰ służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego. W szerokim natomiast rozumieniu partycypacja społeczna jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności (Hausner, 1999).

Tomasz Kaźmierczak podkreśla, że partycypacja wertykalna: „dotyczy zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego. Właściwe ramy dla partycypacji publicznej (obywatelskiej) stanowi idea społeczeństwa politycznego”.

W ramach partycypacji wertykalnej można wyróżnić:

- 1) aktywność publiczną - działania inicjowane przez obywateli, aby wpłynąć na decyzje wyborców lub przedstawicieli władzy (lobbowanie, protest, nieposłuszeństwo obywatelskie, edukacja publiczna, rzecznictwo, petycje, happeningi, blokady itp.);
- 2) angażowanie obywateli - zabiegi inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne (np. konsultacje społeczne, sondaże, badania opinii, publicznej, referendum);
- 3) partycypację wyborczą - nominowanie kandydatów i wybór reprezentantów władzy (wybory itd.);

⁹⁰ Tak pojmowane partnerstwo publiczno-prawne wynika z trzech przesłanek: prawnych (samorządność oznacza nie tylko prawo, ale także powinność oddziaływania na wiele lokalnych struktur społeczno-gospodarczych, dla dobra lokalnej społeczności); społecznych (rozwój lokalny nie może dokonywać się bez aktywnego współdziałania mieszkańców; finansowo-technicznych (skuteczne działania na rzecz rozwoju lokalnego wymagają partnerstwa publiczno-prywatnego).

- 4) partycypację obowiązkową - obowiązkową aktywność obywateli, która wynika z przepisów prawa (np. płacenie podatków, opłaty administracyjne na rzecz spółdzielni, członkostwo w ławie przysięgłych) (Olejniczak, 2015, s. 112).

Z kolei poprzez partycypację społeczną T. Kaźmierczak rozumie „aktywność społeczną mieszkańców podejmowaną w ramach różnego rodzaju organizacji (stowarzyszeń, fundacji, kół, związków, towarzystw itd.); można wówczas mówić, że obywatele „biorą sprawy we własne ręce”, by rozwiązywać problemy wokół siebie. Tu ramy określa idea społeczeństwa obywatelskiego” (Kaźmierczak, 2011). W praktyce oba rodzaje uczestnictwa przenikają się.

Umiejętnie kwestię tę podsumowuje Iga Pietraszko-Furmanek. Jej zdaniem na partycypację można spojrzeć z różnych perspektyw. Z perspektywy aksjologii politycznej uczestnictwo obywatelskie stanowi sedno demokracji. Partycypację łączy się z takimi pojęciami jak: społeczeństwo obywatelskie, zasada pomocniczości, decentralizacja, dobro wspólne, kontrola władzy czy artykulacja i reprezentacja interesów i podkreśla się szczególną rolę uczestnictwa obywatelskiego w procesie kontroli władzy, wpływu na władzę lub jej wyręczaniu w rozwiązywaniu problemów społeczności. Uważa się, że na gruncie lokalnym demokracja funkcjonuje przede wszystkim poprzez aktywność obywateli świadomych zarówno swoich praw, jak i odpowiedzialności za losy wspólnoty, do której należą. To właśnie na tym poziomie nie tylko najbardziej realny wymiar ma świadomość dobra i interesu publicznego, ale także obywatele mają niepowtarzalną szansę praktykowania demokracji.

Z perspektywy zarządzania układem lokalnym partycypacja uważana jest za instrument zarządzania, którym posługują się władze samorządowe, włączając mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Partycypacja ma prowadzić do zwiększenia skuteczności działania władz lokalnych dzięki lepszemu rozpoznawaniu przez nie potrzeb społeczności, a w rezultacie umocnić pozycję tychże władz. O partycypacji mówi się wtedy w powiązaniu z takimi pojęciami jak: konsultacje, przepływ informacji, badanie potrzeb i opinii, rozwiązywanie konfliktów, pozyskiwanie poparcia dla inicjatyw władz lokalnych, a samo uczestnictwo rozpatruje się poprzez wyrażanie przez obywateli opinii, sprzeciwu i poparcia, a także dostarczanie przez nich pomysłów.

Dalej partycypację można rozważać z perspektywy postępu lokalnego. Traktuje się ją wtedy jako składnik procesu rozwoju lokalnego. Z definicji opiera się na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie mieszkańców i mówi się o niej w powiązaniu z takimi pojęciami jak np. mobilizacja społeczna czy partnerstwo. Przyjmując tę perspektywę, uczestnictwo

rozumie się jako partnerską współpracę z innymi podmiotami społecznymi i władzami lokalnymi odgrywającymi istotną rolę w rozwoju lokalnym (Pietraszko-Furmanek, 2012, s. 67-68).

Wśród definicji sformułowanych przez polskich autorów na uwagę zasługuje ta zaproponowana przez Pawła Starostę. Odnosi się ona właśnie do partycypacji lokalnej, obejmując swoim zasięgiem zarówno tę społeczną jak i obywatelską. Według wymienionego autora „partycypacja lokalna polega na braniu udziału mieszkańców w zbiorowych czynach, akcjach i przedsięwzięciach wyrastających z faktu użytkowania zasobów danego terenu, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb ludzi tam mieszkających” (Starosta, 1995, s. 198). Istotą tego uczestnictwa nie jest to, że dokonuje się ono na poziomie lokalnym, a to, że jego celem jest zaspokojenie potrzeb wyrastających na podłożu lokalnym. Pod tym pojęciem kryje się wiele działań (w tym o charakterze politycznym), które służą realizacji tej idei (Pietraszko-Furmanek, 2012, s. 63).

W Polsce coraz wyraźniejsze rozbudowywanie mechanizmów partycypacyjnych, przejście od demokracji reprezentatywnej w kierunku partycypacyjnej, a często także deliberatywnej, zmienia lokalny proces decyzyjny, jego zasady i reguły, transformując także rolę, jaką pełnią w nim organy przedstawicielski i wykonawczy (Radzik-Maruszak i Pawłowska, 2017, s. 85). Ma to swoje umocowanie nie tylko w Konstytucji, ale także w licznych ustawach oraz aktach prawnych (wskazanych w kolejnym podrozdziale), zobowiązujących organy władzy publicznej do respektowania wyrażonej przez obywateli woli. Partycypacja może przybierać rozmaite formy - dobrowolnego bądź też obowiązkowego udziału obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. Działania związane z partycypacją można podejmować z rozmaitych powodów. Sprzyja to najczęściej rozwojowi demokracji lokalnej, pobudzeniu i integracji środowisk lokalnych dzięki podejmowaniu wspólnych działań. Co więcej, jest skutecznym sposobem na rozwiązanie wielu problemów: daje możliwość wysłuchania opinii wszystkich zainteresowanych osób, złagodzenia lokalnych konfliktów i wypracowania kompromisu.

3. Identyfikacja uwarunkowań działania partycypacyjnego

3.1. Uwarunkowania historyczne partycypacji w Polsce

Uwarunkowania partycypacji w Polsce mają silny kontekst historyczny. Bagaż doświadczeń Polaków ciąży na ich zaangażowaniu w życie publiczne i podejmowaniu różnego rodzaju aktywności (Sobol i Krakowiak-Drzewiecka, 2017, s. 124). Jednym z zasadniczych problemów, pojawiających się przy omawianiu zdarzeń stanowiących tło historyczne partycypacji, czy to społecznej czy obywatelskiej, jest trudność w znalezieniu jednolitej płaszczyzny, która dotyczyłaby rozwoju polityki partycypacyjnej. Temat jest na tyle szeroki i obejmuje swoim zasięgiem tak wiele wątków, że powoduje powstawanie licznych sporów wokół obecnego stanu zaangażowania Polaków w sprawy lokalne, który jest rezultatem zaszłości historycznych.

Jak zauważają członkowie projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, Arkadiusz Peisert i Michał Kotnarowski, jakość i charakter partycypacji zależą od pewnych cech, które są rezultatem umiejscowienia społeczności lokalnej w określonej przestrzeni geograficznej. Oznacza to, że region, w jakim jest położona gmina, jest nośnikiem określonej wiązki cech kulturowych, które wywierają wpływ na poziom i charakter partycypacji (Peisert i Kotnarowski, 2012, s. 250).

Ponadto istnieje ryzyko co do tego czy i w jakim stopniu instytucjonalne i polityczne struktury społeczne istniejące w przeszłości (wykraczającej poza ludzką pamięć) warunkują współczesne zachowania grupowe (Tamże, s. 252). W tym wymiarze socjologowie używają pojęcia tradycji, a w tym wypadku – tradycji politycznej. Z całą pewnością jednak istnieje szereg wydarzeń i wprowadzanych przez lata rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które bezsprzecznie na aktywność obywateli miały znaczący wpływ.

Punktem wyjścia niniejszych rozważań jest rok 1989, czyli moment zmiany ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego. Zdaniem A. Chodubskiego nowa rzeczywistość polityczno-społeczna (w tym także dotycząca rozwoju samorządności), mająca zasadnicze znaczenie dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, ujawniła się w okresie transformacji ustrojowej, choć zapoczątkowana została nieco później - w latach 90. XX w⁹¹.

⁹¹ Nie można jednak zapominać o funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego i rozmaitych instytucji tworzonych przez obywateli np. w okresie Polski Ludowej. W czasach rządów partii komunistycznej w Polsce rozwijały się, wbrew oficjalnej polityce władzy, niezależne organizacje obywatelskie. Najwięcej z nich

Jednym z pierwszych aktów prawnych inicjujących reformę administracji publicznej stała się *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Zgodnie z nią zlikwidowano system organów jednolitej administracji państwowej, a następnie przeprowadzono wybory do rad gminnych. Wydarzenie to stało się cezurą w odradzaniu się samorządu terytorialnego w Polsce i przyczyniło się do stałego i niezakłócanego rozwoju partycypacji. Ustawa, wychodząc od doktrynalnej istoty społeczeństwa obywatelskiego, ustanowiła, że najwyższą władzą w gminie jest ogół jej mieszkańców, czyli dana społeczność lokalna sprawująca władzę bezpośrednio (poprzez wybory i referenda) lub za pośrednictwem wybranej władzy gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym na tym terenie (Chodubski, 2015, s. 13). Z powyższego wynika, że transformacja administracji publicznej w Polsce, dokonująca się stale od roku 1989, jest nierozzerwalnie złączona z rozwojem partycypacji. Początki samorządności w okresie transformacji ustrojowej zostały opisane w rozdziale 1. w podrozdziale *Samorząd terytorialny w okresie transformacji ustrojowej* niniejszej dysertacji.

Aby obywatele mogli uczestniczyć w sprawowaniu władzy, zdaniem J. Regulskiego, trzeba było przełamać pięć podstawowych monopolów państwa komunistycznego:

- 1) monopol polityczny – dzięki wyborom komunalnym w 1990 r., które były pierwszymi wyborami w pełni demokratycznymi;
- 2) monopol władzy publicznej - władze lokalne uzyskały konstytucyjne prawo wykonywania różnych funkcji publicznych we własnym imieniu, powstała sfera spraw publicznych, wyłączonych spod zwierzchności rządu;
- 3) monopol własności publicznej - w przeszłości władze lokalne administrowały jedynie wydzielonymi składnikami własności państwowej. W 1990 r. gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły znaczną część własności państwa;

korzystało z ochrony kościoła katolickiego, niepodporządkowanego ówczesnej władzy w Polsce. Niemniej jednak te w znaczącym stopniu niezależne czy częściowo zależne pozarządowe organizacje nie ograniczały się do organizacji wokół kościelnych. Wiele organizacji niezależnych istniejących przed II wojną światową kontynuowało swą działalność w Polsce Ludowej (po roku 1956, czyli po odejściu partii komunistycznej od pełnej monopolizacji władzy i wprowadzenia pewnej liberalizacji w życiu społecznym). W większości polskich miast funkcjonowały np. organizacje miłośników miasta czy regionu – w tych formalnie niewinnych politycznie organizacjach kultywowano tradycje i historię w sposób sprzeczny z ideologią obowiązującą w państwie komunistycznym – Krasnowolski A. (2014), *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, „Opracowania Tematyczne”, OT-627, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa.

Z perspektywy tamtych czasów aktywność ruchu społecznego „Solidarność” nie miała wielkiego znaczenia dla planowania oraz zarządzania miastami. Działalność ta była całkowicie polityczna – Sowada T., Kotus J. (2015), *Rola stowarzyszeń lokalnych w procesie partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem. Przykład Poznania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 31.

- 4) monopol finansów publicznych - w 1990 roku nastąpiło wyodrębnienie budżetów gminnych z budżetu państwa. Zapoczątkowano też tworzenie własnych źródeł dochodu, m.in. podatków lokalnych;
- 5) monopol administracji publicznej - w maju 1990 roku została utworzona nowa grupa zawodowa: pracowników samorządowych, odrębna od administracji rządowej (wcześniej w gminach pracowali urzędnicy państwowi) (Regulski, 2010, s. 18).

Rola jaką odgrywają obywatele we właściwym funkcjonowaniu państwa, została doceniona na gruncie krajowym już na początku lat 90. XX w. Dokonane zostały zmiany ustawowe, wzmacniające znaczenie organizacji pozarządowych (czyli „trzeciego sektora”⁹²) i gwarantujące ich udział w procesie konsultacji społecznych obligatoryjnie lub fakultatywnie przeprowadzanych przez gminy, powiaty i województwa. Zaczęły obowiązywać też akty prawne i dokumenty rządowe, które wyznaczać miały strategię państwa we wzmacnianiu samoorganizacji społecznej (Krasnowolski, 2014, s.12).

Jak podkreśla Marek Rymsza, obrana w 1989 r. koncepcja zakładała, że rolą państwa „wychodzącego z komunizmu” jest stworzenie przestrzeni dla ruchu stowarzyszeniowego i niezależnych inicjatyw obywatelskich⁹³. Zgoda na uchwalenie ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*⁹⁴ była jednym z elementów porozumienia w ramach Okrągłego Stołu między ówczesną władzą komunistyczną a stroną solidarnościową (Rymsza, 2007, s. 8). *Prawo o stowarzyszeniach* z 1989 r. zastąpiło wielokrotnie nowelizowane w okresie PRL *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r.*, które miało charakter restrykcyjny i nie odpowiadało zapisom Konstytucji czy międzynarodowym zobowiązaniom Polski (Grewiński i Kamiński, 2007, s. 86). Transformacja zniosła newralgiczne ograniczenia

⁹² Organizacje pozarządowe odgrywają coraz istotniejszą rolę pomiędzy państwem a rynkiem, budując nowe reguły ładu charakterystyczne dla społeczeństwa obywatelskiego. Spośród najczęściej używanych określeń pojawiają się następujące: organizacja pozarządowa, organizacja non-profit, trzeci sektor. P. Gliński definiuje te instytucje jako „specyficzne, współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące grupy obywateli, charakteryzujące się względnie dojrzałą tożsamością społeczną, określonym stopniem zorganizowania, prywatnym charakterem inicjatywy, dobrowolnością uczestnictwa, niezależnością i niekomercyjnością, oraz – na ogół – znacznym udziałem wolontariatu i istotną rolą w kształtowaniu postaw ludzkich”. – por. Gagacka M. (2016), *Standaryzacja współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, w: K. Głębicka, P. Śwital, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Radom, s. 260; Gliński P. (2006), *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, IFiS PAN, Warszawa, s. 17.

⁹³ Zdaniem J. Dzwonczyk w badaniach nad trzecim sektorem w Polsce przeważa analiza organizacji, stowarzyszeń i fundacji o charakterze społecznościowym, w związku z czym nie są w nich najczęściej uwzględniane partie polityczne, związki zawodowe, organizacje samorządu zawodowego i gospodarczego, izby gospodarcze i branżowe, cechy, koła rolnicze i gospodyń wiejskich itp. Debata o tym, który typ organizacji jest, a który nie jest z różnorodnych względów przynależny do trzeciego sektora, miewała zmienne koleje losu i trwa po dziś – Dzwonczyk J. (2009), *Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

⁹⁴ Dz. U. 1989 nr 20 poz. 104.

ustrojowe - niezależnych inicjatyw i stowarzyszeń obywatelskich - i jednocześnie zrodziła szereg potrzeb, których zaspokojenie wręcz domagało się od społeczeństwa jego oddolnej samoorganizacji. I tak w okresie trzech lat od wejścia w życie niniejszej ustawy powstało kilkanaście tysięcy tego rodzaju podmiotów.

W tym momencie należy wspomnieć także o prawodawstwie regulującym działalność fundacji, którego losy, choć były zgoła odmienne, to pozwoliły prężnie rozwijać się tej instytucji w wolnej Polsce. Mirosław Grewiński i Stanisław Kamiński zauważają, iż od 1952 r. instytucja ta w Polsce nie funkcjonowała. Została ona przywrócona dopiero na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁹⁵, znacząco znowelizowanej w 1991 r. w celu dostosowania do nowych warunków ustrojowych, w tym np. ograniczenia nadzoru administracyjnego (Tamże, s. 87). Choć mniej dynamicznie niż w przypadku stowarzyszeń, ale też dość intensywnie wzrastała liczba fundacji. I mimo, że teoretycznie mogły one powstawać od roku 1984, ich prawdziwy rozwój nastąpił dopiero po 1989 r.⁹⁶.

Regulacje prawne dotyczące organizacji pozarządowych pojawiały się ponadto w różnych aktach normatywnych uchwalanych po 1989 r.: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustawie z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa itd. Temat ten zostanie szerzej omówiony w kolejnym podrozdziale niniejszej dysertacji.

Mimo pewnych sukcesów „raczkującej” demokracji partycypacyjnej na początku lat 90. Joanna Kurczewska, Katarzyna Staszyńska i Hanna Bojar przedstawiły analizę hamulców dla formowania się społeczeństwa obywatelskiego. Są one wynikiem instytucjonalnych i strukturalnych słabości państwa (blokady egzogenne) oraz słabości samoorganizującego się społeczeństwa (blokady endogenne) (Kurczewska i in., 1993). Blokady egzogenne dotyczą relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim, ustalanych na poziomie realnych instytucji. Są one wynikiem relacji między społecznością lokalną a instytucjami państwa, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego. Należą do nich, np. funkcjonowanie starych struktur administracji terenowej, niedoskonałości

⁹⁵ Dz. U. 1984 nr 21 poz. 97.

⁹⁶ Istotny z całą pewnością jest głos Pawła Załęskiego, który zajmuje się analizą dyskursu dotyczącego idei społeczeństwa obywatelskiego. Jego zdaniem ów stowarzyszeniowo-fundacyjny ruch z początku lat 90. poza tym, że jest wytworem sztucznym i oderwanym od rzeczywistych doświadczeń Polaków (zarówno tych rozbiorowych, a później przedwojennych, jak i tych współczesnych), to jest wręcz swego rodzaju manipulacją, wytworem i tratwą ratunkową dla aparatu komunistycznego, która dodatkowo dzięki wprowadzeniu pojęcia „społeczeństwa obywatelskiego” do publicznego dyskursu, „wyplukala” Polaków z prawdziwej politycznej inicjatywy, pozostawiając ją w rękach działaczy postkomunistycznych – Makowski G. (2015), *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS”, nr 4(44), s. 68.

rozwiązań legislacyjnych, przenoszenie na grunt lokalny konfliktów politycznych występujących na szczeblu centralnym, słabości więzi lokalnych oraz atomizacja wspólnot. Z kolei blokady endogenne są wytworem samego społeczeństwa obywatelskiego i dotyczą wewnętrznych relacji między różnymi jego kategoriami. Do przykładów takich blokad należą m. in. oczekiwanie bezpieczeństwa socjalnego i postawa roszczeniowa wobec państwa oraz żądanie funkcjonowania państwa opiekuńczego. Blokadę stanowi tkwiąca w polskiej mentalności i obyczaju społecznym skłonność do integracji negatywnej: integracji przeciw czemuś bądź komuś, a nie integracji pozytywnej: na rzecz czegoś lub kogoś. Znaczącym elementem blokad endogennych jest wyjaławianie społeczności lokalnych z przywódców działających na szczeblu lokalnym; z reguły przechodzą oni do struktur wyższego stopnia, administracyjnych lub partyjnych, nie pozostawiając swych następców, a ich działalność na szczeblu lokalnym traktowana jest jako trampolina do szerszej kariery - nie jako świadoma praca organiczna, kontynuowana w dłuższej perspektywie czasu na rzecz danej wspólnoty lokalnej (Krasnowolski, 2014, s. 11-12). I choć, co prawda, wielowiekowe tradycje oddolnej działalności sprawiły, że w społeczeństwie polskim już od chwili rozpoczęcia przemian ustrojowych istniał pewien fundament społeczny dla różnego rodzaju aktywności, to brak było infrastruktury sektora oraz odpowiednich uwarunkowań prawnych. Wśród konsekwencji tego faktu wymienić trzeba m. in.: wysoką dynamikę zmian ilościowych i jakościowych zachodzących w ramach sektora obywatelskiego, brak standardów działania oraz tzw. wzorów dobrych praktyk w pierwszym okresie rozwoju tegoż sektora i konieczność wytworzenia (od podstaw) pożądanych relacji z podmiotami zaliczanymi do innych sektorów (Grewiński i Kamiński, 2007, s. 94). Tak więc założenia przedstawione przez J. Kurczewską, K. Staszyńską i H. Bojar nie straciły na aktualności, wręcz przeciwnie – zdaniem Lecha Szczegóły – kondycja i perspektywy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce wydają się wciąż *in statu nascendi* (Szczegóła, 2003, s. 11).

Jak trafnie zauważa Marek Safjan, konsekwencje wynikające ze słabości społeczeństwa obywatelskiego pełnowymiarowo pojawiły się wraz z upadkiem komunizmu. Deficyt w strukturach społeczeństwa obywatelskiego przekładał się na deficyt demokracji, powodując jej kruchość i niestabilność - relatywnie zbyt mała liczba obywateli włączyła się do tworzenia nowego demokratycznego społeczeństwa. Nie rozumiano zależności pomiędzy zaangażowaniem obywateli a jakością demokracji. Nieraz wręcz zakładano, że samo obalenie komunizmu miało prowadzić automatycznie do rozwiązania wszystkich problemów. W efekcie nawet partycypacja społeczeństwa w pierwszych wolnych wyborach

w 1989 r. przyciągnęła rozczarowujący odsetek osób (np. w drugiej turze wyborów czerwcowych wzięło udział znacznie poniżej 50% uprawnionych do głosowania) (Safjan, 2018, s. 61).

J. Regulski, podsumowując tamten okres, stwierdził: „decentralizacja państwa, związana z odbudową samorządu, w istotny sposób zmienia jego ustrój. Zmieniają się też sfery i zakres wpływów poszczególnych instytucji i grup interesu. Stąd uruchamia się cały łańcuch konfliktów i walk o wpływy. (...) Nasze doświadczenie wskazuje, że przeciwników było wielu”. Ekonomista podkreślił, że „wielu polityków też było, i nadal jest, przeciwnych decentralizacji. Powody są różne, począwszy od ideologii i wynikającego z niej modelu państwa, aż do interesów poszczególnych grup społecznych czy zawodowych, które reprezentują. (...) Gdy rozpoczynano reformy po przełomie roku 1989, ogromna większość lokalnych społeczności – włączając w to i ich liderów – nie wiedziała, co to jest lokalny samorząd. Zrozumienie jego istoty i szans, jakie oferował, nastąpiło dopiero wtedy, gdy samorząd zaistniał i odniósł pierwsze sukcesy” (Regulski, 2010, s. 19).

Jako dygresję, na tym etapie warto wtrącić, że autonomia społeczności miejskich, odzyskana w 1990 r., przyniosła wszechstronny rozwój miast, którego owocem była zmiana warunków życia ich mieszkańców oraz wszystkich innych osób, które korzystają z infrastruktury miejskiej. Według Andrzeja Porawskiego widać to w postaci poprawy różnych wskaźników statystycznych⁹⁷, niemniej jednak poprzestanie na stwierdzeniu tych faktów prowadzi - w opinii badacza - do powtarzania coraz częściej fałszywej opinii, że polskie miasta „mają się dobrze” (Porawski, 2010, s. 45).

Opisane wydarzenia zbiegły się w czasie z intensywnym rozwojem organizacji pozarządowych. M. Rymsza zauważa, że od 1989 r. do 2004 r. można było wyróżnić następujące fazy ewolucji polityki państwa wobec trzeciego sektora:

1) faza budowania przestrzeni dla inicjatyw obywatelskich, a tym samym tworzenie zestawu „przywilejów” dla sformalizowanych form aktywności obywatelskiej,

2) faza deklaratywnego wspierania przez państwo organizacji pozarządowych i jednocześnie marginalizowanie ich znaczenia podczas wprowadzania nowych reform polityki społecznej,

3) faza określania zasad międzysektorowej współpracy przy próbach biurokratyzacji i kontroli organizacji podejmujących współpracę i urynkowania mechanizmów wspierania

⁹⁷ Szerzej zob.: Porawski A. (2010), *Miasta 2010+*, w: *Rozwój lokalny: bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia*, V Kongres Obywatelski, „Wolność i Solidarność”, nr 33, Gdańsk.

ze środków publicznych działalności organizacji *non-profit* w sferze pożytku publicznego (Rymsza, 2007a, s. 23-24).

Z punktu widzenia partycypacji w Polsce przełom zaczął następować na początku XXI w. Po roku 2001, jak uważa P. Gliński, można było obserwować w Polsce początki ważnej zmiany instytucjonalnej w zakresie budowy nowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Jego zdaniem istnieją trzy podstawowe przyczyny tego zjawiska. Po pierwsze, mowa o czynniku oddolnego rozwoju sektora pozarządowego i ściśle związana z tym procesem stała, oddolna presja przedstawicieli środowisk pozarządowych na elity polityczne w kierunku wymuszenia zmian legislacyjnych i instytucjonalnych korzystnych dla trzeciego sektora.

Kolejnym czynnikiem sprawczym zmiany instytucjonalnej w warunkach funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego było objęcie funkcji ministra pracy a następnie wicepremiera i ministra gospodarki przez Jerzego Hausnera. Była to niewątpliwie zapowiedź korzystnych zmian dla instytucji obywatelskich. Jako pierwszy polityk tej rangi miał przygotowany program rozwoju sektora pozarządowego i rozumiał rolę społeczeństwa obywatelskiego w demokracji, choć i jemu nie udało się przeforsować wszystkich zapowiadanych reform. Wyjątkowość działań Hausnera jako ministra polegała na ścisłej współpracy z liderami sektora pozarządowego, a głównymi jej efektami było stworzenie zespołu urzędników ministerialnych zajmujących się problematyką organizacji pozarządowych, powołanie departamentu pożytku publicznego i doprowadzenie do uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2003 r.⁹⁸, a w rządzie Marka Belki - powołanie Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (2004 r.) i opracowanie „programu operacyjnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego” w ramach Narodowego Planu Rozwoju. Realizacja ustawy spowodowała *gros* pozytywnych dla całego sektora zmian, do których należą np. umocnienie pozycji organizacji pozarządowych w kontaktach z administracją publiczną czy rozwinięcie dialogu między organizacjami a administracją publiczną (Gliński, 2006, s. 18). Nie ma tu miejsca, żeby dokładnie omawiać jej zawartość – trzeba jednak wspomnieć, iż mimo wielu słów krytyki pod adresem tej regulacji, po latach okazała się ona przełomowa⁹⁹.

Trzecim czynnikiem zmiany był proces integracji Polski z Unią Europejską, który można traktować jako swoisty element wzmacniania demokracji partycypacyjnej, jakim jest

⁹⁸ Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873.

⁹⁹ Szerzej zob.: Makowski G. (2015), *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS”, nr 4(44), s. 70-72.

szeroko pojęta pomoc zagraniczna. Mniej więcej od roku 1997 stale wzrastało finansowe i programowe zaangażowanie UE w rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Programy przedakcesyjne i integracyjne Unii oraz standardy unijne dotyczące partnerskiego traktowania sektora pozarządowego coraz bardziej wymuszały reorientację instytucjonalną i zmiany mentalności polskich elit, a tym samym wzmacniały polski sektor pozarządowy (Tamże, s. 18-21). To właśnie w pomocy zagranicznej – zdaniem Agnieszki Hess – zwłaszcza w obliczu integracji z UE, należy upatrywać pośredniej przyczyny rozwoju praktyk partycypacyjnych i wzrostu aspiracji trzeciego sektora do wywierania nacisku na polskie elity polityczne oraz oddziaływania na procesy decyzyjne¹⁰⁰. Akcesja do UE przyczyniła się przede wszystkim do profesjonalizacji dużych organizacji pozarządowych oraz intensywnego rozwoju lokalnych inicjatyw społecznych, wpłynęła na rozwój instytucjonalny sektora i poszerzający się zakres działalności organizacji pozarządowych. Wprowadzenie standardów unijnych dotyczących np. konsultowania dokumentów strategicznych z partnerami społecznymi wymusiło na instytucjach władzy m.in. zamawianie ekspertyz i zasięgania opinii trzeciego sektora, a eksperckim organizacjom pozarządowym dało możliwość proponowania rozwiązań instytucjonalnych w obszarze ich działalności. Dzięki temu biorą one regularnie udział w diagnozowaniu i przygotowywaniu propozycji rozwiązań rozmaitych spraw. Co więcej, polskie organizacje eksperckie częściej rozwijają strategie komunikacyjne w kontaktach z administracją publiczną i różnymi podmiotami życia społeczno-politycznego oraz mediami. Ponadto coraz sprawniej korzystają z nowych technologii i narzędzi komunikowania w celu przebicia się ze swoim przekazem do sfery publicznej (Hess, 2014, s. 37-41).

Pierwszym dokumentem rządowym służącym polityce wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego była przyjęta przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2005 r. *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, w której przedstawiono skróconą diagnozę społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a także wyznaczono priorytety jego ożywienia. Dokument ten stanowił podstawę dla opracowania kolejnego materiału, określającego sposób realizacji Strategii, *Programu Operacyjnego Społeczeństwa Obywatelskiego* (Krasnowolski, 2014, s. 13). Zastąpiony on został *Strategią Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009 – 2015*, przyjętą Uchwałą Rady

¹⁰⁰ Ważnym zagadnieniem jest rozwój partycypacji w obrębie takich instytucji jak np. Unia Europejska. Przykładem może być Traktat z Lizbony, w ramach którego wprowadzono nowe uprawnienia w zakresie praw obywatelskich. Art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (w brzmieniu Traktatu Lizbońskiego) mówi o prawie do europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Ministrów nr 240/2008 z dnia 4 listopada 2008 r. W dalszej części rozdziału, w podrozdziale 3.2. *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania zaangażowania obywatelskiego* omówione zostaną obecnie obowiązujące przykładowe dokumenty dotyczące samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucje działające w tym obszarze.

W opinii J. Kotusa i T. Sowady rok 2005 można uznać za przełomowy, pod kątem ewolucji partycypacji społecznej. Na czym mechanizm przełomu, zdaniem badaczy, polegał? Po pierwsze aktywność mieszkańców została sklasyfikowana. Coraz częściej nazywano ją „partycypacją”, „planowaniem partycypacyjnym” lub „paradygmatem partycypacyjnym”. Dalej, za sprawą wejścia do UE jednostki samorządowe zaczęły wykorzystywać finansowe środki unijne w celu poprawy sytuacji w wielu dziedzinach życia, a jednym z wymogów było uspołecznienie i jawność procesu wydatkowania. Często więc wymagane były dowody udziału partnera społecznego – partycypacji właśnie. Władze lokalne, niejako z obowiązku, zaczęły zmieniać kulturę dyskursu z mieszkańcami z „perspektywy informującej” na „perspektywę dyskusyjną” (w części przypadków na „perspektywę symulacji rozmowy”). W tym też okresie w polskich miastach masowo powstawały różnego rodzaju ruchy i stowarzyszenia miejskie (Sowada i Kotus, 2015, s. 34).

W ciągu ostatnich lat można zauważyć, że nastąpiła wyraźna zmiana w sposobie myślenia o rozwoju lokalnym. Za Christopherem Pollitem i Geertem Bouckaertem możliwe jest wskazanie modeli współczesnego zarządzania sprawami publicznymi, jako konsekwencji modernizacji sektora publicznego. To z kolei pozwoli lepiej zrozumieć zmiany zachodzące na przestrzeni ostatnich lat w podejściu do partycypacji społecznej i obywatelskiej. Autorzy ci przywołują:

- 1) nowe zarządzanie publiczne (ang. *new public management* - NPM), którego podstawową ideą jest zwiększenie efektywności sektora publicznego¹⁰¹,

¹⁰¹ Nowe zarządzanie publiczne zorientowane przede wszystkim na efektywność i konkurencyjność, uwzględniające oczekiwania odbiorców usług świadczonych przez podmioty miejskie lub na ich zlecenie. To kierunek „odkryty” w państwach demokratycznych mniej więcej w tym samym czasie, gdy w Polsce wprowadzana była reforma ustrojowa. Zdaniem A. Porawskiego właśnie dlatego elementy nowego zarządzania publicznego wprowadzono niemal bezwiednie. Taka orientacja była najwłaściwszą odpowiedzią na powszechny postulat przebudowy administracji lokalnej. W opinii I. Lipowicz natomiast, teoretycy *new public management* dopuszczali myśl, że rozproszenie władzy może być racjonalne, może redukować koszty i zwiększać szybkość działania administracji. Decentralizacja była swoistym złem koniecznym, stojąc niżej niż dekoncentracja gwarantująca szybkość i dyscyplinę działania. - Porawski A. (2010), *Miasta 2010+*, w: *Rozwój lokalny: bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia*, V Kongres Obywatelski, „Wolność i Solidarność”, nr 33, Gdańsk, s. 50; Lipowicz I. (2019), *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 142.

- 2) biurokratyczne państwo (model weberowski), profesjonalizujące tradycyjny aparat biurokratyczny dzięki obsłudze obywateli przez zhierarchizowany system działania bezstronnych urzędników,
- 3) *good governance* (współzarządzanie) – zwiększenie sprawności i społecznej legitymacji poprzez włączenie szerokiego spektrum aktorów społecznych.

Autorzy wskazują jeszcze na czwarty model określany mianem sieci¹⁰², czyli wykorzystanie osób i instytucji, które potrafią się samoorganizować oraz niezależnych związków między podmiotami (Pollitt i Bouckaert, 2011, s. 22; Wiktorska-Święcka i Kozak, 2014, s. 21).

Każdy kolejny model kształtował się w reakcji na zauważenie dysfunkcji poprzednich i wprowadzał niezbędne zmiany. Zachowywał przy tym jednak pozytywne cechy poprzedników (Sowada i Kotus, 2015, s. 48) (szerzej zob.: rozdział IV, podrozdział *Założenia koncepcji participatory governance*).

O potrzebie nieustających reform i udoskonalaniu modelu partycypacji piszą autorzy raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. W dokumencie tym można znaleźć rozmaite dysfunkcje występujące w samorządzie terytorialnym, także te dotyczące właśnie partycypacji.

Zdaniem autorów raportu na słabnący stan zaangażowania społecznego wpływa wiele dylematów, wśród których jest np. pytanie czy organem wykonawczym ma być organ kolegialny (rada, zgromadzenie), czy należy zachować dualizm organów jednostek samorządu terytorialnego: uchwałodawczy i wykonawczy (tak jak w Konstytucji). Rodzi to kolejne pytania, m. in. o to jak powinien wyglądać sposób rządzenia – czy powinien być oparty na menadżerskim czy obywatelskim modelu samorządności terytorialnej. Wśród licznych konkluzji autorów opracowania jest ta, iż osią podejmowanych działań jest stworzenie w Polsce samorządu terytorialnego samodzielnego, zintegrowanego wewnątrznie, profesjonalnie zarządzanego, współpracującego z partnerami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Żeby to się powiodło, trzeba zacząć od likwidacji deficytów społecznych związanych zasadniczo ze zbyt niskim poziomem kapitałów miękkich – społecznym i ludzkim (Bober i in., 2013, s. 92).

Dziś ogólną tendencją w Europie jest to, że coraz więcej decyzji dotyczących regionów i wspólnot lokalnych podejmowanych jest właśnie w owych regionach przez

¹⁰² Por.: Kownacki T., Wiśniewski R. (2021), *Spoleczeństwo w Smart City*, Wydawnictwo AEH, Warszawa, ss. 17-22.

funkcjonujące tam zbiorowości mieszkańców. W ten sposób zwiększa się kompetencje samorządowe, a proces ten określa się jako terytorializację polityki rozwoju. Tym samym wiele usług publicznych staje się aterytorialnych. W dobie e-administracji można je świadczyć i czerpać z nich z dowolnego punktu. Wykonywanie części usług publicznych, szczególnie tych o mocnym komponentie społecznym, powinno być dalej silnie zakorzenione lokalnie. Wciąż jednak dominujące znaczenie mają układy resortowo-korporacyjne, które blokują spójne podejście do rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, w tym oddolne zaangażowanie obywatelskie (Tamże, s. 9). H. Izdebski konkluduje, że obecne uwzględnienie niektórych potrzeb zmiany – w zakresie pewnych elementów „demokracji partycypacyjnej” - nie może być uznane za częściowe wejście w „trzeci etap reformy”, o którą postulował w swoim raporcie zespół J. Hausnera. Tym bardziej, że zauważa się brak oficjalnej wizji samorządu terytorialnego w trzeciej dekadzie XXI w., ze względu na, cechujące obecny okres, tendencje centralizacyjne i ogólny brak realnej debaty publicznej, począwszy od debaty parlamentarnej (Izdebski, 2018, s. 179).

W Polsce od początku zmian ustrojowych dominują poglądy wskazujące na „kryzys partycypacji”. Można to łączyć z niskim poziomem kapitału społecznego. Odzwierciedla to brak zaufania do instytucji demokratycznych, brak poczucia sprawstwa na poziomie lokalnym i krajowym oraz niski poziom partycypacji. Panuje ogólne przekonanie, że lata po epoce komunizmu nie zostały właściwie wykorzystane pod względem odpowiedniej edukacji społeczeństwa. Edukacja, praca na rzecz podniesienia jakości życia obywateli oraz budowanie wspólnot lokalnych i partycypacja to hasła dyskutowane od lat, jednak słabo przekładające się na praktykę, w czym tkwi cały problem. Po okresie entuzjazmu z początku lat dziewięćdziesiątych można obserwować zmniejszenie się chęci udziału w działalności publicznej wśród wielu grup społecznych, mimo że nabyły one do tego niezbędne umiejętności (Regulski, 2010, s. 30).

Choć partycypacja w Polsce wciąż jest w stosunkowo wczesnym stadium rozwoju, a kontekst jej stosowania nie zawsze jest pozytywny, niewątpliwie jej skutki są nie do przecenienia. W życiu codziennym coraz częściej obserwuje się przykłady zastosowania zasad partycypacji społeczności lokalnych w zmodernizowanych formach. Bezspornie coraz większą rolę odgrywają tu nie tylko przedstawiciele organizacji pozarządowych, ale sami mieszkańcy. Z perspektywy polityki partycypacyjnej nie można zapomnieć również o działaniach władz centralnych i samorządowych.

3.2. Prawno-instytucjonalne uwarunkowania zaangażowania obywatelskiego

Abstrahując od motywów aktywności ludzkiej, należy podkreślić konieczność funkcjonowania w ramach przyjętego porządku prawnego, a także respektowania przy tym zasad współżycia społecznego. Gdy mowa o międzynarodowych standardach partycypacji publicznej na poziomie samorządowym, zwykle przywołuje się *Europejską Kartę Samorządu Lokalnego* czy *Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z Aarhus*¹⁰³, czyli dokumenty, które w największym stopniu kreują podstawowe standardy, którymi państwa - sygnatariusze tych dokumentów (w tym Polska) - powinny się kierować, tworząc ramy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym (Makowski, 2013, s. 11). *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* już w preambule odnosi się do partycypacji w samorządzie terytorialnym, wskazując, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego. Prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest natomiast jedną z demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. To właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni. Z kolei filary konwencji z Aarhus obejmują udział społeczny w zakresie: dostępu do informacji, uczestnictwa w procesach decyzyjnych oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Trzeba też wspomnieć, że poza dokumentami rangi konwencji istnieje wiele programów, rekomendacji oraz zobowiązań, które Polska podejmuje, będąc członkiem organizacji międzynarodowych. Przykładem jest np. *Europejska Księga Dobrego Rządzenia*¹⁰⁴. Wśród aktów prawa europejskiego na uwagę zasługują również dokumenty regulujące kwestie społeczności miejskich, takie jak: *Europejska Karta Miejska* (1992), *Nowa Karta Ateńska* (1998), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (2001) czy *Karta Lipska* i *Nowa Karta Lipska* (2007/2020).

¹⁰³ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus, w Danii, 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 706).

¹⁰⁴ *European Governance. A White Paper*, European Commission, Bruksela 2001 – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

Jak się wydaje warto jednak skupić się przede wszystkim na lepiej rozwiniętym – pod kątem przepisów dotyczących zaangażowania obywatelskiego - polskim systemie prawnym, w którym istnieje szereg aktów normatywnych bezpośrednio lub pośrednio poruszających kwestię partycypacji. Można je wskazać zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, gdzie z reguły pełnią rolę uszczegóławiającą bądź nadają kształt postanowieniom władz centralnych. Dzieje się tak, bowiem ustawodawca określił tylko ramy rozwiązań prawnych, jednocześnie pozostawiając pole do działania, w zakresie włączania obywateli w życie publiczne, lokalnym społecznościom. Dlatego, że każde społeczeństwo w pewnym stopniu różni się od innych, wymaga dostosowanych do swoich potrzeb regulacji.

Podstawowym aktem prawnym o charakterze ustrojowym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w której znalazł się szereg zapisów dających prawo do partycypacji wertykalnej i horyzontalnej, choć nieprzywołujących tego zjawiska wprost (jak i zjawiska społeczeństwa obywatelskiego). W końcu już w preambule można przeczytać, że ustawa zasadnicza formułuje: „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. I tak można odnaleźć w niniejszym akcie katalog zasad konstytucyjnych, które do partycypacji odnoszą się w mniejszym lub większym stopniu. Do najważniejszych należą:

- 1) zasada pomocniczości – ogólnie: problemy czy potrzeby obywateli powinny być zaspokajane na jak najniższym szczeblu organizacji społecznej. Władza publiczna wyższego szczebla winna jest rozpoznawać możliwości działania samych obywateli i wspierać ich – nie wyręczać;
- 2) zasada demokratycznego państwa prawnego – zakłada np. udział obywateli w procesach podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej;
- 3) zasada społecznej gospodarki rynkowej – opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych;
- 4) zasada dialogu społecznego – ustrój państwa powinien opierać się na współpracy władz z partnerami społecznymi, tj. organizacjami społecznymi, kościołami czy związkami zawodowymi;
- 5) zasada społeczeństwa obywatelskiego – obywatele mają prawo m. in. do zrzeszania się, tworzenia stowarzyszeń, prowadzenia działalności politycznej, definiowania czym jest interes publiczny i jego realizacji itp.;

- 6) zasada zaufania obywateli do państwa – polega m. in. na zobowiązaniu organów władzy publicznej do działania w sposób jawny i otwarty wobec obywatela, możliwość dopuszczenia obywatela do procesów decyzyjnych (szczególnie do udziału w procesach stanowienia prawa);
- 7) zasada decentralizacji władzy publicznej – nakazuje ustawodawcy rozpraszać kompetencje publiczne pomiędzy mniejsze podmioty prawa publicznego
- 8) (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, 1997; Makowski, 2013c).

Jako główne źródła konstytucyjne nawiązujące do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego wskazuje się art. 4 Konstytucji, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to on ją wykonuje - bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź to bezpośrednio oraz art. 11 i 12, w których kładzie się nacisk na obywatelską wolność zrzeszania się (wolność tworzenia i działania partii politycznych oraz związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji). Ów nacisk polega na umieszczeniu tych wolności wśród zasad ustrojowych w rozdziale „Rzeczpospolita”. Odnotować należy, iż pojawiają się one ponownie w art. 58 i 59 w rozdziale o wolnościach, prawach i obowiązkach, w rozbudowanej formie.

Przepisy ustawy zasadniczej określające prawa publiczne i wolności obywateli, w tym np. na podstawie art. 54 prawa do wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, przepisy gwarantujące jawność życia publicznego, w tym prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących te funkcje (art. 61), a także prawo dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74) są kolejną grupą zapisów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego. Art. 63 natomiast dotyka uprawnienia do wnoszenia petycji, skarg i wniosków.

Obok Konstytucji partycypacja ma swoje umocowanie w licznych ustawach oraz aktach prawnych niższego rzędu, zobowiązujących organy władzy publicznej do respektowania wyrażonej przez obywateli woli. Podkreślenia wymaga fakt, iż kontekst prawny partycypacji w Polsce znacząco zmienił się w ostatnich latach. Nowe przepisy wprowadzane są z myślą o zwiększeniu wpływu mieszkańców na szczeblu lokalnym (np. poprzez nowe narzędzia partycypacji) na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania,

funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁰⁵. Wydaje się, że nie sposób wymienić wszystkich dokumentów w jakiś sposób poruszających problematykę partycypacji społecznej i obywatelskiej. Poniżej przedstawiono listę wybranych aktów prawnych, w których unormowana została kwestia zaangażowania obywatelskiego:

- 1) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r., poz. 168;
- 2) ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. z 1984 r., poz. 97;
- 3) ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 1989 r., poz. 104;
- 4) ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 446;
- 5) ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2011 r., nr 127, poz. 721;
- 6) ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 543;
- 7) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2015 r., poz. 1445;
- 8) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r., poz. 486;
- 9) ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 400;
- 10) ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2016 r., poz. 672;
- 11) ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. z 2001 r., poz. 1080;
- 12) ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2058;
- 13) ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2015 r., poz. 199;
- 14) ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2016 r., poz. 239;
- 15) ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2015 r., poz. 163;

¹⁰⁵ Dz. U. 2018 poz. 130.

- 16) ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2016 r., poz. 383;
- 17) ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2016 r., poz. 353;
- 18) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r., poz. 1240;
- 19) ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. z 2014 r., poz. 301;
- 20) ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2015 r., poz. 1240;
- 21) ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. z 2015 r., poz. 1485;
- 22) ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777.

Partycypacja była też jednym z wątków tematycznych uwzględnionych w *Krajowej Polityce Miejskiej 2023* przyjętej uchwałą Rady Ministrów 20 października 2015 r. Z dokumentu jasno wynika, że skuteczne zarządzanie wymaga współpracy z różnymi grupami interesariuszy, przede wszystkim z mieszkańcami. Z tego względu rozwój partycypacji to jeden z podstawowych elementów, które pozwolą na stworzenie naprawdę sprawnego miasta. Jak podkreślają autorzy „rozwijanie partycypacji w działaniach na rzecz rozwoju miast stanowi istotny element *Krajowej Polityki Miejskiej*. Idea partycypacji była realizowana w trakcie prac nad *Krajową Polityką Miejską*. Jej przygotowanie i dyskusja nad nią zbiegły się w czasie z dynamicznym rozwojem tzw. ruchów miejskich, w których można upatrywać potencjał do stawania się ważną stroną dyskusji o mieście – nie tylko na poziomie lokalnym, ale także na poziomie krajowym i regionalnym” (*Krajowa Polityka Miejska 2023*, 2015, s. 114).

Kontynuacja tego wątku znalazła swoje miejsce w kolejnym dokumencie tego typu, tj. *Krajowej Polityce Miejskiej 2030*. Autorzy dokumentu zwrócili - dość lakonicznie - uwagę na korelację pomiędzy społeczeństwem a tzw. „otoczeniem cyfrowym”, stwierdzając, iż „rozwiązania cyfrowe mogą ułatwiać i przyspieszać wiele procesów zarządczych w miastach. Dotyczy to przede wszystkim interakcji w zakresie komunikacji, działań konsultacyjnych czy partycypacji w podejmowaniu decyzji oraz w efektywnej integracji istniejących baz danych np. zakresie monitoringu stanu jakości powietrza w miastach” (*Krajowa Polityka Miejska 2030*, 2022, s. 147).

Rozwój organizacji wymaga odpowiednich warunków formalnoprawnych. Choć nie mogą one samoistnie spowodować rozwoju organizacji, to mogą go skutecznie hamować. W szczególności chroniona musi być konstytucyjna swoboda tworzenia i działania organizacji. Dotyczy to w szczególności kwestii takich jak tworzenie lokalnych programów współpracy, korzystanie przez organizacje z uprawnień do współdefiniowania problemów czy konsultowania propozycji aktów prawnych (tak na szczeblu lokalnym, jak i centralnym) (Frączak i in., 2005, s. 14) . Regulacje prawne są ważne, ale badacze problematyki partycypacji zwracają uwagę na to, że równie istotne, a często nawet istotniejsze, są długofalowe działania tworzące ramy do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Normy prawne narzucone odgórnie są nieskuteczne, gdy nie zostaną zaimplementowane przez podmioty zaangażowane w tworzenie polityki samorządowej.

Nie ulega wątpliwości, że z perspektywy polityki partycypacyjnej ważną rolę odgrywa postawa władz rządowych, od 2015 r. przejawiająca się tendencjami centralizacyjnymi w sferze działalności administracji publicznej. Na poziomie ogólnokrajowym pojawia się więc szereg projektów, których celem jest wspieranie postaw partycypacyjnych. Wśród programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wymienić można:

- 1) *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich* – rządowy program dotacyjny dla organizacji pozarządowych, w ramach którego dofinansowywane są projekty mające na celu zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne;
- 2) *Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO* – program bezpośredniego wsparcia rozwoju polskich organizacji obywatelskich, w ramach którego będą przydzielane dotacje na rozwój instytucjonalny organizacji oraz realizację ich celów statutowych;
- 3) *Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030* - program wolontariatu długoterminowego, którego celem jest kompleksowe wsparcie rozwoju długofalowej relacji między wolontariuszem a placówką korzystającą z jego świadczeń;
- 4) *Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych¹⁰⁶ na lata 2020-2030* – w ramach realizacji Programu planowane jest wsparcie rozwoju działalności

¹⁰⁶ Uniwersytet ludowy jest pozaformalną, niepubliczną placówką edukacyjno-wychowawczą z bazą internatową dla osób dorosłych. Uniwersytety ludowe działają w środowiskach wiejskich i małomiasteczkowych, gdzie dostęp do innych form edukacji czy rozwoju jest utrudniony.

programowej uniwersytetów ludowych w powiązaniu z rozwojem instytucjonalnym tych organizacji, w formie corocznych konkursów dotacyjnych. Celem Programu jest wzrost poziomu edukacji ustawicznej dorosłych mieszkańców gmin wiejskich i wiejsko-miejskich oraz zwiększenie poziomu kapitału społecznego na obszarach wiejskich i w małych miastach;

- 5) *Program Wsparcia Doradźnego Organizacji Pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom COVID-19* - ma na celu wsparcie bytu instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wsparcie ich działań dotyczących przeciwdziałania COVID-19;
- 6) *Program Wspierania Rozwoju Międzynarodowych Domów Spotkań na lata 2021–2030* - ma na celu wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przez wymianę młodzieży w formule międzynarodowych domów spotkań;
- 7) Program wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „*Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030*” - jest kontynuacją oferty programowej skierowanej do sektora organizacji pozarządowych, po pozytywnych doświadczeniach wynikających z realizacji Rządowego Programu – *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2005–2007, Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2008* realizowanego z rezerwy celowej budżetu państwa, *Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013* oraz *Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020* (Programy Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 10.05.2022).

Za powyższe inicjatywy odpowiada Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹⁰⁷ (NIW-CRSO), utworzony ustawą z dnia 15 września 2017 r. NIW-CRSO jest agencją wykonawczą odpowiedzialną za wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Jego misją jest służenie organizacjom pozarządowym, kierując do nich programy wsparcia merytorycznego i finansowego.

¹⁰⁷ Powołanie Instytutu budzi liczne wątpliwości. Już na etapie tworzenia ustawy o NIW_CRSO wiele krytycznych i fundamentalnych uwag do projektu zgłosiły i wydały negatywną opinię np. Związek Miast Polskich czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Podnoszone są głosy, iż ustawa wprowadza nieczytelne procedury przyznawania środków publicznych (wiele przepisów jest nieostrych i niejasnych), a sama instytucja nie jest niezależna od bieżącej polityki. Na dodatek przebieg konsultacji społecznych projektu tej ustawy budzi szereg wątpliwości. Preambuła i struktura instytucjonalna zostały dodane już po zakończeniu konsultacji – szerzej zob.: https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/09/Komunikat-prasowy_Forum-Darczynow.pdf, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/06/ZMP.pdf>.

Stosunkowo nowym narzędziem sprzyjającym aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego są Programy Aktywności Lokalnej adresowane do konkretnych grup osób funkcjonujących w danej społeczności lub do całej społeczności. Program Aktywności Lokalnej, jako nowe narzędzie aktywnej polityki integracji społecznej, został wprowadzony w 2008 r. w projektach systemowych realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie, w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013: *Promocja integracji społecznej*. Zgodnie z opracowanymi w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wytycznymi Programy Aktywności Lokalnej mają obejmować działania podejmowane przez instytucje pomocy społecznej, inne jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe we współpracy z członkami danej społeczności (w tym grupami zagrożonymi wykluczeniem społecznym) na rzecz aktywizacji społecznej i rozwiązywania problemów społeczności lokalnej (typu gminy, dzielnice, sołectwa, wsie) (Wódz i in., 2010, s. 30).

Działania na rzecz aktywizacji i edukowania społeczeństwa obywatelskiego prowadzi również szereg instytucji i organizacji społecznych. Wiele z nich działa lokalnie, lecz istnieje *gros* organizacji ogólnopolskich. Wśród nich można wymienić m. in. Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Fundację im. Stefana Batorego, Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej, Fundację Partycypacji Społecznej, Fundację Stocznia, Stowarzyszenie Klon/Jawor i *think tanki*, np. Instytut Obywatelski czy Instytut Spraw Publicznych i wiele innych. Badanie CBOS „Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich” z marca 2020 r. pokazuje, że ogólny wskaźnik społecznej aktywności w ramach organizacji i stowarzyszeń obywatelskich jest wyższy niż w 2017 r. (w dłuższej perspektywie można zaobserwować, że w ciągu 20 lat wzrósł aż o 20 punktów procentowych). Pozwala to wnioskować, że wśród Polaków rośnie zainteresowanie sprawami wykraczającymi poza ich życie prywatne, starają się oni działać na rzecz środowiska lokalnego, wpływać na funkcjonowanie określonych grup, stowarzyszeń czy klubów, a także przyczyniać do rozwiązywania problemów społecznych oraz pomocy potrzebującym (Bożewicz, 2020, s. 10).

Jak omawiana w niniejszym podrozdziale kwestia wygląda w miastach pretendujących do miana polskich metropolii? Stowarzyszenie Klon/Jawor podjęło próbę zrozumienia specyfiki organizacji dużych miast o lokalnym profilu działania. Z raportu „Oblicza lokalności. Organizacje pozarządowe w dużym mieście” można się dowiedzieć, iż co trzecia organizacja pozarządowa w Polsce działa w największych miastach, liczących

ponad 200 tys. mieszkańców, a niemal co piąta organizacja w Polsce nie wykracza ze swoimi działaniami poza granicę najbliższego sąsiedztwa, gminy lub powiatu.

Autorzy badania zadają pytanie: o jakim działaniu można powiedzieć, że jest ono lokalne? Czy wymiar lokalny będą miały wszystkie działania podejmowane w skali miasta? W oparciu o informacje zebrane w trakcie spotkań z reprezentantami miejskich organizacji zarysowały się dwa wymiary porządkujące kwestię lokalności - terytorium oraz więzi, które powstają w oparciu o wspólne działania:

- 1) wymiar terytorialny - lokalnymi nazwać można działania na rzecz mieszkańców ograniczonego obszaru – ulicy, sąsiedztwa, dzielnicy, a nawet całego miasta lub gminy. W tym ujęciu lokalność działań danej organizacji odnosi się do wspólnoty celów, które mają oparcie we współzamieszkiwaniu czy współużytkowaniu danej przestrzeni;
- 2) wymiar społeczny - lokalnymi określa się te organizacje, które stawiają na budowanie i zacieśnianie więzi społecznych. W tym sensie więź łącząca jednostki zaangażowane w inicjatywę wytwarza się albo ponad, albo na wskroś terytorialnej przynależności danej organizacji (choć ta nadal odnosi się do wytyczonego, zdefiniowanego terytorium miasta czy gminy). W tym ujęciu organizacja lokalna z dużego miasta może łączyć mieszkańców fizycznie zamieszkujących skrajne dzielnice miasta, ale będących w szczególnej relacji, wytworzonej np. poprzez ich stosunek do fragmentu historii miasta.

Oba wymiary, czyli terytorialny i społeczny, funkcjonują równolegle i wzajemnie się przenikają. Na nie nakłada się cel i wspólnota interesów - kluczowy aspekt działań społecznych (Arczewska i in., 2020, s. 8-9).

Zdaniem Macieja Kowalewskiego zasady uczestnictwa obywateli w rządzeniu miastem nie będą realizowane, jeśli nie będą miały wsparcia ze strony miejskich aktywistów. Struktura możliwości politycznych jest dziedziną, którą można poszerzyć dzięki aktywności ruchów społecznych (Kowalewski, 2013, s. 103; szerzej zob.: rozdział 4., podrozdz. 2.).

„Demokracji nie można się nauczyć. Można ją poczuć, zrozumieć w działaniu, ale nie da się jej opowiedzieć czy przekazać za pośrednictwem podręcznika. Co z tego, że nauczymy się pisać procedury, statut, określimy prawa i obowiązki członków, potworzymy profesjonalne regulaminy, tryby konsultacji społecznych, plany współpracy i strategię, skoro mało kogo to tak naprawdę interesuje” – zauważył Szymon Surmacz ze stowarzyszenia „Obywatele-Obywatelom” (Surmacz, 2015, s. 39). Nie sposób nie zgodzić się z tym stwierdzeniem. Dobrze zorganizowane angażowanie obywateli

we współdecydowanie jest inwestycją w kapitał społeczny, będący w rezultacie siłą napędową aktywności obywatelskiej, kluczem do budowy lokalnej wspólnoty a przede wszystkim podstawą sprawnie działającej demokracji. Powyższy przegląd ram instytucjonalno-prawnych pokazuje jednak z jednej strony jak duża jest różnorodność w tym aspekcie, z drugiej strony natomiast jest to obraz chaosu i niezorganizowania.

4. Silne i słabe strony partycypacji

J. Regulski zauważył kiedyś: „Państwo powinno zająć się tym, czym musi, tym, czym nie musi, lepiej zajmie się obywatel” (Polak, 2014, s. 15). Demokratyczna władza jest silną siłą aktywnego społeczeństwa obywatelskiego. Współpraca obywateli i władz publicznych nie może odbywać się jednak na zasadzie rozwiązywania problemów za pośrednictwem utartych procedur demokratycznych. Warto by opierała się ona na wspólnym identyfikowaniu problemów i ich rozwiązywaniu w sposób racjonalny, satysfakcjonujący wszystkie zainteresowane strony, poprzez wymianę i uzasadnienie argumentów, wzajemne uczenie się i nabywanie kompetencji obywatelskich (Kalisiak-Mędelska, 2015, s. 142).

Partycypacja to proces, w wyniku którego mieszkańcy aktywnie uczestniczą w sprawach ważnych z ich perspektywy, dzielą się swoimi doświadczeniami i poglądami, a także wypracowują wspólny plan działania. Uczestniczą w decyzjach podejmowanych przez samorząd lokalny. Jak podkreślają badacze zjawiska, szeroki i efektywny udział obywateli jest sprawą niezmiernie istotną. W końcu oczywistym zdaje się być, że kto jak nie sami mieszkańcy wiedzą najlepiej czego im potrzeba, brakuje i co należałoby zmienić w ich otoczeniu. Dialog między organami władzy a społecznością lokalną jest niezwykle ważny - pozwala na budowanie kapitału społecznego opartego na zaufaniu. Zaznaczyć trzeba, iż opór w zachowaniach społecznych powstaje i jest tym większy, im większe jest poczucie, że decyzje są narzucane z góry i „przeciętny człowiek” nie ma na nie najmniejszego wpływu. Protesty tracą na sile, gdy decyzje i rozwiązania są efektem współpracy wszystkich zainteresowanych stron. Wtedy też zbiorowa wiedza i doświadczenie nie mają sobie równych (Andrzejewska i in., 2007, s. 16). I choć wydawać by się mogło, że partycypacja jest zjawiskiem bez wad, to nic bardziej mylnego.

Wśród prac podejmujących zagadnienie partycypacji publicznej wiele zawiera głosy krytyczne. Zazwyczaj jednak nie odnoszą się one negatywnie do samej idei włączania

obywateli w podejmowanie decyzji z zakresu zarządzania czy planowania, a bardziej do sposobu realizacji tego włączenia. Jak podkreśla Tomasz Sowada, w ramach tego nurtu wiele publikacji opartych jest na studiach konkretnych przypadków. Ich analiza dotyka m. in.: niewłaściwego doboru metod do problemów i grup docelowych, nieodpowiedniego doboru uczestników, manipulowania uczestnikami, nieuczciwego podziału władzy między aktorów, celowego wykluczania pewnych grup społecznych oraz ignorowanie wypracowanych ustaleń (Sowada, 2019, s. 28).

Nancy C. Roberts w wyczerpujący sposób przedstawiła luźny katalog wad partycypacji bezpośredniej. Zdaniem autorki już jej idea:

- 1) opiera się na fałszywym poglądzie co do natury ludzkiej (jest nieracjonalna) – w gruncie rzeczy ludzie są egoistyczni i bierni, nie można im więc ufać w sprawach publicznych;
- 2) jest nieefektywna – nie ma możliwości czasowych, technicznych i finansowych, żeby masowo stosować zasady demokracji partycypacyjnej. Co więcej przeciętny człowiek nie jest w stanie zrozumieć złożonych procesów zarządzania sprawami i instytucjami publicznymi (nie jest to też jego domeną);
- 3) jest politycznie naiwna – rządzenie powinno być powierzone dobrze przygotowanej i wyedukowanej w tym zakresie elicie;
- 4) jest nierealistyczna – większość obywateli nie posiada niezbędnych zasobów (czasu, pieniędzy, wiedzy i umiejętności), z kolei ludzie zajęci zarabianiem na życie nie są, z nielicznymi wyjątkami, zainteresowani uczestnictwem;
- 5) jest destrukcyjna – zbyt silne obywatelskie zaangażowanie podgrzewa konflikt polityczny i jest dysfunkcjonalne;
- 6) jest niebezpieczna – może prowadzić do totalitaryzmu - ludzie o niskim statusie socjoekonomicznym często przejawiają postawy antydemokratyczne i autorytarne, co może grozić przyjmowaniem tego typu rozwiązań (słabość demokracji, w której to większość decyduje, nawet jeśli nie ma racji) (Roberts, 2008; Sowada, 2019, s. 28).

Zespół pod kierownictwem J. Hausnera przedstawił antidotum na brak zainteresowania obywateli współpracą na rzecz rozwoju lokalnego, która w ich przekonaniu nie jest na ogół zjawiskiem samoistnym. Aby wywołać zaangażowanie się mieszkańców w sprawy lokalne, należy doprowadzić do:

- 1) identyfikacji najistotniejszych problemów z jakimi mierzą się mieszkańcy;

- 2) poznania preferencji mieszkańców odnośnie do sposobów rozwiązania tych problemów i gotowości ich osobistego zaangażowania się w te działania;
- 3) identyfikacji liderów opinii gotowych zarazić ideą współdziałania pozostałych mieszkańców oraz grupy, które powinny być zainteresowane rozwiązaniem problemu;
- 4) objaśnienia mieszkańcom przyczyn, skutków i możliwych sposobów rozwiązania problemu lub załatwienia sprawy;
- 5) zyskania przychylności mieszkańców dla działań zmierzających do osiągnięcia celów uznanych za ważne;
- 6) włączenia mieszkańców w rozwiązywanie konkretnych problemów lub załatwianie określonych spraw (Hausner, 1999, s. 41-42).

W pierwszej kolejności powinno jednak wybrzmieć, że korzyści wynikających z udziału społeczności lokalnej w życiu publicznym wspólnoty terytorialnej jest bardzo wiele i nie są to wyłącznie korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego. Każdy z uczestników, partnerów sfery publicznej, społecznej, gospodarczej procesu partycypacji powinien zyskać w wyniku swojego udziału w tym procesie. Nie zawsze efekty czy też korzyści dla konkretnych jednostek widać od razu. Na aktywnym udziale poszczególnych partnerów zyskuje przede wszystkim cała wspólnota samorządowa, grupy społeczne, a konkretne rezultaty są często odroczone w czasie (Boryczka, 2017, s. 129). Jednakże brak natychmiastowych i namacalnych efektów może, w dłuższej perspektywie, zniechęcać.

Istnieje *gros* argumentów przemawiających zarówno za szeroko pojętą partycypacją, jak i przeciw niej. Wybrane argumenty przeciwników i zwolenników tego zjawiska przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 3. Argumenty za i przeciwko partycypacji

Plusy partycypacji	Minusy partycypacji
<ol style="list-style-type: none"> 1. Trafna identyfikacja problemów społecznych przez władze lokalne; 2. Wzrost skuteczności i efektywności realizowanych przedsięwzięć lokalnych; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ryzyko przejęcia kompetencji decyzyjnych przez aktywne grupy społeczne; 2. Zanikanie obowiązku reprezentowania przez władzę ogółu obywateli, dochodzenie

<ol style="list-style-type: none"> 3. Propozycje rozwiązań problemów dostosowane do społeczności lokalnych; 4. Decyzje władzy podjęte przy współudziale mieszkańców są łatwiejsze do zaakceptowania przez społeczności lokalne; 5. Budowanie zaufania społecznego; 6. Wyższe poczucie sprawczości wśród społeczeństwa (władza bliżej obywateli); 7. Mobilizacja do dalszego działania na rzecz wspólnoty; 8. Integracja władzy z obywatelami; 9. Zanikanie widma alienowania się władz; 10. Zwiększanie się przejrzystość procedur decyzyjnych; 11. Zmniejszenie liczby konfliktów lokalnych (zarówno na linii władza obywatel, jak i pomiędzy członkami społeczności lokalnych); 12. Poprawa jakości życia mieszkańców; 13. Zwiększenie przywiązania do miejsca zamieszkania i dbania o jego dobro; 14. „Szkoła” demokracji (funkcja edukacyjna); 15. Tworzenie kultury dialogu i kreatywności; 	<p>do głosu wyłącznie zaangażowanych członków społeczeństwa i ich interesów;</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Brak demokratycznej legitymacji (płynącej z wyborów powszechnych) aktorów mających wpływ na podejmowanie decyzji; 4. Obawa o „spłylenie” debaty publicznej zamiast prowadzenie debaty pogłębionej; 5. Skrywanie nieudolności i braku kompetencji poprzez partycypację (znacznie częściej partycypować chcą ci, którzy mają niewiele do powiedzenia i zaoferowania, jednak chcą uczestniczyć w celu publicznego zaistnienia); 6. Hamulec rozwoju (opóźnianie a nawet hamowanie podejmowania decyzji ze względu na udział wielu podmiotów); 7. Obawa, że poprzez partycypację do głosu dochodzą „najsilniejsi aktorzy” w przestrzeni społecznej, dzięki partycypacji uzyskujący legitymizację działań przez słabsze podmioty (w zamian posiadające „przywilej” partycypowania);
---	---

<p>16. Wykorzystywanie materialnych i intelektualnych zasobów sektora niepublicznego;</p> <p>17. Instytucjonalizowanie współpracy władz lokalnych z sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi;</p> <p>18. Brak protestów i demonstracji powodowanych frustracjami społecznymi;</p> <p>19. Instytucjonalizowanie udziału mieszkańców w publicznym procesie podejmowania decyzji;</p> <p>20. Podział odpowiedzialności za rozwój lokalny (a czasem też niepowodzenia);</p> <p>21. Stworzenie dodatkowych okazji do wymiany argumentów;</p>	
---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Pietraszko-Furmanek I. (2012), *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, „Rejony Humanistyki”, nr 8, Kraków, s. 83-85, Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeeniak G., Szyrski M. (2010), *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Warszawa.

Antoni Rost zaznacza, iż bezgraniczne poszerzanie i rozwijanie partycypacji członków wspólnoty w zarządzaniu nią niesie możliwość wynaturzeń i negatywnych skutków, musi więc odbywać się w ramach pewnych granic. Jego zdaniem stoją temu na przeszkodzie ugruntowane zwyczaje oraz brak wiedzy członków wspólnoty o istniejących możliwościach, a częściowo też ograniczenia prawne. Ich stopniowe przełamywanie winno być stałym elementem procesu zarządzania gminą – zarówno w wymiarze tworzenia prawa, jak i praktyki jego stosowania w jednostkach samorządu terytorialnego (Rost, 2017, s. 166).

Wszystkie wyzwania i trudności dla dalszego rozwoju aktywnej i skutecznie oddziałującej partycypacji obywateli i innych zainteresowanych grup można, zdaniem Kamilli Noworól, przełamać – jedynym warunkiem jest edukacja. Formalna i nieformalna edukacja, opierająca się na równym dostępie do informacji i możliwości uzyskania umiejętności i kompetencji do udziału w sprawach publicznych, bez potrzeby wykazania się określonym uprawnieniem czy cenzusem. Badaczka uważa, że działania takie to w dzisiejszych czasach jedno z kardynalnych zadań władz publicznych, które powinny się łączyć z kolejnymi inicjatywami polegającymi na animowaniu współpracy społecznej i obywatelskiej, która wykraczać będzie poza hierarchie, statusy i administracyjne granice (Noworól, 2020, s. 137).

Diagnoza współczesnego społeczeństwa obywatelskiego postawiona przez M. Kasińskiego jest następująca: „stopień rzeczywistej samoorganizacji społeczeństwa i zaangażowania obywateli w życie publiczne ocenić należy jako nadal wysoce niezadowolający” (Kasiński, 2009, s. 477)¹⁰⁸. Wynika z tego, że partycypacja nie jest wcale procesem łatwym i intuicyjnym. Wymaga ona chęci stron, wiedzy i przede wszystkim świadomości możliwych korzyści wynikających dla jej uczestników i władz publicznych. Nie jest to zjawisko nowe, choć jej mechanizmy podlegają ciągłemu rozwojowi. Obserwacja rzeczywistości pokazuje, że w Polsce wciąż istnieje wiele braków w ich implementacji dla lepszego zarządzania środowiskiem lokalnym, takich jak: brak zainteresowania, poparcia lub opór środowisk politycznych, bariery administracyjne, niejasne lub nieprecyzyjne ramy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych, nienajlepsza kondycja finansowo-majątkowa, wciąż niski poziom zaangażowania społecznego (Kozioł, 2015, s. 74). Co więcej, ich wprowadzenie często wymaga wyjścia poza tradycyjne mechanizmy demokratyczne. Stawia to uczestników partycypacji (rządzących i rządzonych) w zupełnie nowej sytuacji, m. in. za sprawą rozwoju technologii teleinformatycznych. To jak władze lokalne odnajdą się w nowych warunkach, w dużej mierze zadecyduje o poziomie zaufania obywateli do władz, ich zaangażowaniu w życie publiczne, a wraz z tym o poczuciu wpływu na losy najbliższego otoczenia.

¹⁰⁸ Jak podkreśla M. Kasiński symptomem tego stanu jest narastający kryzys samorządu terytorialnego, malejące znaczenie związku funkcjonowania jego instytucji z autentyczną demokracją lokalną, a w szczególności drastyczne zjawiska zaniku demokratycznej odpowiedzialności władz samorządowych. Nie po raz pierwszy w dziejach najnowszych Polski tendencje rozwoju demokracji lokalnej zderzyły się z silną kontrtendencją technokratyczno-biurokratyczną, tym razem zabarwioną wulgarnym ekonomizmem i słabo ukrywaną tęsknotą do rozwiązań autorytarnych.

Rozdział 4

Udział społeczności lokalnych w procesie podejmowania decyzji publicznych

1. Założenia koncepcji *governance* w odniesieniu do partycypacji w samorządzie terytorialnym

1.1. Ewolucja pojęcia i idei *governance* (w kierunku *participatory governance*)

Wraz z ewolucją społeczeństwa obywatelskiego przekształceniom podlegała również administracja. Za Pawłem Świtalem należy przyjąć, że okres wzmożonych przemian w myśleniu o administracji publicznej na świecie rozpoczął się w latach osiemdziesiątych XX w. Wtedy to nastąpiło przejście od klasycznego modelu administracji publicznej, który oparty był na ścisłym przestrzeganiu procedur, pionowym przepływie informacji, imperatywnych relacjach władzy z obywatelami, a także szybko podejmowanych decyzjach i mało kreatywnych urzędnikach do modelu zarządzania publicznego, który nacisk kładł na zacieśnienie relacji w ramach rozbudowanych sieci koordynacji. Stało się to dzięki reformom opartym na paradygmacie nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*) (Śwital, 2019, s. 80).

Idea nowego zarządzania publicznego odzwierciedlała najważniejsze postulaty neoliberalnej szkoły ekonomicznej. Uznano, że administracja powinna stać się przedsiębiorstwem nastawionym na ekonomiczną efektywność i zarządzanym przez menedżerów rozliczanych za osiągnięte rezultaty, a nie sztywne trzymanie się procedur. Jej sztandarowymi hasłami stały się: radykalna krytyka biurokracji, deregulacja, prywatyzacja oraz „menedżeryzacja” administracji (Sroka i Podgórska-Rykała, 2019, s. 34-35).

Nazwa *new public management*¹⁰⁹ została po raz pierwszy użyta przez C. Hooda w artykule pt. „*A Public management for all seasons?*”, który ukazał się w 1991 r. Już po kilku latach od ogłoszenia tej nowatorskiej (wtedy) koncepcji okazało się, że nie tylko zawodzi jako uniwersalna recepta na sprawną administrację, ale także niszczy istotne

¹⁰⁹ Nowe zarządzanie publiczne opisywane jest też za pomocą innych sformułowań, które w literaturze są stosowane wymiennie, np. menedżeryzm (*managerialism*), menedżeryzm publiczny (*public managerialism*), przedsiębiorcza władza (*entrepreneurial government*) czy rynkowa administracja publiczna (*market-based public administration*).

wartości starej administracji. Po zachwytach nad tą rynkową ideologią z czasem zaczęto dostrzegać jej niedoskonałości i patologie samego rynku (np. zastępowanie monopolu państwowych monopolami prywatnymi czy nierówny dostęp do usług publicznych, uzależniony od sytuacji materialnej obywatela). W konsekwencji uświadomiono sobie, że wolny rynek, po pierwsze, nie jest doskonałym regulatorem, a po drugie, w sektorze publicznym nie może funkcjonować bez silnego i sprawnego państwa (Sroka i Podgórska-Rykała, 2019, s. 34-35).

W odniesieniu do Polski, jak wskazują Jacek Sroka i Joanna Podgórska-Rykała, przełomowym okresem wprowadzania koncepcji *new public management* do administracji publicznej było przystąpienie do Unii Europejskiej (Tamże, s. 34).

Krytyka koncepcji¹¹⁰ nowego zarządzania publicznego i zarzut, że osłabia ona lokalną demokrację, zaowocowały kolejnym etapem jej rozwoju, określonym jako *governance*¹¹¹. Prekursorem tej koncepcji w odniesieniu do sektora publicznego był Harlan Cleveland¹¹², który w 1972 r. w precyzyjny sposób przewidział i opisał zmiany w zarządzaniu publicznym. Prognozował on, że organizacje nie będą już ustrukturyzowane na zasadzie hierarchii z faktyczną władzą u szczytu, ale będą ewoluować w kierunku systemów przeplatających się sieci, które charakteryzować się będą mniejszą kontrolą i bardziej rozproszoną władzą (zlokalizowaną w wielu centrach decyzyjnych). Ponadto Cleveland antycypował proces podejmowania decyzji w organizacjach jako zdecydowanie bardziej złożony, w którym uczestniczyć będą tak podmioty z wewnątrz jak i z zewnątrz organizacji, ponoszące współodpowiedzialność za dane działania (Anders-Morawska i Rudolf, 2015, s. 35; Cleveland, 1972, s. 12-13).

¹¹⁰ Szerzej zob.: Sempia A. (2017), *Nowe zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego*, „Prace Naukowe WSZIP”, nr 41(2), ss. 143-155.

¹¹¹ Badacze stawiający znak równości między nowym zarządzaniem publicznym i współrzędzeniem uważają, iż to właściwie debaty z lat 70. i 80. XX w. poświęcone *governance* doprowadziły do wyłonienia się nowego zarządzania publicznego i w rezultacie traktować je można jak swoisty model *public governance*. Pojawiają się również z ich strony opinie, że *governance* jest „miękką” wersją *new public management*. W literaturze przedmiotu *public governance* uznaje się więc niekiedy za kolejny etap rozwoju koncepcji nowego zarządzania publicznego. Zwolennicy kategorycznego odróżniania tych dwóch koncepcji od siebie (mimo dostrzegania ich punktów wspólnych) stwierdzają z kolei, iż obydwie koncepcje mają nie tylko różne naukowe i filozoficzne podstawy, ale też przyjmują różne punkty widzenia. Faktycznie, poddając analizie *new public management* i *public governance* zauważyć można, iż jednym z głównych elementów różnicujących te koncepcje jest postrzeganie obywateli. W nowym zarządzaniu publicznym są oni utożsamiani z konsumentami, a we współrzędzeniu – z interesariuszami – szerzej zob.: Raczyńska M., Krukowski K. (2020), *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 81.

¹¹² Za klasyków tego podejścia uważa się m. in. Laurence’a Lynna, Carolyn Heinrich i Carolyn Hill, Marka Bevira, Boba Jessopa, R.A.W. Rhodesa, Jana Kooimana, Basa Dentersa, Renate Mayntz i Gerry’ego Stokera, – Pawłowska A. (2016), *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3(14), s. 9.

Katarzyna Radzik-Maruszak stwierdza, że na rozkwit idei *governance* wpłynął szereg czynników, m. in. kwestie związane z ekonomią (np. przejście od państwa opiekuńczego do państwa funkcjonującego na gruncie idei zarządzania publicznego, a następnie jego potępienie), postępującymi procesami globalizacji, europeizacji i demokratyzacji oraz kwestie o charakterze społecznym. Ważny wpływ wywarły również środowiska akademickie¹¹³ (Radzik-Maruszak, 2019, s. 37).

Jak zauważa H. Izdebski, w języku polskim brakuje słów, które by można uznać za odpowiedniki *governance*. Żadna polska propozycja (jak „ład”, „rządzenie” czy „sprawowanie władzy” i „administracja partnerska”) nie wydaje się oddawać sensu słowa w języku angielskim, co w pewnym sensie zmusza do zachowania terminu w języku angielskim (Izdebski, 2007, s. 15). W literaturze przedmiotu najczęściej można napotkać tłumaczenie *governance* jako współrzędzenie lub współzarządzanie. Dokonując przeglądu literatury poświęconej koncepcji *governance* w administracji publicznej, można przychylić się do poglądu, że występuje wiele niejasności związanych z kwestią wypracowania jej odpowiednika w języku polskim tudzież z jej definiowaniem czy wykorzystywaniem tego terminu w odniesieniu do zbioru różnych praktyk, teorii i idei, które podlegają na domiar tego częstym modyfikacjom¹¹⁴. Niemniej jednak poza terminem *governance*, najbardziej adekwatny wdaje się tu rzeczownik „współrzędzenie” - jako najbliższe angielskiemu sformułowaniu tłumaczenie¹¹⁵.

¹¹³ Zdaniem K. Radzik-Maruszak wpływ w rozwój współrzędzenia miały takie teorie naukowe jak: teoria regulacyjna, racjonalnego wyboru, neoinstytucjonalna, systemów i konstruktywizm społeczny. Wspomniane teorie dostarczyły elementów składowych koncepcji *governance* oraz mogą być traktowane jako „teorie współrzędzenia” – szerzej zob.: Radzik-Maruszak K. (2019), *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrzędzenia*, Scholar, Warszawa, ss. 36-42.

¹¹⁴ Bob Jessop uwydatnia problemy związane z rozbieżnością w definiowaniu *governance*, podając obszary odniesień, w których występują najczęstsze różnice. Według niego:

- 1) różne określenia – zarówno stare, jak i nowe – są używane w obliczu mniej więcej tego samego rodzaju zjawisk, gdyż jednostki i siły społeczne dążą do ogarnięcia dokonującego się rozwoju, rozróżnienia zjawiska wcześniej przypisanego temu samemu określeniu lub konceptowi oraz odróżnienia jednego podejścia od innego;
- 2) to samo określenie i jego pochodne odnoszą się do zmieniającej się i niejasnej mieszanki analitycznych, teoretycznych, praktycznych, filozoficznych i normatywnych obiektów;
- 3) zmiany są dokonywane w nazewnictwie i dyskursie głównie z powodów politycznych, a nie ze względu na analityczne potrzeby, np. po to, aby ponownie uprawomocnić zdyskredytowane praktyki, aby odróżnić propozycje dotyczące rządzenia partnerskiego zgłaszane przez jedną partię od propozycji innych partii albo aby umożliwić rywalizującym grupom interesu lub ruchom społecznym zabezpieczenie swych interesów poprzez kształtowanie praktyk związanych z *governance*;
- 4) różne dyscypliny akademickie konkurują, aby to im wyłącznie został przypisany obszar *governance* i próbują włączyć go do rozbieżnych paradygmatów teoretycznych – Jessop B. (2007), *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2(2), s. 8.

¹¹⁵ Por.: Balcerek-Kosiarz M. (2018), *Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, ss. 25-29.

Według Jerzego Hausnera słowo *governance* używane jest w odniesieniu do władz, ale w szerszym znaczeniu niż *government* (rząd, rządzenie). W ogólnym znaczeniu *governance* jest rozumiane jako „sposób społecznej koordynacji lub porządek społeczny”. J. Hausner stoi na stanowisku, że *governance* w przeciwieństwie do *government* ma interakcyjną naturę, a jego podmiotem nie jest wyłącznie władza zwierzchnia. *Governance* zakłada uczestnictwo w sprawowaniu władzy wielu rozmaitych podmiotów (Hausner, 2008, s. 403). Należy zauważyć więc, że nastąpiła ewolucja administracji publicznej - od lokalnego rządzenia do lokalnego współrządzenia (*from local government to local governance*). Jak zauważa Marta Balcerek-Kosiarz pojęcie *governance* należy traktować możliwie szeroko (Balcerek-Kosiarz, 2018, s. 160).

Chris Ansell i Alison Gash postrzegają istotę współrządzenia jako pewną formułę zarządzania, w której instytucje publiczne angażują różne podmioty sektora prywatnego w bezpośrednie działania - proces wspólnego decydowania. Jest on sformalizowany i skupia się wokół debaty zorientowanej na osiągnięcie konsensusu. *Governance*, w tym ujęciu, charakteryzuje się następującymi kryteriami (nawiązując do omawianej w dalszej kolejności koncepcji *participatory governance*):

- 1) proces jest inicjowany przez instytucję publiczną;
- 2) w procesie uczestniczą podmioty spoza sektora publicznego;
- 3) udział partnerów prywatnych nie może ograniczać się ledwie do zasięgnięcia ich opinii w danej sprawie, ale polega na ich włączeniu w proces decyzyjny;
- 4) forum współrządzenia działa w oparciu o jasne, sformalizowane reguły;
- 5) uczestnicy procesu starają się współdecydować w drodze konsensusu (nawet jeśli w praktyce nie zawsze jest możliwy);
- 6) współpraca koncentruje się generalnie w dwóch obszarach: polityki publicznej i zarządzania publicznego (Gash i Ansell, 2007, s. 544-545; Sześciło, 2014, s. 55).

Bank Światowy uważany za jednego z prekursorów koncepcji współrządzenia definiuje termin *governance* jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej). Instytucja ta jako pierwsza zaczęła wprowadzać do praktycznych działań koncepcję *governance*, a właściwie jej podstawowe zasady, czyli tzw. zasady *good governance*¹¹⁶.

¹¹⁶ Problematyka doskonalenia procesu zarządzania instytucjami sektora publicznego przez wdrażanie zasad *good governance* rozwija się w Polsce już od kilkunastu lat (od lat 90. ubiegłego wieku problematyka poprawy jakości zarządzania w instytucjach sektora publicznego koordynowana, badana i rozwijana jest też

Eksperti Banku Światowego podkreślają, że na *governance* składają się trzy elementy:

- 1) proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów,
- 2) zdolności administracyjne do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych,
- 3) udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi (Rudolf, 2010, s. 77).

Agnieszka Pawłowska za Guyem Petersem i Johnem Pierrem przywołuje cztery zbieżne konotacje dyskursu o *governance*:

- 1) dominację sieci nad zinstytucjonalizowanymi formami podejmowania decyzji;
- 2) obniżającą się zdolność państwa do kontrolowania zasobów służących realizacji polityki;
- 3) łączenie zasobów publicznych i prywatnych;
- 4) wykorzystywanie rozmaitych instrumentów.

Jednocześnie badaczka uzupełnia je o dodatkowe komponenty:

- 5) interesariuszy (najczęściej kolektywnych),
- 6) instytucjonalizację (choć niekoniecznie formalizację),
- 7) orientację na cel i konsens,
- 8) symetryczność relacji,
- 9) dzieloną suwerenność/odpowiedzialność,
- 10) negocjacyjny charakter,
- 11) brak wyraźnie zarysowanych granic (Pawłowska, 2016, s. 9-10).

Powyższe części składowe definicji terminu *governance* są różnie akcentowane w literaturze przedmiotu. Poziom ich uściślenia zależy od doprecyzowania go odpowiednim przymiotnikiem. Poniżej przedstawiono próbę uporządkowania tych wersji.

np. w instytucjach centralnych Unii Europejskiej) – por.: Prokopowicz D., Kwasek A. (2017), *Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula”, nr 55(4), *Ekonomia XIV*, ss. 176-188.

Tabela 4. Rodzaje koncepcji *governance*

Akcent definicyjny	Przykłady
cechy relacji, tj. współpraca, współuczestnictwo, współzależność, partnerstwo, sieciowość, itp.	<i>collaborative governance, interactive governance, network governance</i>
podmioty relacji, tj. organy przedstawicielskie, obywatele, poziomy sprawowania władzy	<i>democratic governance, participatory governance, multi-level governance</i>
metody i narzędzia kształtowania relacji, np. akty normatywne i inne działania dyrektywne, interwencję państwa, zastosowanie rozwiązań niekonwencjonalnych, nowych technologii	<i>regulatory governance, metagovernance, experimentalist governance, e-governance</i>
zasięg relacji – od lokalnego do globalnego	<i>local governance, urban governance, metropolitan governance, regional governance, European governance, global governance</i>
sfera relacji, np. człowiek – środowisko naturalne, gospodarka	<i>environmental governance, economic governance</i>
paradygmat relacji wyrażony w kategoriach normatywnych lub modelowym ujęciu hiperpluralistycznej rzeczywistości	<i>good governance, new public governance</i>

Źródło: Pawłowska A. (2016), *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3(14), s. 9.

Koncepcja współzrządzenia publicznego jest szeroko dyskutowana w literaturze przedmiotu. Jej założenia mają bezpośrednie odniesienie do samorządu terytorialnego jako instytucji działającej w sferze publicznej (Podgórnjak-Krzykacz, 2013, s. 168). Na określenie administracji publicznej z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego coraz częściej używa się terminu *public governance* i można przyjąć za H. Izdebskim,

że „naturalnym postulatem [dla *governance*] staje się w oczywisty sposób określenie *good public governance*” (Izdebski, 2007, s. 15).

Pojęcie *public governance* zaczęło być stosowane już od lat siedemdziesiątych, a w praktycznych działaniach wdrażane od lat dziewięćdziesiątych XX w. W pierwszym okresie znajdowało ono zastosowanie przede wszystkim w działaniach organizacji międzynarodowych (Rudolf, 2010, s. 77).

Leszek Graniszewski definiuje – jak się wydaje w kompleksowy sposób - *public governance* jako „wynikające ze strategii integracyjnej państwa wzajemne relacje administracji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zakładające współdziałanie i wymianę zasobów. Koncepcja ta obejmuje przede wszystkim otwartość na negocjacje, wzajemną komunikację w celu osiągnięcia konsensusu i wzajemne zrozumienie, a nie tylko rządzenie poprzez bezpośredni nadzór i hierarchiczne zarządzanie. Co więcej, zakłada ona wzmocnienie partycypacji i poszerzenie liczby uczestników procesów współrządzenia, którym to zjawiskom towarzyszą procesy dyfuzji kompetencji władczych w górę i w dół oraz horyzontalnej dyspersji władzy w kierunku lokalnych i globalnych podmiotów nierządowych” (Graniszewski, 2017, s. 168).

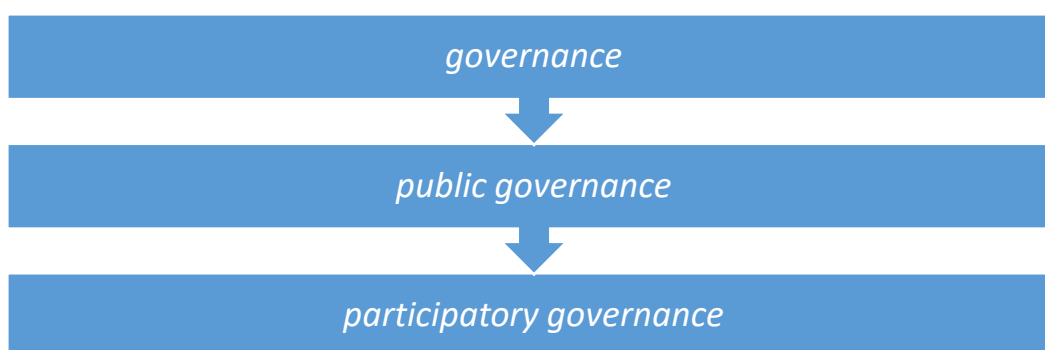
Aktualna debata z zakresu *public governance*, jak trafnie zakłada H. Izdebski, kładzie nacisk na takie kwestie jak zaangażowanie interesariuszy (następuje zmiana postrzegania roli obywatela, nie jest on już konsumentem), przejrzystość, równe traktowanie (np. ze względu na płeć, wiek, przynależność etniczną, religię), etyczne i po prostu uczciwe zachowanie się, rozliczalność (*accountability*) i solidność (*sustainability*). Powołaniem władz publicznych jest nie tyle kreowanie polityki, co - o wiele bardziej - moderowanie polityki (Izdebski, 2007, s. 15)¹¹⁷.

Partycypacja, jako prawo jednostki do współrządzenia na szczeblu lokalnym, przyczyniła się do powstania kolejnego nurtu związanego z *public governance*, który w ostatnich latach nabiera coraz większego znaczenia. Ów nurt jest określany przymiotnikiem „*participatory*” i z punktu widzenia niniejszej dysertacji jego omówienie wydaje się w tym miejscu szczególnie istotne. *Participatory governance* można traktować jako pojęcie węższe w stosunku do *public governance*.

¹¹⁷ Podejście pragmatyczne i analityczno-opisowe związane z *public governance* łączy się z normatywnymi trendami w administracji publicznej, które najlepiej charakteryzuje koncepcja *good governance*. – Wiktorska-Święcicka A. (2014), *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, w: M. Klimowicz, A. Pacześniak, Z. Czachór, *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, Wrocław, s. 170.

Współrzędzenie partycypacyjne to koncepcja wyłaniająca się z popularnych nurtów w naukach społecznych, socjologii organizacji i teorii sieci. Tym samym jest ona odzwierciedleniem dwóch szerszych tendencji cywilizacyjnych czy polityczno-społecznych – koncepcji demokracji liberalnej oraz idei „otwartego rządu”, która dowodzi potrzeby transparentnych i partnerskich relacji administracji z obywatelami. Zdaniem D. Sześciło można też w niej odnaleźć wpływy koncepcji demokracji deliberatywnej kładącej nacisk na podejmowanie decyzji publicznych w warunkach merytorycznej debaty otwartej dla wszystkich zainteresowanych (Sześciło, 2014, s. 56).

Rysunek 2. Od *governance* do *participatory governance*



Źródło: opracowanie własne.

Vasudha Chhotray i Gerry Stoker uważają *participatory governance* za praktyczne podejście do nowego wymiaru rządzenia w sferze publicznej, które odchodzi od nieefektywnego sprawowania władzy przez aparat państwowy w kierunku zwiększania udziału przedstawicieli sektora społecznego i prywatnego w procesie rządzenia. Autorzy ujmują to podejście jako zespół instytucji i procesów formalnych i nieformalnych, zapewniających warunki do współpracy między podmiotami państwowymi a szeroką grupą podmiotów, których obejmują skutki decyzji podejmowanych w sferze publicznej (Chhotray i Stoker, 2009, s. 165; Kołomycew, 2020, s. 21-22). Również Elżbieta Szulc-Wałęcka stoi na stanowisku, że dla *participatory governance* właściwe jest odejście od tradycyjnych sposobów kreowania i implementacji polityki opartej na formalnych instytucjach (Szulc-Wałęcka, 2022, s. 152).

W tym nurcie współrzędzenie postrzegane jest jako wymuszanie na pochodzących z wyborów decydentach (np. urzędnikach miejskich) współpracy z innymi aktorami, interesariuszami czy podmiotami wywodzącymi się spoza kręgu władzy lokalnej (lub państwowej), co w rezultacie stanowi bezpośrednią konsekwencję wzrostu liczby

formalnych i nieformalnych sieci, jak również różnego rodzaju partnerstw (Radzik-Maruszak, 2019, s. 52). Co ciekawe, zdaniem Pera Gustafsona i Nilsa Herttinga, teoretycy *participatory governance* zwykle nie podejmują w swoich rozważaniach tematu motywów uczestników procesów partycypacyjnych, a badania empiryczne niewiele uwagi poświęcają partycypacji z perspektywy uczestnika (Gustafson i Hertting, 2016, s. 3).

Anna Kołomycew zaznacza, że choć w ostatnich latach popularność *participatory governance* znacząco rośnie, nie oznacza, że jest ono pozbawione wad. Częstość badań odnoszących się do niego krytycznie, wątpiąc czy rzeczywiście przyczynia się do wzmacniania demokracji. Replikacje określonych rozwiązań nawet w pozornie zbliżonych uwarunkowaniach mogą okazać się nieskuteczne, gdyż rezultaty zastosowania instrumentów właściwych dla tego modelu zależne są m. in. od: interesu politycznego władz, cech społeczeństwa obywatelskiego, obowiązujących zasad współpracy, dostępnych zasobów, lokalnego układu politycznego oraz zależności między władzą stanowiącą a wykonawczą. Wskazane jest więc ponownie podkreślić, że efektywność rządzenia partycypacyjnego i poszczególnych instrumentów partycypacji jest uzależnione od uwarunkowań lokalnych¹¹⁸ (Kołomycew, 2020, s. 23).

W modelu współrzędzenia administracja publiczna z większym natężeniem zwraca jednak uwagę na mieszkańca, obywatela, przedsiębiorcę, czyli te podmioty, dla służenia którym została powołana, których interesy reprezentuje i o których dobro ma dbać. Koncentruje się przy tym na realizacji takich celów jak: rozwój kapitału społecznego, budowa społeczeństwa obywatelskiego czy wysoki udział w planowaniu rozwoju, a dalej we wdrażaniu przyjętych planów (Anders-Morawska i Rudolf, 2015, s. 36). W Polsce model współrzędzenia dopiero się kształtuje, będąc kolejnym etapem w postrzeganiu kształtu i roli administracji państwowej. Wciąż rodzi się pytanie co do tego, w jaki sposób można skutecznie zainicjować *participatory governance* – czy powinno być wprowadzane przez państwo lub organizacje międzynarodowe, czy wynikać z inicjatyw pochodzących ze społeczeństwa obywatelskiego? Zdaniem przywołanych już Vasudhy Chhotray i Gerry'ego Stokera debata nad tym zagadnieniem ma kardynalne znaczenie dla polityki i coraz częściej cieszy się zainteresowaniem na arenie badań nad rozwojem lokalnym (wraz ze zmieniającym się postrzeganiem ról państwa i społeczeństwa obywatelskiego) (Chhotray i Stoker, 2009, s. 173).

¹¹⁸ Por: rozdział 3., podrozdział 4. *Silne i słabe strony partycypacji*. Zob. także: Richardson L., Durose C., Perry B. (2019), *Three tyrannies of participatory governance*, „Journal of Chinese Governance”, vol. 4, ss. 123-143.

Pewne jest, że współrzędzenie stanowi odpowiedź na zmiany zachodzące w otoczeniu oraz silnie zróżnicowaną społeczność, która ma wsparcie w różnego rodzaju organizacjach publicznych (Śwital, 2019, s. 85). Coraz częściej można zaobserwować próby wykorzystania koncepcji *governance* we współpracy organizacji sektora publicznego z sektorem prywatnym bądź trzecim sektorem, co dokładniej zostanie opisane w podrozdziale 3. niniejszego rozdziału (*Obywatelskie i społeczne formy zaangażowania lokalnego*).

1.2. Standardy współrzędzenia w procesie rozwoju metropolitalnego

Otwarcie granic, międzynarodowa konkurencja, innowacyjne formy komunikacji czy malejące koszty przepływu osób i towarów wymusiły powstanie nowych form współpracy w rozwoju lokalnym i regionalnym. Kluczowe w wymiarze terytorialnym stały się ośrodki miejskie i obszary metropolitalne jako główne przestrzenie rozwojowe, motory wzrostu gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy. Aktualne trendy, w obliczu których miasta i metropolie się znajdują, narzucają pytania, w jakich kierunkach rozwijać się one będą np. wobec postępujących procesów globalizacyjnych. Procesy te są wielokierunkowe i wielowątkowe, podlegają ciągłym modyfikacjom i zasadniczo wynikają z faktu, że współcześnie zmienia się polityczna rola państwa i tym samym lokalnych samorządów (Wiktorska-Święcka i Kozak, 2014, s. 34). Skuteczne podejmowanie decyzji przez władze miast ma zasadnicze znaczenie na wielu polach: od wspierania zarządzania użytkowaniem gruntów i planowania transportu po rozwiązywanie problemów społecznych związanych z rosnącą urbanizacją, w tym potrzebą tworzenia miast żywotnych gospodarczo, spójnych społecznie, zasobooszczędnych i odpornych na zmiany klimatyczne. Skala i złożoność tych wyzwań jest taka, że tradycyjne podejścia do zarządzania, a zwłaszcza tradycyjne postrzeganie udziału społeczeństwa w planowaniu miejskim, są często charakteryzowane jako restrykcyjne i nieefektywne (Soomro i in., 2017, s. 420). Podlegające dynamicznym przeobrażeniom realia współczesnego zarządzania publicznego ujawniają spektrum problemów, którym sprostać powinno zarządzanie organizacjami terytorialnymi, w tym zarządzanie miastami i obszarami metropolitalnymi.

Z powodu rozległości tematyki *governance*, ale i tematu niniejszej pracy, który skupia się w znaczącym stopniu na metropolizacji, należy wyróżnić pojęcie: *metropolitan governance* jako specjalistyczne podejście, które dedykowane jest współrzędzeniu miastami

i obszarami metropolitalnymi. W przypadku tej koncepcji nastąpiło bowiem wyraźne przesunięcie akcentu: od polityki, która odnosi się do obszaru całego regionu lub kraju, do kluczowego dla rozwoju subregionu ośrodka miejskiego i obszaru funkcjonalnego wokół niego. Punktem wyjścia do analizy *metropolitan governance* jest jeden z filarów koncepcji *smart city*, czyli inteligentne współrzędzenie (*smart governance*) (por.: rozdział 2., podrozdział *Koncepcja inteligentnych miast*). Zdaniem niektórych badaczy *smart governance* można uznać za podstawowe i najważniejsze wyzwanie *smart city* (por.: Gil i in., 2018, s. 20).

Inteligentne rządzenie, w pewnym sensie, zawiera w sobie wszystkie składowe inteligentnego miasta (gospodarkę, mobilność, środowisko, ludzi, jakość życia). Według Anny Augustyn ma to umożliwić zintegrowane rządzenie, oparte na demokratycznych ideach, które są realizowane przy pomocy nowoczesnych technologii oraz metod i technik zarządzania (Augustyn, 2020, s. 161). Mowa o takim zarządzaniu, które cechuje inteligentna współpraca, czyli interakcja oraz współdziałanie między różnymi interesariuszami w procesach podejmowania decyzji (Kauf, 2018, s. 340).

Żeby zrozumieć, czym owa inteligencja w rządzeniu jest, warto doprecyzować, iż jest to taka zdolność, która w przypadku miast bazuje na systemowo generowanej i wykorzystywanej wiedzy, co w szczególności obejmuje:

- 1) uczenie się - indywidualne i wspólnotowe - które opierać się będzie na porządkowaniu i interpretowaniu doświadczeń;
- 2) instytucjonalizację wiedzy, opierającą się na funkcjonowaniu w mieście podmiotów zajmujących się gromadzeniem, rozwojem i transferem wiedzy;
- 3) cyrkulację wiedzy pomiędzy podmiotami lokalnymi i tworzenie wiedzy wspólnotowej w oparciu o wiedzę jednostek;
- 4) właściwe wykorzystywanie wiedzy w sytuacjach rutynowych oraz niestandardowych okolicznościach (w tym poprzez nowatorskie interpretowanie posiadanej wiedzy);
- 5) zdolność do oceny kompletności i rzetelności dostępnej wiedzy (w tym określenia praktycznych kierunków na rzecz uzupełniania deficytów informacji i kompetencji, które warunkują ich wykorzystanie) (Raczek i Wrana, 2022, s. 44).

Jako główne zadanie władz miasta wynikające z koncepcji *smart governance* można postrzegać - według Sabiny Kauf - optymalizację usług w przestrzeni miejskiej, przyczyniającą się do poprawy jakości życia. Tak sformułowany cel wymaga jednak współrzędzenia i zaangażowania wszystkich interesariuszy (Kauf, 2018, s. 340).

Mechanizmy partycypacji gwarantują mieszkańcom udział w projektowaniu, implementacji, monitorowaniu i ewaluacji polityki władz publicznych. Popularny w doktrynie jest pogląd, że partycypacja może zapewnić szereg korzyści o charakterze demokratycznym, poprawić jakość usług i polityki publicznej, sprzyjać inkluzji oraz zwiększyć poziom edukacji i usprawnić procesy socjalizacji. Marta Lackowska zwraca uwagę na to, iż na obszarach metropolitalnych, czyli w dużych jednostkach samorządowych, zainteresowanie samorządową polityką jest większe, co wynika z kilku powodów:

- 1) duże gminy z reguły są odpowiedzialne za więcej ważnych dla mieszkańców funkcji (ze względu na ekonomikę skali), a korelacja liczby zadań z wielkością jest jednoznaczna;
- 2) konsolidacja prowadzi do wytworzenia pluralistycznej społeczności, co zwiększa prawdopodobieństwo formowania grup interesów, ożywienia aktywności społecznej, prowadzących do wytworzenia społeczeństwa obywatelskiego;
- 3) demokracja jest postrzegana jako pole przeciwstawiania się różnych interesów z gwarantem uczciwości zasad konkurencji. Różnorodność dyskutantów jest warunkiem *sine qua non* pluralizmu demokratycznego;
- 4) partycypacja nie tylko poprawia jakość demokracji deliberującej, ale też pozytywnie wpływa na rozwój gospodarczy jednostki (Lackowska, 2009, s. 55).

Kluczowym czynnikiem sukcesu *smart governance* w *smart city* jest jednak wprowadzenie i zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych dla wzmocnienia procesów zarządzania i komunikacji władz administracyjnych z mieszkańcami (Szatlach, 2017, s. 156). Takie podejście do zarządzania tkanką miejską oznacza tym samym tworzenie nowego systemu funkcjonowania miasta, w którym samorząd, określając zadania publiczne i wybierając formę ich realizacji, będzie: po pierwsze, zainteresowany efektywnością ekonomiczną świadczonych usług, po drugie, wyznaczał standardy jakościowe i zakładane rezultaty świadczonych usług i wreszcie po trzecie, uwzględniał rozwój nowych technologii (w tym wdrażanie rozwiązań ekologicznych i efektywnych energetycznie) (Karwińska i Brzosko-Sermak, 2014, s. 116-117).

Można z całym przekonaniem stwierdzić, że zarządzanie wykorzystujące ideę *smart city* stało się wymogiem wobec władz publicznych w podejmowaniu decyzji o kierunkach rozwoju miast oraz zasad, jakimi należy się kierować w procesach decyzyjnych dotyczących ich funkcjonowania. D. Stawasz i D. Sikora-Fernandez podkreślają, jak ważną kwestią jest dobór odpowiednich instrumentów, za pomocą których władze lokalne osiągną założone cele. Oznacza to, iż konieczne jest wypracowanie zestawu zasad określających, które z nich

powinny być stosowane w relacjach z interesariuszami oraz jak kontrolować i prowadzić rozwój miasta. *Ad extremum* nie bez znaczenia pozostaje kwestia sposobu i zakresu wykorzystywania zasobów miejskich w celu poprawy jakości życia. W rezultacie zamierzonym i przemyślanym wynikiem inteligentnego zarządzania jest zrównoważony rozwój miast integrujący wartości społeczne, gospodarcze i środowiskowe.

W ciągu ostatnich kilku dekad teorie dotyczące *governance* kształtowały myślenie o polityce miejskiej. Pojawiły się nowe terminy, jak *urban governance* czy *metropolitan governance*. Podejścia te dotyczą przede wszystkim koordynacji i łączenia zasobów publicznych i prywatnych, co stanowi strategię przyjętą w mniejszym lub większym stopniu przez władze lokalne w niemal każdym państwie Europy Zachodniej.

Justyna Danielewicz podkreśla, że w zakresie lokalnego zarządzania kluczowa jest teoria reżimów miejskich Clarence'a Stone'a, zakładająca rezygnację samorządu z modelu władzy „nad” innymi w sensie możliwości wydawania poleceń, narzucania swojej woli innym poprzez hierarchiczne zależności na rzecz modelu władzy „ku”, czyli umiejętności gromadzenia zasobów pozwalających na osiągnięcie założonych celów. Gdy dany samorząd przyswoi model władzy „ku”, to jednocześnie zyskuje zdolność do osiągnięcia ustalonych celów publicznych (Danielewicz, 2013, s. 135).

Enid Slack interpretuje zarządzanie metropolitalne jako proces, w ramach którego władza (na wszystkich poziomach) i podmioty pozarządowe (takie jak społeczeństwo obywatelskie, stowarzyszenia biznesowe, związki zawodowe itp.) współpracują w celu świadczenia usług i formułowania polityki publicznej dla całego obszaru metropolitalnego. Chodzi o zdolność obszarów metropolitalnych do ustanowienia narzędzi, mechanizmów, instrumentów i rozwiązań umożliwiających zarządzanie tymi terytoriami (Slack, 2019, s. 3). Podobną definicję przedstawia Małgorzata Pięta-Kanurska, stwierdzając, że *metropolitan governance* to otwarty system zarządzania publicznego pozwalający na szeroką partycypację różnych aktorów. Do podmiotów współdziałających w tym procesie, a co więcej – aktywnie go kreujących, zalicza się przede wszystkim samorządy, ośrodki naukowo-badawcze, firmy prywatne i organizacje pozarządowe (Pięta-Kanurska, 2009, s. 20).

J. Danielewicz dokonuje uszczegółowienia owych podmiotów – interesariuszy, wyróżniając:

- 1) władze lokalne i regionalne – wdrażają kolejne inwestycje po to, by przyciągać następne firmy i osiągnąć korzyści z ich działalności na danym terenie. Władze lokalne podlegają najsilniejszej presji ze strony lokalnej społeczności;

- 2) przedsiębiorstwa – wpływają pozytywnie (np. tworząc miejsca pracy, a wskutek tego generując dochody), jak i negatywnie (np. zanieczyszczenia środowiska) na otoczenie;
- 3) państwo i administrację rządową – w interesie państwa leży funkcjonowanie atrakcyjnych i stabilnych finansowo jednostek terytorialnych zapewniających satysfakcjonujące warunki życia mieszkańców;
- 4) uczelnie i ośrodki badawcze – odnoszą one korzyści z pewnych aspektów rozwoju miasta i rozrastających się funkcji metropolitalnych oraz poprawiają dostępność do rynku usług edukacyjnych na danym obszarze. Odpowiednie zaplecze naukowo-badawcze dla przemysłu powoduje, że miasto postrzegane jest jako atrakcyjne dla przedsiębiorczości;
- 5) organizacje pozarządowe – będąc reprezentacjami obywateli działającymi na rzecz interesu publicznego często wspomagają władze publiczne w realizowaniu przypisanych im zadań (np. kultura, edukacja, opieka społeczna);
- 6) kluby sportowe – rozwijające się miasto stanowi źródło klientów klubów sportowych, mieszkańcy zaś chodzą na mecze. Istnienie klubów sportowych na obszarze metropolitalnym przyciąga ponadto zainteresowanych ich działalnością obywateli. Drużyny sportowe zazwyczaj noszą lokalne nazwy i w konsekwencji budują ducha wspólnoty i budzą potrzebę wspierania własnego środowiska w konkurencyjnej walce z innymi;
- 7) deweloperów – lokalni właściciele nieruchomości są głównymi aktorami w obszarach metropolitalnych, ponieważ to oni mogą stracić lub zyskać najwięcej w zależności od mniej lub bardziej sprzyjającej koniunktury. Decyzja o lokalizacji zakładu produkcyjnego, przebiegu autostrady czy o utworzeniu specjalnej strefy ekonomicznej wpływa na zmianę wartości danego terenu;
- 8) właściciele firm budowlanych – zainteresowani otrzymywaniem od władz lokalnych intratnych kontraktów, starają się wpływać na politykę władz tak, by zwiększać liczbę wartościowych projektów;
- 9) agencje rozwoju – często stanowią kluczowe ogniwo w sieci powiązań metropolitalnych, odpowiadając za pozyskiwanie środków finansowych, przyciągnięcie inwestorów oraz wdrażanie programów pomocowych;
- 10) instytucje szkoleniowe – pomagają budować kapitał intelektualny i społeczny w regionie;

- 11) instytucje kultury – są zainteresowane rozwojem miasta, przyciągnięciem nowych obywateli i mogą stanowić o atrakcyjności danego ośrodka;
- 12) organizacje pracodawców – często stanowią silne lobby, które wpływa na decyzje podejmowane przez samorządy;
- 13) drobnych kupców i ich zrzeszenia – starają się powstrzymać ekspansję wielkich sieci handlowych;
- 14) lokalne media – z samego ich charakteru wynika zainteresowanie rozwojem obszaru metropolitalnego, gdyż jedynym sposobem na zwiększenie ich zysków jest zwiększenie liczby odbiorców;
- 15) organizacje ponadnarodowe – w dobie globalizacji reguły tworzone przez organizacje ponadnarodowe stanowią ramy funkcjonowania większości podmiotów na niższych poziomach zarządzania;
- 16) indywidualnych obywateli, będących mieszkańcami danej jednostki terytorialnej korzystających z dóbr i usług świadczonych przez jej władze, mających konkretne oczekiwania, a poprzez system wyborów decydujących o charakterze tej władzy (Danielewicz, 2013, s. 144-145).

Wyzwaniem pozostaje stworzenie takich form zarządzania, które będą reformowały i usprawniały potencjał danego miasta i obszaru metropolitalnego, biorąc pod uwagę wszystkie podmioty uczestniczące w tym procesie. Winny one być na tyle elastyczne, aby dostosować się do zmian gospodarczych i społecznych.

Partycypacyjny model zarządzania metropolitalnego jest konieczny, aby stworzyć zintegrowany obszar metropolitalny. Zauważyć można, iż zasada partycypacji wynika z samej definicji *metropolitan governance*. Udział beneficjentów w projektowaniu i realizacji projektów oraz polityk zwiększy ich zaangażowanie i współpracę w większym stopniu niż narzucone odgórnie nakazy. Współdziałanie społeczeństwa i organizacji w procesie kształtowania polityki lokalnej umożliwia im zabranie głosu i gwarantuje, że opracowane polityki, a także świadczone usługi, są politycznie konieczne, a także powszechnie akceptowane. Co więcej, sprawia, iż polityki i projekty są lepiej dostosowane do rzeczywistych potrzeb (Ahrens i Rudolph, 2006, s. 214).

Jak, za Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zauważają A. Wiktorska-Świątek i K. Kozak, pozostałe z zasad odwołujące się do fundamentów *metropolitan governance*¹¹⁹ zostały sformułowane w następujący sposób:

¹¹⁹ Podstawą do wdrażania współzrządzenia jest wcześniejsza identyfikacja podmiotów, które powinny zostać włączone w ten proces. W przypadku obszarów metropolitalnych kluczowe jest określenie jednostek

- 1) miasta dla obywateli - miasta powinny być rozwijane nie tylko na potrzeby gospodarki, ale też po to, by pomagać spełniać aspiracje ludzi do wyższej jakości życia;
- 2) spójność polityk - cele i ramy instytucjonalne zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi powinny być dostosowane i skupione na najważniejszych lokalnych problemach, np. rozwoju gospodarczym, dostępności mieszkań, bezpieczeństwie, jakości środowiska, rewitalizacji obszarów;
- 3) koordynacja - współrzędzenie metropolitalne powinno odzwierciedlać potencjał i potrzeby całego obszaru, a role i obowiązki każdego szczebla władzy powinny być jasno określone w celu ułatwienia zapewnienia spójności polityki i międzysektorowej integracji, uwzględniając administracyjne rozdrobnienie poszczególnych struktur; koordynacja jest konieczna na szczeblu władz samorządowych różnych szczebli, w tym instytucji realizujących zadania o wymiarze funkcjonalnym lub sektorowym;
- 4) efektywne zarządzanie finansami - *metropolitan governance* powinno zapewniać przejrzystość w zakresie umiejętnego zarządzania finansami;
- 5) rozwój endogeniczny - zamiast oparcia rozwoju gospodarczego głównie na przyciąganiu inwestycji przez bodźce finansowe i podatkowe na pierwszy plan należy wysunąć inwestycje w infrastrukturę i rozwój człowieka jako na możliwie najlepszy sposób wykorzystania lokalnych zasobów;
- 6) specyfika - polityki publiczne i instytucje winny być dopasowane do specyfiki danego obszaru, aby dawać gwarancję najwyższej efektywności;
- 7) elastyczność - w celu dostosowania w zakresie niezbędnym do społecznych i ekonomicznych trendów, innowacji technologicznych i rozwoju przestrzennego, instytucje muszą być otwarte na zmiany;
- 8) uczestnictwo - ze względu na rosnącą różnorodność i wielkość obszarów metropolitalnych zarządzanie musi umożliwiać zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych na wszystkich jego szczeblach jako podmiotów włączonych w procesy rozwojowe miast i obszarów metropolitalnych;

terytorialnych, wchodzących w skład całego układu funkcjonalnego – szerzej zob. rozdział II, podrozdział *Jednostki samorządu terytorialnego w procesie metropolizacji*; Danielewicz J., Turała M. (2011), *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodziensis”, nr 258, s. 112.

- 9) spójność społeczna - współzrządzenie metropolitalne powinno promować różność społeczną, dostępność i bezpieczeństwo oraz tworzyć szanse i ułatwiać integrację obszarów miejskich;
- 10) pomocniczość - usługi powinny być dostarczane na poziomie lokalnym;
- 11) trwałość - działania gospodarcze, społeczne i środowiskowe powinny być w pełni zintegrowane i uzgodnione z polityką obszarów miejskich, odzwierciedlone w koncepcji zdrowego ekologicznego miasta, w kontekście szerszej tożsamości biologicznej regionu, co oznacza większą współpracę między obszarami miejskimi i wiejskimi (*Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, 2001; Wiktorska-Święcka i Kozak, 2014).

Skuteczne systemy *metropolitan governance* wymagają, zdaniem Justyny Danielewicz i Małgorzaty Żak-Skwierczyńskiej, autorytetu politycznego i silnego przywództwa¹²⁰ w instytucjach, rozpoznania zasięgu geograficznego obszarów metropolitalnych, a także wspólnych wysiłków zachęcających do współpracy lub formalizujących ją za pośrednictwem odpowiednich organów (Danielewicz i Żak-Skwierczyńska, 2019, s. 99).

Wreszcie, aby obszary metropolitalne odnosiły sukcesy na różnych płaszczyznach, musi stać się jasne dla władz i społeczeństwa, za jakie funkcje odpowiadają. Niezbędne jest, co również istotne, posiadanie odpowiednich środków finansowych do wykonywania danych funkcji.

Jak podkreśla E. Slack usługi, które świadczą samorządy na obszarach metropolitalnych i sposób, w jaki za nie płacą, są nierozzerwalnie związane z zarządzaniem. Chociaż w niniejszym opracowaniu nie poruszono kwestii finansów miejskich, należy nadmienić, iż realne rozwiązania problemów obszarów metropolitalnych można osiągnąć tylko wtedy, gdy mieszkańcy miast muszą podejmować trudne decyzje dotyczące rozmaitych usług, sposobu ich opłacania, a następnie życia z konsekwencjami swoich wyborów. Warto zwrócić uwagę na to, że w tej sytuacji problem może stanowić rozdrobnienie struktur władz obszarów metropolitalnych, co powoduje w konsekwencji, że często technicznie i politycznie trudno jest podejmować właściwe decyzje dotyczące wydatków, gdy korzyści

¹²⁰ Z badań nad efektywnym przywództwem w miastach nasuwa się wniosek, że na dobre i silne przywództwo składają się: liderzy polityczni; urzędnicy; przywództwo polityków, obywateli i przedstawicieli biznesu jako części zespołu liderów; efektywne przywództwo ze strony wyższych poziomów władzy (np. urząd marszałkowski), efektywne współdziałanie i koordynacja pomiędzy szeregiem podmiotów oraz silna i pewna obecność mediów, które wpływają na opinię publiczną - por. Danielewicz J. (2013), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 163.

i koszty przekraczają granice gmin. Sprawiedliwy podział kosztów w obrębie obszaru metropolitalnego jest najczęściej kontrowersyjną kwestią. Tym, co jest potrzebne do poprawy świadczenia usług, jest zatem, po pierwsze, zaprojektowanie formy skutecznego zarządzania metropolitalnego, a po drugie, określenie odpowiedniej struktury fiskalnej (Slack, 2019, s. 33).

Występujące współcześnie i wzajemnie się warunkujące procesy metropolizacji wydają się mieć istotne znaczenie dla przemian zachodzących w sferze polityki lokalnej. Wiąże się to – zdaniem M. Pająka - z dwoma scenariuszami. Z jednej strony powiązania globalne mieszkańców metropolii mogą spowodować apatię w stosunkach lokalnych wspólnot. Zauważalne są tendencje wskazujące, iż ludzie przestają czuć się obywatelami wspólnoty miejskiej, częstokroć globalne problemy polityczne wydają się mieszkańcom metropolii bliższe niż problemy lokalne. Polityka lokalna, w której najbardziej widoczne są uchybienia i sukcesy decydentów, przestaje być w tej sytuacji areną edukacji politycznej – kształtowania postaw obywatelskich. Problemy ze świadomością obywatelską i tożsamością mieszkańców metropolii mogą wynikać ze zmiany charakteru wzajemnych zależności między ludźmi w nowym środowisku metropolitalnym. Z drugiej jednak strony, klasa metropolitalna może modelować nową tożsamość o kosmopolitycznym charakterze, a nowe media mają szansę spopularyzować partycypację obywatelską i społeczną na skalę dotąd niespotykaną (Pająk, 2013, s. 15-18).

Reasumując, warto dodać, że powiązania między różnymi formami *metropolitan governance* przejawiają się w kontekście warunków, jakie powinny im towarzyszyć. Podstawowym ogniwem jest niejednokrotnie przywoływane pojęcie współpracy. Poczucie wspólnego interesu, wola działania na jego korzyść oraz przekonanie o zasadności podejmowanych działań również w świetle dobra lokalnego są niezbędne i stanowią element nieodzowny do osiągnięcia metropolitalnej koordynacji i spójności całego obszaru (Lackowska, 2009, s. 75). Ważną częścią rozważań są, wobec tego zagadnienia dotyczące procesu wykształcania współpracy oraz warunków niezbędnych do jego pobudzenia, intensyfikowania i podtrzymywania.

2. Obywatelskie i społeczne formy zaangażowania lokalnego

2.1. Formy partycypacji obywatelskiej

Zdaniem Abrahama Lincolna demokracja miała polegać na „rządach ludzi, przez ludzi i dla ludzi”. Nawet nie wdając się w szczegółową analizę, można wnioskować, że sens demokracji wiąże się ze społecznością. Demokracja partycypacyjna i bezpośrednia natomiast mają z natury rzeczy największe szanse rozwoju na najniższym szczeblu organizacji państwa, w społecznościach lokalnych (Klementewicz, 2016, s. 49).

Partycypacja jest zjawiskiem wielowymiarowym, dającym wyraz w różnych aspektach życia obywateli, poczynając od indywidualnych poglądów i upodobań, które są związane z codziennymi wyborami, po angażowanie się w życie społeczności lokalnych czy czynne współdziałanie jednostek w funkcjonowaniu instytucji państwa demokratycznego. W literaturze przedmiotu wymiennie używa się określeń odnoszących się do form partycypacyjnych (np. społeczne i obywatelskie) i klasyfikuje się je wielokrotnie bez refleksji nad ich istotą. Ów chaos definicyjny wpływa na niski poziom znajomości tematu. Formy partycypacji można wprowadzić klasyfikować na wiele odmiennych sposobów, mając na uwadze różne kryteria. Mogą to być formy:

- 1) tradycyjne i nowoczesne (ze względu na ich nowatorstwo);
- 2) prowokujące do biernego lub aktywnego udziału (ze względu na rolę obywatela);
- 3) jednostronnego pozyskiwania informacji lub dwustronnej komunikacji (ze względu na charakter procesów komunikacyjnych) (Kotus, Sowada, Rzeszewski, i in., 2019, s. 36).

Istotnym wydaje się skupić na przedstawieniu i podziale społecznych i obywatelskich form zaangażowania społeczności na poziomie lokalnym, ponieważ w tym zakresie używa się synonimicznie określeń „obywatelski” i „społeczny”, a nie są one bliskoznaczne. Jeśli natomiast chodzi o rozróżnienie na formy partycypacji nowe¹²¹ i zastane, to trudno dokonywać tego podziału, gdyż przykładowo budżet partycypacyjny w Polsce (zaliczany do nowych form zaangażowania) został wprowadzony dekadę temu. Temat form partycypacji opartych na nowoczesnych technologiach, które można uznać za „nowe” zostanie poruszony w kolejnym rozdziale.

¹²¹ Według Słownika Języka Polskiego termin „nowy” oznacza 1) niedawno zrobiony, nabyty lub właśnie powstały, założony; 2) taki, który zajął miejsce poprzedniego; 3) od niedawna istniejący, właśnie wynaleziony – *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nowy.html>, dostęp: 15.07.2022.

Przyjmując klasyfikację partycypacji za M. Wójcickim (opisaną w rozdziale trzecim), za słuszny uznaje się następujący podział form zaangażowania lokalnego¹²²:

- 1) formy partycypacji obywatelskiej¹²³;
- 2) formy partycypacji społecznej;
- 3) formy partycypacji indywidualnej.

Partycypacja obywatelska może przybierać rozmaite formy, które uwzględniają różny stopień zaangażowania obywateli w proces decyzyjny. Polskie prawo samorządowe stwierdza, że mieszkańcy miast, gmin, powiatów i województw tworzą wspólnoty samorządowe, podejmując rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym za pośrednictwem wyborów, referendum oraz organów uchwałodawczych i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Podmiotem partycypacji w samorządzie jest nie tylko mieszkaniec gminy, powiatu i województwa, członek wspólnoty samorządowej, co wynika z ustaw samorządowych, ale również społeczeństwo obywatelskie (Barański, 2017, s. 279).

Zdaniem Agnieszki Lipskiej-Sondeckiej budowa warunków do partycypacji obywatelskiej jest realna tylko wtedy, gdy obie strony (tj. władza i społeczeństwo) wyrażają gotowość i chęć do wspólnych starań na rzecz ogółu. Władza państwowa powinna mieć świadomość, że celem partycypacji nie jest bezpośrednie angażowanie się obywateli w każdą podejmowaną przez nią decyzję, a możliwość wypowiedzenia się w ważnych dla pewnych grup społecznych sprawach. Do podstawowych form uczestnictwa w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym zalicza się: udział w wyborach samorządowych, udział w referendach, uczestnictwo w konsultacjach społecznych, zgłaszanie inicjatyw, korzystanie z prawnych środków ochrony swych interesów przed naruszeniem ze strony organów władzy samorządowej (Lipska-Sondecka, 2018, s. 287). Jacek Pokładecki dodaje, że wśród rozmaitych aktywności publicznych znajdują się: lobbowanie, protest,

¹²² Należy przy tym podkreślić, że w praktyce narzędzia partycypacji na poziomie lokalnym przenikają się między sobą.

¹²³ Zdaniem J. Pokładeckiego w literaturze polskiej używa się w odniesieniu do partycypacji publicznej terminu „partycypacja obywatelska” albo „partycypacja społeczna”, która nie jest tożsama z partycypacją społeczną w znaczeniu horyzontalnej bądź wspólnotowej i obejmuje ona udział jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społecznościach do których przynależą lub w których żyją. Wprowadza to niepotrzebny chaos w pojmowaniu pojęcia partycypacji – Pokładecki J. (2014), *Aktywność w wyborach do organów samorządu terytorialnego jako przejaw partycypacji politycznej*, w: B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.

nieposłuszeństwo obywatelskie, rzecznictwo interesów oraz edukacja obywatelska (Pokładecki, 2014, s. 230).

Wśród narzędzi partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym na pierwszym miejscu w literaturze przedmiotu znajdują się najczęściej wybory samorządowe, czyli wybory członków organów samorządu terytorialnego (więcej informacji o wyborach do jednostek samorządu terytorialnego zawarto w rozdziale 1.).

Na partycypację wyborczą składają się działania niezbędne do nominowania kandydatów i wybierania spośród nich reprezentantów do sprawowania funkcji decyzyjnych (Tamże, s. 231). Działanie to powinno wiązać się ze świadomością, że dokonanie wyboru przedstawicieli w organach władzy terytorialnej wiąże się z opowiedzeniem się za określonym stylem rządzenia miastem.

W Polsce przeprowadza się wybory członków organów jednostek samorządu terytorialnego do rad gmin (chyba, że siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej), rad powiatów i sejmików województw oraz (od 2002 r.) jednoosobowych organów wykonawczych gmin – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Przeprowadza się także wybory do rad dzielnic i osiedli. W gminach, w których powołano jednostki pomocnicze, zasady i termin przeprowadzania wyborów do rad jednostek pomocniczych określa uchwała rady gminy. Partycypacja w samorządzie miejskim jest legitymizowana prawem mieszkańców miasta do wyborów organu przedstawicielskiego (rada gminy/miasta) oraz organu wykonawczego (prezydent miasta). Legitymizacja władz samorządowych ma tu wymiar terytorialny, bowiem jej podmiotem nie jest naród kierujący się dobrem ogółu, ale grupa mieszkańców kierująca się dobrem wspólnoty, co oznacza, że działalność władz samorządowych polega na rozstrzygnięciu relacji pomiędzy dobrem i interesem ogółu. Wybory to również forma kontroli społecznej (działania władz samorządowych poddawane są ocenie mieszkańców podczas kolejnych wyborów).

Podstawą prawną do organizacji wyborów są ustawa Kodeks wyborczy z 2011 r.¹²⁴, która zastąpiła wszystkie dotychczasowe akty normatywne dotyczące prawa wyborczego w Polsce oraz ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹²⁵, znacznie nowelizująca dotychczasowe prawo wyborcze

¹²⁴ Dz. U. 2011, nr 21 poz. 112.

¹²⁵ Dz. U. 2018, poz. 130. Niniejsza ustawa zmieniła ustawy: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r.

(oraz wprowadzająca kilka istotnych zmian w obrębie ustaw ustrojowych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach).

W 2018 r. Kodeks wyborczy był nowelizowany dwukrotnie: w styczniu i czerwcu. Trzecia nowelizacja prawa wyborczego, dotycząca ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, została zawetowana w sierpniu tego samego roku przez prezydenta Andrzeja Dudę. Styczniowa nowela Kodeksu wyborczego wprowadziła dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, która jest liczona od wyborów samorządowych w 2018 r.¹²⁶ Zgodnie z nowelizacją rozpoczęta po wyborach samorządowych w 2018 r. kadencja rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich trwa pięć lat (dotychczas kadencja samorządów trwała cztery lata).

Wybory samorządowe, które stanowią istotny instrument demokracji lokalnej oraz formę partycypacji społeczeństwa obywatelskiego, są najmniej popularną formą elekcji (poza wyborami do Parlamentu Europejskiego). W ośmiu edycjach wyborów samorządowych frekwencja w II turze wahała się od 33,78% w 1994 r. do 48,83% (w pierwszej turze 54,90%) w wyborach z 2018 r. Według J. Raciborskiego do głównych przyczyn tego zjawiska należą: pasywność, warunkowana pozycją jednostki w strukturze społecznej, uwarunkowania instytucjonalne i sytuacyjne, które wiążą się z brakiem zdolności do oceny sytuacji politycznej oraz kontekst kulturowy (brak tradycji obywatelskiego zaangażowania) (Raciborski, 2003, s. 208). Marek Barański podnosi jednak, że wskaźnik frekwencji wyborczej rośnie powoli, aczkolwiek systematycznie, zbliżając się do poziomu wyborów parlamentarnych (Barański, 2017, s. 281).

Jak podkreślają Mariusz Czupich i Maria Kola-Bezka, władze lokalne stoją przed koniecznością podejmowania decyzji o zróżnicowanym charakterze, oddziałujących na rozwój danego obszaru. Istotą ich działań jest to, żeby traktować mieszkańców jako przedmiot tego rozwoju, nie jako obiekt. Współcześnie nie można redukować znaczenia partycypacji tylko do czynnika legitymizującego władzę. Istnieje konieczność traktowania mieszkańców jako strategicznych aktorów na wszystkich etapach planowania i realizacji działań publicznych (Czupich i Kola-Bezka, 2017, s. 59). Między innymi z tego względu

o samorządzie województwa, ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy oraz ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

¹²⁶ Wprowadzenie dwukadencyjności wywołało liczne kontrowersje. Przeciwnicy limitowania kadencji, podnosili argumenty odnośnie do odbierania znaczenia demokratycznej woli wyborców. Ich zdaniem mieszkańcy mają wszelkie argumenty w swoich rękach (a precyzyjniej: w kartach wyborczych), za pomocą których mogą dać albo odebrać władzę. Jeżeli tego nie robią, to znaczy, że taka jest ich wola – Kowalik J. (2016), *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, „Acta Politica Polonica”, nr 3/2016 (37), s. 54.

ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego instytucje referendum¹²⁷ i konsultacji społecznych.

Podstawą prawną przeprowadzania referendum lokalnego w Polsce jest Konstytucja RP, która w art. 170 głosi, że: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określony jest w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹²⁸.

Przedmiotem referendum lokalnego mogą być takie sprawy jak: utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy, ustalenie jej granic, odwołanie przed upływem kadencji rady gminy, a także prezydenta miasta (wójta, burmistrza) oraz samoopodatkowanie mieszkańców na cele publiczne i każda inna sprawa, która mieści się w zakresie zadań i kompetencji gminy. Z zakresu referendum na poziomie lokalnym wyłączone są natomiast sprawy, które należą do kompetencji innych władz publicznych (organów administracji rządowej i innych organów jednostek samorządu terytorialnego).

Referendum lokalne przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek mieszkańców uprawnionych do głosowania w liczbie: 10% mieszkańców gminy lub powiatu, 5% mieszkańców województwa. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może:

- 1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządowej, a w odniesieniu do referendum gminnego – pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy;
- 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego;
- 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy, a także ustalenia jej granic wystąpić może grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania

¹²⁷ Według Stuarta Langtona do partycypacji wyborczej należałoby zaliczyć także referendum (obok uczestnictwa w wyborach centralnych i lokalnych), które jest obligatoryjnie wymagane przez prawo – czyli w wypadku Polski, referenda w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego - Pokładecki J. (2014), *Aktywność w wyborach do organów samorządu terytorialnego jako przejaw partycypacji politycznej*, w: B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 231.

¹²⁸ Dz. U. 2000, poz. 985.

do rady gminy. Referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza i prezydenta miasta może być przeprowadzone z inicjatywy rady gminy. Jego przedmiotem jest udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania, bądź dokonanie wyboru pomiędzy różnymi wariantami. Prawo do udziału w nim mają osoby, które posiadają czynne prawo wyborcze do rady gminy oraz zamieszkują na terenie gminy, w której przeprowadzane jest referendum.

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział 30% uprawnionych do głosowania obywateli, a w przypadku odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, minimalna frekwencja wynosi $\frac{3}{5}$ liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów (w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne wynik referendum gminnego jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej $\frac{2}{3}$ ważnych głosów).

Ta forma partycypacji bezpośredniej pełni szereg funkcji, wśród których są:

- 1) kontrola władz pochodzących z wyborów, pod kątem zgodności jej działań z opinią publiczną;
- 2) promocja partycypacji politycznej przyczyniającą się do podnoszenia kompetencji politycznych obywateli;
- 3) wzmacnianie legitymacji demokratycznej reżimu poprzez możliwość wyrażania opinii wszystkich obywateli;
- 4) instrument rozwiązywania zasadniczych kwestii ustrojowych;
- 5) diagnozowanie opinii publicznej w szczególnie wrażliwych sprawach (Barański, 2017, s. 282).

Henryk Gawroński zauważa jednak dość istotne, negatywne strony tej formy zaangażowania społecznego. Inicjatorzy referendum lokalnych, jego zdaniem, kierują się raczej chwilowymi emocjami (wywoływanymi np. zwiększoną egzekucją należności czynszowych za mieszkania komunalne, utrudnieniami w płynności ruchu ulicznego w związku z robotami modernizacyjnymi w ciągach komunikacyjnych czy zapowiadany wzrostem cen biletów komunikacji miejskiej). Nie przedstawiają oni przy tym alternatywnych rozwiązań, lepszych od dotychczas realizowanych. Skupiają jedynie wysiłek na konsolidacji głosów osób niezadowolonych (w tym tych pozostających wobec siebie w skrajnej opozycji). Stabilność władz lokalnych jest warunkiem efektywnego rozwoju. Poza wydatkami finansowymi związanymi z referendum, które można byłoby

przeznaczyć na inne cele, np. poprawę infrastruktury, powoduje ono zahamowanie procesów rozwojowych, dezorganizację decyzyjną, a kampanie referendalno-wyborcze powodują zaostrzenie podziałów społecznych, co nie sprzyja budowaniu integracji ani pozytywnemu wizerunkowi samorządu na zewnątrz (Gawroński, 2015, s. 285).

Leon Kieres szczególnie negatywnie ocenia inicjatywy w sprawie organizowania referendum gminnego w celu odwołania władz gminy. Liczba takich inicjatyw wzrasta w każdej kolejnej kadencji rad gmin. Analiza przypadków posłużenia się instytucją referendum dla odwołania rady gminy prowadzi do wniosków, które mogą służyć jako argument w negatywnych ocenach przydatności tej instytucji. Widoczne jest to zwłaszcza w próbach organizowania referendum gminnego krótko przed wyborami samorządowymi. Referendum w sprawie odwoływania rady gminy, jeżeli w treści uzasadnienia inicjatywy nie kryją się merytoryczne przesłanki wskazujące na nieudolność działań organu uchwałodawczego i kontrolnego gminy, negatywnie wpływa na postawy członków społeczności obywatelskiej. Postrzegają oni samorząd terytorialny jako strukturę obcą. Uwidacznia się to w sporach polityków, którzy dążą do uzyskania wpływu na działania organów wspólnoty samorządowej za pośrednictwem radnych reprezentujących opozycyjne względem siebie ugrupowania polityczne (Kieres, 2006, s. 178). Do krytyków należy również Sylwester Wróbel, który dodaje do listy zarzutów to, że referendum izoluje od siebie jego uczestników, polega na odpowiadaniu na konkretne pytanie, postawione przez jego organizatorów, daje nawet możliwość manipulowania pytaniami. Rozstrzygający charakter nie uwzględnia głosu mniejszości, co może prowadzić do konfliktów (Wróbel, 2000).

Kolejną formą partycypacji obywatelskiej są konsultacje. Pojęcie konsultacji wywodzi się od łacińskiego *consulto* – pytać o radę, radzić się i *consultatio* – pytanie o radę (Zychowicz, 2014, s. 19). Ich przebieg jest następujący: samorząd proponuje rozwiązania i zbiera opinie na ich temat wśród danej społeczności, które w mniejszym lub większym stopniu uwzględnia w docelowych rozwiązaniach. Podkreślić trzeba jednak, że przedstawiciele samorządu nie są zobowiązani do uwzględniania uzyskanych opinii i uwag.

Zdaniem G. Makowskiego nie ma zbyt bogatej literatury naukowej, na podstawie której można dokonać dokładnej charakterystyki, czym w istocie są konsultacje społeczne. Wskazuje się, że jest to pewien zorganizowany proces, tzn. celowy (konsultacje nie są formą debatowania, która może, ale nie musi skutkować konkluzją, ich celem jest wymiana opinii na dany temat, która ma doprowadzić do podjęcia konkretnej decyzji), skoordynowany

(zwykle koordynatorem będzie organ władzy publicznej, choć ta funkcja może zostać oddana na przykład aktorom po stronie społecznej, organizacjom pozarządowym, ekspertom itd.) oraz uregulowany (tzn. konsultacje społeczne wykazują się pewnymi, określonymi zasadami) (Długosz i Wygnański, 2005; Makowski, 2013, s. 24).

Problematyka konsultacji społecznych w sposób sformalizowany, na szczeblu lokalnym i regionalnym, unormowana jest w szeregu ustaw, przy czym najobszerniejszy ich zakres występuje w tzw. ustawach samorządowych (w innych ustawach kwestia ta jest bardzo zróżnicowana¹²⁹).

Według Zbigniewa Zychowicza już w Konstytucji można znaleźć uzasadnienie dla konsultacji społecznych poprzez wskazanie na treść niektórych zasad ustrojowych. Mowa tu np. o zasadach: suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawa, społecznej gospodarki rynkowej, społeczeństwa obywatelskiego, dialogu społecznego, pomocniczości. Jego zdaniem istnieje w Konstytucji RP kilka innych ważnych norm, które dotyczą kwestii istotnych dla szeroko pojętej problematyki konsultacji społecznych. Należy tu wymienić choćby: przepisy gwarantujące jawność życia publicznego, prawa publiczne i wolności obywateli czy prawo dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska (Zychowicz, 2014, s. 42-43).

Z analizy ustaw polskiego systemu prawnego wynika, że konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym powinny być prowadzone w kilku przypadkach. W ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym wprost wskazana jest kwestia obligatoryjności tej formy zaangażowania społecznego (ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje konsultacji obligatoryjnych). Niemniej, zdaniem P. Uziębło, ustawowa regulacja konsultacji z mieszkańcami gminy jest stosunkowo lakoniczna, bowiem stwierdza tylko, że mogą one być przeprowadzone w sprawach przewidzianych ustawą lub innych ważnych dla gminy sprawach. Kluczowe znaczenie ma art. 5a ust. 2, w którym przeczytać można, że: „zasady

¹²⁹ W opinii M. Barańskiego instytucja konsultacji społecznych w relacjach z samorządem terytorialnym najpełniej jest rozwinięta w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – Barański M. (2014), *Samorządowa konsultacja społeczna instytucją demokracji bezpośredniej*, w: M. Barański, M. Tyrała, *Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 17.

Joanna Smarż podnosi, że zasadniczym problemem, który przyczynia się do ułomności tej formy partycypacji są obowiązujące w Polsce przepisy, tak na poziomie ustawowym jak i regulaminowym. Nie tworzą one spójnego systemu, który gwarantowałby skuteczne przeprowadzenie konsultacji publicznych. Niemniej jednak, zdaniem badaczki, fakt istnienia tak dużej liczby regulacji prawnych świadczy o znaczeniu, jakie ustawodawca przywiązuje do tej formy zaangażowania społecznego w życie publiczne – Smarż J. (2016), *Znaczenie konsultacji, jako formy partycypacji społecznej*, w: K. Głąbicka, P. Świtłała, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Radom, s. 223.

przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy” (Uziębło, 2021, s. 20). W ustawie można, poza konsultacjami obligatoryjnymi, wyróżnić konsultacje fakultatywne, które obejmują sprawy, które rada gminy uzna za ważne.

Władze samorządu gminnego są zobowiązane do zorganizowania konsultacji społecznych w przypadku:

- 1) tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic (nie przeprowadza się jednak konsultacji w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego);
- 2) nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic;
- 3) ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz;
- 4) utworzenia jednostki pomocniczej (np. sołectwa, osiedla itp.) i nadania jej statutu.

Podstawowym celem konsultacji społecznych jest zaangażowanie lokalnych i regionalnych społeczności w rozwiązywanie istotnych i merytorycznych problemów społecznych w warunkach przejrzystości oraz efektywności (Barański, 2014).

Podjęciem uchwały rada gminy powinna określić podmiot inicjujący konsultację, sposób jej realizacji i formę, miejsce oraz okres jej przeprowadzania, a także zasady ustalania wyników i sposób przekazania owych rezultatów konsultacji społeczności lokalnej. Przepis ten jest normą kompetencyjną do podejmowania przez radę gminy uchwał we wskazanych sprawach. Jest to jednoznaczne z tym, że określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie może nastąpić ani przez inny organ gminy, ani w innej formie (np. w drodze zarządzenia wójta/burmistrza/prezydenta miasta) (Pytlewska-Smółka, 2016, s. 86).

Zasadnym wydaje się tu odniesienie do kwestii dotyczącej występowania konsultacji społecznych w procesie opracowywania strategii związku metropolitalnego. Według H. Gawrońskiego „związki metropolitalne, jeśli zostały utworzone, są zobowiązane do prowadzenia polityki rozwoju, przez którą rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki”, co jasno wynika z ustawy o związku metropolitalnym. Polityka rozwoju jest prowadzona dzięki strategiom rozwoju oraz programom i dokumentom programowym, a także politykom publicznym. Zadaniem związku metropolitalnego jest więc opracowanie strategii rozwoju związku metropolitalnego (Gawroński, 2021, s. 111).

W dalszej kolejności zgromadzenie związku metropolitalnego, w drodze uchwały, określa tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju związku metropolitalnego, w tym konsultacji przeprowadzanych w oparciu o przepisy o prowadzeniu polityki rozwoju. W rezultacie projekt strategii rozwoju związku metropolitalnego jako strategii rozwoju ponadlokalnego podlega konsultacjom¹³⁰, mając na uwadze szczególnie:

- 1) sąsiednie gminy i ich związki,
- 2) lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych,
- 3) mieszkańców gmin związku metropolitalnego,
- 4) właściwego dyrektora regionalnego gospodarstwa „Wody Polskie” (Tamże, s. 111).

Wracając do wątku głównego, warto nadmienić, że według opinii Z. Zychowicza proces konsultacji – niezależnie od ich przedmiotu, stopnia komunikacji, czasu trwania, liczby biorących w nich udział interesariuszy – powinien obejmować niezbędne i typowe dla konsultacji etapy. Wydaje się, iż pożądane minimum stanowią cztery poniższe:

- 1) prezentacja projektu przedsięwzięcia (inwestycji, tworzenia lub likwidacji instytucji, aktu prawnego, itp.) mieszkańcom oraz innym podmiotom;
- 2) prezentacja przez podmioty publiczne (mieszkańcy i inni interesariusze) opinii, uwag, stanowisk itd. wobec projektu;
- 3) wymiana opinii (wyjaśnienia, propozycje itd.) między stronami konsultacji;
- 4) informowanie przez przedstawicieli władzy o podjętej decyzji (mowa tu zarówno o wykazie opinii, stanowisk bądź ich części, przyjętych w celu modyfikacji projektu zgodnie z wolą podmiotów publicznych, jak i powodach, dla których ich nie uwzględniono) (Zychowicz, 2014, s. 23).

Konsultacje społeczne są okazją do zaangażowania się obywateli w sprawy wspólnot samorządowych oraz łączenia interesu społeczności lokalnych z interesem publicznym. Dziś jako coraz bardziej uznawana i pożyteczna praktyka życia społecznego, pełni szereg ważnych funkcji społecznych. Obszerna analiza problematyki konsultacji społecznych wskazuje głównie na funkcje:

¹³⁰ Zarząd związku metropolitalnego ogłasza na swojej stronie internetowej i/lub w prasie informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania ewentualnych uwag do projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. W terminie 30 dni po upływie terminu na zgłaszanie uwag i opinii o projekcie, zarząd związku metropolitalnego przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji – szerzej zob. Gawroński H. (2021), *Konsultacje społeczne u uzgodnienia w procesie tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego*, w: K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, P. Uziębło, *Partycypacja w samorządzie terytorialnym – stan obecny i perspektywy*, Elbląg.

- 1) diagnostyczną – konsultacje dostarczają wiedzy pozwalającej diagnozować różne płaszczyzny życia społeczno-gospodarczego, zjawiska czy procesy w jednostkach samorządu terytorialnego;
- 2) edukacyjną – konsultacje na różnych ich etapach dostarczają mieszkańcom i innym podmiotom dużych pokładów wiedzy zarówno na temat zamiarów władz, jak i na temat rozwiązań, uwarunkowań, funkcjonowania, skutków działań itd.;
- 3) artikulacyjną – wyrażone w trakcie konsultacji opinie i stanowiska zasadniczo wynikają z artikulacji potrzeb różnych podmiotów;
- 4) partycypacyjną - konsultacje prawidłowo przeprowadzone skutkują wpływem mieszkańców na proces decyzyjny niezależnie od jego skutków. Już sam udział w konsultacjach jest formą wpływu na sprawowanie władzy. Ta ostatnia, licząc się z udziałem mieszkańców w konsultacjach, musi wziąć pod uwagę konsekwencje w postaci ich reakcji na stopień uwzględnienia zgłoszonych w toku konsultacji opinii;
- 5) legitymizacyjną – oznacza wzmocnienie rangi i prawomocność podjętej w wyniku konsultacji decyzji;
- 6) kontroli społecznej - proces konsultacji obejmuje wystarczająco dużą liczbę działań władzy publicznej, które są przedmiotem ocen mieszkańców w zakresie kontroli społecznej;
- 7) integracyjno-identyfikacyjną – w trakcie konsultacji niejednokrotnie dochodzi do integracji mieszkańców wyrażających podobne opinie w kwestii projektu przedsięwzięcia, która skutkuje budową mechanizmów współpracy, rodzi projekty nowych inicjatyw i pozwala kreować nowych liderów;
- 8) prewencyjną – stanowiska wyrażone w toku konsultacji mogą zapobiec decyzjom władz, których skutki byłyby negatywne ocenione przez mieszkańców;
- 9) korygującą – korekta danych przedsięwzięć przez mieszkańców może prowadzić do nowych sposobów realizacji i ewaluacji polityk publicznych w samorządzie;
- 10) kreatywną – pierwotny kształt planowanych decyzji może zostać rozwinięty w twórczy sposób;
- 11) organizacyjną – oznacza generowanie nowych rozwiązań w zakresie współpracy niezwykle różnych podmiotów w sferach dialogu społecznego i podejmowania decyzji publicznych;

12) aktywizującą – efektywne konsultacje stymulują aktywność mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i wielu innych podmiotów (Zychowicz, 2014, s. 26-27).

Jak zauważa M. Barański, najczęstszą formą konsultacji są spotkania otwarte, w trakcie których możliwe jest przedstawianie swojego zdania, dalej przekazywanie opinii bezpośrednio do urzędnika, następnie dzięki infolinii oraz tradycyjną pocztą. Coraz częstszym środkiem wyrażania opinii jest Internet (Barański, 2017, s. 284-285).

W ramach konsultowania można wskazać szereg narzędzi ułatwiających tę formę aktywności:

- 1) ankiety (internetowe, papierowe, telefoniczne);
- 2) indywidualne wywiady;
- 3) fokusy, czyli wywiady grupowe;
- 4) sondaże opinii;
- 5) sondy uliczne;
- 6) dialog z organizacjami społecznymi i lokalnymi liderami;
- 7) spotkania robocze;
- 8) wysłuchania publiczne;
- 9) debaty publiczne i konsultacyjne;
- 10) warsztaty;
- 11) spacerki badawcze i eksperckie;
- 12) fora dyskusyjne;
- 13) dni otwarte;
- 14) deliberacje;
- 15) negocjacje (Legutko-Kobus, 2018, s. 52).

Ciekawe spostrzeżenia na temat konsultacji społecznych, w odniesieniu do zarządzania miastem, przedstawia Joanna Z. Popławska. Zdaniem badaczki rzetelna realizacja idei partycypacji społecznej wymaga, by w organizowanych konsultacjach społecznych wzięła udział reprezentatywna grupa mieszkańców miasta. W praktyce, w miastach w Polsce aktywnością społeczną są zainteresowani nieliczni ich mieszkańcy. Nawet jeśli temat zainteresuje więcej osób, jest to zwykle klasa średnia w wieku średnim, natomiast interes osób starszych, niezamożnych czy mniejszości narodowych pozostaje niereprezentowany. Zdarza się, iż władze miasta organizują konsultacje społeczne w sprawach mało istotnych, a decyzje w sprawach kluczowych pozostawiają w swojej gestii. Kolejną wadą jest fakt, że wynik konsultacji społecznych jest tylko sugestią rozwiązań, nie

jest prawnie wiążący. Konsultacje bywają więc organizowane, gdyż taka działalność władz miasta jest dobrze widziana, współdecydowanie i zrównoważony rozwój są hasłami modnymi i robiącymi pozytywne wrażenie, ale ich właściwa realizacja pozostaje nieweryfikowana (Popławska, 2014, s. 124).

J. Smarż wśród negatywnych stron konsultacji podaje m. in. to, że stanowią one niejako dodatkowe obciążenie dla urzędników, nie zawsze dając jasną odpowiedź na wszystkie zgłoszone w trakcie ich trwania problemy. Czasem też konsultacje dają zbyt dużo możliwości rozwiązań jakiegoś problemu, co przynosi przewlekłość procedur czy kolejne spory i konflikty między opozycyjnymi grupami. Bywa też tak, że niezadowoleni uczestnicy konsultacji interweniują u przełożonych urzędników (którzy są odpowiedzialni za przeprowadzenie konsultacji), wnosząc skargę za niedopełnienie przez urzędników wymogów formalnoprawnych lub niezrealizowanie jakiejś propozycji, ponieważ nie rozumieją istoty konsultacji. Na koniec można wskazać fakt, że uczestnicy konsultacji są do nich źle przygotowani lub wcale, a aby mówić o efektywnych konsultacjach, zarówno jedna jak i druga strona (przygotowująca i uczestnicząca w tym procesie) powinny posiadać odpowiednią wiedzę (Smarż, 2016, s. 227). Dziś jednak ta forma na stałe wpisała się w życie samorządu terytorialnego, choć wciąż wiele na jej temat trzeba się nauczyć.

Istotę konsultacji zdają się dosadnie puentować D. Długosz i J. J. Wygnański. Według nich „konsultowanie to coś więcej niż dostęp do informacji i coś więcej niż rozesłanie dokumentu do kilku wybranych partnerów z ukrytą nadzieją, że nie zgłoszą uwag. Celem konsultacji społecznych jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium i chęć zapoznania się z jego opinią, aby poprawić jakość przygotowywanych rozwiązań, nawet jeśli miałyby to oznaczać ich zaniechanie. Z drugiej strony należy wyraźnie podkreślić, że konsultacje to nie negocjacje — ostateczna decyzja spoczywa w rękach administracji publicznej”.

Weześniej wspomniana ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania konkretnych organów publicznych uregulowała przede wszystkim dwie instytucje partycypacji, które choć w prawie samorządowym funkcjonowały od dłuższego czasu, dotychczas nie miały jednoznacznych podstaw ustawowych. Chodzi tu przede wszystkim o inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców oraz szczególną formę konsultacji społecznych - budżet obywatelski (partycypacyjny). Trudno się nie zgodzić z Pauliną Glejt-Uziębło i Piotrem Uziębło, że celowość wprowadzenia tych instytucji do ustaw ustrojowych w takiej formie można uznać za dyskusyjną choćby dlatego, że np. centralne regulowanie

budżetu obywatelskiego w państwach demokratycznych jest wyjątkowo rzadkie (Glejt i Uziębło, 2018, s. 393).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza (zwana też inicjatywą ludową) jest uprawnieniem grupy mieszkańców do zainicjowania procesu tworzenia prawa miejscowego przez organy stanowiące gminy, powiatu bądź województwa. Służy za jeden z instrumentów partycypacyjnych, dzięki któremu obywatele mają swój udział w sprawowaniu władzy, choć nie wywiera bezpośrednio skutków wiążących dla organów stanowiących prawo i nie obliguje ich do uchwalenia postulowanych przez mieszkańców rozstrzygnięć (Podgórska-Rykała, 2021, s. 170). Stanowi przykład szeroko pojętej formy demokracji bezpośredniej, która zrodziła się w praktyce, a dopiero później została uregulowana ustawowo (Marchaj, 2020). Pomyślna inicjatywa uchwałodawcza prowadzi do zmiany porządku prawnego w gminie zgodnie z postulatami jej inicjatorów i w odróżnieniu od referendum gminnego, co do zasady ma charakter pozytywny, tj. nie prowadzący do odwołania organów gminy (Ogodowski, 2021).

Na długo przed wprowadzaniem jej do przepisów powszechnie obowiązujących w 2018 r. inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców funkcjonowała już w dziesiątkach polskich gmin i powiatów. Samorządy decydowały się na samodzielne ich wypracowanie i wdrożenie, przez co stawały się one przedmiotem regulacji statutowych. Za J. Podgórską-Rykałą można stwierdzić, że była instrumentem popularnym, o charakterze fakultatywnym. Jednocześnie jednak jej legalność stanowiła przedmiot sporu w nauce i sądownictwie¹³¹. Problem tkwił w braku rozstrzygnięcia kwestii fundamentalnej – dopuszczalności prawnego umocowania tej instytucji na poziomie statutów poszczególnych jednostek. Spory prowadzone w doktrynie i orzecznictwie przekładające się na relacje w samorządach doprowadziły do podjęcia działań legislacyjnych na szczeblu krajowym. Pierwszy projekt ustawy zawierający przepisy wprowadzające prawo mieszkańców do wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do krajowego porządku prawnego pojawił się w 2010 r. Podobne propozycje rozpatrywano później jeszcze dwukrotnie w polskim Sejmie, jednak prace przy żadnym z projektów nie zostały zakończone sukcesem, aż do momentu nowelizacji trzech ustrojowych aktów prawnych dla instytucji samorządu terytorialnego z dnia 11 stycznia 2018 r. (Podgórska-Rykała, 2021, s. 172-175).

¹³¹ Por.: Izdebski H. (2018), *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, w: P. B. Zientarski, E. Mreńca, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Kancelaria Senatu, Warszawa.

Aktualnie podstawą prawną obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej¹³² są:

- 1) art. 41a ustawy o samorządzie gminnym (w gminie);
- 2) art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym (w powiecie);
- 3) art. 89a ustawy o samorządzie województwa (w województwie).

Zgodnie z powyższym, od momentu wejścia w życie zmian legislacyjnych, z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić grupa mieszkańców gminy, powiatu lub województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Mowa tu o grupie, która musi liczyć:

- 1) w gminie:
 - a) do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób;
 - b) do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób;
 - c) powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób;
- 2) w powiecie:
 - a) do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób;
 - b) powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób;
- 3) w województwie – co najmniej 1000 osób.

W literaturze przedmiotu ograniczenie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wyłącznie do mieszkańców wspólnoty, którzy mają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, spotyka się niejednokrotnie z krytyką. Wskazuje się, że niezrozumiała jest rezygnacja z włączenia w sprawy publiczne niepełnoletnich mieszkańców, podczas gdy te same osoby mogą np. składać skargi, wnioski i petycje (Koniuszewska, 2019, s. 105-106). Ponadto, pewne kontrowersje wzbudza fakt, że przyjęte przez ustawodawcę progi poparcia projektu uchwały w najmniejszych wspólnotach samorządowych są za wysokie, jeśli uwzględni się np. niski stopień zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne (Koniuszewska, 2019, s. 107; Marchaj, 2018). Argumentem za takimi liczbami (progu poparcia) jest jednak bezpieczna bariera przed podejmowaniem pochopnych inicjatyw uchwałodawczych.

Wniesiony przez podmiot zbiorowy projekt uchwały staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po jego złożeniu, nie później jednak niż w ciągu 3 miesięcy. Szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia

¹³² Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest odpowiednikiem regulacji przewidzianej przez art. 118 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. na poziomie lokalnym, zgodnie z którym „inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”.

komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, określa odpowiednio: rada gminy, powiatu bądź sejmik województwa.

Faktem jest, że proces przygotowania projektu uchwały, rozpropagowania inicjatywy i zebrania pod nią podpisów jest czasochłonny. Grupa inicjatywna, decydując się na zawiązanie komitetu inicjatywy, musi mieć świadomość konieczności poniesienia wydatków finansowych i nakładów czasowych. Warto więc aby projekt inicjatywy uchwałodawczej dotyczył kwestii, które rzeczywiście cieszą się szerokim poparciem społecznym i które mają szansę zostać przegłosowane przez radę gminy. Niezwykle istotne jest też zbudowanie szerokiego poparcia wokół projektu wśród mieszkańców, liderów opinii w gminie, miejscowych mediów oraz wśród samych radnych, którzy ostatecznie będą za lub przeciw inicjatywie. Radni, podejmując decyzję o losie przedsięwzięcia, muszą mieć świadomość, że głosują za projektem, który ma rzeczywiste poparcie i ich ewentualny sprzeciw może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami politycznymi w trakcie najbliższych wyborów samorządowych (Ogodowski, 2021).

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców nie jest instytucją nową (mimo dość krótkiego czasu, który minął od jej regulacji ustawowej), ale z różnych względów nie ma w Polsce zbyt bogatego doświadczenia w jej wykorzystaniu. Upowszechnieniu mechanizmu włączania obywateli w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym nie sprzyja objęcie go ustawą. Nierzadko same samorządy, zwłaszcza organy stanowiące, wykazują niechęć do tej instytucji. Radnym trudno się pogodzić z myślą, że „zwykli” mieszkańcy mogliby mieć prawo do inicjowania procesu uchwałodawczego, a więc czegoś, co uważa się powszechnie za ich domenę, skoro zostali już wybrani i otrzymali mandat do tego, aby być reprezentantami wspólnoty samorządowej. Nie tylko więc nie są skorzy do objęcia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej szczegółowymi zasadami doprecyzowującymi ustawę, ale także nie motywują mieszkańców do używania tego mechanizmu, nawet jeśli jest on już elementem „lokalnego ustroju” (Makowski, 2012, s. 303).

Budżet partycypacyjny to dziś chyba najbardziej rozpoznawalna forma partycypacji, która doczekała się szeregu prac na swój temat i na podstawie dostępnej literatury można stwierdzić, że jest obecnie najchętniej opisywaną formą zaangażowania obywatelskiego na poziomie lokalnym. Rozwinęła się ona w latach 80. XX w. w Ameryce Łacińskiej i Ameryce Południowej, w związku z oczekiwaniami przez obywateli wielu państw procesami demokratyzacji i decentralizacji władzy. Symbolem budżetu zwanego również obywatelskim stało się miasto Porto Alegre w Brazylii. Instrument ten szybko zaczął się

upowszechniać w innych państwach, obejmując działania podejmowane zarówno w miasteczkach, jak i w metropoliach (Noworól, 2020, s. 79). Do Polski dotarł w 2011 r., kiedy to po raz pierwszy zastosowano tę formę konsultacji w Sopocie¹³³. Obecnie z coraz większym rozmachem budżetowanie partycypacyjne jest realizowane przez samorządy lokalne w całym kraju¹³⁴ (Michalska-Żyła i Brzeziński, 2017, s. 207).

Za Anną Rytel-Warzołą można przyjąć, że terminem budżetu partycypacyjnego, stanowiącego jedną z form demokracji uczestniczącej na poziomie lokalnym, oznacza się demokratyczną procedurę, otwierającą obywatelom perspektywę uczestniczenia w dysponowaniu częścią środków publicznych z budżetu danej jednostki administracyjnej. Szczególnie ważne jest, iż mechanizm ten nie ogranicza się do bezpośredniego wpływu obywateli na to, jak i gdzie środki te powinny zostać zagospodarowane, ale zakłada angażowanie społeczeństwa na wszystkich etapach procedury budżetowej. Proces ten musi mieć charakter powtarzalny, nieograniczony do jednorazowych konsultacji czy głosowania powszechnego w przedmiocie finansów publicznych oraz zawierać element publicznej debaty dotyczącej wykorzystania wyodrębnionych z budżetu środków finansowych, prowadzonej w trakcie spotkań, które zostają specjalnie w tym celu zorganizowane (Rytel-Warzoła, 2010, s. 94).

¹³³ Poczynić należy zastrzeżenie, że przed 2011 r. budżet obywatelski rozumiano w sposób odmienny niż obecnie, a więc np. jako „opracowywany i rozpowszechniany przez organ wykonawczy dokument, zawierający dość obszerny, ale napisany w maksymalnie prosty sposób omówienie uchwalonego budżetu”. Współcześnie, jak podkreśla Anna Maciąg, pod pojęciem tym rozumie się instytucję partycypacji, nie formę budżetu. Warto mieć na uwadze, iż pojęcie budżetu obywatelskiego już na początku XXI w. funkcjonowało w literaturze przedmiotu – Maciąg A. (2018), *Budżet obywatelski a samorządowe konsultacje społeczne. Rozważania nad wielopostaciowością administracji publicznej na płaszczyznach teorii i praktyki*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, nr 1(3), s. 108-109.

¹³⁴ O popularności budżetu obywatelskiego świadczą liczby. W 2021 r. na jego organizację zdecydowało się ok. 42% polskich miast powyżej 5 tysięcy mieszkańców. To o 12 punktów procentowych więcej niż miało to miejsce w roku 2020 (trzeba jednak zaznaczyć, że rok 2020 był gorszy w tym zakresie ze względu na to, że przez pandemię COVID-19 część miast zrezygnowała z przeprowadzenia konsultacji). Konsultacje zorganizowały wszystkie miasta duże (100–200 tys. i pow. 200 tys.), większość miast średnich (20–50 tys. i 50–100 tys.) oraz co trzecie miasto małe (5–20 tys.). We wszystkich kategoriach budżetów było tyle samo bądź więcej niż rok wcześniej. Wyższa była też frekwencja w głosowaniach i w 2021 r. wyniosła ona 11,3% czyli o ponad 1 punkt procentowy więcej niż rok wcześniej (średnia frekwencja w 2020 roku to 10,2%).

Największy nominalny budżet obywatelski w 2021 r. miała Warszawa, która przeznaczyła na ten cel ponad 93,5 mln zł. Na kolejnych miejscach znalazły się: Kraków (35 mln zł), Łódź (26 mln zł), Wrocław (25 mln zł) oraz Poznań (22 mln zł). Analiza zwycięskich projektów pokazuje, że mieszkańcy najchętniej przeznaczali publiczne środki na działania takie jak: montaż mebli miejskich (np. ławek, koszy na śmieci); rozbudowa infrastruktury związanej z aktywnością fizyczną (np. placów zabaw, siłowni na świeżym powietrzu); poprawa ciągów komunikacyjnych (np. budowa chodników); organizacja zajęć, wydarzeń, akcji (np. sportowych); nasadzenia roślin; zakup wyposażenia dla instytucji publicznych – szerzej zob.: Martela B., Janik L., Bubak G. (2022), *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, Ekspertyzy i opracowania badawcze, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Kraków.

W świetle art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 10a ust. 4 ustawy o samorządzie województwa w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu – odpowiednio – gminy, powiatu albo województwa. Zadania wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego powinny z mocy prawa zostać uwzględnione w uchwale budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, iż funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego w jednostkach lokalnych musi opierać się na jasno i kompleksowo określonej procedurze. Ta forma zaangażowania lokalnego jest z reguły wdrażana w kilku zasadniczych fazach (które w różnych miastach przebiegają z różnym natężeniem), bez względu na aktywność mieszkańców i podejście władz w tym zakresie:

- 1) przygotowanie procesu;
- 2) wypracowanie procedur przebiegu procesu;
- 3) akcja informacyjno-edukacyjna;
- 4) opracowywanie i zgłaszanie propozycji projektów;
- 5) weryfikacja projektów;
- 6) dyskusja nad projektami;
- 7) wybór projektów do realizacji;
- 8) monitorowanie realizacji projektów;
- 9) ewaluacja procesu (Wiktorska-Świąćka i Kozak, 2014, s. 122).

Niezwykle istotne jest, aby wszystkie powyższe etapy traktować poważnie i nie pomijać żadnego z nich. W innym wypadku może to skutkować pozornością rozwiązań i niższą jakością ostatecznych rezultatów.

Jak wspomniano wyżej, budżet partycypacyjny jest szczególną formą konsultacji społecznych. Jego istotą jest oddanie pewnej części gminnego budżetu do dyspozycji mieszkańców, którzy sami mogą współdecydować o tym, na co przeznaczyć publiczne pieniądze. Wojciech Kłębowski wyodrębnił kluczowe, ściśle powiązane ze sobą kryteria, odróżniające tę formę partycypacji od innych praktyk, w które angażują się społeczności lokalne:

- 1) publiczna dyskusja pomiędzy mieszkańcami, którzy na przynajmniej jednym z etapów inicjatywy spotykają się i dyskutują na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach czy forach, jest integralną częścią budżetu partycypacyjnego. Budżet ten nie opiera się więc wyłącznie na istniejących ciałach politycznych (np. poprzez zachęcenie mieszkańców do uczestnictwa w posiedzeniach rady) i nie wykorzystuje

narzędzi niepozwalających mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankiet). Dialog pomiędzy mieszkańcami jest kluczowy dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami i przyjęcia wspólnego stanowiska;

- 2) dyskusja w ramach budżetu partycypacyjnego dotyczy konkretnych i ograniczonych środków finansowych;
- 3) budżet partycypacyjny nie jest ograniczony do poziomu dzielnicy, osiedla lub instytucji – na przynajmniej jednym z etapów dotyczy również poziomu ogólnomiejskiego (projekty działające na poziomie zbyt lokalnym mogą szczególnie łatwo zostać zdominowane przez partykularne interesy pojedynczych grup społecznych lub opcji politycznych);
- 4) wyniki są wiążące (co w największym stopniu odróżnia budżet partycypacyjny od typowych konsultacji społecznych), w związku z czym propozycje inwestycyjne wybrane przez mieszkańców są realizowane, otrzymują oni informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały z jakichś powodów odrzucone.
- 5) proces wcielania w życie inwestycji wynikających z budżetu partycypacyjnego jest monitorowany;
- 6) budżet partycypacyjny nie jest procesem jednorazowym, ale długofalowym – z reguły jest organizowany co roku, przez lata (Kłębowski, 2013, s. 8).

Podobną klasyfikację tego czym powinny się charakteryzować budżety partycypacyjne, można odnaleźć w dokumencie zatytułowanym *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce* opublikowanym przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Na zbiór kluczowych zasad składają się następujące elementy:

- 1) wiążący wynik procedury,
- 2) przejrzystość i jawność procedury,
- 3) otwartość i inkluzywność procesu,
- 4) zapewnienie przestrzeni do deliberacji (debaty) z udziałem mieszkańców,
- 5) wspieranie aktywności mieszkańców,
- 6) myślenie długofalowe (Serzysko, 2014, s. 6-7).

Literaturę poświęconą budżetom partycypacyjnym cechuje zgodność w kwestii pozytywnych efektów, jakie przynosi ta procedura. Przyjmuje się, że budżet partycypacyjny umożliwia optymalną skuteczność realizacji celów zbiorowości. Co więcej, wskazuje się większą integrację społeczności, organizującej się w związku z wyznaczeniem wspólnych celów i zadań. Integracja możliwa jest wówczas, gdy spolaryzowane wcześniej środowiska

podejmą wspólne starania, by zidentyfikować problemy ich dotyczące: od tych najbardziej doniosłych (np. kwestia bezpieczeństwa), poprzez systemowe (np. możliwości kształcenia się), po mniej istotne w wymiarze potrzeb podstawowych, jak np. estetyka otoczenia czy sposoby spędzania czasu wolnego.

Jak zauważa Jerzy Leszkowicz-Baczyński efektem „systemowym” jest kooperacja z instytucjami samorządowymi i władzą lokalną, wymuszająca niejako klarowność ich pracy. Przynajmniej część zadań samorządu, zwłaszcza tych dotyczących planowania działalności, zostaje delegowana na mieszkańców. Jak z tego wynika, budżet obywatelski opiera się na tendencji do przejmowania odpowiedzialności mieszkańców za teren, na którym żyją. Jej odzwierciedleniem są kształtujące się nowe ruchy miejskie, których celem jest zwiększenie kontroli nad mechanizmami sprawowania władzy przez jednostki samorządowe i wymaganie od władz polityki zgodnej z potrzebami mieszkańców i nadzór wydatków z budżetu gminy (Leszkowicz-Baczyński, 2017, s. 100).

Wojciech Kłębowski z kolei przedstawia takie pozytywne aspekty tego typu działalności jak:

- 1) wzrost poziomu legitymizacji polityki miejskiej wśród mieszkańców;
- 2) promocja przedsiębiorczości i innowacyjności,
- 3) podział odpowiedzialności przy podejmowaniu trudnych, niekiedy kontrowersyjnych decyzji;
- 4) wspieranie procesu decentralizacji władzy;
- 5) odpowiedź na pogłębiający się dystans pomiędzy władzą a mieszkańcami;
- 6) budowa zaufania mieszkańców do samorządu i jego przedstawicieli;
- 7) poprawa demokratyzacji procesu decyzyjnego;
- 8) korzystny wpływ na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego;
- 9) zwiększenie popularności polityków, którzy faktycznie angażują się w działania na rzecz lokalnych społeczności;
- 10) zwiększenie przejrzystości procesu zarządzania środkami publicznymi (Kłębowski, 2013, s. 14-15).

W dyskursie pojawiają się także negatywne opinie na temat budżetu partycypacyjnego. Krytycznie o polskich budżetach partycypacyjnych wypowiada się m. in. Kacper Pobłocki, który w przedmowie do książki Marcusa Miessena *Koszmar partycypacji* porównuje je do gry podwójnie pozorowanej. W jego opinii władze miast dają mieszkańcom do dyspozycji jeden procent lub mniej budżetu miasta, by móc w większym stopniu swobodnie decydować o pozostałych dziewięćdziesięciu dziewięciu. Co więcej, według

K. Pobłockiego budżety obywatelskie są w Polsce równie popularne jak referenda odwoławcze, w większości przypadków nie są narzędziem do zwiększania udziału mieszkańców w podejmowaniu istotnych decyzji, lecz raczej czymś na wzór konkursu grantowego lub teleturnieju audiotele (Brzeziński, 2017, s. 137; Pobłocki, 2016, s. 86-92)¹³⁵.

Kolejną formą partycypacji obywatelskiej jest inicjatywa lokalna, wprowadzona do polskiego prawa nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. (rozdział 2a)¹³⁶. Polega na współpracy mieszkańców z samorządem lokalnym w celu wspólnego realizowania ważnych dla tej społeczności zadań publicznych (na zasadach partnerskich). Istotą inicjatywy lokalnej jest to, że w jej ramach mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie, ale również deklarują i biorą udział w jego realizacji oraz nadzorują zobowiązania w nim przyjęte.

Zgodnie z art. 19b ustawy prawo złożenia wniosku w ramach inicjatywy lokalnej przysługuje wyłącznie mieszkańcom, bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego; a także spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będących spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹³⁷, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Mieszkaniec rozumiany jest jako osoba, która mieszka w danym miejscu. Oznacza to, że faktycznie tam przebywa i realizuje istotne interesy życiowe, np. pracuje, spędza czas wolny itp.

Umożliwienie działania „za pośrednictwem”, jak słusznie zwraca uwagę Magdalena Kisała, daje możliwość skorzystania z zaplecza technicznego i osobowego oraz doświadczenia tych podmiotów w określonych sferach, a co za tym idzie zwiększa szansę

¹³⁵ Szerzej o dylematach dotyczących budżetów obywatelskich w Polsce zob.: Błaszak M. (2019), *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3, ss. 203-220.

¹³⁶ Zob.: Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 28, poz. 146).

Inicjatywa nie jest całkowicie nowym rozwiązaniem, jej regulacje nawiązują do tradycji komitetów społecznych, w ramach których w przeszłości prowadzone były, i niekiedy wciąż są, działania lokalne.

¹³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1468, 1495 i 2251.

na skuteczne i terminowe podjęcie działania (Kisała, 2014, s. 447). Zakres zadań publicznych, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej został określony w ustawie dość szeroko. Do materii społecznie użytecznej, na której realizację mogą mieć bezpośredni wpływ mieszkańcy danej jednostki samorządowej, należą:

- 1) działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmująca przede wszystkim budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków lub obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) działalność charytatywna;
- 3) podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 4) działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 5) edukacja, oświata i wychowanie;
- 6) kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 7) kultura fizyczna i turystyka;
- 8) promocja i organizacja wolontariatu;
- 9) ochrona przyrody;
- 10) rewitalizacja;
- 11) porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Zgodnie z ustawą każda jednostka samorządu terytorialnego powinna opracować i przyjąć - w formie uchwały organu stanowiącego - rozwiązanie prawne określające tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Ustalenia zostają sfinalizowane poprzez umowę o współpracę, określającą dokładne zobowiązania stron i harmonogram współpracy lub odstąpieniem stron od wykonania przedsięwzięcia. Co do zasady w funkcjonowaniu inicjatywy lokalnej można wyszczególnić więc trzy zasadnicze etapy:

- 1) złożenie wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;
- 2) ocena wniosku w trybie i wedle kryteriów określonych przez radnych;
- 3) zawarcie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej (Wilk, 2022, s. 3).

Realizacja zadań w ramach inicjatywy lokalnej jest rozwiązaniem, przyczyniającym się do kształtowania się postaw identyfikowania się z daną wspólnotą samorządową i potrzebami jej mieszkańców. Ważne jest jednak, by jednostka samorządowa stworzyła przyjazny klimat do podejmowania współpracy (Kisała, 2014, s. 453). W końcu instytucja

inicjatywy lokalnej stanowi z jednej strony narzędzie diagnozy istotnych potrzeb społeczności lokalnej, z drugiej wyraz preferencji państwa w stosunku do postawy aktywnego uczestnictwa członków wspólnoty samorządowej w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb (Szalewska, 2014, s. 417).

Władze samorządowe włączają mieszkańców w życie publiczne, wykorzystując przede wszystkim najmniej wymagające mechanizmy, tj. informowanie, konsultowanie i ewentualne wyjaśnianie podjętych decyzji. W odróżnieniu od pozostałych form informowanie jest najczęściej relacją jednostronną, w której rola mieszkańców ogranicza się do biernego odbiorcy. Dostęp do informacji publicznej jest wymogiem minimalnym do skorzystania z obywatelskiej wolności do współdecydowania i stanowi filar w Arnsteinowskiej drabinie partycypacji, od niego zaczyna się cały proces partycypowania. Mimo coraz większego znaczenia, jakiego we wszelkiej komunikacji nabierają nowoczesne technologie, jak stwierdza J. Pokładecki, partycypacja publiczna mieszkańców o charakterze informacyjnym ma wciąż przede wszystkim charakter tradycyjny (Pokładecki, 2018, s. 112). Mimo to informowanie jest ważnym elementem partycypacji, a nawet fundamentem budowania polityki jawności, przejrzystości i przewidywalności funkcjonowania władz lokalnych (Kalisiak-Mędelska, 2012, s. 106).

Ustawa zasadnicza stoi na stanowisku, że „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Konstytucja daje również prawo do uzyskiwania informacji poprzez dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Aktem normatywnym, który niniejsze postanowienie konstytucyjne uszczegółowia, jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³⁸. Przyznaje ona prawo do informacji każdemu, jednocześnie precyzując, że informacją publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych. Wyjątkiem są informacje określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ustawodawca nadał obywatelowi uprawnienia do:

- 1) wglądu do dokumentów urzędowych;

¹³⁸ Dz. U. 2001, poz. 1198.

- 2) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to istotne dla interesu publicznego;
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych.

Jednocześnie zobowiązał on do udostępniania informacji władze publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej oraz samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa oraz podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego, a także podmioty reprezentujące inne państwowe albo samorządowe jednostki organizacyjne. Zobligowane są do tego także podmioty, które reprezentują inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów oraz organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, a także partie polityczne.

Praktyka pokazuje, że „poszukiwanie” informacji publicznych najczęściej odbywa się w wyniku bezpośredniego kontaktu mieszkańca z urzędem, czytania przez niego ogłoszeń na tablicach informacyjnych, korzystania z prasy lokalnej, która niekiedy przybiera postać bezpłatnych biuletynów redagowanych przez urzędników oraz udziału w zebraniach z przedstawicielami władz lokalnych. Wciąż stosunkowo rzadko korzysta się z nowoczesnych technologii, w tym Internetu, a gdy już dochodzi do komunikacji z władzami publicznymi przez Internet, ma ona przede wszystkim charakter bierny. W tym przypadku informacje „o sprawach publicznych” są udostępniane głównie w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej (Pokładecki, 2018, s. 112). Jak podkreśla I. Lipowicz, w nauce prawa administracyjnego wskazuje się na ograniczone skutki takiego monitoringu obywatelskiego oraz na to, że nawet wiedza o nieprawościach władzy publicznej nie oznacza jeszcze możliwości zmiany (Lipowicz, 2019, s. 293).

Dodać warto, że udostępnianie informacji publicznej może następować drogą elektroniczną. Udoskonaleniu form współdziałania społeczeństwa i instytucji realizujących zadania publiczne służą narzędzia wprowadzone przez ustawę z dnia 17 lutego 2005 r.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹³⁹. Ich wykorzystanie, w tym m. in. elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP), ma na celu otwarcie sektora publicznego i ukierunkowanie na obywateli oraz przedsiębiorstwa, tak by wykluczyć jakiegokolwiek ryzyko dyskryminacji czy marginalizacji. Dzięki nim instytucje publiczne mają działać maksymalnie produktywnie, osiągając najwyższą jakość świadczonych usług (Kentnowska, 2014, s. 797).

Katalog form partycypacji obywatelskiej nie ma charakteru zamkniętego. Z całą pewnością należy jednak podkreślić, że w ciągu ostatnich trzech dekad nastąpiła znaczna ewolucja mechanizmów partycypacji oraz że wciąż są one poddawane wielu modyfikacjom (nie zawsze udanym¹⁴⁰), przede wszystkim w zakresie rozwoju lokalnego. Genezą owych zmian jest stwierdzenie, iż zagwarantowanie możliwości aktywnego uczestnictwa społeczności w sprawach jednostek lokalnych wiąże się np. ze wzrostem zaangażowania społeczeństwa, zwiększaniem liczby obowiązków nałożonych na władze lokalne czy dążeniem do realizacji nakładanych zadań w sposób produktywny i ekonomiczny, co zagwarantować mogła wyłącznie przychylność i społeczna akceptacja decyzji podejmowanych przez władze lokalne (Wiktorska-Święcka i Kozak, 2014, s. 88). Regulacje prawne gwarantujące liczne możliwości udziału obywateli w polityce lokalnej nie czynią z tych form silnych instytucji angażowania obywateli. Podstawowym mankamentem rozstrzygnięć prawnych jest ich rozproszenie i fakultatywny charakter (Inglot-Brzęk, 2017, s. 335). Największą obawą jest więc dopuszczenie do sytuacji, w której narzędzia te staną się fasadą obywatelskości i zamiast aktywizować mieszkańców, będą pogłębiały brak zainteresowania sprawami publicznymi wspólnoty.

2.2. Formy partycypacji społecznej

„Organizacje i nieformalne inicjatywy społeczne przyczyniają się do wypełniania luk w działaniach państwa, wynikających z ograniczeń budżetowych, kompetencyjnych i organizacyjnych administracji państwowej oraz szerszego kryzysu formuły państwa opiekuńczego. Pełnią przy tym, zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu, funkcję substytucyjną lub uzupełniającą, oferując brakujące dobra i usługi specyficznym grupom

¹³⁹ Dz. U. 2005, nr 64, poz. 565.

¹⁴⁰ Szerzej zob.: Glejt G., Uziębło P. (2018), *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, w: R. Balicki, M. Jabłoński, *Dookoła Wojtek, księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław.

odbiorców”, zauważa Anna Domaradzka, zwracając uwagę na istotę form, za pomocą których odbywa się partycypacja społeczna (Domaradzka, 2021, s. 83).

W Polsce procesy partycypacji społecznej najczęściej nie są przeprowadzane z należytą starannością. Wynika to z jej stosunkowo krótkiej tradycji w demokratycznej Polsce, a co za tym idzie – małego doświadczenia w tworzeniu takich mechanizmów. Często zdarza się, że jedynym działaniem mającym na celu włączenie lokalnej społeczności w proces podejmowania decyzji jest jej poinformowanie o czynionych postępach w wyborze najbardziej odpowiedniej koncepcji. Niemniej jednak w ostatnich latach m. in. na obszarach metropolitalnych w Polsce, które są głównym przedmiotem dysertacji, widać coraz więcej przykładów na to, że mimo niewielkiego doświadczenia władz lokalnych i dość niskiej aktywności mieszkańców, można skutecznie włączać społeczność lokalną w proces podejmowania decyzji. Programowanie działań w ramach partycypacji społecznej obejmuje szeroki zakres zagadnień znaczących dla lokalnej społeczności. Przyszłość miast sterowana jest potrzebami lokalnej społeczności, a zwiększenie ich udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących kształtu i kierunków rozwoju miejsca, w którym żyją, nabiera z każdym dniem coraz większego znaczenia, tak dla mieszkańców jak i, w dalszej kolejności, dla samorządowców. Jeśli rządzi się miastem i pozwala mu się rozrastać, należy wcześniej pomyśleć, jakie będzie miało potrzeby w przyszłości. Dlatego tak istotne jest, aby mieszkańcy okazali gotowość osobistego zaangażowania w dane działania (Kowalska, 2018, s. 177). Mowa tu m. in. o rozwoju stowarzyszeń, aktywizowaniu się coraz szerszej grupy ludzi oraz rozpowszechnianiu wiedzy poprzez wdrażanie innowacji zaczerpniętych z innych państw.

Zasadnym jest w tym miejscu wskazać, że partycypacja społeczna odbywa się w rozmaitych formach organizacyjnych. Obywatele grupują się w stowarzyszenia, zakładają fundacje, uczestniczą w organizacjach tworzonych do realizacji celów określonych w dziedzinowych aktach prawnych (np. koła łowieckie, samorząd zawodowy¹⁴¹),

¹⁴¹ Należy zauważyć, że zgoła odmienny punkt widzenia na temat takowej przynależności samorządu zawodowego ma jednak wielu badaczy zajmujących się tą tematyką. W tym kontekście należy wspomnieć o niezwykle ważnej roli samorządów zawodowych (jako związku publicznoprawnego), których istotą jest powierzenie zarządzania sprawami publicznymi zainteresowanym tą kwestią, czyli grupom obywateli zorganizowanych z mocy ustawy w korporacje prawa publicznego (Waligórski, 2002, s. 97). Zdaniem R. Kmieciaka, który samorzady zawodowe traktuje jako pojęcie znacznie szersze, do tego prezentowanego przez W. Misiągę, „podstawowa różnica pomiędzy samorządem zawodowym a terytorialnym polega na tym, że gdy ten ostatni łączy i organizuje ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd zawodowy zrzesza określone kategorie osób ze względu na ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe. Innymi słowy samorząd zawodowy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki personalne” (Kmieciak, 2020, s. 66).

a co więcej tworzą spontaniczne, nieformalne ruchy, grupy inicjatywne i społeczne komitety (Misiąg, 2005, s. 59-60).

W świetle okazałej literatury przedmiotu, nasuwa się wniosek, że współczesne społeczeństwo obywatelskie tworzy składowa co najmniej trzech różnych kategorii podmiotów:

- 1) „zwykłych obywateli” – ludzi nieprzynależących do żadnych organizacji (często zagubionych w machinie państwowości);
- 2) ruchów społecznych – samoorganizujących się obywatelskich struktur społecznych, spontanicznie i dynamicznie wyrażających poglądy oraz postawy uczestników tych aktywności;
- 3) organizacji pozarządowych – sformalizowanych i ustrukturyzowanych wewnętrznie instytucji obywatelskich działających w ramach pewnych zasad państwa demokratycznego.

Te struktury społeczne odgrywają fundamentalną rolę w zmianach obywatelskich postaw, a ich aktywność jest też faktem w polskich metropoliach, które są przedmiotem szczegółowej analizy. Zarówno obywatele nieprzynależący do żadnych struktur instytucjonalnych, jak i ruchy oraz organizacje pozarządowe są wewnętrznie różnorodne (Kotus i in., 2019, s. 33). Zwrócić więc należy szczególną uwagę na istotę poszczególnych form partycypacji społecznej.

Podstawy prawne dla partycypacji społecznej, czyli wolności organizowania się przez obywateli, zawarte są zarówno w Konstytucji RP jak i ustawach szczególnych. W ustawie zasadniczej, poza preambułą, wyrażone są one w art. 12 (a dalej także w art. 58): „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Owe ustawy szczególne natomiast (z których

Prawny charakter związku publicznoprawnego polega na tym, że posługujący się tym pojęciem mogą weryfikować zależności pomiędzy bytem normatywnym uporządkowanym i tworzonym przy pomocy tego pojęcia a rzeczywistością. Termin „związek publicznoprawny” istnieje w nauce prawa i prawie dla podmiotowego wyodrębnienia samorządu <terytorialnego> wprowadzanego w obręb porządku prawnego i przestrzeni państwa po to, by ta działająca jedynie w sferze administracji publicznej jednostka służyła decentralizacji tejże administracji. Jak wiadomo nie tylko samorząd terytorialny stanowi czynnik takiego procesu. Decentralizacja dokonuje się wskutek istnienia prawnego także takich osób związkowych, jak należących do samorządu zawodowego, gospodarczego, rolniczego, uniwersyteckiego itd. Biorą w niej udział także inne osoby prawa publicznego, nieposiadające jednak struktury związkowej, w tym: fundacje prawa publicznego, samoistne zakłady administracyjne, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, czy przedsiębiorstwa państwowe. Potencjalny udział form prawnych społeczeństwa obywatelskiego we współdziałaniu w wykonywaniu administracji publicznej jest jednym z czynników pogłębiającym decentralizację (Niżnik-Dobosz, Niżnik-Mucha, 2021, s. 397).

omówione zostaną wybrane pozycje, co do zasady jednak w największym stopniu poruszające omawiane kwestie) poza tym, że regulują wiele aktywności właściwych społeczeństwu obywatelskiemu, to przewidują konieczność zawiadamiania i wysłuchiwanie opinii organizacji obywatelskich w toku regulowanych nimi zadań, włączanie ich przedstawicieli do składu organów pomocniczych lub doradczych (niekiedy stanowiących), wszczynanie na ich wnioski stosownych postępowań czy nakazują zapewnienie tym organizacjom udziału w prowadzonych postępowaniach na prawach stron (Misiąg, 2005, s. 57). W pierwszej kolejności należy wymienić następujące akty prawne odnoszące się do organizacji pozarządowych, tj. ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Regulacje te potwierdzają, że Polska jako demokratyczne państwo prawa respektuje – chociażby w sferze normatywnej – wolność tworzenia i funkcjonowania zrzeszeń.

Organizacje pozarządowe, określane w literaturze mianem trzeciego sektora, tworzą sferę życia społecznego, która wciąż ewoluuje. Wspomagają rozwój demokracji i budowę społeczeństwa obywatelskiego. Definicja legalna organizacji pozarządowych zawarta jest w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W oparciu o nią organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi. Ponadto ustawodawca za organizacje pozarządowe uznaje także nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym właśnie fundacje i stowarzyszenia (Zabłocki, 2017, s. 30).

Najbardziej sformalizowaną formą organizacji społecznej jest stowarzyszenie¹⁴² (Misiąg, 2005, s. 60). Ustawodawca określił je jako dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie, którego celem nie jest zarobek, a które samodzielnie określa swoje cele, struktury organizacyjne i program działania, a także uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Ta definicja nie wyczerpuje jednak tematu, gdyż identycznymi cechami charakteryzują się też np. partie polityczne, związki zawodowe i prawie wszystkie pozostałe

¹⁴² Według ustawy Prawo o stowarzyszeniach uproszczoną formą stowarzyszenia jest stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej.

organizacje społeczne. Z tego względu, obok tej definicji sformułowanej w formie pozytywnej, art. 7 prawa o stowarzyszeniach uzupełnia ją — wymieniając w formie negatywnej — jakiego rodzaju organizacje społeczne nie podlegają tej regulacji (np. kościoły i inne związki wyznaniowe, partie polityczne czy komitety wyborcze) (Wiśniewski, 1990, s. 22). Swoją działalność stowarzyszenie sprowadza do pracy społecznej swoich członków, może jednak zatrudniać pracowników do prowadzenia swoich spraw (także spośród członków tego stowarzyszenia).

Według art. 3 i 4 tejże ustawy prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim oraz cudzoziemcom, którzy mają pełną zdolność do czynności prawnych i nie są pozbawieni praw publicznych. Żeby założyć stowarzyszenie potrzeba co najmniej siedmiu osób, które uchwalają statut oraz wybierają władze stowarzyszenia bądź komitet założycielski. Co ciekawe, ustawodawca wyszczególnił również na jakich prawach mogą być częścią stowarzyszenia małoletni. I tak:

- 1) małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego (z zastrzeżeniem, że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych);
- 2) małoletni poniżej 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach (bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia). W przypadku, gdy jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jednostki.

Polskie prawo wymagania formalne stawia także fundacjom. W oparciu o art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. fundacja może być ustanowiona po to, aby realizować zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej cele społecznie lub gospodarczo użyteczne, w szczególności takie, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, opieka i pomoc społeczna, kultura i sztuka, ochrona środowiska, a także opieka nad zabytkami. Fundacjom przyznane zostało prawo prowadzenia działalności gospodarczej w rozmiarach służących realizacji ich celów, po spełnieniu warunków określonych w ustawie o fundacjach.

Istotę fundacji można określić w najbardziej precyzyjny sposób, wskazując na cechy różniące ją od instytucji o charakterze członkowskim. Ważne jest uświadomienie sobie, że:

- 1) fundacja nie jest zbiorowiskiem ludzi, lecz strukturą, której zadaniem jest prawidłowe dysponowanie i pomnażanie majątku z określonym celem;
- 2) utworzenie fundacji następuje w drodze aktu fundacyjnego, w którym obligatoryjnie powinien być określony cel fundacji i wskazany majątek służący w sposób trwały realizowanym przez fundację celom użyteczności publicznej. Realizacja celów fundacji możliwa jest jedynie w oparciu o środki majątkowe przekazane jej przez fundatorów, co różni ją od stowarzyszeń, których cele mogą być realizowane nawet bez istotnego wkładu majątkowego ich członków;
- 3) różnice między fundacjami a stowarzyszeniami wynikają z ich ustroju organizacyjnego (w odniesieniu do fundacji jeden organ zarządzający, w przypadku stowarzyszeń trójpodział organów) (Blicharz, 2016, s. 27).

Jak podkreśla D. Kijowski fundacje rzadko są tworzone w gminach i powiatach. Co warte zaznaczenia, w działalność samorządów lokalnych angażują się jednak liczne fundacje o ogólnopolskim zasięgu działania, co powinno leżeć w interesie społeczności i władz lokalnych (Misiąg, 2005, s. 61).

Działalność organizacji pozarządowych jest przejawem dążeń ludzi do zaspokojenia rozmaitych potrzeb społecznych. Niezmiernie trudno wymienić wszystkie obszary życia publicznego, w których działają organizacje pozarządowe. Funkcjonują w wielu wzajemnie przenikających się sferach społecznych - od sportu, turystyki i rekreacji, po kulturę i sztukę, edukację, ochronę zdrowia i środowiska, badania naukowe, aż po sprawy zawodowe i usługi społeczne.

Kolejnym ważnym aspektem jest wolność zrzeszania się i gromadzenia, w celu demonstrowania swoich potrzeb czy poglądów w granicach wyznaczonych prawem, bez naruszania praw innych osób. Prawo do publicznego i pokojowego manifestowania swoich poglądów jest fundamentalnym prawem człowieka, zagwarantowanym w art. 57 ustawy zasadniczej. Szczegółowe zasady postępowania w sprawach zgromadzeń określone zostały natomiast w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach¹⁴³.

Zarówno wolność zgromadzeń jak i wolność zrzeszania się łączy chęć realizacji pewnych celów społecznych bądź politycznych¹⁴⁴. Trzeba jednak uwypuklić to, iż istnieje

¹⁴³ Dz. U. 2015 poz. 1485.

¹⁴⁴ Jako dygresję warto odnotować fakt, że wolność zgromadzeń ma ogromne znaczenie dla współczesnych standardów państwa prawa oraz jest istotnym komponentem dialogu społecznego i fundamentem dialogu prowadzonego pomiędzy społeczeństwem. Niemniej jednak istnieje pewna trudność w sklasyfikowaniu zgromadzeń jako formy wyłącznie partycypacji społecznej. Ze względu na motywy uczestników zgromadzeń, aktywność ta może nosić znamiona partycypacji obywatelskiej, por. z ruchami miejskimi, opisanymi w niniejszej dysertacji.

szereg elementów, które różnią wolność zgromadzeń od wolności zrzeszania się. Po pierwsze, wskazuje się, że zgromadzenia publiczne mają charakter okazjonalny, w przeciwieństwie do zrzeszenia się, które zakłada istnienie względnie trwałych stosunków nie tylko między uczestnikami zgromadzenia, ale i między uczestnikami zgromadzenia a jego organizatorem. Po drugie, identyfikacja członków stowarzyszenia jest względnie łatwa, co stoi w opozycji do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym, które z natury rzeczy jest anonimowe, a to stanowi istotny element treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń (Drewniowska, 2018, s. 55).

Organizatorem zgromadzenia jest osoba, która sama lub współpracując z innymi, podejmuje działania, jakie mają doprowadzić do odbycia się zgromadzenia. Do czynności tego rodzaju kwalifikuje się: oświadczenie o zamiarze doprowadzenia do zebrania ludzi w przestrzeni publicznej, poinformowanie władz i społeczeństwa o czasie i miejscu planowanego wydarzenia, wykonanie prac przygotowawczych w miejscu, w którym ma się odbyć zgromadzenie, uprzednie przybycie na to miejsce i prowadzenie agitacji zachęcającej ludzi do uczestnictwa w imprezie (Ławniczak, 2014, s. 303). Polski ustrojodawca nie wprowadza ograniczeń w zakresie możliwości uczestnictwa w wiecach i pochodach. Mogą w nich partycypować nie tylko polscy obywatele, lecz także ludzie pozbawieni tego wyróżnika, według ustawy zgromadzeniem jest bowiem „zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni”.

Przepisy ustawy Prawo o zgromadzeniach przewidują trzy rodzaje zgromadzeń:

- 1) zgromadzenia zwykłe;
- 2) zgromadzenia spontaniczne (odbywające się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej);
- 3) zgromadzenia cykliczne (organizowane za zgodą wojewody).

Współcześnie społeczeństwo obywatelskie jest pojmowane najczęściej jako sfera dobrowolnych organizacji, stowarzyszeń, ruchów czy przedsięwzięć, które kreują więzi zaufania i solidarności oraz służą realizacji rozlicznych celów wspólnych. Jest to przestrzeń obywatelska będąca miejscem współdziałania i relacji międzyludzkich obywateli, którzy dzięki podzielanym wartościom i postawom chętnie angażują się w działalność związaną z przedsięwzięciem odpowiedzialności za wspólne sprawy.

W niniejszych rozważaniach trzeba również wspomnieć o trzeciej grupie form partycypacyjnych, która skupia się wokół partycypacji indywidualnej. Owe formy przybierają postać codziennych wyborów i działań, które podejmują jednostki. Zachowania te są wyrazem ich oczekiwań w stosunku do społeczności, w których żyją bądź do których przynależą. Potwierdzeniem tego typu zaangażowania może być występowanie w roli odpowiedzialnego konsumenta, obywatela, który dba o środowisko, finansowe wspieranie działań dobroczynnych czy uczestnictwo w spontanicznych ruchach społecznych (Kaźmierczak, 2011, s. 85). Do tej kategorii autorka zalicza również działalność wolontariacką¹⁴⁵ (ze względu na często występujący jej doraźny, indywidualny charakter), niekiedy kategoryzowaną jako element partycypacji społecznej.

Oczywiste zdaje się być to, co uwypukla G. Makowski, że organizacje i ruchy społeczne są niewątpliwie lepiej wyposażone niż indywidualni obywatele w mechanizmy pozwalające aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym – w tworzeniu polityk publicznych czy też w określonych procesach decyzyjnych. Wszystkie instrumenty partycypacji, które są sprofilowane pod kątem indywidualnego obywatela, są jednocześnie dostępne dla obywateli reprezentujących daną organizację lub instytucję (Makowski, 2012b, s. 24).

Pod względem możliwości partycypacji obywatele zorganizowani w porównaniu z obywatelem indywidualnym mają do dyspozycji lepsze, bardziej rozbudowane i precyzyjniej uregulowane instrumentarium. Przepisy z zakresu zorganizowanej partycypacji wydają się być bardziej skonsolidowane. Łatwiej odnaleźć je w kilku kluczowych aktach prawnych, co ułatwia ich stosowanie. Tymczasem regulacje, z których mogą korzystać osoby indywidualne, są często fragmentaryczne i rozproszone w różnych ustawach, rozporządzeniach, w prawie lokalnym, a nawet w przepisach niższego rzędu i regulaminach, co przeciętnemu obywatelowi nie ułatwia ich wykorzystania. Normy prawne związane z realizacją idei dialogu społecznego i obywatelskiego są też bardziej konkretne, częściej nakazują różnym organom władzy publicznej przestrzeganie określonych reguł, tworzenie twardych rozwiązań (np. przyjmowanie uchwał umożliwiających konsultacje), podczas gdy przepisy dotyczące partycypacji indywidualnych obywateli są mniej kategoryczne, często tworzą dodatkowe warunki (np. założenia i rejestracji specjalnego komitetu propagującego projekt danego rozwiązania)

¹⁴⁵ Wolontariusz w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie to osoba fizyczna, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w tejże ustawie.

i częściej pozostawiają kwestię włączenia obywateli w wypracowywanie określonego rozwiązania uznaniowości decydentów (Tamże, s. 33).

Mówiąc o formach partycypacji publicznej, społecznej i indywidualnej, należy doprecyzować, że powyżej opisany katalog stanowi tylko przekrój wszystkich możliwych inicjatyw podejmowanych zarówno przez samorząd terytorialny, jak i jego mieszkańców. Piśmiennictwo dotyczące tego tematu, pojawiające się w ostatnich latach, jest na tyle obszerne i zróżnicowane, że próby dokonywania całościowego przeglądu są z góry skazane na niepowodzenie. Omówione zostały formy, które są najczęściej realizowane, na co wskazuje bogata literatura w tym zakresie. Chodzi głównie o uwypuklenie zmiany jaka dokonuje się w formach partycypacji w procesie rozwoju metropolitalnego. Coraz większe znaczenie w pobudzaniu aktywności obywateli przypisywane jest bowiem nowym formom, z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych i Internetu. Temu zagadnieniu poświęcony został rozdział 5. niniejszej dysertacji.

2.3. Ruchy miejskie

Jak zauważa Charles Montgomery: „Czasami siły kształtujące miasta mogą nam się wydawać wszechpotężne i przytłaczające. Nietrudno poczuć się małym w obliczu gigantycznej potęgi przemysłu budowlanego i rynku nieruchomości, tyranii kodeksów zagospodarowania przestrzennego, inercji aparatów biurokratycznych i samej trwałości tego wszystkiego, co zostało już zbudowane. Pokusa, by uznać, że dzieło naprawy naszych miast jest wyłączną domeną wyniosłych władz, które z woli państwa są za nie odpowiedzialne, jest wtedy bardzo silna. Straszliwym błędem byłoby jednak tej pokusie ulec” (Montgomery, 2019, s. 391).

Ciekawym kazusem z pogranicza form partycypacji społecznej i obywatelskiej są ruchy miejskie. Mimo, iż wszelkiego rodzaju ruchy społeczne – zgodnie z przyjętą na początku rozdziału definicją – zaklasyfikować można jako część partycypacji społecznej, nie należy zapominać o tym, że wiele ruchów miejskich w szerokiej perspektywie odnosi się do kwestii politycznych. Ich przedstawiciele mają swój udział w tworzeniu polityki lokalnej, a nawet państwowej. Właśnie na przykładzie ruchów miejskich, które biorą czynny udział w procesie metropolizacji, zaprezentowana zostanie ta forma zaangażowania

społecznego. Niemniej jednak badania ruchów miejskich nie sposób prowadzić w oderwaniu od teorii społeczeństwa obywatelskiego i dotychczasowych refleksji nad zjawiskiem ruchów społecznych (Domaradzka, 2021, s. 70). Ruchy miejskie są pewną formą ruchów społecznych i badając je należy traktować je w takich właśnie kategoriach (Kubicki, 2020, s. 17).

Niniejszy wstęp do tematyki ruchów społecznych, co należy wyraźnie podkreślić, stanowi jedynie zarys problematyki, która jest niezwykle obszerna, nie pełni jednak roli głównego przedmiotu rozważań podjętych w dysertacji. Intencją było jedynie ukazanie istoty ruchów społecznych, w celu lepszego zrozumienia czym w rzeczywistości są ruchy miejskie jako jedna z form partycypacji społecznej w metropoliach.

Jako pierwszy terminu „ruchy społeczne” (niem. *soziale Bewegungen*) użył niemiecki badacz Lorenz von Stein. Podczas analizowania francuskiej myśli socjalistycznej, zauważył, że nie należy traktować go jedynie w kategoriach ideologii czy doktryny, ale także jako dążenie proletariatu do uzyskania politycznej i ekonomicznej władzy, jako działanie, czy w końcu także jako ruch społeczny. Jego rozważania w tym zakresie kontynuował Rudolf Heberle, który do kategorii ruchów społecznych zaliczył również ruchy chłopskie, faszyzm, narodowy socjalizm, a także nacjonalistyczne ruchy skierowane przeciwko kolonializmowi. Ponadto przypisuje mu się myślenie o ruchach społecznych jako aktoze, odgrywającym znaczącą rolę w kształtowaniu sfery politycznej (Nowosielski, 2011, s. 4). Piotr Sztompka podkreśla natomiast, że ruchy społeczne są zjawiskiem historycznie uniwersalnym. Ludzie we wszystkich społeczeństwach musieli mieć powody do łączenia się i walczenia o wspólne cele oraz przeciwko tym, którzy stali na drodze do ich realizacji (Sztompka, 2005, s. 259).

Złożoność mechanizmów ruchów społecznych powoduje, że stosunkowo trudno o powszechną zgodę w ich definiowaniu. Różnią się one m. in. wielkością, stopniem sformalizowania, legalnością prowadzonych działań, zakresem podejmowanych działań, celami, do których dążą. Powstają one i funkcjonują w różnych kontekstach kulturowych i społecznych (Rozalska, 2015, s. 35).

W Słowniku Języka Polskiego PWN ruch społeczny określony jest jako „celowa działalność na dużą skalę większej lub mniejszej części członków społeczeństwa, nie mieszcząca się, przynajmniej początkowo, w istniejących ramach instytucjonalnych”. Definicja ta nie oddaje jednak wielowymiarowości zjawiska. Za Zbigniewem Kantyką można jednak stworzyć katalog podstawowych cech ruchów społecznych, którymi są:

- 1) masowość – ruchy społeczne skupiają duże grupy ludzi. Ich skala zdecydowanie wykracza poza działania elit i wąskich grup interesów. Mniejsze, kadrowe grupy mogą istnieć w ramach ruchów społecznych lub je wspierać, same nimi jednak nie są;
- 2) przestrzeń – masowości towarzyszy odpowiedni zasięg przestrzenny. Ważność podejmowanych kwestii, które nie mogą mieć charakteru partykularnego, sprzyja wychodzeniu poza ramy lokalne i zdobywaniu nowych zwolenników;
- 3) spontaniczność – choć w porównaniu z tłumem ruchy społeczne wyróżniają się zorganizowaniem, w zestawieniu z organizacjami z kolei, charakteryzują się dużą dozą swobody w zrzeszaniu się i działaniu;
- 4) więź – ruchy społeczne są grupami o właściwościach podmiotowych. Wspólne cele i kierunki działania nie są wynikiem przypadkowej zbieżności jednostkowych losów, ale opierają się na świadomej i akceptowanej identyfikacji z daną grupą;
- 5) celowość – uczestnicy ruchu społecznego akceptują wspólne cele, a zamiar ich realizacji integruje ich jako grupę i decyduje o jej tożsamości. Cele muszą być istotne społecznie, choć niekoniecznie nowe – stąd mogą generować różne kierunki działania (np. poparcie zmiany, jak i przeciwstawienie się jej);
- 6) dynamika – akceptacji celów towarzyszą realne dążenia do ich urzeczywistnienia, prowadzące do podejmowania działań na rzecz czynnego przekształcania rzeczywistości społecznej. Działania są niezbędnym składnikiem ruchu, sama wspólnota ludzkich przekonań, zainteresowań i ocen rzeczywistości to za mało;
- 7) trwałość – ruchy społeczne nie są zjawiskami epizodycznymi, lecz trwają w czasie. Ich dążenia wymagają systematycznego oddziaływania na stosunki społeczne przy pomocy dostępnych środków (Ekstowicz, 2015, s. 50; Kantyka, 1997, s. 13-14).

Dogłębnego przeglądu dostępnych w literaturze przedmiotu definicji dokonał Christian Fuchs, jednocześnie określając istotne komponenty ruchów społecznych, do których zalicza m. in.:

- 1) negację dominujących wartości, instytucji i struktur,
- 2) zmianę społeczną,
- 3) działanie zbiorowe,
- 4) przeciwnika,
- 5) niezadowolenie,
- 6) nadzieję na zmiany,
- 7) nową wrażliwość,

- 8) poszukiwanie nowych tożsamości, znaczeń i wartości zbiorowych,
- 9) metody protestu,
- 10) cele,
- 11) opozycję pozaparlamentarną,
- 12) społeczeństwo obywatelskie,
- 13) sferę publiczną,
- 14) alternatywne kwestie polityczne, wartości oraz cele, wydarzenia i kampanie protestacyjne,
- 15) reaktywność i proaktywność,
- 16) praktyki i strategie komunikacyjne,
- 17) problemy społeczne i zażalenia,
- 18) sieci działaczy i sieci grup,
- 19) percepcję i interpretację problemów społecznych,
- 20) mobilizację i demobilizację struktur,
- 21) wyzwalamie protestów i rozprzestrzenianie efektów,
- 22) moralne oburzenie,
- 23) mobilizację,
- 24) możliwości i ograniczenia oraz represje,
- 25) stopień oddziaływania na świadomość społeczną.

Ch. Fuchs wziął pod uwagę możliwość łączenia tych składników w dowolny sposób przy opisywaniu ruchów jako systemów samoorganizujących się, które w jego opinii są oparte na wewnętrznej logice, wytwarzają się same. Co ważne, nie są one zamkniętym, autonomicznym systemem, ale takim, którego wewnętrzne procesy produkcyjne mają charakter otwarty (Fuchs, 2006, s. 110; Rozalska, 2015, s. 41).

Zdaniem Piotra Glińskiego najczęściej występującą cechą definicyjną ruchów społecznych jest natomiast rozpatrywanie ich w relacji do zmiany społecznej, co potwierdza również np. Piotr Sztompka czy Manuel Castells, który zaznacza, że „ruchy społeczne zawsze były – i nadal są – motorem zmiany społecznej. Zwykle pojawiają się w wyniku kryzysu, który sprawia, że życie codzienne większości ludzi staje się nie do zniesienia. Napędza je głęboka nieufność do instytucji politycznych na czele społeczeństwa. Kiedy pogorszeniu warunków materialnych towarzyszy kryzys legitymizacji władzy zarządzającej sprawami publicznymi, ludzie przejmują inicjatywę i angażują się w działania zbiorowe poza ustanowionymi kanałami instytucjonalnymi” (Castells, 2013, s. 209; Gliński, 1996; Sztompka, 2005).

Badacze wskazują, że współcześnie mamy do czynienia z rozkwitem wszelkich ruchów społecznych, które w istocie dotyczą wszystkich sfer życia społecznego. Bogdan Ekstowicz wyszczególnia, że przyczyną dzisiejszej „ery ruchów społecznych” są m.in.: rozchwianie tradycyjnych wartości, umasowienie edukacji, nacisk na rozwój i aktywność, urbanizacja, spontaniczność poczynań, której źródłem jest określony niepokój będący udziałem pewnej dużej grupy społecznej powstałej na tle położenia materialnego, politycznego, etnicznego, zagrożenia ekologicznego, międzynarodowego itp. Z tego wyliczenia wynika, że przesłanki pojawienia się tych spontanicznych, specyficznych działań są wielopłaszczyznowe (Ekstowicz, 2015, s. 46).

Najważniejszym rozróżnieniem ruchów społecznych w piśmiennictwie jest dziś ich podział na tzw. stare i nowe ruchy społeczne¹⁴⁶. P. Sztompka dokonując klasyfikacji ruchów społecznych, zauważa, że różnią się one z uwagi na kontekst historyczny. Charakterystyczne dla wczesnych faz nowoczesności są tzw. stare ruchy społeczne, koncentrujące się na interesach ekonomicznych (ich członkowie z reguły rekrutowali się z pojedynczych klas społecznych i byli zorganizowani w sztywny, hierarchiczny sposób). Z drugiej strony są tzw. nowe ruchy społeczne, charakterystyczne dla epoki późnej nowoczesności. Skupiają się one na nowych kwestiach i interesach, nowych frontach konfliktów społecznych, są bardziej zainteresowane kwestiami kulturowymi niż ekonomicznymi i bardziej zdecentralizowane. Ruchy te przybierają postać raczej rozbudowanych i relatywnie luźnych sieci niż hierarchicznych, sztywnych organizacji (Sztompka, 2005, s. 265). Andrzej Ranke uszczegółowia powyższe twierdzenie o element krytyki tradycyjnych wartości społeczeństwa kapitalistycznego. Promują one wartości niewiążące się z „kapitalistyczną gloryfikacją wzrostu gospodarczego, dobrobytu czy dystrybucji dóbr, lecz są ściśle związane ze sferą aksjologiczną”. Mowa tu o takich wartościach (uniwersalnych nie tylko dla ruchu, ale i społeczeństwa) jak: autonomia, jakość życia, indywidualizm, tolerancja, pluralizm, tożsamość, zwracanie większej uwagi na relacje jednostki z ciałem, naturą, płcią bądź rasą (Ranke, 2018, s. 123).

Za A. Rankem należy zwrócić uwagę na ramy sztuki wywierania wpływu przez nowe ruchy społeczne. Zdecydowanie w mniejszym stopniu robią to bezpośrednio niż pośrednio, jako rezultat działania w otoczeniu społecznym, które charakteryzuje się przede wszystkim wpływem na opinię publiczną i media. Wykorzystanie środków społecznego

¹⁴⁶ Znaczący wkład w rozwój orientacji teoretycznej odnoszącej się do nowych ruchów społecznych wnieśli m. in. Alberto Meluci, Claus Offe, Alain Touraine, Manuel Castells, Jurgen Habermas, Immanuel Wallerstein, Klaus Eder.

komunikowania - Internetu¹⁴⁷, telewizji i radia - pozwala nowym ruchom w łatwiejszy sposób dotrzeć do potencjalnych zwolenników z pominięciem sfery zinstytucjonalizowanej polityki (głównie partii politycznych), co łączy się z ich większą niezależnością. W tym kontekście należy umiejscowić m. in. działanie ruchów miejskich, których rola wzrasta wraz ze znaczeniem kryzysów związanych z kwestią miejską (Tamże, s. 126-127).

Temat partycypacji mieszkańców we współrządzeniu miastem jest dziś jednym z częściej podejmowanych przez badaczy zagadnień na gruncie studiów miejskich, w głównej mierze w krajach rozwiniętego kapitalizmu, które od końca lat sześćdziesiątych XX w. stały się świadkami rosnącej aktywności tzw. ruchów miejskich, czyli stowarzyszeń (formalnych i nieformalnych), porównywanych niejednokrotnie do grup lokalnego nacisku, które wykwitły najbardziej w wielkomiejskich środowiskach (Krysiński i in., 2020, s. 84). Społeczność miejska poprzez partycypację dąży do współdecydowania o własnej przestrzeni życia oraz tworzenia rozmaitych inicjatyw obywatelskich. W oparciu o słowa Andrzeja Wojtaszaka można przyjąć, iż w przypadku Polski aktywność obywatelska w przestrzeni lokalnej jawi się w dwóch wymiarach - pierwszy dotyczy aktywności politycznej i jest stosunkowo niski, co potwierdza małe zainteresowanie wyborami lokalnymi, szczególnie do rad osiedli oraz drugi, czyli znacznie większe zainteresowanie sprawami lokalnymi w rozumieniu „małych ojczyzn”, w których mieszkańcy chcą wpływać na wygląd swoich miast, polepszać warunki życia codziennego i tworzyć specyficzną tożsamość lokalną (Wojtaszak, 2017, s. 71).

Ruchy miejskie początkowo nie wzbudzały szczególnego zainteresowania teoretyków, uważających, że są one tylko miejską odmianą dotychczasowych, klasycznych ruchów społecznych. Z czasem, zdaniem A. Domaradzkiej, intensywność i specyfika miejskiej mobilizacji stały się jednak na tyle dostrzegalne, że zarysował się nowy trend w badaniach i przyciągnął przedstawicieli takich dyscyplin jak politologia, socjologia, geografia, ekonomia czy antropologia (Domaradzka, 2021, s. 67). Ze względu na to, że jest to zjawisko relatywnie nowe, na gruncie nauk społecznych nie posiada jednej definicji, a badacze zajmujący się problematyką ruchów miejskich nieraz podkreślają, że trudne, o ile

¹⁴⁷ Aktualne uwarunkowania powodują, że konieczne jest, zdaniem Krzysztofa Łabędzia, sięgnięcie do koncepcji uwzględniającej istnienie Internetu, o której pisał przede wszystkim Manuel Castells. Powoduje to niejako modyfikację w definiowaniu ruchu społecznego i stwierdzenie, że obejmuje on realne i wirtualne sieci społeczne (wcześniej istniejące oraz wytworzone dzięki działaniom ruchu, sieci wewnątrz ruchu, sieci inkluzywne, autonomiczne, a także niemające wyrażenia zdefiniowanych granic). Umożliwia to przekazywanie informacji bez formalnego przywództwa i tworzenia organizacji oraz zwiększa możliwość uczestnictwa – Łabędź K. (2107), *Nowe ruchy społeczne w przestrzeni miejskiej (na przykładzie Krakowa)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. XXIV, nr 2, s. 190.

w ogóle możliwe, jest wypracowanie jednej uniwersalnej definicji dla opisanego tego fenomenu. W praktyce ruchy miejskie definiują się najczęściej poprzez działanie (Grzechnik, 2019, s. 78). Niemniej, na podstawie piśmiennictwa, można poczynić refleksję, iż termin „ruch miejski” stał się w publicystyce i języku potocznym szyldem, który opisuje obywatelskie zaangażowanie, inicjatywy wyborcze, a nawet każdą grupową aktywność, o ile jest ona ukierunkowana na miasto (Kowalewski, 2020, s. 43). Dodatkową komplikacją jest wprowadzany przez część autorów podział na „miejskie ruchy społeczne” (ang. *urban social movements*) i „ruchy miejskie” (ang. *urban movements*). Podział ten powstał, ponieważ prace dotyczące ruchów miejskich powstawały w pewnego rodzaju izolacji od generalnego dorobku teoretycznego związanego z ruchami społecznymi (Sowada, 2019, s. 18). Pojęcie ruchu miejskiego jest szersze (obejmuje także różnorodne, lecz szybko przemijające formy aktywności miejskiej). Miejskie ruchy społeczne charakteryzują się cechami typowymi dla ruchów społecznych (Krzysztoń, 2020, s. 96). Wydaje się, że szersze pojęcie ruchu miejskiego będzie odpowiedniejsze do zastosowania w tej pracy.

Aktywność ruchów miejskich zmierza do wyartykułowania i rozwiązania problemów pojawiających się w mieście i dotyczących jego mieszkańców. Rodzaj i zakres tych problemów jest różny i zależy zarówno od określonego czasu jak i przestrzeni. Przykładem definicji miejskich ruchów społecznych jest ta zaproponowana przez *Oxford Dictionary of Sociology*, według której są to „tworzone przez mieszkańców organizacje, których celem jest protest bądź żądanie zmian co do charakteru miejskiego otoczenia i miejskich usług” (Grzechnik, 2018, s. 88; Marshall, 1998, s. 683).

Według M. Castellsa „miejski ruch powstaje w wyniku nagromadzenia się sprzeczności strukturalnych wewnątrz systemu miejskiego” i zaliczyć do niego można zróżnicowane formy sprzeciwu. Jednak mimo znacznych różnic, jak podaje Joanna Grzechnik, ruchy miejskie charakteryzują trzy główne cechy wspólne: poczucie obywatelskości, które jest fundamentem ich autodefinicji oraz związki z miastem lub mniejszymi typami społeczności miejskich (np. z dzielnicą), lokalność oraz określone terytorium działania, a także zbieżne cele, wokół których mobilizują się działacze tego typu organizacji. Wiążą się one z konsumpcją zbiorową, tożsamością kulturową oraz zaangażowaniem politycznym. Poprawa jakości wymienionych trzech elementów życia zbiorowego stanowi o kluczowych celach działania ruchów miejskich (Grzechnik, 2018, s. 91).

Dziś ruchy miejskie (oraz społeczne ruchy miejskie) są traktowane jako jedna z form ruchów społecznych, zatem ich genezy należy poszukiwać w przemianach społecznych wywołanych dziewiętnastowieczną modernizacją i urbanizacją. Rewolucja przemysłowa,

która zapoczątkowała niepohamowany proces urbanizacji, jak każda gwałtowna zmiana przyniosła z sobą także wiele negatywnych konsekwencji. Reakcją na nie była m. in. mobilizacja w ramach ruchów społecznych (Kubicki, 2017, s. 174). Ruchy społeczne o miejskim charakterze pojawiły się, według Przemysława Plucińskiego, na scenie niezinstytucjonalizowanej polityki w Polsce relatywnie niedawno – w latach 2007-2008, a według Pawła Kubickiego w 2002 r. i wiążą się z powstaniem internetowego Forum Polskich Wieżowców. Ich historia jest więc stosunkowo krótka¹⁴⁸. Poza Polską miejskie ruchy społeczne pojawiły się znacznie wcześniej¹⁴⁹ (Kubicki, 2013, s. 27; Pluciński, 2015).

Polskie ruchy miejskie rodziły się na fali inwestycyjnej, naruszającej tkankę miejską, a w rezultacie także relacje społeczne, które w tej tkance były zawarte. Początkowo były to protesty przypominające zjawisko NIMBY¹⁵⁰. Widząc jednak, że problem ma charakter systemowy i doraźne protesty go nie rozwiążą, niektóre z protestujących grup zaczęły skupiać się w rozmaitych koalicjach. W ten sposób zaczął się tworzyć oddolny ruch społeczny zorientowany na obronę cennych miejskich zasobów, czyli ładu przestrzennego i przyrody, szczególnie narażonych na destrukcyjny wpływ sił rynkowych. W miastach, które przeżywały prawdziwy boom budowlany, konflikty dotyczące zabudowywanych terenów zielonych pojawiały się niemal w każdej ich części. Początkowo mobilizacja społeczna miała charakter lokalny i trwała najczęściej nie dłużej niż sam konflikt, który ją spowodował. Kiedy jednak zagrożone stały się te tereny, które były uważane za bezcenne przyrodniczo i rekreacyjne - jak zauważa to P. Kubicki - rozproszone dotychczas środowiska zaczęły integrować się wokół wspólnego celu. Jednym z kilku pól konfliktów o przestrzeń, który doprowadził do integracji lokalnych ruchów miejskich, były protesty w obronie zabudowy dzielnicy Sołacz w Poznaniu. Z uwagi na jej atrakcyjność położenia zaczęli się nią interesować deweloperzy, których wtargnięcie zniszczyłoby cenne przyrodniczo

¹⁴⁸ Ich korzeni można doszukiwać się, jednakże jeszcze w latach osiemdziesiątych, w działających wtedy politycznych ruchach protestu, z naciskiem na budzący się wtedy do życia w Polsce ruch (neo)anarchistyczny. Jednym z pionierów było trójmiejskie ugrupowanie nieformalne Ruch Społeczeństwa Alternatywnego (RSA).

¹⁴⁹ Pierwszym obszernym opracowaniem teorii ruchów miejskich zajął się w latach 70. XX w. Manuel Castells. Bazując na badaniach i własnych doświadczeniach uczestnictwa w ruchu oporu wobec dyktatury Franco i rewolucji lat 60. w Paryżu, w 1972 r. Castells wydał książkę pt. *The Urban Question – A Marxist Approach*. W publikacji tej autor skupił się głównie na budowaniu pojęcia socjologii miejskiej i wykazaniu, że nie należy zajmować się miastami, wyłączając pojęcie klas. Castells jako pierwszy określił miasto jako społeczny produkt, który jest wynikiem społecznego konfliktu interesów i wartości - Żakowska M. (2013), *Ruchy miejskie a tradycja ruchów społecznych*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje”, nr 3(10), s. 16.

¹⁵⁰ Zjawisko NIMBY (ang. *Not In My Back Yard*) – specyficzna kategoria protestów społecznych osób, które wyrażają swój sprzeciw wobec pewnych inwestycji realizowanych w ich najbliższym sąsiedztwie. Jednocześnie te same osoby nie zaprzeczają przy tym potrzebie realizacji tych projektów w zupełnie innym miejscu, najczęściej z dala od ich domostw. Syndrom NIMBY dotyczy w szczególności potencjalnie uciążliwych inwestycji np.: wysypisk śmieci, zakładów termicznej przeróbki odpadów, oczyszczalni ścieków.

i krajobrazowo tereny. To między innymi działania w obronie terenów zielonych postrzeganych jako cenny zasób miejski doprowadziły do zawiązania Stowarzyszenia My-Poznaniacy, które zintegrowało rozproszoną dotychczas obywatelską energię poznańskich aktywistów miejskich (Kubicki, 2017, s. 179). Organizacja ta stała się pierwszym stowarzyszeniem tego typu, startującym kilka lat później w wyborach samorządowych.

Pojawienie się spontanicznych organizacji obywatelskich w wielu polskich miastach spowodowało działania na rzecz centralizacji ruchów miejskich. W maju 2011 r. w Poznaniu odbył się I Kongres Ruchów Miejskich (KRM) zorganizowany przez Stowarzyszenie My-Poznaniacy. W trakcie jego trwania opracowano 9 uniwersalnych tez (tzw. „Tezy Miejskie”) – celów ruchów miejskich, które przybito na drzwiach wejściowych do urzędów miast w Gdańsku, Sopocie, Rumii, Poznaniu, Łodzi, Warszawie i Wrocławiu, budząc skojarzenia z aktem przybicia 95 tez przez Marcina Lutra na drzwiach kościoła zamkowego w Wittenberdze w 1517 r. Owe kongresowe tezy brzmiały następująco:

- 1) Mieszkańcy mają niezbywalne prawo do miasta;
- 2) Budżet partycypacyjny to tworzenie przez mieszkańców całego budżetu miasta. To nie tylko procedury, ale szeroki ruch społeczny;
- 3) Zagwarantowanie sprawiedliwości społecznej i przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu jest obowiązkiem wspólnoty miejskiej;
- 4) Rewitalizacja historycznych obszarów podtrzymuje tożsamość miast i jest warunkiem ich rozwoju. Nie może ograniczać się do remontów, musi być zintegrowanym działaniem wypracowanym wraz z mieszkańcami;
- 5) Dość chaosu! Kultura przestrzeni zagwarantowana ładem prawnym pozwoli na podniesienie jakości życia w mieście;
- 6) Demokracja to nie tylko wybory. Mieszkańcy mają prawo do realnego, opartego na wzajemnym szacunku, udziału w podejmowaniu decyzji o mieście;
- 7) Miasta i obszary metropolitalne powinny być zarządzane zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałania procesom suburbanizacji;
- 8) Lokalizowanie instytucji krajowych w różnych miastach sprzyja rozwojowi całego kraju;
- 9) Polskie miasta i obszary metropolitalne potrzebują wsparcia w integracji system w transporcie: kolejowego, drogowego, publicznego transportu zbiorowego, rowerowego i pieszego dla osiągnięcia celów Białej Księgi o transporcie i Karty Lipskiej (Erbel, 2014, s. 39).

Tezy te zostały rozwinięte przez IV Kongres, który odbył się w 2015 r.¹⁵¹. Nowy katalog został rozszerzony i tak oto:

- 1) Mieszkańcy i mieszkanki mają niezbywalne prawo do miasta;
- 2) Demokracja miejska to nie tylko wybory, lecz ciągła partycypacja mieszkańców w realnym podejmowaniu decyzji o mieście, oparta na edukacji obywatelskiej;
- 3) Budżet miasta musi trafnie wyrażać potrzeby i aspiracje mieszkańców, które określają oni w trakcie ciągłego, obywatelskiego dialogu;
- 4) Podstawową powinnością wspólnoty miejskiej jest opieka nad słabszymi jej członkiniami i członkami, zgodnie z zasadami społecznej sprawiedliwości;
- 5) Miasto ma wspierać lokalny biznes, który nie zawsze może konkurować z globalnymi korporacjami;
- 6) Dość umów śmieciowych – praca finansowana z miejskich środków publicznych powinna być wzorcowa pod względem warunków pracy i płacy;
- 7) Miasto ma zapewniać mieszkania dostępne dla najliczniejszej grupy przeciętnie zamożnych mieszkanki i mieszkańców – lokale komunalne oraz w budynkach prywatnych;
- 8) Jakość życia mieszkanki i mieszkańców zależy od zakresu, dostępności i poziomu usług publicznych, które ma zapewnić miasto – często nie sprzyja temu ich prywatyzacja lub komercjalizacja;
- 9) Rozwój zrównoważony wymaga ochrony środowiska, zwłaszcza środowiska przyrodniczego, którego stan jest istotnym czynnikiem kształtującym warunki życia w mieście;
- 10) Transport zrównoważony musi się opierać na wysokiej jakości systemie powszechnie dostępnej komunikacji publicznej, ruchu pieszym i rowerowym, zmniejszając rolę transportu samochodowego;
- 11) Dość chaosu! Ład przestrzenny warunkuje sprawne funkcjonowanie miasta, minimalizując konflikty interesów w przestrzeni, a troska o estetykę przestrzeni sprzyja dobrostanowi i atrakcyjności miasta;
- 12) Rewitalizacja zdegradowanych i historycznych obszarów miejskich to jedno z głównych wyzwań, przed którym stoją polskie miasta, od sprostania któremu zależy ich rozwój i podtrzymanie tożsamości;

¹⁵¹ Jak słusznie zaznacza K. Łabędź, tezy te trafnie obrazują charakter postulatów większości ruchów miejskich, ale przede wszystkim pokazują ich lewicowe nastawienie (w zdecydowanej większości), bez względu na próby odcięcia się od jakiegokolwiek ideologii podejmowane przez część działaczy miejskich.

- 13) Kultura jest podstawą i źródłem miejskiego sposobu życia;
- 14) Potrzebna jest długofalowa dekoncentracja kraju, zwłaszcza instytucji publicznych, sprzyjająca rozwojowi całości jego obszaru;
- 15) Suburbanizacja – żywiołowe rozlewanie się strefy zurbanizowanej daleko poza miasto – to destrukcyjny, patologiczny proces, który należy systemowo powstrzymać (Łabędź, 2017, s. 193).

Obecnie w Polsce można wyróżnić co najmniej kilka klasyfikacji ruchów miejskich. Marta Żukowska zakłada, że duża część owych ruchów skupiona jest w ramach Kongresu Ruchów Miejskich. Wśród podstawowych typów ruchów miejskich, w jej opinii, znajdują się:

- 1) ruchy redystrybucyjne, których celem działania jest głównie redefinicja dominującego rozumienia przestrzeni miejskich i dążenie do upowszechnienia pojmowania miasta jako środowiska opartego na dobru wspólnym, a nie środowiska będącego towarem;
- 2) ruchy obywatelskie zabiegające o rozwój demokracji miejskiej, partycypacji mieszkańców w procesie zarządzania przestrzenią miejską i stopniową decentralizację;
- 3) ruchy społecznościowe działające na rzecz rozwoju tożsamości lokalnych i autonomii kulturowych i pracują one na rzecz sąsiedztw oraz lokalnych społeczności, rozwoju kapitału społecznego i lokalnych tożsamości, partycypacji, różnych grup etnicznych, społecznych i kulturowych. Ich celem jest budowanie przestrzeni miejskiej jako sieci kreatywnej komunikacji i innowacji kulturowych;
- 4) ruchy na rzecz ekologii, które działają na rzecz środowiska naturalnego i możliwości prowadzenia zdrowego trybu życia w przestrzeniach zurbanizowanych (część z nich może być zaliczana do pozostałych typów ruchów miejskich);
- 5) ruchy o charakterze *genderowym*, które działają na rzecz równouprawnienia w zakresie prawnym i kulturowym oraz upowszechniania dostępu do różnych zasobów miejskich wszystkim grupom, uwzględniając ich potrzeby i możliwości (Żakowska, 2013, s. 17).

P. Pluciński wyróżnia trzy główne skrzydła polskich ruchów miejskich: ruchy neoanarchistyczne, lokatorskie i mieszczańskie, a zgoła inny podział przedstawia P. Kubicki, wskazując na ruchy legitymizacji, projektu i oporu (Grzechnik, 2019, s. 89).

Andrzej Wojtaszak stawia tezę, iż ruchy miejskie dążąc do zmian społecznych w mieście mogą działać na trzy sposoby:

- 1) poprzez apolityczność – apolityczny ruch społeczny wpływa na władzę poprzez jej kontrolę, nie wchodzi natomiast z nią w reakcję. Unika obecności w swym gronie polityków i urzędników. Cechuje się najczęściej niską skutecznością działania;
- 2) poprzez upolitycznianie - powstaje w sytuacji przekształcenia się ruchu w społeczny komitet wyborczy bądź miejską partię polityczną. Bierze z reguły udział w walce o władzę w rezultacie czego, po ewentualnym zwycięstwie wyborczym, nastąpiłoby „odgórne” wprowadzenie zmian społecznych;
- 3) poprzez polityczność – aktorzy ruchów miejskich obejmując stanowiska urzędników miejskich i kandydując w wyborach istniejących formacji politycznych, w wyborach samorządowych i na prezydentów miast, decydują się na działania wspomagające działania władz (Wojtaszak, 2017, s. 76).

Ruchy miejskie co do zasady odzęgają się od polityki, mimo iż nie negują całkowicie koncepcji prowadzonej polityki miejskiej¹⁵². Wyrażają sprzeciw tam, gdzie naruszane są interesy, które reprezentują. Wśród koncepcji ich egzystowania przeważa ta, mówiąca o tym, że miasto nie jest polem sporów ideologicznych, ale miejscem gdzie mieszkańcy powinni mieć zapewnioną jak najlepszą jakość usług i miejsce do życia, pracy oraz spędzania wolnego czasu (Pauksztelo, 2018, s. 109).

Ruchy miejskie po raz pierwszy w wyborach samorządowych wystartowały w 2010 r. Skutkowało to tym, że już w kolejnych wyborach samorządowych powołały koalicję pod wspólnym szyldem Porozumienia Ruchów Miejskich, tworząc komitety w jedenastu miastach¹⁵³ i wystawiając kandydatów do rad miast i dzielnic oraz na burmistrzów i prezydentów miast (Jureczko, 2018, s. 134-135).

Wojciech Pauksztelo, analizując los liderów ruchów miejskich w Polsce, zaznacza, że mimo, iż partycypują one w wyborach ledwie ponad dekadę, potrafiły niejednokrotnie wprowadzić swoich działaczy w szeregi władzy, tak na poziomie lokalnym jak i krajowym¹⁵⁴. W opinii wielu z tych „ideowców” celem nie jest przejęcie władzy, a zmiana

¹⁵² Por.: Kantyka S., Kantyka Z. (2020), *Nowe lokalne ruchy społeczne a kapitał polityczny*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 49, ss. 157-172.

¹⁵³ Mowa o Gdańsku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie, Opolu, Płocku, Poznaniu, Raciborzu, Świdnicy, Toruniu i Warszawie.

¹⁵⁴ Szerzej zob.: Pauksztelo W. (2018), *Uwagi o ideowych przesłankach działania ruchów miejskich w Polsce*, w: M. Drzonek, *Polityka w mieście*, Współdecydowanie, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, ss. 107-116; Ranke A. L. (2018), *Ruchy miejskie – między polityką partyjną a samorządnością*, w: M. Drzonek, *Polityka w mieście*, Współdecydowanie, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, ss. 117-132; Jureczko J. (2018), *Ruchy miejskie po wyborach samorządowych 2014 roku. Sukces czy porażka?*, w: M. Drzonek, *Polityka w mieście*, Współdecydowanie, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, ss. 133-148; Erbel J. (2014), *Ruchy miejskie jako nowa forma zaangażowania społecznego*, „Władza Sądzenia”, nr 4, ss. 37-47; Pluciński P. (2015),

wartości, jakimi powinni się kierować politycy (Paukštelo, 2018, s. 114-116). Sukcesem dla działaczy miejskich nie jest i nie powinna być wygrana w wyborach, ale zmiana języka w dyskusji o mieście i jego konkretnych problemach, np. polityce mieszkaniowej, zanieczyszczeniom środowiska czy polityce transportowej.

3. Jednostki samorządu terytorialnego w procesie metropolizacji

Były, wieloletni burmistrz Stuttgartu, Wolfgang Schuster, a zarazem działacz obywatelski i miejski demokrata, zwracający uwagę na to, jak bardzo współpraca między miastami zwiększa lokalną demokrację, powiedział pewnego razu: „Nie jesteśmy wyspą, potrzebujemy silnego lobby na rzecz silnych systemów samorządowych. Miasto to nie wyspy, musimy działać w ramach sieci, by nasze potrzeby i żądania stały się zrozumiałe (...) musimy uczyć się od siebie nawzajem” (Barber, 2014, s. 23). Tradycja metropolitalna wpisuje się w szerszą dyskusję na temat reform samorządu terytorialnego, jaka toczyła się w różnych krajach, w różnym czasie w XX w. Ważne w tej dyskusji jest pytanie o wielkość samorządowych jednostek, która będzie optymalna tak dla efektywności dostarczania usług, jak też dla rozwoju demokracji lokalnej (Lackowska, 2009, s. 54).

Obszary metropolitalne tworzą złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych - gmin, miast, powiatów – oraz wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej. Ich rozwój polega na funkcjonalnym włączaniu się nowych terenów oraz stopniowym zagęszczaniu się obszaru centralnego w wyniku rosnących obrotów gospodarczych i liczby miejsc pracy. Skala i znaczenie tych zjawisk dla państwa wymuszają zastosowanie odpowiednich metod integracji zarządzania aglomeracją. Skala jej jest zmienna – różne zjawiska, a co za tym idzie także zadania publiczne, występują w różnym zasięgu terytorialnym. Oznacza to, że integracja zarządzania powinna przyjąć w miarę możliwości elastyczną formę. Trzeba więc brać pod uwagę, dla jakich zadań publicznych wystarczy dobrowolne lub nawet stymulowane ustawowo współdziałanie istniejących jednostek samorządu terytorialnego, a dla jakich potrzebne byłoby utworzenie specjalnej władzy metropolitarnej (Dolnicki, 2020b, s. 293-294). Samorząd terytorialny na obszarach metropolitalnych powinien być wyjątkowo aktywny, pełnić rolę inicjatora i koordynatora przedsięwzięć, które prowadzić będą do pożądaných zmian w strukturach

Im lepiej, tym gorzej albo widmo kryzysu miejskich ruchów społecznych?, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1, ss. 409-423; Śpiewak J. (2016), *Ruchy miejskie: w stronę polityki*, „Zoon Politikon”, nr 7 i inni.

społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Zmiany te powinny być efektem całościowego myślenia o rozwoju obszaru metropolitalnego, przełożonego na język strategii rozwoju (Grochowski, 2009, s. 74).

Dla oceny wartości współczesnych metropolii ważne są z jednej strony takie parametry jak liczba mieszkańców czy PKB, z drugiej jednak powiązania sieciowe z innymi miastami w systemie europejskim i światowym. Jak podkreśla R. Kmiecik, funkcję metropolitalną określa przede wszystkim udział w sieciach powiązań o charakterze krajowym i międzynarodowym w wielu obszarach, np.: transportu, gospodarki, nauki, kultury czy polityki. Miernikami metropolitalności są natomiast, np. połączenia lotnicze, przepływy finansowe między przedsiębiorstwami, zagraniczne kontakty naukowe bądź powiązania instytucjonalne. W związku z tym pojawia się refleksja nad znaczeniem samorządu terytorialnego w procesie rozwoju metropolitalnego oraz charakteru jego relacji z otoczeniem społecznym. Ważne jest tutaj, bez wątplenia, wskazanie na zmodyfikowaną rolę samorządu terytorialnego w systemie wieloszczeblowego zarządzania (Kmiecik, 2018, s. 113). Każde duże miasto jest bowiem elementem większej całości funkcjonalnej i przestrzennej. Otoczone jest wokół (z reguły) jednostkami osadniczymi o różnorodnym charakterze, z którym w naturalny sposób wchodzi w wielostronne interakcje. Jednostki te wraz z miastem centralnym (lub kilkoma miastami o równorzędnym charakterze) tworzą wewnętrznie powiązany miejski zespół funkcjonalny. Twór taki występuje obiektywnie, bez względu na to, czy znajduje właściwe odwzorowanie w sferze ustrojowej zarządu lokalnego i w siatce podziału administracyjnego. Będąc obiektywnie istniejącym systemem funkcjonalnym, zespół ten wymaga prowadzenia stosownej polityki, eliminującej zjawiska negatywne i koordynującej rozwój całego układu przestrzennego.

Zdaniem B. Dolnickiego „polityka taka może być realizowana w ramach różnych modeli zarządu obszarów metropolitalnych, a wybór takiego modelu zależy zawsze od konkretnych uwarunkowań występujących w danym państwie – prawnych i ustrojowych, politycznych, kulturowych, historycznych itp. Region miejski podlega przy tym własnym regułom rozwoju, które winny być uwzględniane przy konstruowaniu systemu zarządzania”. Wielowątkowość podejścia do zbudowania modelu zarządzania aglomeracją miejską, a dalej metropolii wynika ze splotu zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych, które mają w tym wypadku charakter równoczesnych i wzajemnych oddziaływań. Na takim obszarze funkcje lokalne, zawsze podstawowe dla składowych jednostek administracyjnych, a przede wszystkim dla poszczególnych jednostek

osadniczych o charakterze zurbanizowanym bądź „wiejskim”, scalają się z funkcjami metropolitalnymi rangi krajowej lub międzynarodowej (Dolnicki, 2020b, s. 292-293).

Zróżnicowania funkcjonalno-przestrzenne i społeczno-ekonomiczne obszarów metropolitalnych, a także specyficzne rozwiązania systemowe, regulujące relacje między jednostkami administracyjnymi, nie pozwalają na wyróżnienie jednego, idealnego modelu zarządzania bądź jednoznaczne stwierdzenie, który model bliski jest optymalnego (Grochowski, 2009, s. 82). Tomasz Kaczmarek zaznacza jednak, że opracowanie paradygmatu zarządzania jest szczególnie istotne w odniesieniu do zadań, które:

- 1) w sytuacji współdziałania mogą przyczyniać się do lepszego, bardziej efektywnego świadczenia usług (np. wspólne zarządzanie usługami społecznymi o ponadlokalnym znaczeniu),
- 2) wymagają kooperacji z uwagi na sieciowy lub ciągły przestrzennie charakter zjawisk (np. transport publiczny, planowanie przestrzenne),
- 3) poprawiają skuteczność działań wraz z powiększaniem się terytorium (np. promocja turystyczna, inwestycyjna),
- 4) wynikają z zasady solidarności, tj. podziału kosztów, odpowiedzialności między jednostkami, których mieszkańcy korzystają z określonych usług (największe znaczenie ma to na obszarach metropolitalnych, gdzie mieszkańcy strefy podmiejskiej korzystają z usług świadczonych przez instytucje miasta centralnego) (Kaczmarek, 2019, s. 4-5).

Od końca XIX w. niezgodności występujące na terenach zurbanizowanych postrzegano jako problem. Podejmowano wtedy próby dostosowania struktur administracyjnych do ciągle rozrastającego się obszaru miejskiego. Według M. Lackowskiej pierwszą próbą poskromienia miasta rosnącego w potęgę była konsolidacja przeprowadzona przez aneksację lub przynoszącą taki sam efekt amalgamację jednostek administracyjnych. Ta pierwsza zakłada dominację jednego samorządu, z reguły miasta centralnego, a amalgamacja wskazuje na proces łączenia jednostek administracyjnych na równych prawach. Te dwa rozwiązania nadały kierunek debacie, która trwa do dziś, a znajduje kontynuację szczególnie w środowisku polskich polityków i akademików. Chodzi tu o polemikę nad tradycją reformy metropolitalnej (w starszej wersji zakładającą, że istnienie w regionie miejskim wielu niezależnych jednostek administracyjnych stanowi znaczne utrudnienie organizacyjne i funkcjonalne dla całego regionu) oraz teorii wyboru publicznego (zakładającą, że istnienie wielu lokalnych samorządów na obszarze metropolitalnym jest cechą pozytywną, a zmiany proponowane przez reformistów nie

są korzystne ani dla całego obszaru, ani dla poszczególnych podmiotów, które go tworzą). Do najważniejszych tematów, w ramach debaty, należą: kwestia zapewnienia wszystkim mieszkańcom obszaru metropolitalnego dostępu do usług komunalnych takiej samej jakości, a także umożliwienie funkcjonowania demokracji lokalnej na odpowiednim szczeblu (Lackowska, 2009, s. 58-60).

Mirosław Grochowski przedstawia następujące modele struktur zarządzania obszarem metropolitalnym: zintegrowany i zdecentralizowany. Model zintegrowany bazuje na założeniu, że współpraca między jednostkami samorządu jest możliwa i wskazana. W rezultacie przynosi ona więcej korzyści tymże jednostkom, indywidualnie i całemu obszarowi, niż rywalizacja między nimi. W modelu tym kwestie rozwoju gospodarczego postrzegane są w skali ponadlokalnej. Podobnie podchodzi się do tworzenia i funkcjonowania sprawnej administracji, której celem jest m.in. koordynacja działań prorozwojowych, mających prowadzić do harmonii w rozwoju i kształtowaniu się ładu przestrzennego w skali ponadlokalnej. Problemem, który niejako wpisany jest w ten model, jest kwestia minimalizacji strat na jakie narażone są jednostki samorządu terytorialnego na skutek konieczności rezygnacji z działań, których jedynym beneficjentem będą one same, a które to działania mogą mieć negatywne skutki uboczne dla innych jednostek samorządu. Model zintegrowany stwarza szanse lepszego wykorzystania efektu aglomeracji. Model zdecentralizowany natomiast podkreśla znaczenie rywalizacji między jednostkami samorządu terytorialnego. Rywalizacja jest stymulatorem zmiany w jednostkach i całym układzie. Efektywność działania pojedynczych jednostek administracyjnych sprzyja sprawności funkcjonowania całego układu.

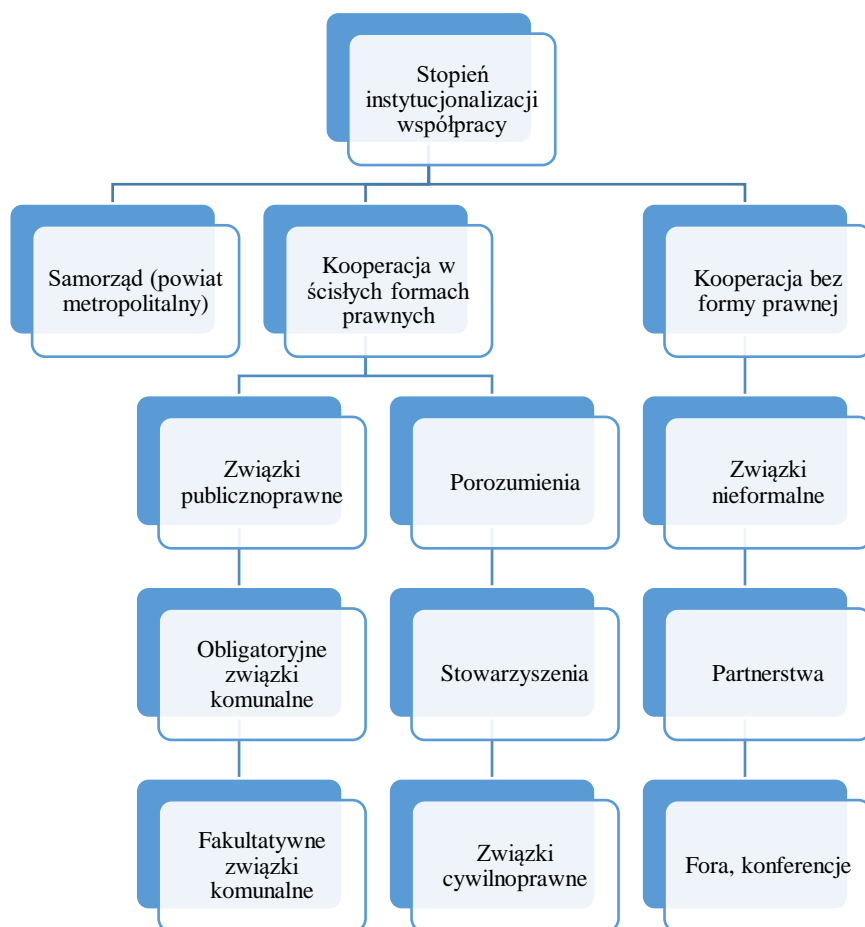
Porównując oba modele, można stwierdzić, że poza podstawowymi założeniami różni je przede wszystkim sprawa podejścia do sąsiedztwa. Współcześnie bezpośrednie sąsiedztwo staje się coraz mniej znaczące, a dostępność dóbr i usług nie zależy od lokalizacji ich wytwórców. Relacje w ramach regionów i między nimi zależą coraz bardziej od tego, w jakim stopniu region włączony jest w gospodarkę światową. Tym samym jednak reguły rozwoju zrównoważonego narzucają konieczność uwzględniania w strategiach i planach uwarunkowań wynikających z sąsiedztwa. A to bezpośrednio przekłada się na konieczność współpracy z sąsiadami (Grochowski, 2009).

Zarządzanie metropolitalne realizowane jest w różnorodnych formach organizacyjno-prawnych i w zróżnicowanych ramach przestrzennych. Według T. Kaczmarka integracja zarządzania na obszarach metropolitalnych przyjmuje cztery podstawowe formy, które

odpowiadają pojęciu silnego i słabego stopnia integracji metropolitalnej, bądź też słabej lub silnej instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych:

- 1) tworzenie kolejnego szczebla administracji terytorialnej, poprzez nadanie obszarom metropolitalnym specjalnego statusu jednostki samorządowej (*metropolitan: district, county, metropolregion*, powiat metropolitalny),
- 2) zawiązanie korporacji terytorialnej miasta z otoczeniem w celu wykonywania wspólnych zadań w określonej, obligatoryjnej formule prawnej (m. in. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia),
- 3) oddolne kształtowanie metropolitalnego obszaru współdziałania, poprzez fakultatywne związki komunalne, porozumienia i kontrakty terytorialne jednostek tworzących obszar metropolitalny (np. metropolie francuskie, związki ZIT w Polsce),
- 4) powoływanie niesformalizowanych lub słabo ukonstytuowanych struktur współdziałania, pełniących rolę informacyjną lub koordynacyjną (np. fora, konferencje, gremia konsultacyjne), na ogół w pierwszej fazie integracji metropolitalnej.

Rysunek 3. Formy integracji metropolitalnej



Źródło: Kaczmarek T. (2019), *Obszary metropolitalne – przesłanki i formy integracji zarządzania*, „Przegląd Planisty”, nr 3, s. 5.

Niestety jak pokazuje dzisiejsza praktyka, co już kilkanaście lat temu słusznie zdiagnozowali T. Marszał i T. Markowski, „wobec istniejących konfliktów, często sprzecznych interesów jednostek terytorialnych i użytkowników przestrzeni, dowolne kształtowanie systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi w warunkach polskich nie zabezpieczy właściwego funkcjonowania tych obszarów, zaś lokalne wypracowanie racjonalnego modelu zarządzania nie wydaje się możliwe w perspektywie najbliższych dziesięcioleci”. Podobnie do tematu podchodzi A. Kołomycew, która uważa, że stworzenie funkcjonalnego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi napotyka trudności, które wynikają z ciągle krótkiego okresu funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz tworzącego się dopiero społeczeństwa partycypacyjnego. Wśród głównych problemów porozumienia wlicza się: brak wzajemnego zaufania podmiotów na szczeblu lokalnym,

niewielką pomoc władz centralnych oraz brak faktycznego przywództwa lokalnego – brak przygotowania i kompetencji, częste rotacje na stanowiskach, zabieganie przez lokalnych liderów o partykularne interesy (przez co mieszkańcy jednostek lokalnych nie czują wobec nich szacunku) oraz coraz większe upolitycznienie władz miast (Kołomyce, 2012, s. 187). Polska stanowi niestety przykład kraju, w którym bierność kolejnych rządów, a nawet bojkotowanie przez odpowiedzialne organy oczywistych potrzeb społecznych, zatrzymuje rozwój wielkich miast. Faktem jest także, co pokazują doświadczenia międzynarodowe, że udana współpraca pomiędzy samorządami lokalnymi, wchodzącymi w skład obszaru metropolitalnego, dość rzadko pojawia się spontanicznie. Na ogół wymaga ona interwencji płynących z centrum (Grochowski, 2009, s. 84).

Mariusz Korobłowski podnosi, że nawet mimo wprowadzenia ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim wątpliwości może budzić kwestia, czy ów związek stanowi jedną z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w celu wykonywania zadań publicznych na rzecz innych mieszkańców czy też bywa, że interesy każdego z podmiotów wchodzących w jego skład różnią się od siebie zbytnio, a nawet są ze sobą sprzeczne¹⁵⁵.

Górnośląski Związek Metropolitalny nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Jak słusznie zauważa B. Dolnicki ta forma rozwiązywania problemów metropolitalnych nie sprawdziła się z uwagi na ograniczenia prawne dotyczące związków komunalnych oraz z powodu specyfiki i struktury Aglomeracji Górnośląskiej. Za najważniejsze ograniczenia prawne można uznać: brak stabilnego źródła dochodów, sposób wyboru władz związku, brak możliwości współpracy z jednostkami samorządowymi innych szczebli, brak możliwości planowania i prowadzenia inwestycji o znaczeniu metropolitalnym. Problemy strukturalne wynikają z braku silnego miasta centralnego i sąsiadowania ze sobą kilkunastu ośrodków miejskich o porównywalnym potencjale. Struktura Aglomeracji Górnośląskiej

¹⁵⁵ Bazując na art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, związek metropolitalny tworzony jest na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów wydawanego na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, sporządzony na podstawie wniosku rady miasta Katowice o utworzenie związku metropolitalnego. Rozporządzenie to ustala obszar oraz granice związku przez wskazanie gmin wchodzących w jego skład. Bez wątpienia to właśnie Rada Ministrów działając na podstawie wniosku ministra określa, które gminy będą wchodzić w skład związku metropolitalnego. Z art. 7 ust. 4 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim wynika dopuszczalność włączenia do związku nawet tych gmin, które nie były zainteresowane uczestnictwem. Nie przewidziano jednak żadnych możliwości prawnych wystąpienia ze związku metropolitalnego. Czynniki, o których tutaj mowa, wskazują więc na przymusowy, a nie dobrowolny charakter związku metropolitalnego (Korobłowski M. (2018), *Koncepcja poprawy jakości życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Metropolii Silesia*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 56 (4/2018), ss. 313–322).

proceeds to an unending competition between neighboring municipalities. It turned out that the mere establishment of a metropolitan union and the creation of a development strategy are not sufficient. Necessary are: a good legal instrumentarium, appropriate financing principles and an efficient management apparatus. The legal instrumentarium is an appropriate law, the key one at the current legal state. This is therefore a basic way, by which a possible integration of different systems can be achieved in a lasting and balanced way (Dolnicki, 2020b).

The truth is that the realization of undertaken tasks, as a rule, takes place within the limits of a concrete municipality, which requires from municipal authorities the development, adoption and implementation of an appropriate spatial policy. The scope of activities, which for the development of their own municipality must be undertaken by municipal authorities, on the one hand depends on the budgetary resources, on the other on the structure of budgetary expenditures, which does not always correspond to the needs, but often to the tasks imposed on municipalities.

In accordance with this, as J. Parysek states, it can be said that Polish municipalities in most cases have modest budgets, which make it difficult to solve not only the most pressing needs in the area of municipal infrastructure, municipal property, municipal safety, improvement of the environment, improvement of public institutions. In the municipal context and the development of a metropolitan area, the basic elements are: municipal budget, social-economic development strategy, spatial policy and promotional-marketing activities (Parysek, 2005, p. 139). Fortunately, as I. Lipowicz says, „the witness of the great strength of the Polish municipality, and especially of the metropolitan – large cities waiting for their own legal form – is the independent initiation of innovation and the creation of a legal framework for the innovative activity of residents, their organizations” (Lipowicz, 2020, p. 12).

The doctrine of administrative law is in agreement with the experience of the territorial municipality after more than thirty years: in Poland the lack of a proper legal basis for the development of large cities is a dangerous obstacle to progress. At this point it should be noted that, to the greatest extent, the development of the agglomeration of the Silesian and the Three-City, but also e.g. Krakow, Poznan, Lodz, Wroclaw and Lublin. For a long time there was a belief that a functional cooperation will be sufficient, especially in the case of neighborhood cooperation, great hopes were placed in municipal unions and in municipal agreements. It cannot be said that Polish municipalities and the authorities of them neglected this possibility. The basic problem turned out to be the lack of differentiated financial sources. In the case of chronic underfinancing of territorial municipalities in Poland the expectation is that from the tight budget reserves will be differentiated.

finansowe na współpracę w ramach aglomeracji czy metropolii, okazały się złudne. Największym poligonem badawczym w zakresie tego, czy można zrezygnować ze szczególnej formy organizacji aglomeracji, stała się Warszawa - długie lata eksperymentów z formą organizacyjną, z optymalnym ustrojem Warszawy wciąż nie zostały zakończone. Konieczne okazało się wyodrębnienie wspólnych zadań aglomeracji, w tym przypadku z dodatkowym predykatem „stołeczne” oraz zapewnienie prawnych form przeprowadzania procesu decyzyjnego w kwestiach łączących poszczególne dzielnice. Otwartym polem dyskusji jest dalej niska samodzielność poszczególnych dzielnic i to, w jakim zakresie hamuje to dalszy rozwój stolicy Polski (Tamże, s. 14-15).

Podsumowując rozważania, można stwierdzić, że rozwiązania tego typu są z pewnością godne uwagi, jednak, aby dokonała się zmiana w sposobie zarządzania, niezbędne będzie wykorzystanie odpowiednich instrumentów prawnych i finansowych, które są konsekwencją wprowadzanych ustawowo rozwiązań. W ciągu ostatnich dwóch dekad stało się oczywiste, iż duże miasta w Polsce potrzebują nowych, innowacyjnych podstaw prawnych, większej swobody w organizacji swojego ustroju, eksperymentów organizacyjnych oraz możliwości realizacji nowych zadań przekształcających je w miasta inteligentne i świadome swojej pozycji. Niezwykle ważna w tym kontekście będzie również partycypacja społeczna i obywatelska w całym systemie zarządzania publicznego.

4. Miasta trzeciej generacji

Zanim przeanalizowane zostaną nowe formy partycypacji w procesie rozwoju metropolitalnego przy wsparciu samorządu terytorialnego, wskazane wydaje się zaprezentować kilka uwag dotyczących pewnych trendów dotyczących rozwoju miast i metropolii osadzonych w perspektywie *governance*.

Myślenie o przyszłości miast przez pryzmat nowoczesnych technologii to zdaniem znacznej grupy badaczy podejście historyczne (Mincewicz i Gawroński, 2021). Rozwój koncepcji *smart city* na przestrzeni lat uległ stopniowej, acz znacznej ewolucji. Była ona związana przede wszystkim z wykorzystaniem nowych rozwiązań w procesie zarządzania informacjami i danymi tak, aby zoptymalizować wysokiej jakości usługi publiczne oferowane mieszkańcom miast (Augustyn, 2020, s. 89). Miasta są bowiem „inteligentne” pod różnymi względami. Środowiska i populacje miejskie nieustannie dostosowują się do zmieniających się warunków, włączając nowe technologie i nieustannie opracowując

zasady i normy społeczne w tym zakresie. Miasta jako centra gospodarki opartej na wiedzy i centra innowacji przyciągają kreatywne talenty, co oznacza, że ludzie, którzy je tworzą, powinni być również wysoce inteligentni. Jednak określenie miasta jako „inteligentnego” jest przede wszystkim wyborem politycznym i ideologicznym. Termin „miasto inteligentne” implikuje hierarchię, w której niektóre miasta są postrzegane jako „mądrzejsze” niż inne i stanowi sam w sobie cel ich rozwoju (Halegoua, 2020, s. 25-26).

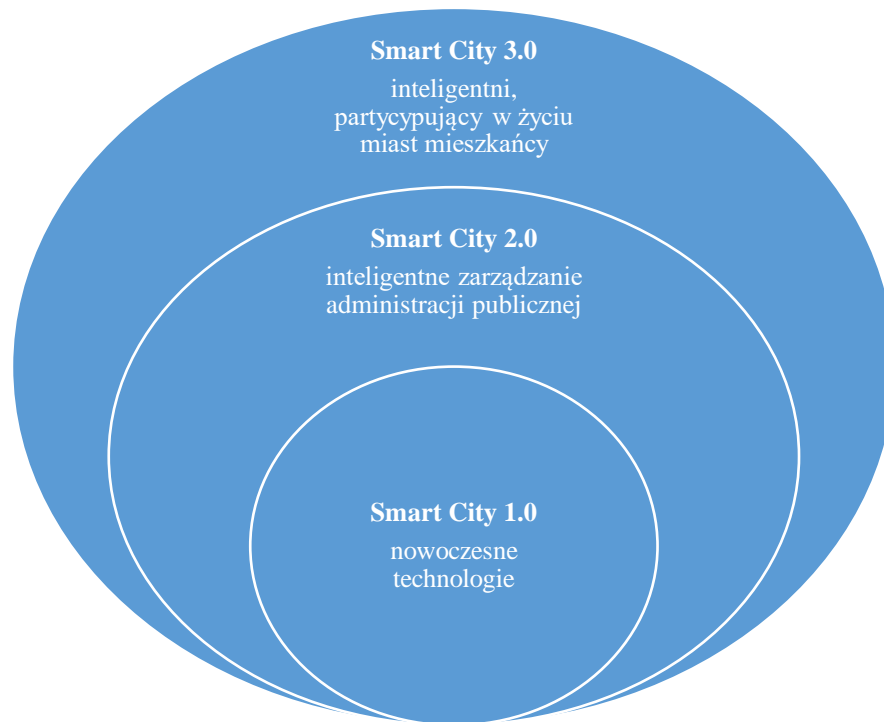
Boyd Cohen, badacz tematyki *smart city*, przyglądając się inicjatywom inteligentnych miast na całym świecie, doszedł do wniosku, że można wskazać trzy rodzaje podejścia miast do korzystania z nowoczesnych technologii – w zależności od podmiotu inspirującego takie działania. Miasta mogą być napędzane: aktywnością firm technologicznych, działaniami władz i wreszcie z inicjatywy i z zaangażowaniem mieszkańców (Dominiak, 2016). Według B. Cohena można dziś więc wyróżnić trzy generacje¹⁵⁶ inteligentnych miast, co obrazuje grafika poniżej:

- 1) *Smart Cities* 1.0 inspirowane dostępnymi technologiami;
- 2) *Smart Cities* 2.0 z decydującą rolą administracji publicznej;
- 3) *Smart Cities* 3.0 oparte o twórcze zaangażowanie mieszkańców.

¹⁵⁶ Według niektórych badaczy istnieje także generacja 4.0 *smart cities*, silnie związana z nową rewolucją przemysłową, zdominowaną przez roboty, sztuczną inteligencję, nanotechnologię, Internet rzeczy i pojazdy autonomiczne. Standardem dla obywateli jest życie osadzone w zrównoważonym rozwoju (w badaniach ESI Thoughtlab przeprowadzonych w 2019 r. Sarah Wray nazwała dwadzieścia globalnych miast „Cities 4.0”). Są to miasta, które są zaawansowane zarówno pod względem postępu w inicjowaniu celów zrównoważonego rozwoju ONZ, jak i skutecznego wdrażania technologii i danych cyfrowych. Te miasta to: Aarhus, Ateny, Baltimore, Barcelona, Berlin, Birmingham, Boston, Kopenhaga, Helsinki, Londyn, Los Angeles, Madryt, Moskwa, Nowy Jork, Orlando, Paryż, Filadelfia, Singapur, Tallinn i Wiedeń) – Makiela Z. J., Stuss M. M., Mucha-Kuś K., Kinelski G., Budziński M., Michałek J. (2022), *Smart City 4.0: Sustainable Urban Development in the Metropolis GZM*, „Sustainability”, nr 14(6), s. 3.

Przyjmuje się, że nie jest konieczne, aby osiągać po kolei poszczególne poziomy dojrzałości. Jak zauważa Aleksander Orłowski, istnieją przykłady miast, które zaczynają od etapu 2.0 i niejednokrotnie na nim kończą swój rozwój, bądź zaczynają od fazy 1.0, a następnie przenoszą się do fazy 3.0 – Orłowski A. (2019), *Model gotowości procesowej urzędu miejskiego dojścia do smart city*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa, s. 97.

Rysunek 4. Trzy generacje inteligentnych miast



Źródło: opracowanie własne

Pierwszą fazę rozwoju inteligentnych miast stanowiła faza Smart City 1.0. W przypadkach właściwych tej generacji to przede wszystkim twórcy technologii agituja władze miejskie do adaptowania ich rozwiązań. Motywacją do takich ofert często jest chęć testowania nowych produktów i technologii tak, by potem móc wprowadzić je na rynek komercyjny. Zdarza się, że firmy kreują popyt wśród miast, bez zwracania uwagi czy proponowane technologie są tym miastom rzeczywiście potrzebne i czy zapewniają optymalny sposób rozwiązania danego problemu. Władze samorządowe natomiast zmierzają do maksymalizacji korzyści z zastosowania technologii w celu poprawy jakości życia społeczności lokalnych. Po wielokroć okazuje się, że miasta nie są ostatecznie przygotowane do właściwego wykorzystania takiej technologii ani oceny, jak wpływa ona na życie mieszkańców (Sobolewski, 2020, s. 2). Oparcie wizji strategicznej na modelu biznesowym niesie ze sobą w dalszej kolejności zagrożenie związane z mobilnością kapitału, który może szybko napłynąć i odpłynąć (Laska, 2017, s. 18). Co więcej, na istotny aspekt zwraca uwagę Jose Lugo Santiago. Według niego w miarę rozprzestrzeniania się technologii, jej właściciele zaczęli coraz więcej wiedzieć o obywatelu i państwie,

co doprowadziło do tego, że część międzynarodowej społeczności zaczęła się martwić, w jaki sposób informacje o nich są wykorzystywane. Nie jest w końcu tajemnicą, że dostęp do informacji może dziś generować ogromne zyski. Zachwiało to na jakiś czas zaufaniem pomiędzy tymi trzema podmiotami (Lugo Santiago, 2020, s. 36).

Zdaniem Anny Augustyn Smart City 1.0, kultywujące filozofię miasta, które w przyszłości jest sterowane i napędzane przez sektor prywatny, gubi najważniejszy sens funkcjonowania, czyli relacje i interakcje pomiędzy miastem a mieszkańcami (Augustyn, 2020, s. 91). Jeśli implementowanie koncepcji *smart* ma pociągać za sobą faktyczne powiększanie potencjału inteligencji miasta, to wymagana jest znaczna ostrożność przy jej projektowaniu i wdrażaniu. Artur Laska stoi na stanowisku, iż nieuwzględnienie kontekstu społeczno-kulturowego prowadzi do tego, że nie da się wskazać katalogu uniwersalnych i trwałych korzyści z wdrażania tejże wizji miasta, a co za tym idzie jej proinnowacyjnego charakteru (Laska, 2017, s. 20).

Jeszcze kilka lat temu idea *smart city* budowana była wokół technologii przydatnych miastom, choć o tym co ma taką rolę pełnić, decydowały najczęściej korporacje. Po czasie dominacji prywatnych koncernów przyszła kolej na przejmowanie inicjatywy w tym zakresie przez włodarzy miast, co wiązało się z płynnym przejściem do kolejnej generacji, czyli Smart City 2.0.

Faza ta stoi pomiędzy wizją technokratyczną miasta a modelem aktywnych obywateli. W opinii B. Cohena na tym poziomie to miasto jest liderem zmian i staje się partnerem dla dostawców technologii. Burmistrzowie/prezydenci miast mają własną wizję rozwoju i analizują, jakie inteligentne rozwiązania mogą im pomóc w jej adaptacji. W sposób dużo bardziej świadomy niż w przypadku Smart City 1.0 korzystają z tego, co oferują firmy technologiczne i wymagają rozwiązań zdefiniowanych i udokumentowanych problemów, które mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania miast i komfortu życia ich mieszkańców. Władarze miejscy myślą częściej nie tyle o posiadaniu najnowszych gadżetów, ale przeważnie o realnych efektach ich wdrożeń. Zachodzi tu jednak niebezpieczeństwo związane z tym, że władze miast nie będą w stanie rozpoznać wszystkich potrzeb społeczności miejskich i odgórnie będą sterować wdrażaniem wizji *smart city* (Rudewicz, 2019, s. 199).

Innym istotnym wyzwaniem dla sukcesu miast 2.0 jest istnienie przepaści cyfrowej. Nie każdy mieszkaniec miasta „jest *online*”, a nawet nie każdy chce być. Osoby, które nie są przyzwyczajone do korzystania z Internetu, będą miały trudności z korzystaniem z tych

usług. Zaskakujące może być to, że niemal w każdym mieście istnieją obszary wykluczenia cyfrowego, które uniemożliwiają ludziom dostęp do korzyści płynących z inteligentnego miasta (*Smart cities. The impact of technology on where we live, work and play*, 2020).

Najbardziej dojrzałą generacją do wdrażania w życie koncepcji *smart city* jest dziś generacja 3.0, nazywana także w literaturze *Human Smart Cities*¹⁵⁷ bądź *Sharing Smart Cities* (Augustyn, 2020, s. 92). Opiera się ona na inicjatywie lokalnych władz, firm technologicznych oraz obywateli. Ostatnia z wymienionych grup ma mieć największy wpływ na rozwój danego regionu, co ostatecznie powinno przełożyć się na wyższy poziom życia oraz szybsze wprowadzanie innowacji. Jak bowiem podkreślają autorzy „Ekspertyzy nt. *smart cities*” „inteligentne miasta są wspólnymi przedsięwzięciami mieszkańców, władz, lokalnych przedsiębiorców oraz innych instytucji wykorzystujących bogactwo różnorodności ról, w jakich występują. Miasta przyszłości nie stworzy się jedynie przez wszczęcie w jego przestrzeń innowacyjnych systemów. Rozwiązania inteligentne muszą współgrać z potrzebami użytkowników miasta” (Czupich i in., 2015, s. 10).

Inteligentne miasto trzeciej generacji realizuje się w nurcie *participatory governance* (poprzez partycypację i konsultację obywatelską) – wykorzystując i rozwijając znane już projekty, takie jak np. budżet obywatelski i konsultacje społeczne na różnych poziomach samorządu. Przedsiębiorstwa, które konkurują ze sobą na rynku, ale i instytucje publiczne, muszą wykazywać się większą kreatywnością, jeśli chcą nadażyć za oczekiwaniami coraz lepiej wykształconych i inteligentnych obywateli.

Jak zauważają B. Tundys, K. H. Bachanek i E. Puzio „, na poziomie Smart City 3.0. pojawia się projekt, określany terminem *Citizen-co-creation*, w którym rolę równorzędnego dla władz miejskich partnera w kreowaniu inteligentnej przestrzeni miasta odgrywają [właśnie] obywatele” (Tundys, Bachanek, Puzio, 2022, s. 90). Często jednak inteligencję mieszkańców traktuje się jako zasób kłopotliwy. Dla decydentów coraz lepiej wykształcony obywatel stanowi wyzwanie, gdyż zauważa, że standardy działania władz w mieście, w którym żyje, są niewystarczające.

Wielowymiarowe procesy społeczne, gospodarcze i kulturowe ostatnich lat doprowadziły do wzrostu podmiotowości obywateli i ich większego zróżnicowania, co przekłada się na znacznie szerszą niż dotychczas paletę oczekiwań wobec władz. Dlatego

¹⁵⁷ Koncepcja *Human Smart Cities* nawiązuje w całości do wiedzy i sposobu jej wykorzystywania w inteligentnym zarządzaniu miastem – por.: Raczek M., Wrana K. (2022), *Inteligentne zarządzanie miastami i gminami Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – analiza wskaźnikowa i typologia*, w: Z. Makiela, K. Mucha-Kuś, G. Kinelski, *Koncepcja smart city i potencjały 4T. Inteligentne zarządzanie miastami Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, Akademia WSB, Dąbrowa Górnicza, ss. 43-68.

też - podkreśla A. Laska - dyskusja o *smart city* nie może dotyczyć wyłącznie technologii i infrastruktury technicznej, ale - co najważniejsze - wszelakich form usprawnienia dialogu między bezpośrednimi decydentami a mieszkańcami, i służyć jednocześnie budowie kolejnych mechanizmów współdecydowania (Laska, 2017, s. 21). Ponadto w cohenowskiej generacji Smart Cities 3.0 poza partycypowaniem znaczącą rolę odgrywają projekty o charakterze społecznym, równościowe, z zakresu inkluzji społecznej itp. Odpowiednie miejsce w tej koncepcji ma również ekonomia współpracy (Rudewicz, 2019a, s. 156).

Na pojawiające się często w dyskusji publicznej pytanie co do przyszłości miast: "które miasto w Polsce jest najnowocześniejsze?", eksperci rzadko wskazują konkretny samorząd, skupiając się na naocznych, dobrych praktykach w wybranych obszarach. Takich nie brakuje i szczęśliwie pojawia się ich coraz więcej. Sprawdzone pomysły i ich finalizacje są z kolei inspiracją dla kolejnych miast i gmin (Mincewicz i Gawroński, 2021). Wydaje się, że dziś zdecydowana większość z polskich miast wpisuje się w model Smart City 2.0¹⁵⁸. Można jednak wskazać też miasta, które aspirują do awansu do ligi miast inteligentnych trzeciej generacji. Wśród nich, za Bartoszem Dominiakiem, można wyróżnić np.: Warszawę, Katowice, Wrocław, Łódź, Słupsk, Gdynię, Rzeszów, Lublin¹⁵⁹ i inne miasta, które starają się angażować mieszkańców w realizację projektów *smart city* (Dominiak, 2015).

Wydaje się, że zainteresowanie ostatnim z omawianych kierunków rozwoju – miast 3.0 będzie coraz większe. Postawienie na same technologie jest wprawdzie prostszą ścieżką rozwoju, jednak wraz z rosnącą świadomością na temat miast inteligentnych, wzmagającym się zainteresowaniem ze strony mieszkańców oraz opracowywanymi strategiami w tym zakresie przez władze lokalne i centralne, zdominowanie miast przez Smart City 3.0 jest przypuszczalnie tylko kwestią czasu. Udział społeczeństwa w budowaniu inteligentnych miast nie następuje samoistnie, ale jest konsekwencją wielu zmian zachodzących w świecie, m. in. błyskawicznego rozwoju Internetu i mediów społecznościowych czy coraz szerszego i niemal nieograniczonego dostępu do informacji. Bez wiedzy na temat preferencji mieszkańców trudno będzie samorządom skonstruować ofertę usług publicznych dostosowaną do rzeczywistych potrzeb zarządzanej przez nich wspólnoty.

¹⁵⁸ Podobnego zdania jest B. Cohen, który twierdzi, że większość miast na świecie realizujących *smart* projekty należy współcześnie do generacji 2.0 – Cohen B. (2015), *The 3 Generations of Smart Cities*, <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities>, data dostępu: 7.07.2022.

¹⁵⁹ Por.: Czupich M., Ignasiak-Szulc A., Kola-Bezka M. (2015), *Ekspertyza nt. smart cities*, Projekt systemowy „Dobre prawo-sprawne rządzenie”, Toruń; Krysiński P. (2020), *Smart city w przestrzeni informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 269-273.

Na koniec tej części warto zauważyć, że potrzeba <jeszcze> więcej pracy ze strony uniwersytetów, organizacji non-profit i organizacji społecznych na temat tego, czego ludzie oczekują od miast. Koncepcja zmian w miastach powinna być w kontekście miast trzeciej generacji rozpatrywana jako proces, a nie jako stan i być jednym ze sposobów na rozwój miast inteligentnych. „*Smart*” może pomóc pokonywać technologiczne, przestrzenne i środowiskowe bariery rozwoju, ale pozostaje tylko narzędziem, a nie cudownym lekarstwem na współczesne problemy polskich miast. Miasto będzie wtedy inteligentne i innowacyjne, kiedy jego społeczność – władze i mieszkańcy – nauczą się ciągłej otwartości na nowości, adaptowania różnych modeli i zarządzania permanentnymi zmianami (Czepczyński, 2013, s. 31). Współcześnie jednak, jak przedstawia to Kacper Pobłocki, „sformalizowane i zbiurokratyzowane instytucje coraz rzadziej są miejscami, gdzie rodzi się wartościowa wiedza (...). Przestrzeń debaty publicznej staje się coraz mocniej zdominowana z jednej strony przez gadające głowy, znające się na wszystkim, czyli niczym, a z drugiej – przez wyspecjalizowanych ekspertów mówiących językiem, który tylko oni sami są w stanie zrozumieć” (Pobłocki, 2016, s. 71).

Należy więc znaleźć lepsze metody angażowania się w demokratyczną współpracę wokół przyszłości miast. Chociaż władze gmin podkreślają znaczenie zaangażowania obywateli, wciąż istnieje stosunkowo niewiele modeli umożliwiających społeczeństwu działanie w odpowiedzi na ich problemy. Mniej zamożne lub „umierające cyfrowo” społeczności są rutynowo i niepotrzebnie pomijane w rozmowach o inteligentnym mieście¹⁶⁰. Badania nad innowacyjnymi modelami planowania partycypacyjnego i ulepszonymi metodami współpracy ze społecznościami o niskich dochodach i zmarginalizowanych w zakresie rozwoju obszarów miejskich i infrastruktury przyniosłyby korzyści w bardziej ogólnym rozwoju inteligentnego miasta i jego zarządzaniu. Badacze i obywatele muszą kontynuować opracowywanie taktyk, dzięki którym gminy będą odpowiedzialne za wykorzystywanie informacji zebranych w ramach partycypacyjnych wysiłków na rzecz inteligentnych miast (Halegoua, 2020, s. 235-236). Realia polskie pokazują, że współpraca władz miast, mieszkańców oraz jednostek naukowo-badawczych w tej płaszczyźnie jest założeniem niezwykle ambitnym i ładnie brzmiącym, aczkolwiek stanowiącym nie lada wyzwanie.

¹⁶⁰ W ramach akcji edukacyjnej powinno się przekonywać, że „nowoczesne” rozwiązania wcale nie muszą być skomplikowane do wprowadzenia i drogie. Do rozwoju takich pomysłów potrzebna jest jednak zmiana mentalności zarówno zarządzających miastami, jak i społeczności lokalnych.

Rozdział 5

Nowe formy działalności samorządu terytorialnego przy udziale społeczeństwa partycypującego

1. Zarządzanie samorządem terytorialnym za pomocą nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych

1.1. Definicja i założenia administracji elektronicznej

Upowszechnienie się Internetu przyniosło zmianę filozofii rządzenia. W drugiej połowie lat 90. XX w. popularność zaczęła zyskiwać koncepcja e-rządu (*e-government*), zakładająca wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do poprawy usług publicznych. Zbiegło się to w czasie z okresem euforii na giełdach całego świata związanym z pojawianiem się spółek z branży internetowej i sektorów pokrewnych (tzw. *boomem dot-comowym*) i ekspansją handlu elektronicznego – obywatele korzystający z niemal nieograniczonego dostępu do wiedzy oraz coraz szerszego wachlarza usług w sieci zaczęli oczekiwać podobnego standardu w dostępie do informacji i usług publicznych. W konsekwencji urzędy i instytucje publiczne uruchamiały strony internetowe zawierające kluczowe informacje i dane kontaktowe. Rządowe i samorządowe portale internetowe zaczęły proponować obywatelom możliwość wejścia w interakcję z władzami publicznymi polegającą na zadawaniu pytań czy składaniu skarg. Kolejnym krokiem było stworzenie możliwości zdalnego załatwiania różnych spraw urzędowych. Katarzyna Śledziwska i Renata Włoch wskazują, że uwieńczeniem tych procesów była całościowa reorganizacja wewnętrznej struktury rządzenia. Nowym standardem stało się zarządzanie ery cyfrowej (*digital-era governance*), holistycznie traktujące potrzeby obywatela oraz postępującą cyfryzację procesów administracyjnych (Śledziwska i Włoch, 2020, s. 213-216). Poza społeczeństwem oczekującym bardziej zaawansowanych i przyjaznych metod załatwiania spraw w administracji publicznej urzeczywistniła się potrzeba odpowiedzi na trendy międzynarodowe, nie ignorujące konkurencji i dostosowujące się do obowiązujących standardów (Kudaj, 2017, s. 78).

Współcześnie więc - jak słusznie zauważa Jan Maciej Czajkowski - w rządowych dokumentach strategicznych i programowych zaczęto postulować o stworzenie nowoczesnej

i niezawodnej administracji publicznej (Czajkowski, 2016, s. 58). Przyjmuje się, iż administracja publiczna jest ogółem działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie obowiązującego prawa. Na administrację publiczną składają się trzy grupy podmiotów: administracja państwowa, rządowa i samorządowa (por: Hoffmann, 2016, s. 50).

W obecnych realiach społecznych i technologicznych budowa wysokowydajnej administracji publicznej powinna być oparta o jak najpełniejsze wykorzystanie możliwości, które dają zastosowanie do tego celu technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK, ang. *Information and Communication Technologies – ICT*) – czyli uformowanie efektywnej publicznej e-administracji (w literaturze także: *e-government*, *e-gov*, administracji elektronicznej, e-urzędu i *online*) (Czajkowski, 2016, s. 57-59). Przedrostek „e-”, podobnie jak w przypadku innych pojęć tego typu odnosi się do słowa *electronic* i oznacza elektroniczną formę realizacji zadań z dziedziny określonej wyrazem następującym po nim (Perdał, 2014, s. 30).

OECD definiuje e-administrację jako „korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych, a w szczególności Internetu, jako narzędzia do osiągnięcia lepszego rządu” (*The e-government imperative*, 2003, s. 23). Z kolei w rozumieniu Komisji Europejskiej administracja elektroniczna to „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki” (Romaniuk, 2016, s. 162). Natomiast e-administracja według specjalistów Banku Światowego „odnosi się do zastosowania przez jednostki administracji publicznej technologii informacyjnych (takich jak sieci szerokopasmowe, Internet czy systemy mobilne), które umożliwiają transformację relacji jednostek z obywatelami, biznesem i innymi organizacjami” (Kumar, 2015, s. 4).

Joanna Ejdyś uważa, iż elektroniczna administracja publiczna to wykorzystanie przez jednostki sektora publicznego ICT, ułatwiających dostępność i wprowadzających usprawnienia w procesie świadczenia usług publicznych, a także oznacza system (organizacyjno-prawny, instytucjonalny, informatyczny) umożliwiający załatwianie spraw administracyjnych drogą elektroniczną (Ejdyś, 2018, s. 5).

Paweł A. Nowak stwierdza natomiast, że pojęcie e-administracji zakłada wykorzystanie możliwości technologii informatycznych i komunikacyjnych dla zwiększenia działalności

administracji, a tym samym zmiany organizacyjne urzędów administracji, ich gruntowną modernizację (w tym zwiększenie nasycenia technologiami informatycznymi) oraz optymalizację procesów administracyjnych (Nowak, 2017, s. 105-106).

Należy zauważyć, za Celiną Olszak i Ewą Ziembą, iż nie ma zgodności co do jednoznacznej interpretacji terminu e-administracja. Analizując poszczególne definicje e-administracji, nasuwa się jednak dość oczywisty wniosek, że elementem wspólnym i szczególnie akcentowanym jest to, że przy realizacji nałożonych na administrację publiczną zadań wykorzystywane są narzędzia informatyczne, co w rezultacie wiąże się ściśle z przeniesieniem części działalności do Internetu. W tym kontekście zastosowanie ICT przyczynia się do sprawniejszego komunikowania się społeczności i firm z jednostkami administracji publicznej oraz załatwiania wszelkich spraw administracyjnych drogą elektroniczną. Najważniejsze cechy tak rozumianej e-administracji to:

- 1) wykorzystanie ICT, tj. różnorodnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, które w znaczący sposób rozszerzają możliwości administracji;
- 2) dostarczanie wszelkich informacji i usług zainteresowanym podmiotom;
- 3) transparentność i odpowiedzialność oznaczają, że inicjatywy e-administracji powinny być przejrzyste i wiarygodne dla wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy;
- 4) organizacyjna i strukturalna transformacja, czyli dokonywanie usprawnień w zakresie metod pracy, obiegu dokumentów, procedur załatwiania spraw itp.;
- 5) integracja stron internetowych poszczególnych departamentów administracji i agencji, która daje użytkownikom łatwiejszy dostęp do informacji publicznej;
- 6) efektywne zarządzanie, tj. nowoczesny model zarządzania, głównie informacją i wiedzą (Olszak i Ziemia, 2011, s. 253).

Robert Perdał zwraca uwagę na dość istotną kwestię związaną z definiowaniem elektronicznej administracji, jednak często pomijaną w wielu opracowaniach naukowych. W polskiej literaturze przedmiotu najczęściej spotykanym terminem jest elektroniczna administracja, jednak w badaniach międzynarodowych używa się nazwy *e-government*. W piśmiennictwie dominuje pogląd o zbieżności tych pojęć i w dużym uproszczeniu stosuje się je zamiennie, aczkolwiek w ostatnich latach coraz częściej podkreślane są różnice wskazujące na odmienny zakres pojęciowy obu terminów.

Zdaniem Marcina Sakowicza pod pojęciem *e-government* należy rozumieć „wykorzystanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych do zarządzania

sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelami. W koncepcji *e-government* mieszczą się takie pojęcia, jak: e-demokracja (*e-democracy*), e-administracja (*e-management*), e-usługi (*e-services*) i e-handel (*e-commerce*) (...). *Credo e-administracji* odnosi się do wewnętrznej organizacji pracy urzędu: wprowadzania elektronicznego przepływu dokumentów, systemów informatycznych wspomagających przepływ informacji oraz podejmowania decyzji” (Perdał, 2014, s. 34; Sakowicz, 2007, s. 142).

Mówiąc o ewolucji administracji elektronicznej, należy wskazać - jak słusznie zwraca uwagę Renata Kusiak-Winter - że elementy konstytutywne poszczególnych definicji odzwierciedlają zmiany akcentowania. Otóż o ile początkowe definicje utożsamiają fenomen cyfryzacji administracji głównie z jej instrumentarium, to współcześnie dominuje spojrzenie szersze. W znaczeniu wąskim e-administracja oznacza korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie realizacji zadań publicznych, zaś ujęcie szerokie wskazuje na jej transformacyjny charakter. Jawi się w nim ona jako uosobienie postępu i motor wszelkich zmian sektora publicznego (Kusiak-Winter, 2021, s. 16). Także Adam Haręża zaznacza, iż zdarza się, że pojęcie e-administracji jest sprowadzane wyłącznie do problematyki dostępu obywateli do zasobów informacji publicznej w formie elektronicznej oraz uprawnień i obowiązków z niego wynikających. Co prawda nie jest błędem kojarzenie elektronicznej administracji publicznej z nowymi metodami dostępu do informacji publicznej, aczkolwiek jest to tylko wycinek całego spektrum usług, jakie może oferować e-administracja (Haręża, 2011, s. 27).

Analizę poziomu zaawansowania administracji elektronicznej prowadzi – niezależnie od siebie i według różnych metodologii – wiele instytucji badawczych. Na ogół są to publikacje periodyczne, które rejestrują dynamikę zmian w zakresie upowszechniania procedur e-administracji (Porębski, 2010, s. 170). Stąd też w literaturze przedmiotu można spotkać rozliczne teorie służące do oceny dojrzałości rozwoju administracji *online*. Według Krystyny Polańskiej w piśmiennictwie wskazuje się często na koncepcję czterech poziomów dojrzałości e-administracji¹⁶¹:

- 1) informacyjny – istnieje możliwość zapoznania się z informacjami opublikowanymi na stronie internetowej urzędu;
- 2) interakcyjny – polega na jednostronnej komunikacji drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami;

¹⁶¹ Por.: Olszak C. M., Ziemia E. (2011), *Rozwój e-administracji. Rodzaje i poziomy dojrzałości e-usług publicznych w regionie śląskim*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 68, ss. 250-266.

- 3) transakcyjny - użytkownik ma możliwość komunikowania się drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami, a aplikacje urzędów elektronicznie mu odpowiadają (informacja zwrotna);
- 4) integracyjny - portale przeznaczone do udostępniania informacji, pochodzące z różnych urzędów, umożliwiają także realizację transakcji, a sprawy urzędowe mogą być załatwione całkowicie elektronicznie (Polańska, 2010, s. 410-411).

W ujęciu Jacoba Zhiyuana Fanga e-administracja to ciągła optymalizacja dostarczania usług, partycypacji i zarządzania poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych za pośrednictwem technologii, Internetu i nowych mediów¹⁶². Obejmuje ona następujące kanały przepływu informacji:

- 1) *government - to - government* (G2G) – od instytucji publicznych do innych instytucji publicznych;
- 2) *government - to - citizen* (G2C) – od instytucji publicznych do obywateli, społeczności i konsumentów;
- 3) *citizen - to - government* (C2G) – od obywateli i konsumentów do instytucji publicznych;
- 4) *government - to - business* (G2B) – od instytucji publicznych do przedsiębiorstw prywatnych;
- 5) *business - to - government* (B2G) – od przedsiębiorstw prywatnych do instytucji publicznych (Ejdys, 2018, s. 23; Fang, 2002, s. 3).

Nowy model administracji publicznej, tworzony przez społeczeństwo informacyjne, stał się – w porównaniu z wcześniejszym modelem administracji tradycyjnej - przełomem w zakresie funkcjonowania i organizowania sektora publicznego. Administracja elektroniczna, w odróżnieniu od tradycyjnej, opiera się na wykorzystaniu ICT w działaniu pracowników administracji publicznej i zmierza do poprawy jakości usług świadczonych przez jej organy. Zdaniem Eweliny Kancik-Kołtun takimi działaniami owe organy dążą do zwiększenia zaangażowania obywateli w procesy demokratyczne oraz wyrażanie

¹⁶² Zdaniem Doroty Piontek i Szymona Ossowskiego termin „nowe media” co do zasady nie definiuje niczego konkretnego. Rozwój komunikowania ludzkiego związany był bowiem z nieustannym procesem powstawania kolejnych „nowych mediów”. Zgodnie z determinizmem technologicznym, który kładzie nacisk na znaczenie rozwoju technologicznego jako takiego, rozwój ten w XXI w. jest związany z „rewolucją cyfrową”. W pewnym uproszczeniu nowe media obejmują więc rozwijane od stosunkowo krótkiego czasu technologie cyfrowe, które znacząco wpływają na charakter procesu komunikowania – Piontek D., Ossowski S. (2017), *Wprowadzenie. Nowe media i zmiany w naturze komunikowania*, w: D. Piontek, S. Ossowski, *Komunikowanie społeczne w dobie nowych technologii*, Polskie Towarzystwo Komunikacji Społecznej, Wydawnictwo ToC, Poznań, s. 10.

aprobaty dla polityki państwa (Kancik-Kołtun, 2017, s. 82). Poniższa tabela przedstawia zestawienie administracji w ujęciu tradycyjnym i elektronicznym.

Tabela 5. Zestawienie administracji tradycyjnej i elektronicznej

Kryterium	Tradycyjna administracja publiczna (urząd)	E-administracja (e-urząd)
Cel nadrzędny	realizacja powierzonych zadań	sprawność działania, satysfakcja interesantów
Filozofia funkcjonowania	standaryzacja usług, jednolitość procedur i zasad obsługi petentów	indywidualizacja obsługi, systematyczna analiza oczekiwań i preferencji interesariuszy
Atrybuty	nakazy, zakazy, procedury	zarządzanie elastyczne, zespołowe (z elementami centralnej koordynacji)
Styl przywództwa	autorytarny, jednoosobowe zarządzanie, wydawanie poleceń służbowych, częsta kontrola pracy, orientacja na rozwiązywanie konfliktów i zagrożeń	demokratyczny, stymulowanie do efektywnej pracy, partycypacja urzędników w podejmowaniu decyzji, promowanie zaangażowania w wykonywaną pracę, orientacja na rozwijanie relacji międzyludzkich
Sposób świadczenia usług	obsługa personalna, sporządzanie dokumentacji w formie papierowej	interakcje wirtualne, elektroniczna wymiana danych, sporządzanie dokumentacji na nośnikach elektronicznych
Koszty obsługi	wysokie	niskie

Komunikacja wewnętrzna	hierarchiczna	wielokierunkowa, bezpośrednia
Komunikacja zewnętrzna	sformalizowana, o ograniczonej liczbie kontaktów	formalna i nieformalna, bezpośrednia, adresowana do wielu interesantów, umożliwiająca interaktywność, zapewniająca odpowiedź zwrotną

Źródło: Ciechowski W. (2013), *Możliwości wykorzystania Internetu w promocji jednostek*, w: W. Ciechowski, R. Romanowski (red.), *Marketing terytorialny oparty na wiedzy*, Poznań, s. 97; Kancik-Kołtun E. (2017), *E-marketing terytorialny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 82.

Dominuje pogląd, iż współczesny urząd powinien stawać się miejscem coraz bardziej przyjaznym obywatelowi. A. Haręza zauważa, iż idea *e-government* wpisuje się w nurt koncepcji administracji responsywnej, zestawianej z administracją: partycypacyjną, współpracującą, inkluzyjną, demokratyczną bądź reprezentatywną. Z tego względu organy administracji publicznej zaczynają pełnić funkcję „usługodawcy jak każdy inny podmiot, zaś decyzja – usługi”. Taki stan rzeczy jest podkreślany niejednokrotnie w rozmaitych strategiach propagujących rozwój społeczeństwa informacyjnego, a wraz z nim – elektronicznej administracji oferującej „klientom” bogatą ofertę usług publicznych (Haręza, 2011, s. 30).

Regina Lenart-Gansiniec podkreśla, iż dzięki e-administracji może wyłonić się nowy typ organizacji otwartej na świat, współpracującej ze wszystkimi, zwłaszcza z obywatelami, „czyli wykorzystującej potęgę zbiorowej współpracy i postępującego jak faktycznie zintegrowana organizacja”. Wśród korzyści dla obywateli płynących z e-administracji eksponuje się wzmocnienie ich pozycji, a tym samym możliwość ich udziału i monitorowania procesów podejmowania decyzji, ułatwienie i przyspieszenie dostępu do informacji, oszczędność kosztów i czasu. Ponadto administracja elektroniczna inspirowała zmiany organizacyjne, a także sprzyja większej pracy zespołowej, elastycznym warunkom pracy i wynagrodzeniu oraz lepszym praktykom zarządzania wiedzą (Lenart-Gansiniec, 2022, s. 68-69).

Należy wskazać na niewątpliwe pozytywy, jakie oferować może społeczeństwu wprowadzanie i sprawne zarządzanie elektroniczną administracją¹⁶³. Głównym celem elektronicznej administracji jest bowiem dawanie różnym podmiotom (np. obywatelom i przedsiębiorcom) sposobności uzyskania dostępu do usług administracyjnych za pośrednictwem Internetu przez całą dobę, 7 dni w tygodniu przez cały rok, bez wychodzenia z domu, miejsca pracy itp. i bez oczekiwania w kolejkach. Rozpatrując zagadnienia związane z funkcjonowaniem elektronicznej administracji, warto – za Sławomirem Wilkiem - zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- 1) organizacja pracy urzędników i działań urzędów oparta na zdematerializowanej informacji;
- 2) automatyzacja przetwarzania informacji za pomocą komputerów, uwalniająca od konieczności ręcznego i osobistego wykonywania czynności;
- 3) dostępność informacji, niezależnie od miejsca i czasu, dla każdej uprawnionej osoby, realizowana nawet w ciągu kilku sekund;
- 4) brak konieczności okazywania się wieloma różnymi dokumentami, aby uzyskać dostęp do informacji;
- 5) obniżenie kosztów utrzymania dokumentów dzięki eliminacji ich wielokrotnego powielania i transportowania papierowych nośników;
- 6) oddzielenie w urzędach warstwy operacyjnej, archiwistycznej i analitycznej od warstwy koncepcyjnej, strategicznej i decyzyjnej;
- 7) koncentrowanie informacji w centralnych bazach danych, dzięki czemu istnieje ewentualność jednorazowego ich wprowadzania i modyfikowania;
- 8) centralne ujednoczenie stosowanych formularzy i wzorów w zakresie spraw załatwianych na podstawie tych samych przepisów;

¹⁶³ Mimo przeważającej liczby pozytywnych głosów badaczy odnośnie do administracji elektronicznej pojawiają się również opinie krytyczne na jej temat. Zdaniem Michała Golińskiego dotychczasowe pojmowanie administracji cyfrowej było zdominowane przez, nieuzasadniony z dzisiejszego punktu widzenia, optymizm i nastawienie na obywatela. Administracja elektroniczna miała być tańsza, efektywniejsza, zbliżająca państwo do obywatela, któremu miała umożliwiać, w coraz większym stopniu, partycypację w funkcjach władczych (takie podejście prezentowały organizacje międzynarodowe, np. ONZ, OECD, Unia Europejska czy liczne organizacje krajowe). Rosnąca popularność ruchów populistycznych czy nawet autorytarnych sprawnie wykorzystujących techniki informacyjne powoduje jednak, że coraz większa liczba państw zmierza w kierunku cyfrowego autorytaryzmu. Narzędzie mające zbliżyć państwo do obywatela i umożliwić szeroką partycypację w działaniach władzy, może stać się „jednym kliknięciem” narzędziem inwigilacji jednostki i istotnym instrumentem utrzymania i umacniania władzy o charakterze autorytarnym. Istniejąca i tworzona infrastruktura e-administracji może natomiast zostać wykorzystana w celach znacznie mniej szlachetnych niż się powszechnie przypuszcza – szerzej zob.: Goliński M. (2019), *E-administracja jako infrastruktura cyfrowego autorytaryzmu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, nr 56, s. 84.

- 9) odejście od fizycznego przesyłania pism w kierunku nadawania przez podmioty praw dostępu do odpowiednich danych w systemie;
- 10) aktywizacja strony potrzebującej i poszukującej informacji;
- 11) transparentność informacji prawnej przyczyniająca się do jednolitego tworzenia, stosowania i wykorzystywania prawa;
- 12) skuteczny nadzór obywateli nad administracją poprzez bieżące i zdalne monitorowanie stanu załatwiania spraw;
- 13) zautomatyzowane wydobywanie wiedzy z danych i dokumentów przetwarzanych w bazach danych;
- 14) procesowe podejście do obsługi obywatela przez oddzielenie struktur instytucjonalnych od informacyjnych dla jednolitego załatwiania spraw (Wilk, 2014, s. 43-44).

Z dotychczasowych rozważań może wynikać, że e-administracja i inne innowacyjne rozwiązania elektroniczne, jako narzędzia wymagające podstawowych kompetencji cyfrowych, stają się obecnie jednym z czynników sukcesu poszczególnych państw na przestrzeni ostatnich lat (Włodyka, 2021, s. 97). Współcześnie trudno znaleźć sensowną alternatywę dla rozwoju e-administracji. W coraz większej mierze środowiskiem działania administracji publicznej jest mobilne społeczeństwo informacyjne, w którym na masową skalę korzysta się z Internetu, baz danych, wyszukiwarek i telefonii komórkowej. Informacja staje się w tych warunkach dobrem powszechnym, trudnym do reglamentowania przez podmioty państwowe, udostępnianym ponad granicami państw w czasie rzeczywistym. Obowiązkiem władz publicznych jest w tej sytuacji tworzenie możliwości rozwoju i popularyzacji rozwiązań informatycznych wśród społeczeństwa - zarówno w sferze normatywnej, instytucjonalnej, proceduralnej jak i kadrowej (Rydlewski, 2021, s. 242). Podążanie za e-administracją wydaje się obecnie najlepszą opcją, aby rozwijać i osiągać optymalny model *governance*.

1.2. Prawne podstawy funkcjonowania e-administracji w Polsce

Jak już wspomniano, administracja elektroniczna to nowoczesny model działania instytucji rządowych i samorządowych, których celem jest tworzenie tańszej i skuteczniejszej administracji. Jej istotą jest korzystanie z narzędzi IT nie tylko w codziennej pracy biurowej, ale i w komunikacji ze społeczeństwem (Papińska-Kacperek i Polańska, 2017, s. 216). Wśród priorytetów procesu informatyzacji administracji

publicznej w Polsce wylicza się m.in.: podwyższenie świadomości społecznej dotyczącej użyteczności i korzyści posługiwania się narzędziami teleinformatycznymi, wprowadzenie palety narzędzi informatycznych usprawniających i poprawiających warunki życia społeczeństwa oraz komunikację społeczną, zapewnienie powszechnej dostępności technologii i usług dla społeczeństwa oraz możliwości korzystania z nich (szczególnie przez osoby w trudnych warunkach życiowych), budowę procedur zapewniających bezpieczeństwo i zaufanie do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną oraz umożliwienie uzyskania dostępu do własnych danych i spraw prowadzonych przez urzędy administracji publicznej w sposób elektroniczny (Fleszer, 2012, s. 130).

Z pewnością priorytetowym elementem rozwoju e-administracji winny być prawno-organizacyjne podstawy tego procesu. Dotyczy to zarówno podstaw na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym jak i lokalnym. Specyfika tego zagadnienia wymaga - według Roberta Perdała - rozważenia z jednej strony prawnych podstaw rozwoju (ustaw, rozporządzeń), a z drugiej – dokumentów strategicznych (strategii i planów rozwoju e-administracji). Jest to kluczowe, ponieważ rozwój e-administracji i jej optymalne funkcjonowanie nie są swobodne i w dużej mierze zależą od obowiązujących ram prawnych (Perdał, 2014, s. 44).

Rozkwit e-administracji w Europie i na świecie, jak zaznaczają Marek Kisilowski i Krzysztof Urbaniak, związany jest niejednokrotnie z działaniami o charakterze politycznym. Publiczna debata nad powszechnym wykorzystaniem w życiu codziennym narzędzi, systemów i technik teleinformatycznych rozpoczęła się szerzej po opublikowaniu tzw. raportu Bangemanna¹⁶⁴. Dokument ten stał się punktem wyjścia i podstawą do zarysowania wizji polityki Unii dotyczącej rozwoju społeczeństwa informacyjnego (Kisilowski i Urbaniak, 2013, s. 68).

Przystąpienie Polski do UE w 2004 r. wiązało się z koniecznością dostosowania prawa polskiego do wymogów wspólnotowych. W dziedzinie elektronicznej administracji działania tego typu należą do rzadkości. Wynika to przede wszystkim z podziału kompetencji zapisanych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE¹⁶⁵. Zgodnie z art. 4 i art. 6 dokumentu działania unijne dotyczące krajowych rozwiązań e-

¹⁶⁴ Szerzej zob.: Demczuk A. (2016), *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Iniversitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. XXIII, nr 2, ss. 25-44.

¹⁶⁵ Dz.U. UE 2010 C 83.

administracji mają przede wszystkim charakter uzupełniający i wspierający. Wśród aktów w największym stopniu oddziałujących na polskie prawo w zakresie elektronicznej administracji wymienić należy choćby Dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, która regulowała kwestie związane z dostępem do informacji publicznej oraz zagadnień wielokrotnego wykorzystania informacji zgromadzonych przez sektor publiczny. Istotnymi dokumentami unijnymi, wywierającymi wpływ na rozwój elektronicznej administracji w Polsce, są dwie decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady: decyzja 1719/1999/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie szeregu wytycznych, w tym identyfikacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, dotyczących transeuropejskich sieci elektronicznej wymiany danych między administracjami oraz decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług *e-government* dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli. Decyzje te są efektem polityki unijnej, przyjętej w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i administracji elektronicznej, a rozwiniętej w dokumentach programowych pod nazwą „Europa – Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich” (Musiał-Karg i in., 2020, s. 66-67), które w kolejnych latach były uszczegóławiane.

Od 2010 r., kiedy to UE przyjęła nową Strategię Europa 2020, jeszcze bardziej wzrosło znaczenie technologii cyfrowych w europejskim rozwoju społecznym. Jednym z projektów przewodnich zaproponowanych przez Komisję Europejską jest „Europejska Agenda Cyfrowa” (*Digital Agenda for Europe*), której hasłami przewodnimi są upowszechnienie szybkiego Internetu i umożliwienie wszystkim gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom korzystanie z technologii i płynących z tego dostępu korzyści (Demczuk, 2016, s. 39).

Wyraźne przyspieszenie działań programowych i regulacyjnych w związku z rozwojem nowych technologii komunikacyjnych oraz doskonaleniem narzędzi sztucznej inteligencji nastąpiło w UE - jak zauważa G. Rydlewski - już w pierwszych latach drugiej dekady XXI w. Działania te odnoszą się w dużej mierze do takich zagadnień jak: kierunki rozwoju, dopuszczalne granice i standardy nowych technologii, bezpieczeństwo i ochrona standardów etycznych prowadzonych badań i wdrażanych projektów (w tym transparentność badań, ochrona danych, poszanowanie godności człowieka czy odpowiedzialność za uzyskiwane wyniki) (Rydlewski, 2021, s. 181).

Ważnym wydarzeniem w kontekście rozwoju administracji *online* był wybuch epidemii wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2, który sprawił, że państwa niemal na całym świecie podjęły środki mające na celu ograniczenie bezpośrednich kontaktów społecznych. Spowodowało to wzrost zapotrzebowania na dostęp do Internetu oraz zwiększony ruch w sieci, a co za tym idzie - nowe rozwiązania prawne w tym zakresie. O ile w początkowym etapie pandemii wykorzystanie Internetu do walki ze skutkami szerzącej się choroby było stosunkowo proste - ograniczało się do suchych informacji na stronach internetowych – o tyle w kolejnych fazach państwa zdecydowały się na wykorzystanie nie tylko mediów społecznościowych, ale również np. specjalnych aplikacji, tzw. *covidowych*. Organizacja Narodów Zjednoczonych stworzyła zestaw zaleceń dla państw w związku z zaistniałą sytuacją. Rekomendacje dotyczące usprawnienia e-administracji, wymuszone częściowo skutkami pandemii Covid-19, w perspektywie krótkookresowej odnosiły się do: rozwoju komunikacji dwukierunkowej z obywatelami, popularyzacji wykorzystania przez administrację publiczną mediów społecznościowych i platform komunikacyjnych, zapewnienia praw człowieka (takich jak ochrona prywatności) w coraz bardziej cyfrowym świecie; w perspektywie średniookresowej do: budowy strategicznych partnerstw pomiędzy różnymi grupami interesariuszy w obszarze digitalizacji; zwiększenia finansowania samorządów lokalnych w zakresie rozwoju e-administracji; dostarczania nowoczesnych rozwiązań w obszarze edukacji oraz udostępniania zbiorów; a w dłuższej perspektywie do zwiększania inwestycji w nowoczesne technologie (np. sztuczna inteligencja), wykorzystania robotyzacji i dronów oraz rewizji systemów bezpieczeństwa, jak i rozwiązań legislacyjnych w ochronie prywatności (*E-Government Survey 2020...*, 2020). Jak zauważa Jakub Kwaśny, rekomendacje te wpisują się na poziomie lokalnym w kontekst idei *smart cities* (Kwaśny, 2022, s. 76-77).

Warto dodać, że w czerwcu 2020 r. Komisja Europejska w swoim komunikacie pt. *Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację* ogłosiła, że odbudowa Unii po zakończeniu pandemii Covid-19 nastąpi m.in. dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu, a wyzwania obecnej generacji, czyli transformacja ekologiczna i cyfrowa, są „jeszcze ważniejsze niż przed kryzysem” (*Komunikat Komisji...*, 2020). Co za tym idzie, pandemia Covid-19 zmobilizowała UE do przyspieszenia transformacji technologicznej poprzez wspieranie i promowanie technologii prorozwojowych, takich jak przetwarzanie w chmurze czy technologie kwantowe. Istotnym punktem ma być tzw. „cyfrowy kompas”, czyli zaproponowana przez Komisję Europejską strategia określająca konkretne cele cyfrowe i etapy pośrednie do 2030 r. W propozycji tej

największą uwagę poświęcono umiejętnościom cyfrowym i edukacji cyfrowej i zorganizowano ją wokół czterech zagadnień: umiejętności, firmy, administracja i infrastruktura. Podczas wideokonferencji w marcu 2021 r. przywódcy UE stanęli na stanowisku, że należy zwiększyć suwerenność cyfrową Europy i stwierdzili, że „cyfrowy kompas” stanowi krok naprzód (*Cyfrowa przyszłość Europy*, 2022).

Określone normy i wytyczne w aktach prawnych i dokumentach strategicznych UE w zakresie e-administracji sprzyjają dalszemu jej rozwojowi w krajach członkowskich. Poszczególne państwa europejskie muszą jednak w sposób zindywidualizowany wdrożyć cele i zapisy regulacji unijnych. Sprzyja temu ustanawianie dokumentów strategicznych w zakresie rozwoju administracji elektronicznej na poziomie krajowym, a także przyjmowanie adekwatnych uregulowań prawnych (Papaj, 2017, s. 65).

W Polsce podstawą do implementowania administracji elektronicznej była uchwała Sejmu RP z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania społeczeństwa informacyjnego. W niniejszej uchwale stwierdzono, że obowiązujący system prawny nie stwarzał dostatecznych warunków, by w pełni wykorzystać możliwości rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Sejm wezwał rząd do przygotowania odpowiedniej strategii w tym zakresie oraz dokonania zmian w strukturze administracji rządowej (ze szczególnym uwzględnieniem takich zagadnień jak np. zasady powszechnego dostępu i wykorzystania Internetu, plan rozwoju edukacji informatycznej dzieci, młodzieży i osób dorosłych, plan rozwoju systemów teleinformatycznych w administracji, plan działań wspomagających wykorzystanie usług społeczeństwa informacyjnego dla rozwoju przedsiębiorstw, wsi, w ochronie zdrowia czy transporcie) (*Uchwała w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego...*, 2000).

W odpowiedzi na uchwałę Sejmu rząd przedstawił jeszcze w listopadzie tego samego roku dokument przygotowany przez Komitet Badań Naukowych pt. *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, który nawiązywał do raportu Bangemanna, wskazując na rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych we wzroście społeczno-gospodarczym Polski. Raport był podstawą do przygotowania strategii informatyzacji kraju: *ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*, która została przyjęta 11 września 2001 r. (Wilk, 2014, s. 64). W 2004 r. powstały z kolei dwa ważne dokumenty: *Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji na lata 2005-2006* i *Proponowane kierunki na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 r.* (Jedlińska i Rogowska, 2016, s. 139).

W następstwie uchwały z lipca 2000 r. Sejm uchwalił także kilka ustaw regulujących kwestię e-administracji. Wśród nich wymienić należy:

- 1) ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych¹⁶⁶;
- 2) ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶⁷;
- 3) ustawę z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym¹⁶⁸;
- 4) ustawę z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁶⁹;
- 5) ustawę z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych¹⁷⁰;
- 6) ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁷¹.

Warto przywołać stanowisko Krzysztofa Nowaka, który podkreśla, że wspomniane ustawy stworzyły podwaliny prawne do rozwoju wielu usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce, np.: Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), podpisu elektronicznego lub tzw. profilu zaufanego, Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP), Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej (CEIDG), Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK), Portalu Informacji Administracyjnych (PIA) czy Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) (Nowak, 2020, s. 62).

Od 2005 r. do grudnia 2011 r. ostatnia z wymienionych ustaw była jedyną uchwaloną (nie licząc ustaw nowelizujących oraz ratyfikujących umowy międzynarodowe) odnoszącą się do zagadnień związanych ze społeczeństwem informacyjnym i administracją elektroniczną. Pozostałe akty prawne, które dotyczyły tej problematyki, były wydawane najczęściej w formie rozporządzeń uszczegóławiających (Perdał, 2014, s. 47).

W 2013 r., chcąc zrealizować cele wyznaczone na poziomie europejskim, Polska zdefiniowała długoterminowe plany rozwoju elektronicznego w polskiej administracji. W rozdziale trzecim dokumentu *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* określono, że wyzwaniem dla Polski jest stworzenie sprawnego państwa, natomiast celem strategicznym umiejętnie i intensywnie spożytkowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych na rzecz rozwoju kraju. Jego realizację w perspektywie 2020 r. doprecyzowano w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* (Gonciarski i Mazurek, 2014, s. 274).

¹⁶⁶ Dz.U. nr 128, poz. 1402.

¹⁶⁷ Dz.U. nr 112, poz. 1198.

¹⁶⁸ Dz.U. nr 130, poz. 1450.

¹⁶⁹ Dz.U. nr 144, poz. 1204.

¹⁷⁰ Dz.U. nr 169, poz. 1385.

¹⁷¹ Dz.U. nr 64, poz. 565.

Dnia 5 września 2016 r. wszedł w życie kolejny akt prawny - ustawa o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, a 4 kwietnia 2019 r. Sejm uchwalił ustawę o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych¹⁷², która wprowadziła obowiązek zapewnienia dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych prowadzonych przez podmioty publiczne oraz obowiązek umieszczania na stronach www deklaracji dostępności cyfrowej (umożliwienie wszystkim korzystania z informacji prezentowanej w formie elektronicznej na stronach internetowych, w aplikacjach mobilnych, w dokumentach biurowych itp.), a także określiła procedury w razie uchyień od zapewnienia dostępności cyfrowej.

Wspomniana już sytuacja, związana z epidemią Covid-19 w 2020 r., niemalże z dnia na dzień zmieniła realia funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Ograniczenia związane z koniecznością zapobieżenia rozprzestrzeniania się wirusa zmusiły ustawodawcę do przyjęcia nadzwyczajnych rozstrzygnięć w tej trudnej sytuacji. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wprowadziła nowe, dotąd nieznanne procedury administracyjnej, instytucje. Jak zauważa jednak Monika Małowiecka, polski porządek prawny jeszcze przed wejściem tzw. ustawy covidowej zawierał wiele - wspomnianych powyżej - regulacji, które w dobie epidemii okazały się użyteczne. Można dodać do nich także ustawę Kodeks postępowania administracyjnego, która określa instrumentarium pozwalające na załatwianie części spraw administracyjnych bez konieczności fizycznego stawiennictwa obywatela przed danym organem (Małowiecka, 2020, s. 64-86).

Rozwiązania legislacyjne powinny wspierać rozwój administracji elektronicznej poprzez usuwanie barier organizacyjnych i prawnych oraz dążenie do integracji poszczególnych systemów potrzebnych do świadczenia elektronicznych usług publicznych. W ramach rozwiązań prawnych konieczne wydaje się przede wszystkim stworzenie warunków wspierających cyfryzację podmiotów lokalnych. Kluczowym elementem procesu cyfryzacji jest też prowadzenie zwięzłej współpracy różnych jednostek administracji centralnej i samorządowej w celu usprawnienia wykonywania powierzonych im zadań. Podczas tworzenia norm prawnych należy natomiast zachować nie tylko spójność przepisów, ale i zapewnić integrację różnych regionalnych polityk (Tomaszewicz i Buko, 2015, s. 649). Rewolucja informatyczna i związane z nią przeobrażenia wpływają

¹⁷² Dz.U. 2019, poz. 848.

na funkcjonowanie administracji samorządowej, która musi się dostosować z jednej strony do wymogów prawnych, z drugiej natomiast do potrzeb obywateli.

1.3. E-administracja w Polsce

Konsekwencje technologicznych innowacji¹⁷³ okazują się praktycznie nieograniczone i prowadzą do przeobrażeń wszystkich obszarów egzystencji, w tym bezspornie na płaszczyźnie społecznej i politycznej, zmieniając relacje między sferą publiczną i prywatną. W tej perspektywie jednym z głównych i najchętniej podejmowanych wątków jest całkowita zmiana proporcji w relacji obywatel – władza (Musiał, 2007, s. 201). Z internetowych narzędzi komunikacyjnych zaczęły korzystać niemalże wszystkie podmioty społeczne i gospodarcze, w tym również jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy w Polsce zaczęły używać Internetu i nowych sieciowych form komunikacji dość późno, bo na początku XXI w., co wiąże się z przejściem fali informatyzacji przez tereny Europy Środkowo-Wschodniej (Kancik, 2012, s. 234).

Jak zauważa L. Porębski: „Polska, mimo że nie należy do krajów przodujących w upowszechnianiu procedur z zakresu elektronicznej administracji, oczywiście nie jest wyjątkiem od generalnej reguły coraz silniejszej obecności ICT w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Dotyczy to zarówno struktur władzy państwowej, jak i organów samorządu terytorialnego” (Porębski, 2011, s. 129). Wniosek taki można wysnuć, analizując między innymi, przygotowywane przez organizacje międzynarodowe, raporty dotyczące administracji elektronicznej. Opierają się one na wskaźnikach opracowanych przez te organizacje i służą do pomiaru poziomu e-administracji w państwach członkowskich.

Zastosowanie ICT w e-administracji znajduje swój wyraz w prowadzonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych badaniach w ramach *E-Government Development Index* (EGDI)¹⁷⁴. Badania realizowane są w trzech wymiarach e-administracji:

- 1) zakres i jakość usług *online*;

¹⁷³ „Innowacja” pojawia się często, choć amorficznie, w rozważaniach na temat cyfryzacji administracji publicznej. W niniejszej dysertacji używa się jej z myślą o dwóch określonych znaczeniach: odnośnie do tych pomysłów, produktów i usług, które są całkowicie nowe lub też których ogólne lub częściowe zastosowanie w sektorze publicznym jest nowe.

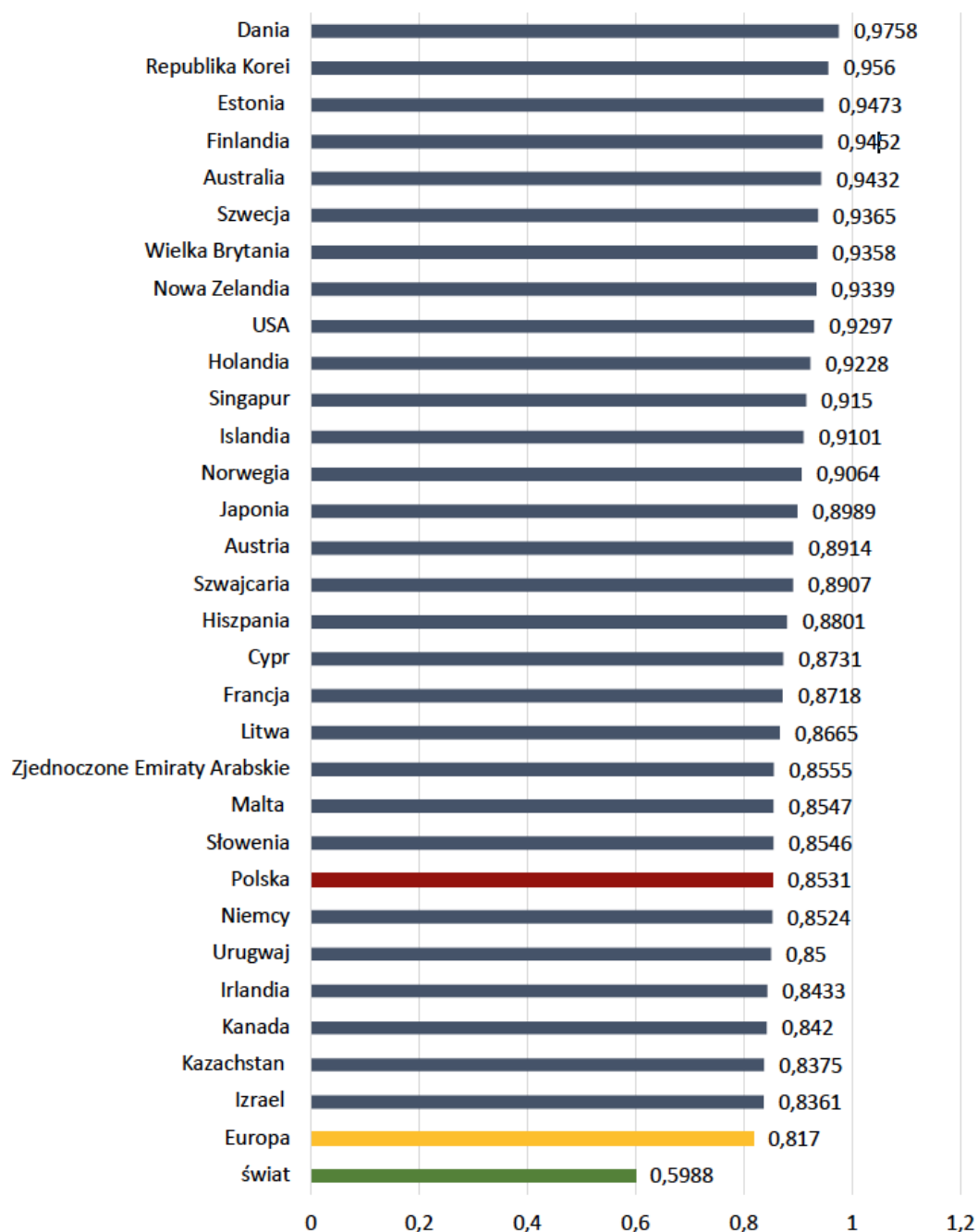
¹⁷⁴ Uzupełnieniem EGDI jest *E-participation Index*. Indeks oparty jest o trzy poziomy: *e-Information* (e-informacja), *e-Consultation* (e-konsultacje) oraz *e-Decision Making* (e-podejmowanie decyzji). Najnowszy indeks e-partycypacji na 1 miejscu rankingu z maksymalnym wynikiem ułożyły trzy państwa: Estonię, Koreę Południową, a także USA. Polska znalazła się w grupie państw o bardzo wysokim współczynniku EPI (9 miejsce).

- 2) infrastruktura telekomunikacyjna;
- 3) możliwości ludzkie.

Celem EGDI nie jest uchwycenie rozwoju e-administracji w sensie absolutnym, a raczej przedstawienie oceny wyników poszczególnych państw względem siebie. Ukazuje się on cyklicznie co dwa lata. Najnowszy raport z 2020 r. uwzględnia częściowo efekty pandemii Covid-19, która z jednej strony przyczyniła się do wzmocnienia roli e-administracji, zarówno w zakresie e-usług publicznych, jak i innowacyjnych narzędzi zarządzania kryzysowego oraz zwróciła uwagę na wyzwania i rozmaite formy wykluczenia cyfrowego, przede wszystkim wśród najuboższych i najsłabszych państw i grup społecznych (Musiał-Karg i in., 2020, s. 59).

EGDI 2020 dla Polski wyniosło 0,8531, co uznać można za wynik wysoki (wyższy od średniej światowej i europejskiej), co pokazuje 24. pozycja Polski w rankingu (wyżej w rankingu jest w sumie 16 państw europejskich – 14 z Europy Zachodniej oraz 2 z Europy Środkowej i Wschodniej). Wyższą ocenę niż całkowitą Polska ma w zakresie usług *online* – 0,8588 i kapitału ludzkiego – 0,9001, zaś stosunkowo niską w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej – 0,8005 (*E-Government Survey 2020...*, 2020, s. 51).

Wykres 1. *E-Government Development Index 2020*



Źródło: Lubik-Reczek N., Kapsa I., Musiał-Karg M. (2020), *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań, s. 60.

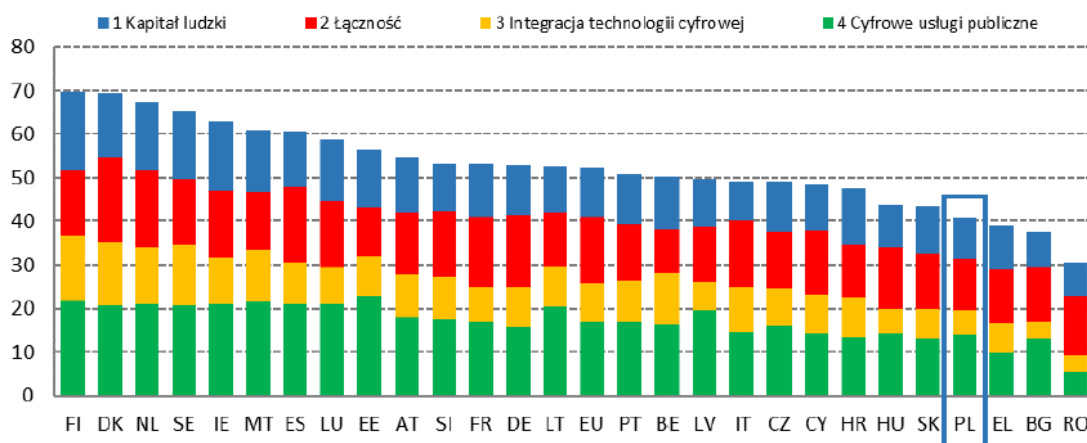
Poziom cyfryzacji Europy oraz postępy poszczególnych państw członkowskich UE w zakresie konkurencyjności cyfrowej są badane również przez Komisję Europejską i publikowany w raporcie *The Digital Economy and Society Index (DESI)*. Ów indeks

gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego weryfikowany jest rokrocznie i składa się z czterech filarów:

- 1) łączność - rozwój rynku szerokopasmowego w UE;
- 2) kapitał ludzki - umiejętności cyfrowe;
- 3) integracja technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa i handel elektroniczny;
- 4) cyfrowe usługi publiczne i e-administracja (Musiał-Karg i in., 2020, s. 54-55).

W rankingu DESI z 2022 r. zwrócono uwagę przede wszystkim na to, iż państwa członkowskie w trakcie pandemii Covid-19 prowadziły skuteczne działania w zakresie cyfryzacji. Ponadto Komisja Europejska stwierdziła, że najistotniejszą poprawę wyników odnotowały Włochy, Polska i Grecja, które wdrożyły trwałe inwestycje, finansowane również ze środków europejskich, kładące wzmocniony polityczny nacisk na cyfryzację. Na tle 27 państw członkowskich UE Polska znalazła się jednak dopiero na 24. miejscu. Co ciekawe, w latach 2017–2022 zagregowany wynik DESI w odniesieniu do Polski wszelako przekroczył nieco unijną średnią, co świadczy o tym, że Polska nadrabia zaległości w stosunku do reszty państw UE.

Wykres 2. Ranking indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na 2022 r.



Źródło: Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na 2022 r., Komisja Europejska, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>, dostęp: 14.09.2022 r., s. 3.

Według twórców raportu dotyczącego roku 2021 na miejsce Polski w rankingu rzutują m. in. będące poniżej średniej wyniki dotyczące cyfrowych usług publicznych. Rekomenduje się więc, aby kontynuować wysiłki, tak żeby Polska mogła osiągnąć

do 2030 r. cel tzw. „Cyfrowej Dekady”, zakładający 100% świadczenia przez Internet kluczowych usług publicznych na rzecz unijnych obywateli i przedsiębiorstw. W połączeniu z dodatkowymi działaniami propagującymi korzystanie z usług administracji elektronicznej wśród przedsiębiorstw i osób fizycznych zakłada się, że wysiłki te mogłyby wpłynąć dodatkowo na wzrost korzystania z tych usług oraz na poprawę ogólnego wyniku kraju w tym obszarze (*Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa...*, 2022, s. 5). Co istotne, Polska najlepiej¹⁷⁵ wypada właśnie w kategorii cyfrowych usług publicznych, gdyż zajmuje w niej 22. pozycję. W zakresie otwartych danych (wewnątrz kategorii cyfrowych usług publicznych) znacznie przewyższa wiele państw Unii, zajmując wysokie, czwarte miejsce w rankingu dla tego wskaźnika (Szczęsna, 2022).

Wracając jednak do wątku głównego, a mianowicie rozwoju e-administracji w Polsce, można stwierdzić, że dzieli się on na pięć zasadniczych okresów:

- 1) lata 1990-2000 – informatyzacja spontaniczna wywołana szybkim postępem technicznym;
- 2) lata 2000-2004 – dostosowanie rozwiązań informatycznych do wymagań UE;
- 3) lata 2004-2007 – informatyzacja rozproszona, skutkująca wieloma autonomicznymi projektami informatycznymi, realizowanymi przez różne podmioty sfery publicznej;
- 4) lata 2007-2019 – stopniowe wdrażanie *smart governance* w ramach *smart cities*;
- 5) od 2019 r. – rozwój *GovTech* i *CivicTech* oraz zmiany w administracji wywołane pandemią Covid-19¹⁷⁶.

Na rozwój administracji elektronicznej w Polsce w ostatnich latach wpływ miały zarówno większy dostęp do infrastruktury internetowej, rosnące kompetencje cyfrowe społeczeństwa, a także rozwijające się i dostępne coraz liczniejsze e-usługi publiczne. Według Krajowej Polityki Miejskiej 2030 „rozwój zdolności cyfrowych oraz dostępność do danych to nie tylko poprawa zdolności zarządzania, ale także ważny element rozwijania możliwości gospodarczych w miastach i ich miejskich obszarach funkcjonalnych. W krajach europejskich obserwuje się szybki rozwój technologii informatycznych przy występującym kryzysie demograficznym (starzenie się społeczeństwa), co tworzy szansę dla rozwoju

¹⁷⁵ W kategorii kapitał ludzki Polska zajmuje 24. miejsce wśród wszystkich państw członkowskich UE, w zakresie łączności plasuje się na 25. pozycji, a w odniesieniu do integracji technologii cyfrowych, z danych indeksu wynika, że zajmuje 24. miejsce.

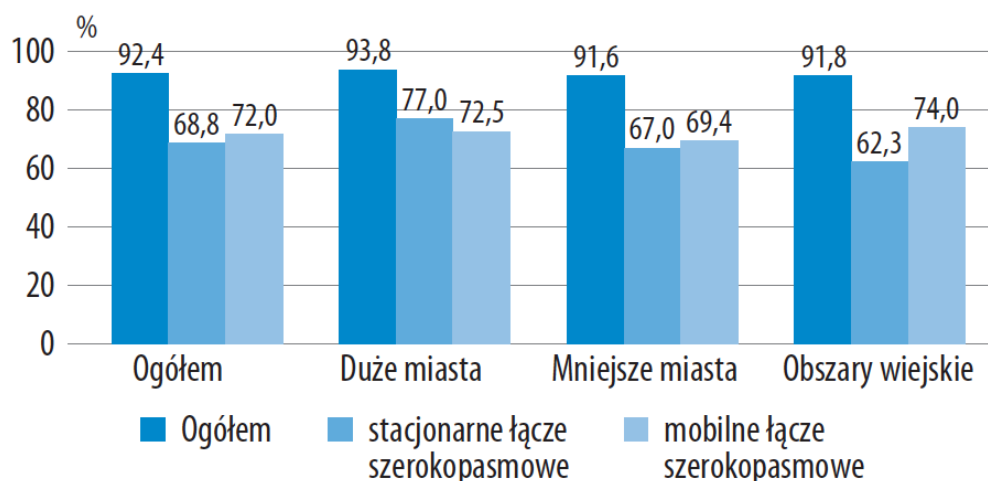
¹⁷⁶ Szacuje się, że skutki pandemii przyspieszyły transformację cyfrową w Polsce o ok. 4-5 lat. Powoduje to istotny „skok biznesowy i społeczny” oraz weryfikację wielu obowiązujących regulacji. Zarazem prowadzi to do konieczności dostosowania przepisów prawa tak, aby nie odstawały one od obecnych realiów i nie utrudniały zachodzących procesów – *Krajowa Polityka Miejska 2030* (2022), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, s. 141.

gospodarki. Transformację cyfrową upatruje się jako jeden z czynników korzystnie wpływających na reindustrializację Europy, nie tylko w przemyśle zaawansowanej techniki, ale także w branżach tradycyjnych. Warunkiem koniecznym udanej transformacji jest nadążanie sektora publicznego za sektorem prywatnym” (*Krajowa Polityka Miejska 2030*, 2022, s. 141).

Ważkim punktem analizy administracji *online* w Polsce jest ocena stanu informatyzacji społeczeństwa i wykorzystywania przez nie możliwości, które e-administracja oferuje. Problemem jest bowiem ciągle niska świadomość interesantów w zakresie obsługi spraw za pośrednictwem narzędzi informatycznych. Jest to związane z jednej strony z brakiem umiejętności obsługi i wykorzystywania nowoczesnych technologii, a z drugiej z brakiem inicjatywy w dążeniu do nowoczesnych sposobów obsługi spraw oraz niedostatkami wiedzy na temat liczebności i typów usług informatycznych udostępnianych w danej instytucji publicznej (Kisilowski i Urbaniak, 2013, s. 73). Mieszkańcy wspólnot samorządowych oczekują natomiast poprawy warunków życia, w tym usprawnienia procesu załatwiania spraw administracyjnych, czyli obiegu dokumentów, automatyzacji mechanizmu wydawania różnych decyzji i rozstrzygnięć, skrócenia czasu zarządzania dokumentami oraz dostępu do usług cyfrowych oferowanych przez miasta (np. cyfrowe parkowanie czy gospodarowanie odpadami). Coraz większe znaczenie ma wygodny i intuicyjny dostęp do usług publicznych oraz rozwój platform cyfrowych, przede wszystkim w zakresie usług związanych z mobilnością (*Krajowa Polityka Miejska 2030*, 2022, s. 142).

Z raportu Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.* wiadomo, że w 2021 r. dostęp do Internetu posiadało 92,4% gospodarstw domowych i było to o 2,0 punktów procentowych więcej niż rok wcześniej. Zarówno dostęp do Internetu, jak i rodzaj posiadanych łączy internetowych zróżnicowany był ze względu na typ gospodarstwa, klasę miejsca zamieszkania oraz stopień urbanizacji. Uwzględniając klasę miejsca zamieszkania, odsetek gospodarstw z Internetem większy był w dużych miastach niż w mniejszych oraz na obszarach wiejskich, a biorąc pod uwagę stopień urbanizacji – najwyższy był na terenach wysoko zurbanizowanych.

Wykres 3. Dostęp do Internetu i rodzaje połączeń w gospodarstwach domowych



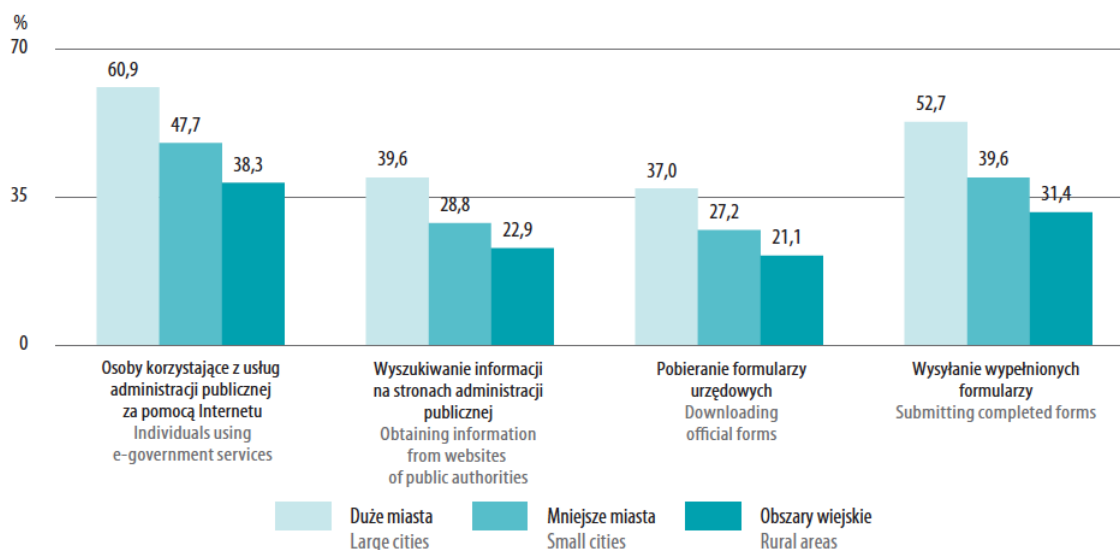
W procentach ogółu gospodarstw domowych z osobami w wieku 16–74 lata.

Źródło: *Jak korzystamy z Internetu? 2021 (2022)*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/jak-korzystamy-z-internetu-2021,5,12.html#>, dostęp: 24.09.2022.

Z raportu wynika również, iż w 2021 r. odsetek osób w wieku 16–74 lata, które korzystały z usług administracji publicznej przez Internet, wyniósł 47,5%, czyli o 5,6 p. proc. więcej niż w roku poprzednim. Grupa osób, które pobierają formularze, odsyłają wypełnione oraz wyszukują informacje na stronach administracji publicznej zwiększa się każdego roku. W 2021 r. w porównaniu z rokiem poprzednim najbardziej wzrósł odsetek osób wysyłających wypełnione formularze – o 6,4 p. proc. Jak pokazują powyższe dane, społeczeństwo coraz częściej i chętniej korzysta z możliwości, jakie daje administracja elektroniczna.

Największy odsetek osób, które używały Internetu w celu kontaktowania się z organami administracji publicznej, odnotowano w dużych miastach, w których 60,9% mieszkańców korzystało z tej formy łączności. Najmniejszy udział osób korzystających z usług e-administracji wystąpił na obszarach wiejskich, w przypadku wysyłania wypełnionych formularzy było to aż o 21,3 p. proc. mniej niż w dużych miastach.

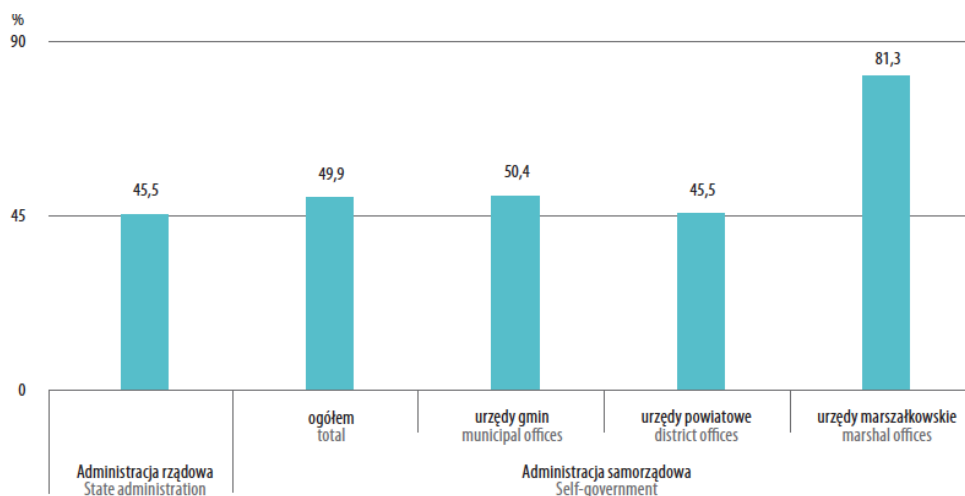
Wykres 4. Osoby korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu według celu i klasy miejsca zamieszkania w 2021 r.



Źródło: *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.* (2022), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, dostęp: 24.09.2022.

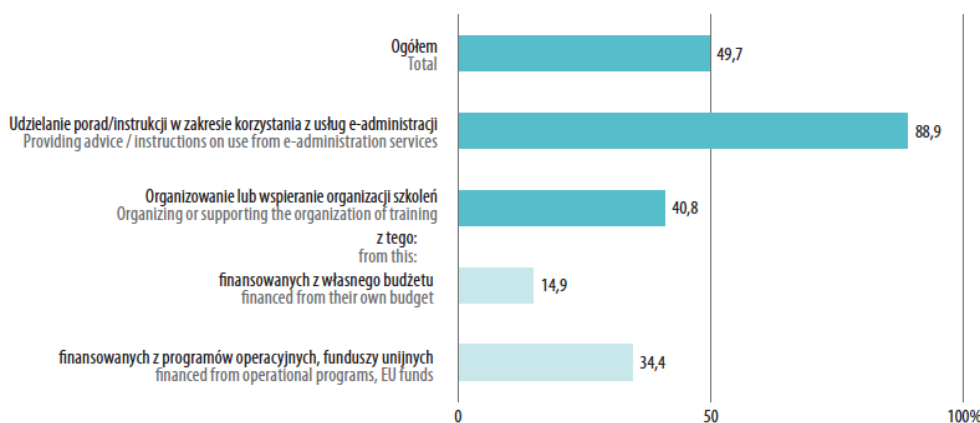
W kontekście tematu dysertacji warto zwrócić uwagę również na to, jak wygląda podnoszenie poziomu rozwoju cyfrowego społeczeństwa, stanowiące jeden z priorytetów działania państwa na poziomie administracji rządowej i samorządowej. W 2020 r. odsetek jednostek administracji publicznej wspierających rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli wyniósł 49,7%, przy czym częściej czyniły to jednostki administracji samorządowej (49,9%) niż rządowej (45,5%). Na podstawie badania można stwierdzić, iż największą aktywnością w tym obszarze szczyły się urzędy marszałkowskie (81,3%). Jednostki deklarujące wsparcie rozwoju kompetencji cyfrowych obywateli podejmowały działania w zakresie informacyjnym i szkoleniowym, przy czym te drugie finansowane były z własnego budżetu, środków pochodzących z programów operacyjnych lub funduszy unijnych. W 2020 r. prawie połowa zbadanych jednostek deklarowała wsparcie cyfrowe dla obywateli (49,7%). Najbardziej rozpowszechnioną formą pomocy było udzielanie porad w zakresie korzystania z usług e-administracji, a następnie organizowanie lub wspieranie organizacji szkoleń (odpowiednio 88,9% i 40,8%) finansowanych z własnego budżetu oraz programów operacyjnych lub funduszy unijnych (odpowiednio 14,9% i 34,4%). Obrazują to poniższe wykresy.

Wykres 5. Jednostki administracji publicznej wspierające rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli według rodzaju jednostki w 2020 r.



Źródło: *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.* (2022), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, dostęp: 24.09.2022.

Wykres 6. Jednostki administracji publicznej wspierające rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli według rodzaju wsparcia w 2020 r.



Źródło: *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.* (2022), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, dostęp: 24.09.2022.

Droga do informatyzacji administracji publicznej jest długa i żmudna. Warunkują ją zarówno technologia, ale i czynniki ekonomiczny i społeczny. Do jednego z głównych

hamulców rozwoju e-administracji należy brak zaufania klientów do tego typu usług, przejawiający się niechęcią związaną np. z udostępnianiem danych osobowych czy brakiem wiary w skuteczność tej formy załatwiania spraw urzędowych. Zaufanie do e-usług buduje się poprzez zagwarantowanie przez instytucje państwowe i samorządowe zasobów technicznych i organizacyjnych niezbędnych do bezpiecznego ich wdrażania. Dlatego proces budowania ufności do administracji elektronicznej musi łączyć ze sobą komponent instytucjonalny i osobowy, z zachowaniem potrzeb i preferencji osób korzystających z jej usług (Nowak, 2020, s. 60).

Warto wspomnieć na koniec tej części rozważań, że Polski Fundusz Rozwoju w 2020 r. przedstawił¹⁷⁷ rekomendacje dla inteligentniejszych samorządów i miast związane z budową administracji elektronicznej przyjaznej społeczeństwu. Zwrócono w nich uwagę na następujące kwestie:

- 1) istnieje potrzeba rozwijania kompetencji przyszłości - zdaniem pracowników administracji samorządowej, to właśnie brak adekwatnych kompetencji stanowi główną przeszkodę we wdrażaniu innowacyjnych projektów (potwierdziły to wnioski z ankiety przeprowadzonej przez Polski Funduszu Rozwoju w ponad 120 jednostkach samorządu terytorialnego);
- 2) technologie powinny służyć mieszkańcom - świadomość celu, który chce się osiągnąć, wdrażając zaawansowane rozwiązania technologiczne, jest kluczowa. Skuteczna cyfryzacja i rozwój samorządów nastąpią o wiele szybciej, jeśli pokaże się mieszkańcom, urzędnikom i innym użytkownikom miast, że dane wdrożenie realnie poprawia ich poziom życia i komfortu. Projektowane przez informatyków rozwiązania muszą być inkluzywne, przejrzyste w użytkowaniu i tworzone z myślą o szerokim gronie użytkowników przestrzeni miejskiej, w tym coraz liczniejszej grupie seniorów;
- 3) silosowość urzędów blokuje innowacyjność - sprostanie złożoności wyzwań stojących przed miastami wymaga interdyscyplinarnego podejścia i różnorodnych kompetencji, a zmiany instytucjonalne i wypracowanie nowej kultury organizacyjnej, umożliwiające działania strategiczne i horyzontalne, stają się dziś koniecznością;

¹⁷⁷ Stworzenie rekomendacji poprzedzone było debatą z 35 przedstawicielami środowisk zajmujących się tematyką miejską – od samorządowców po przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i instytucje publiczne oraz media branżowe. Jej celem była dyskusja (w otwartej formule) na temat wyzwań stojących przed polskimi miastami, które chcą rozwijać się w sposób inteligentny – *9 rekomendacji dla inteligentniejszych miast*, 3 marca 2020 r., <https://pfr.pl/blog/9-rekomendacji-dla-inteligentniejszych-miast.html>, dostęp: 11.08.2022.

- 4) brak przyzwolenia na popełnianie błędów ogranicza włodarzy - największą przeszkodą jest nie tylko brak społecznego przyzwolenia na popełnianie błędów, ale przede wszystkim niekorzystne regulacje prawne, które w razie nieudanego wdrożenia pozwalają na oskarżenie włodarzy o niegospodarność środkami publicznymi. Pojawiają się więc postulaty wprowadzenia zmian instytucjonalnych, w związku z tym, że należy ograniczyć ryzyko odpowiedzialności formalnoprawnej wśród samorządowców, którzy chcieliby implementować innowacyjne projekty obarczone dużym ryzykiem;
- 5) samorządy powinny współpracować z polskimi innowacyjnymi przedsiębiorcami, którzy oferują rozwiązania wspierające inteligentną transformację miast. Ważne jednak by włodarze, rozpisując przetargi, kierowali się nie tylko ceną usług, ale - co najistotniejsze - ich jakością;
- 6) zasadnicze znaczenie ma promowanie polskich dobrych praktyk - Polska powinna być idealnym miejscem do wdrażania pilotażowych rozwiązań i testowania nowych modeli biznesowych, które w przypadku sukcesu, powinny być szybko rozpowszechniane także w innych państwach;
- 7) niezbędny jest dialog na linii społeczeństwo–przedsiębiorcy-samorząd. Rozwój innowacyjnych miast nie nastąpi bez zaangażowania i włączenia w ich tworzenie samych użytkowników samorządów. Wśród mieszkańców kryje się wielu innowatorów, których potencjał można wykorzystać, dając im odpowiednie narzędzia (np. tworząc *UrbanLaby* – laboratoria miejskich innowacji i przestrzeń do dyskusji z mieszkańcami o współczesnych wyzwaniach miasta i ich potencjalnych rozwiązaniach);
- 8) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są kluczowe dla usprawnienia zarządzania miastem, a dobry wizerunek miast przekłada się z kolei nie tylko na jakość życia mieszkańców, ale również przyciąga turystów, którzy wspierają lokalną gospodarkę;
- 9) innowacyjne projekty wymagają finansowania, na które nie wszystkie samorządy mogą sobie pozwolić. Innowacyjne rozwiązania to nie tylko szansa dla miast, ale również realne korzyści dla polskich przedsiębiorców. Należałoby więc zaangażować biznes w pomoc samorządom, bo to on ma środki, technologie i doświadczenie w ich wdrażaniu. Dla rozwoju inteligentnych miast niezbędne jest również stworzenie specjalnych programów wsparcia finansowego z instytucji publicznych (*9 rekomendacji dla...*, 2020).

W ciągu ostatnich dwudziestu lat priorytetem dla państw członkowskich UE jest tworzenie bardziej inteligentnej Europy dzięki wspieraniu cyfrowej transformacji społecznej i gospodarczej oraz pełnemu wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym. Transformacja ta ma poprawić jakość życia choćby mieszkańców europejskich, a więc i polskich, metropolii m.in. dzięki możliwościom zapewnianym przez technologię mobilną piątej generacji i wprowadzaniu w życie koncepcji inteligentnych miast.

2. Nowe formy partycypacji na poziomie lokalnym

2.1. Kwestie terminologiczne

Nawiązując do podrozdziałów o miastach inteligentnych i trzeciej generacji, należy zauważyć, że technologia może odgrywać istotną rolę w procesie partycypacji społeczeństwa na poziomie lokalnym, a szerzej rzecz biorąc także w rozwoju metropolitalnym. Jak podkreśla Benjamin Barber, „technologia nabiera większego znaczenia wraz z rozrostem miast i poszerzeniem skali uczestnictwa” (Barber, 2014, s. 355). Co więcej, jak stwierdza badacz, w społeczeństwach demokratycznych nie ma ona charakteru konfrontacyjnego, ale wykorzystywana jest przeważnie do konwencjonalnych celów, tzn. służy lepszej komunikacji i zaproszeniu do uczestnictwa (Tamże, s. 302). Chociaż w wielu miastach w Polsce współpraca pomiędzy mieszkańcami a władzą przebiega w czasie rzeczywistym, to wnioskować można, że połączenie działań *online* i *offline* może przynosić niebagatelne korzyści. Technologie informacyjne i komunikacyjne odgrywają bowiem istotną rolę w niemal każdej dziedzinie funkcjonowania współczesnych społeczeństw.

Postępująca cyfryzacja, czyli przekształcanie dowolnych danych, np. tekstu, obrazu, dźwięku, wideo z tradycyjnej postaci analogowej w postać cyfrową, przynosi wiele usprawnień w codziennym życiu. Rozwiązania cyfrowe nie tylko ułatwiają nam dziś prowadzenie biznesu, komunikację ze znajomymi czy robienie zakupów, ale mogą też przyczynić się do rozwikływania problemów społecznych, a także budowy lokalnych wspólnot. Ponadto cyfryzacja wkroczyła w sektor usług administracyjnych. Możliwość załatwienia potrzebnych spraw przez Internet nie jest już domeną prywatnych przedsiębiorstw, ale przyczynia się do optymalizacji działania administracji rządowej

i samorządowej. Wraz z rozwojem Internetu rośnie świadomość społeczna, która przekłada się bezpośrednio na kształt i rozwój demokracji. Tym samym rozwija się stosunkowo nowy model w zarządzaniu państwem i samorządem – e-partycypacja.

Zanim jednak rozwinięty zostanie wątek e-partycypacji w miastach, należałoby w formie dygresji przypomnieć, że Internet znajduje się w centrum rozwoju metropolitalnego. W rozdziale drugim podkreślono, że zdaniem niektórych teoretyków zajmujących się tematyką metropolizacji, współczesna metropolia rozlewa się w przestrzeni, a jej granice są trudno dostrzegalne. I o ile miasto jest zbiorowością obywateli i niemal zawsze było związane z otaczającym je regionem, o tyle metropolia jest zbiorem jednostek, konsumentów i użytkowników oraz węzłem światowej sieci, osłabiającym związki z otaczającym obszarem. Miasto, do tej pory przynajmniej, było przestrzenią dla działalności wspólnot ludzkich, metropolia jest natomiast – za sprawą Internetu - obszarem działania anonimowych sił, przybiera postać sieci utworzonej przez ścisłe relacje między odległymi miejscami.

Kazimierz Krzysztofek prezentuje zgoła odmienne stanowisko, powołując się na Keith Hampton i Barry'ego Wellmana - prowadzących badania poprzez obserwację obszaru Toronto, będącego zespołem metropolitalnym – i uważa, że Internet nie dość, że nie osłabia wspólnot terytorialnych, to raczej rozszerza kręgi sąsiedzkie (czasami jednak rozluźniając więzi międzyludzkie). Czyni je ponadto bardziej funkcjonalnymi, a zarazem mobilizuje ludzi do debat o sprawach lokalnych (Hampton i Wellman, 2003; Krzysztofek, 2008, s. 399).

Z kolei zdaniem Marty Olcoń-Kubickiej Internet sprzyja łączeniu się ludzi działających jako niezależne jednostki. Tym samym ludzie o podobnych poglądach i zainteresowaniach mogą nawiązać kontakt z osobami, których wcześniej nie znali. Internet ułatwia im wzajemne poznawanie lub wręcz mobilizację i koordynację działań w przypadku nowych ruchów społecznych, takich jak ruchy miejskie itp. Mimo że kontakt jest inicjowany przez Internet, prawdziwe działania mają miejsce poza siecią. Internet stał się wymarzoną przestrzenią dla ruchów kontrkulturowych i środowisk alternatywnych, które zaczęły ją wykorzystywać do organizowania osób o podobnych przekonaniach, wymiany poglądów lub koordynacji działań w rzeczywistości pozainternetowej (Olcoń-Kubicka, 2009, s. 87-88). Za sprawą nowych mediów redefinicji uległa idea wspólnotowości oraz działań partycypacyjnych, a rozwój Internetu i telefonii komórkowej otwiera nowe możliwości zarządzania działaniami zbiorowymi (Kaszkur, 2017, s. 63).

Jak wskazuje I. Kapsa: „to właśnie miasta powinny być pionierem w zakresie rozwoju elektronicznej partycypacji obywatelskiej, coraz bardziej powszechnej i pożądanej w dobie cyfryzacji oraz wirtualizacji życia, w tym również publicznego (Kapsa, 2017, s. 79).

Jak już wcześniej podkreślono, partycypacja stanowi istotny element demokracji. Przenosząc ową myśl do sfery cyfrowej, można stwierdzić, że e-partycypacja jest ważną częścią e-demokracji, od której należy zacząć rozważania na temat elektronicznego zaangażowania obywatelskiego na poziomie lokalnym. Literatura z dziedziny badań nad demokracją elektroniczną i jej elementami jest obecnie całkiem obszerna i pozwala na wstępną charakterystykę i analizę jej funkcjonowania, wpływu na kulturę, relacje ze światem realnym, jakość życia i sferę publiczną. Badania dotyczą też relacji między społecznościami wirtualnymi a społecznościami organicznymi, działającymi w realnym świecie, a ich celem jest odpowiedź na pytania czy społeczności te wykluczają się, czy mają charakter komplementarny albo kompensacyjny (Doktorowicz, 2004, s. 61).

Demokracja cyfrowa w opinii m. in. Michała Błaszczyka nie jest zjawiskiem nowym (Błaszczyk, 2020, s. 17). Jak zauważa Leszek Porębski, nie ma zgodności badaczy co do jednolitej definicji czy nawet terminologii tego zjawiska. W literaturze przedmiotu funkcjonują różne podejścia i terminy określające wpływ technologii informacyjnych i komunikacyjnych na ustrój demokratyczny (Porębski, 2001, s. 187).

Tomasz Gajowniczek pierwowzoru tej wersji demokracji upatruje w terminie „teledemokracja”. W latach siedemdziesiątych XX w. tym zjawiskiem zajmował się Ted Becker, który teledemokrację rozumiał jako elektronicznie wspomaganą, szybką, dwukierunkową komunikację polityczną, która ułatwia wyborcom podejmowanie decyzji, uczestniczenie w dyskusji i zachęca do głosowania. Becker – pod wpływem dyskusji, jaka toczyła się wokół terminu „teledemokracja” – doprecyzował go i uprościł w 1986 r. Teledemokracją było odtąd wykorzystanie narzędzi telekomunikacyjnych w celu promowania, poprawiania i rozwijania czystych form demokracji bezpośredniej oraz informowania obywateli i ich wpływania na wybierane w demokracji pośredniej władze. Ostatecznie w 2000 r. uznał, że teledemokracja to kompleksowy, demokratyczny system komunikowania politycznego, który wykorzystuje ICT w celu zwiększania udziału obywateli w ich ciałach przedstawicielskich oraz procesach demokracji bezpośredniej (Becker i Slaton, 2000, s. 178-197; Gajowniczek, 2015, s. 23). Należy zauważyć, że poza

definicją T. Beckera powstało też wiele innych¹⁷⁸, spośród których wymienić można np. te należące do F. Christophera Artertona i Bernta Krohna Solvanga. Zdaniem pierwszego z wymienionych politologów teledemokracja polega na takim sposobie rządzenia, w którym wykorzystywane są technologie komunikacyjne, usprawniające proces przekazywania informacji i komunikowania się polityków z obywatelami (Arterton, 1987, s. 14-15). Z kolei według B. K. Solvanga teledemokracja polega na celowym wykorzystaniu nowych technologii¹⁷⁹ w procesie interakcji pomiędzy rządzącymi a obywatelami (Solvang, 2009, s. 47).

Poza terminem teledemokracja – kilka lat później - w literaturze pojawia się również pojęcie cyberdemokracji, które od początku odnosiło się do rozwoju sieci komputerowych. Cyberdemokracja powstała na zachodzie Stanów Zjednoczonych, pomiędzy Doliną Krzemową a Uniwersytetem Stanforda, jako mieszanina kultur hipisowskiej i *yuppie* (ang. *young urban professionals* – młodzi miejscy profesjonaliści), z których wzięły się jej dwa warianty: konserwatywny i libertariański oraz liberalny i komunitariański.

Jak zauważa Jakub Nowak, w tej koncepcji podkreśla się wagę informacji, jako kluczowego zasobu w całym systemie, a także potrzebę decentralizacji i publicznej debaty poprzedzającej udział w formach demokracji bezpośredniej (Nowak, 2011, s. 190).

Z kolei M. Musiał-Karg konstatuje, że mimo iż wielu autorów cyberdemokrację utożsamia z demokracją elektroniczną, nie jest to do końca zasadne. Wynika to z faktu, że przedrostek „cyber-” wiąże się z nowymi technologiami i jest używany w znaczeniu „informatyczny” czy „internetowy”, jest więc to pojęcie znacznie węższe niż demokracja elektroniczna. Według badaczki cyberdemokrację można zdefiniować jako demokrację, w której różne aktywności dokonywane są przez system powiązań internetowych, za pośrednictwem połączonych ze sobą komputerów (Musiał-Karg, 2015, s. 33).

Poza wymienionymi określeniami nowego rodzaju demokracji opartej na ICT funkcjonują takie pojęcia jak: demokracja wirtualna czy wręcz demokracja.com. Wykorzystuje się również pojęcia elektronicznej republiki i demokracji cybernetycznej.

¹⁷⁸ Szerzej zob.: Musiał-Karg M. (2015), *Elektroniczna demokracja i elektroniczna partycypacja. Rozważania natury teoretycznej*, w: A. Kaszukur, A. Laska (red.), *Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz, s. 31-32.

¹⁷⁹ „Nowoczesne” czy „nowe” w przypadku technologii stosuje się zamiennie. Pojęcie „nowe technologie” oznacza wiedzę technologiczną w postaci wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności wyniki badań i prac rozwojowych, która umożliwia wytwarzanie nowych lub udoskonalonych wyrobów lub usług i jednocześnie nie jest stosowana na świecie przez okres dłuższy niż ostatnich 5 lat – Chałubińska-Jentkiewicz K. (2019), *Rozwój nowoczesnych technologii w kontekście procesu stanowienia prawa na przykładzie strategii AI*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie”, t. XII, nr 2, s. 59.

Najpowszechniejszy wydaje się być jednak termin demokracji elektronicznej bądź e-demokracji (Lakomy, 2013, s. 139). Zasadne wydaje się więc w tym miejscu przytoczyć kilka definicji tego pojęcia.

Zdaniem R. Moore'a e-demokracja oznacza użycie sieci elektronicznych w celu stworzenia bardziej bezpośredniej formy demokracji – „do spłaszczenia procesu reprezentacji i zwiększenia roli przeprowadzanych w sieci plebiscytów i oficjalnych debat prowadzonych online, w decydowaniu o konkretnych kwestiach w ramach procesu rządzenia (Moore, 1999, s. 55; Musiał-Karg, 2015, s. 38).

Jednym z najbardziej popularnych podejść do demokracji elektronicznej jest jednak sformułowanie Martina Hagen, według którego „elektroniczna demokracja to każdy demokratyczny system polityczny, w którym używa się komputerów i sieci komputerowych do realizacji podstawowych funkcji procesu”. Hagen, badając system polityczny Stanów Zjednoczonych, wymienił trzy typy demokracji elektronicznej: teledemokrację, cyberdemokrację oraz elektroniczną demokratyzację (szerzej zob.: Hagen, 1997). Koncepcje te różnią się między sobą założeniami normatywnymi związanymi z wykorzystaniem bezpośrednich i pośrednich form demokratycznego rządu, a także z różnymi rolami, biernymi lub czynnymi, które powinny być realizowane przez obywateli w demokratycznym państwie (Musiał-Karg, 2010, s. 126).

Istnieje gros definicji, które akcentują w e-demokracji istotną rolę partycypacji. Przykładem może być propozycja Andrewa i Nady Kakabadse oraz Alexandra Kouzmina, według których demokracja elektroniczna może być rozumiana jako zdolność do podniesienia przez nowe środowisko komunikacyjne poziomu i jakości publicznej partycypacji w procesach rządzenia (Kakabadse i in., 2003; Lakomy, 2013, s. 140). Również w definicji Andy'ego Bracka i Phila Noble'a znajduje się odniesienie do tego aspektu, bowiem ich zdaniem za e-demokrację uznaje się wykorzystanie Internetu przez rząd, partie polityczne i grupy interesu w celu przekazywania informacji, komunikacji, udzielania usług lub wzmocnienia partycypacji dla zintensyfikowania debaty pomiędzy obywatelami (Brack i Noble, 2001, s. 17). W teorii Marianne Kneuer e-partycypacja jest jednym z trzech wymiarów e-demokracji, obok wolnego i równego dostępu do technologii oraz *e-government* (Kneuer, 2016, s. 671).

Z kolei L. Porębski uważa, że w wielości definicji pojęcia „demokracja elektroniczna” można wskazać dwie podstawowe kategorie. W ujęciu normatywnym ICT mają podnieść poziom partycypacji obywateli, dzięki czemu demokracja ma stać się lepsza czy bliższa obywatelowi. Demokracja elektroniczna jest więc postulatem ważnym dla

rozwoju systemu politycznego. Drugie podejście do definiowania pojęcia jest czysto opisowe. Nie wskazuje się konceptu (punktu dojścia), a jedynie stwierdza fakt obecności nowej techniki w polityce. E-demokracja ma charakter stopniowalny, ale nie chodzi o „lepszy” czy „gorszy” model demokracji, a o system „mniej” lub „bardziej” elektroniczny (Gajowniczek, 2015, s. 24; Porębski, 2012, s. 32-33).

Należy się zgodzić z Tomaszem Masłykiem, który stwierdza, że wciąż niepewne jest, w jakim kierunku rozwijać się będzie demokracja elektroniczna i jakie role będą miały do odegrania technologia oraz polityka rządów, ciał przedstawicielskich, administracji publicznej i obywateli (Masłyk, 2010, s. 210). W literaturze przedmiotu nieustannie dyskutowane są dobre i złe strony formowania się demokracji przy wsparciu nowoczesnych technologii. Zestawienie obu podejść – pozytywnego i negatywnego – przedstawia tabela poniżej.

Tabela 6. Internet jako narzędzie wzmacniające lub niszczące demokrację

Wzmocnienie demokracji za pomocą Internetu	Niszczenie demokracji za pomocą Internetu
tworzenie nowej elektronicznej agory, pozwalającej jednostkom w nieskrępowany sposób wyrażać swoje poglądy wobec innych, w tym wobec swoich politycznych reprezentantów	pogłębianie przepaści pomiędzy posiadającymi władzę i pozbawionymi jej, grupy społecznie upośledzone mogą nie mieć wystarczającej wiedzy ogólnej, środków finansowych i wiedzy technicznej, żeby posługiwać się Internetem
zwiększenie dostępu do informacji, który może sprawić, że poinformowana społeczność będzie bardziej zainteresowana aktywnym udziałem w procesie politycznym	sieci internetowe mogą zwiększać dostępność i przystępność informacji, ale powiększający się zasób informacji nie przekłada się automatycznie na wzrost zainteresowania polityką i zaangażowanie polityczne
interaktywność politycznych i informacyjnych stron pozwalających jednostkom brać udział w badaniach <i>online</i> i natychmiast otrzymywać informacje	mimo, iż poczta elektroniczna zmniejsza czas i koszty kontaktowania się z reprezentantami politycznymi, nie ma pewności, że ludzie będą z tej możliwości

zwrotną, jak inni podchodzą do danego zagadnienia	korzystali; nie ma też gwarancji, że nawet mimo wysyłania maili przez zainteresowane podmioty, trafią one do odpowiednich osób (zostaną przez nie przeczytane)
upowszechnienie głosowania <i>online</i> , za sprawą którego nie będzie konieczności fizycznego stawiennictwa w lokalach wyborczych	potężne narzędzie dla lobbystów oraz tych, którzy mają ugruntowaną pozycję polityczną bądź społeczną
wyrównywanie szans na polu rywalizacji politycznej poprzez odebranie części władzy lobbystom, korporacjom i innym grupom interesów na rzecz „zwykłych” osób, dzięki redukcji kosztów pozyskiwania i dystrybucji informacji	choć mało znaczące partie mogą wykorzystywać Internet dla swoich potrzeb, to w równym albo większym stopniu, także duże partie i ich kandydaci wykorzystują sieć dla przedstawienia swoich programów, pozyskiwania funduszy, przyciągania wolontariuszy czy mobilizacji głosujących
możliwość wygłaszania swoich opinii <i>online</i> i mobilizowania zwolenników przez mniej popularnych kandydatów partyjnych, którzy w dużym stopniu są ignorowani przez tradycyjne media	mimo, że Internet daje możliwość swobodnej dyskusji nieograniczonej liczby zagadnień, niekoniecznie stanie się polem do merytorycznej dyskusji, jeśli w ogóle potencjalnym wypowiedziom będzie towarzyszył odzew i zainteresowanie
możliwość kontaktowania się z obywatelami całego świata, którego celem jest zwiększenie spójności społecznej oraz przywrócenia sensu wspólnotowości, która jest konieczna dla ożywienia demokracji	debata <i>online</i> jest rzadko obywatelska, a częściej dominują w niej agresywne i „głośne” jednostki, które oczerniają i atakują tych, którzy się z nimi nie zgadzają
umożliwienie osobom publicznym utrzymania kontaktu ze swoimi wyborcami	szybkie sondaże w sieci skłaniają do pochopnych ocen, a nie przemyślanych opinii

bogactwo informacyjne stron internetowych, które przekształca proces elekcyjny (od szybkich i chwytliwych haseł wyborczych z kampanii telewizyjnych do merytorycznej dyskusji w Internecie)	reprezentanci polityczni preferują komunikację ze społeczeństwem w oparciu o wcześniej przygotowane przemówienia, debaty i reklamy, które sprawiają, że posiadają oni większą kontrolę nad przekazem i swoim wizerunkiem
nieograniczoność źródeł aktualnych informacji dostępnych dla społeczeństwa w każdej chwili	polegający na sondażach online decydenci mogą podejmować decyzje, bazując na niepełnych opiniach wyborców
szansa na wyszukiwanie informacji, które faktycznie są w strefie zainteresowania wyborców	
niwelowanie różnic w dostępie do informacji pomiędzy uprzywilejowanymi klasami społecznymi a przedstawicielami niższych warstw społecznych	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Masłyk T. (2010), *Obywatel w społeczeństwie informacyjnym. Teoria i praktyka*, NOMOS, Kraków, s. 210-212.

Oczywiście należy zauważyć, że wdrożenie e-demokracji napotka bariery. Obecnie zastępowaniu niektórych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej procedurami demokracji elektronicznej nie sprzyjają przede wszystkim ograniczony poziom zaufania społecznego do tych ostatnich oraz brak bieżącej i powszechnej aktywności politycznej społeczeństwa. W mniejszym stopniu przeszkodą są niedoskonałości dzisiejszych rozwiązań technologicznych. Wbrew istnieniu czynników spowalniających rozwój e-demokracji zmiany są nieuniknione. Co więcej, można być pewnym, że model demokracji nie przetrwa w swej dotychczasowej formie. Trudno bowiem przyjąć, że decydowanie w sprawach publicznych będzie wyjątkiem w toczącym się procesie przemian (Rydlewski, 2021, s. 288).

Jak zaznacza Grzegorz Rydlewski: „dziś nie można jeszcze orzec, jak długo zmiany będą się sprowadzały jedynie do rewizji narzędzi rządzenia, kiedy zaś zmiany będą już oznaczały rewizję samego modelu demokracji przedstawicielskiej. Można jednak zakładać,

że już w perspektywie średniookresowej pojawią się różne mutacje demokracji elektronicznej wykorzystującej narzędzia komunikacji na odległość” (Tamże, s. 288).

Jak już zauważono, interakcja oparta na wielokierunkowej komunikacji w relacji państwo - obywatel stanowi konstytutywny element demokracji elektronicznej, a w „nowej” odsłonie nosi miano e-partycypacji. W literaturze przedmiotu spotyka się także określenia: partycypacja elektroniczna, partycypacja cyfrowa, e-obywatel czy e-uczestnictwo.

Jan van Dijk przez e-partycypację rozumie „wykorzystanie mediów cyfrowych w pośredniczeniu i przekształceniu stosunków pomiędzy obywatelami a rządami oraz administracją publiczną w kierunku większego uczestnictwa obywatelskiego” (van Dijk, 2013, s. 8). Wspomniana już M. Kneuer uważa, że partycypacja elektroniczna przebiega w dwóch kierunkach: odgórnym (*top down*), którego istotą jest dostęp obywateli do informacji i możliwość reakcji na inicjatywy rządowe oraz oddolnym (*bottom up*), w którym obywatele mają sposobność wywierania wpływu na projekty polityczne jako ich inicjatorzy i kreatorzy (Kneuer, 2016, s. 671). Według Łukasza Damurskiego mianem e-partycypacji można określać angażowanie obywateli w proces podejmowania decyzji publicznych za pomocą Internetu (Damurski, 2011, s. 508).

Z kolei jak zauważa S. Hajduk, e-partycypacja jest jedną z metod otwartego procesu podejmowania decyzji i charakteryzuje się następującymi cechami:

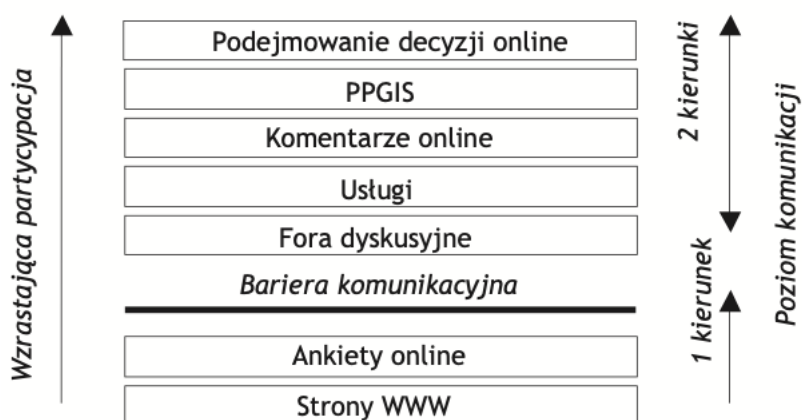
- 1) integracją - zapewnia prawo głosu wszystkim zainteresowanym;
- 2) otwartością - wiąże się z dostępnością narzędzi umożliwiających uczestnictwo w debacie;
- 3) reakcją - pozwala na bieżące odpowiedzi na pytania uczestników debaty;
- 4) zdolnością do konsultacji - oznacza chęć dzielenia się wiedzą i zachęcanie do partycypacji;
- 5) bezpieczeństwem - gwarantuje ochronę danych osobowych uczestników debaty (Hajduk, 2021, s. 30).

Współczesne formy partycypacji różnią się więc od tradycyjnych tym, że opierają się na wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Przy czym technologia wpływa, według I. Kapsy, nie tylko na zmianę procesów komunikacyjnych (informacja jest dostarczana bez ograniczeń czasowo-przestrzennych), ale i mobilizacyjnych (jest w stanie włączyć i zaangażować wiele osób). Rozwój nowoczesnych technologii przyspieszył zmiany w zakresie zaangażowania społecznego i obywatelskiego, a oddziaływanie nowych mediów – przede wszystkim Internetu – na demokrację, partycypację czy administrację odgrywa

o tyle istotną rolę, że skutkuje aktywną i innowacyjną adaptacją nowych rozwiązań jako narzędzi obywatelskiej aktywności (Kapsa, 2021, s. 41).

Różne rodzaje partycypacji w sieci można sklasyfikować w analogii do - wspomnianej w rozdziale 3. - drabiny partycypacji S. Arnstein. Najniższy szczebel drabiny opisuje całkowicie pasywne zachowanie związane z publicznym prawem do wiedzy. Interaktywność pojawia się na szczycie drabiny jako partycypacja w podejmowaniu decyzji. Rysunek poniżej przedstawia przykładową drabinę partycypacji elektronicznej.

Rysunek 5. Drabina e-partycypacji



Źródło: Hanzl M. (2011), *Technologie informatyczne jako narzędzie wspierania debaty publicznej o kierunkach rozwoju*, „Śląskie Studia Regionalne”, s. 18; Kingston R. (2002), *The role of e-government and public participation in the planning proces*, Proceedings of XVI AESOP Congress, Volos, Greece, July 10th –14th 2002, <http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/>.

W tym schemacie najniższy szczebel równoznaczny jest z dostarczaniem informacji, a z kolei najwyższy to systemy wspomaganie decyzji działający za pośrednictwem Internetu.

Zgodnie z typologią OECD wyróżnić można trzy typy uczestnictwa obywateli w e-demokracji. Pierwszy z nich to *informacja* polegająca na przekazywaniu obywatelom wybranych przez władzę treści. Jest to forma komunikacji jednostronnej – od administracji centralnej lub samorządowej do obywateli. Drugi typ to *konsultacja*, w przypadku której obywatele mają możliwość komentowania bieżącej polityki państwa (forma komunikacji dwustronnej). Ostatni poziom uczestnictwa określa się jako *aktywne uczestnictwo*, opisujące relacje opierające się na partnerstwie wszystkich stron dialogu w procesie współdecydowania (Obrębska, 2018, s. 162).

Dimitrios Zissis, Dimitrios Lekkas i Anastasia-Evangelia Papadopoulou wskazują następujące obszary, w których e-partycypacja ma zastosowanie:

- 1) dostarczanie informacji (strukturyzacja i zarządzanie informacjami);
- 2) budowa środowisk wspólnotowych (wspieranie osób tworzących społeczności, rozwijanie wspólnych programów oraz kształtowanie i wzmacnianie społeczności);
- 3) konsultowanie (umożliwienie zainteresowanym stronom przekazania opinii, prywatnie lub publicznie, dotyczących konkretnych spraw);
- 4) realizacja kampanii społecznych (np. zgłaszanie protestów, lobbying, petycje i inne formy działania zbiorowego, z wyjątkiem kampanii politycznych);
- 5) realizacja kampanii politycznych (np. wyborczych – wspieranie polityków, partii politycznych i lobbystów w kontekście wyborów);
- 6) deliberacja (np. wspieranie wirtualnych grup dyskusyjnych, pomagających w rozpatrywaniu spraw publicznych);
- 7) dyskusja/dyskurs (analiza i wspieranie dyskusji – dyskursów);
- 8) mediacja (pomoc w mediacji czy rozstrzygnięciu sporów lub konfliktów);
- 9) planowanie przestrzenne (wspieranie planowania przestrzennego, np. środowiskowego, urbanistycznego);
- 10) sondaż (badanie opinii publicznej w dyskutowanych sprawach);
- 11) głosowanie (np. wybory, referenda, plebiscyty) (Matczak i in., 2015, s. 241-242).

Elektroniczna partycypacja zapewnia e-włączenie (ang. *e-inclusion*) osób, które wykorzystując drogę elektroniczną, angażują się w dialog społeczny, ale ze względu np. na problemy zdrowotne bądź odległość nie mogą uczestniczyć osobiście we współdecydowaniu. W e-partycypacji mogą uczestniczyć wskazane grupy lub panele obywatelskie, grupy fokusowe, grupy sondaży opinii społecznej, grupy e-referendalne, aktywne grupy interesów, panele dyskusyjne i formy petycyjne. (Hajduk, 2021, s. 30-31).

W literaturze politologicznej można spotkać opracowania, których autorzy wskazują na szereg korzyści związanych z wykorzystaniem technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w procesie partycypacji, m. in. podniesienie efektywności procesów decyzyjnych i jakości podejmowanych decyzji, ograniczenie konfliktów w społecznościach, wzrost wiarygodności i umocnienie wizerunku władz oraz jej administracji, a co najważniejsze – zwiększenie motywacji, zaangażowania poszczególnych jednostek w sprawy publiczne. Agata Nodzak zaznacza, że zastosowanie technologii może zoptymalizować warunki dla faktycznej realizacji partycypacji,

realizowanej dotychczas w konwencjonalny sposób oraz ułatwić korzystanie z poszczególnych jej form, a w rezultacie przyczynić się do wzrostu zainteresowania sprawami publicznymi ze strony obywateli. Mając to wszystko na uwadze, można stwierdzić, że celem nowoczesnych technologii nie jest wyparcie czy nawet zastąpienie tradycyjnych sposobów obywatelskiego uczestnictwa w życiu publicznym, ale ich wsparcie. Wskazują na to doświadczenia państw, które od kilkunastu lat sukcesywnie wdrażają i usiłują – czasami bez większych sukcesów – spopularyzować wśród swoich obywateli rozwiązania informatyczne i telekomunikacyjne przy realizacji poszczególnych form partycypacji (Nodzak, 2017, s. 341-342).

Za S. Hajduk do listy zalet można dodać również możliwość szybkiego pozyskiwania informacji, szerokiej dostępności oraz zwiększenia skuteczności i przejrzystości działań, obniżenie kosztów udzielania i kosztów transakcyjnych z dostarczania informacji oraz zmniejszenie nakładów pracy. Co więcej e-uczestnictwo przyspiesza prezentowanie i uzyskiwanie danych oraz aktualizacji informacji oraz wspiera kontrolę społeczeństwa nad działaniami polityków, zwiększa wygodę użytkowników i podnosi poziom świadomości obywateli (Hajduk, 2021, s. 31).

Krytycy e-partycypacji wskazują jednak na to, że tak jak demokracja wymaga rzetelnie poinformowanych i aktywnych obywateli, tak i wymaga ich e-partycypacja. Ponadto wykorzystanie narzędzi informatycznych budzi zastrzeżenia związane z ochroną prywatności. Co więcej, nie jest dziś na pewno wiadome, czy narzędzia informatyczne stanowią innowacyjny mechanizm poprawiający jakość procesów w domenie publicznej, czy też konserwują i wzmacniają już istniejące nierówności, układy interesów itp. E-partycypacja może prowadzić także do indywidualizacji, co nie zawsze jest korzystne z punktu widzenia procesu politycznego (np. e-głosowanie eliminuje wpływ instytucji zbiorowych i pewne symboliczne wartości związane z obecnością w lokalu wyborczym, co może prowadzić do mniej refleksyjnego głosowania) (Matczak i in., 2015, s. 248).

Mimo krytyki e-uczestnictwa trudno nie zauważyć korzystnego wpływu nowych technologii na instytucje i procesy polityczne. Elementarna jest jednak świadomość, że Internet – najwierniejsze odbicie ludzkości z całą złożonością procesów politycznych, ekonomicznych i obyczajowych przebiegających w społeczeństwie (Rothert, 2020, s. 8) - przynosi wprawdzie szereg rozwiązań na wiele istniejących problemów, nie jest jednak panaceum np. na małe zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi i nikłe zaufanie do instytucji państwowych, czyli obecnie największe bolączki, z którymi mierzą się współczesne demokracje. W publikacjach na temat e-demokracji zwraca się też uwagę

na wykluczenie tych osób, które nie opanowały umiejętności niezbędnych do funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym lub nie mają dostępu do Internetu¹⁸⁰. Zdaniem badaczy zajmujących się tą tematyką niewiadomą jest także to, na ile internetowa debata publiczna okaże się dyskusją merytoryczną (Grodzka, 2009, s. 4). Aby nowe formy partycypacji elektronicznej, oddawane w ręce społeczeństwa, spotkały się z zainteresowaniem, a także spełniały swój cel, winny być umiejętnie zaprojektowane. Chodzi o to, aby możliwa była analiza opinii i głosów obywateli oraz zapewnienie im informacji zwrotnej, czy i na ile mają wpływ na tok wydarzeń i podejmowane decyzje.

2.2. Partycypacja z wykorzystaniem ICT

W ugruntowanych proceduralnie demokracjach termin e-partycypacja bywa często sprowadzany do „utechnologicznienia” standardowych procedur politycznych czy administracyjnych, np. możliwości składania petycji, głosowania czy załatwiania rozmaitych spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu (Stokłuska, 2013). Choć niewątpliwie moc technologii bardzo przydaje się w tym obszarze, to e-partycypacja jest czymś więcej niż elektronicznym wymiarem aktywności. Ta forma działania jawi się jako głębsze zaangażowanie ludzi zapośredniczone przez nowe technologie komunikacyjne. Według Małgorzaty Hanzl technologie informacyjne oferują po prostu nowe możliwości udziału mieszkańców w kształtowaniu procesów rozwoju. Najważniejsze zadania, według M. Hanzl, możliwe do osiągnięcia dzięki zastosowaniu „nowych mediów”, to: dostarczenie

¹⁸⁰ Pippa Norris wykluczenie cyfrowe rozważa na trzech poziomach: w skali globalnej (*global divide*), gdzie podział pod względem dostępu do Internetu pokrywa się z polaryzacją państw na osi kraje wysokorozwinięte – kraje rozwijające się; na poziomie społecznym (*social divide*), odpowiadające podziałom wewnątrz społeczeństw wyznaczanym np. przez poziom zamożności, wykształcenia, rasy, miejsca pochodzenia i zamieszkania, wieku, wielkości rodzin oraz na poziomie partycypacji <obywatelskiej> (*democratic divide*), gdzie funkcjonuje podział na obywateli aktywnych, którzy wciąż zwiększają swój udział w życiu publicznym dzięki wykorzystaniu ICT, oraz na tych, którzy nie korzystają z praw demokracji elektronicznej – Norris P. (2001), *Digital divide: Civic engagement information poverty and the Internet worldwide*, Nowy Jork, ss. 4-14; Gajowniczek T. (2015), *Elektroniczna demokracja – istota pojęcia i problemy definicyjne*, w: W. Tomaszewski, D. M. Mościcka, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Instytut Nauk Politycznych UW, Olsztyn, s. 19.

Polskie i europejskie ustawodawstwo zmierza w kierunku ochrony dostępu do Internetu jako jednego z praw podstawowych. Prawodawstwo rozwija wywodzące się z Konstytucji, normy chroniące dostęp do informacji. Bez dostępu do globalnej sieci obecnie trudno mówić tak o pełnym i nieskrępowanym korzystaniu z danych, jak i o możliwości partycypacji w życiu państwa i samorządu. Informacja publiczna oraz akty prawne obecnie udostępniane są głównie za pomocą sieci. W związku z powyższym ustawodawca powinien zapewnić nieskrępowany dostęp do Internetu. Jak zaznacza Kamil Stępiak, warto pamiętać, że wcale nie musi to oznaczać darmowości zagwarantowanego połączenia z siecią - Stępiak K. (2017), *Prawo do Internetu jako środka zapewniającego partycypację w państwie demokratycznym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, nr 21(3), s. 70.

platformy komunikacji, która zniweluje barierę nieprofesjonalizmu, dostarczenie narzędzia zdalnej komunikacji oraz umożliwienie zarządzania procesem, w tym jego monitoring (Hanzl, 2011, s. 26).

Z tego wynika, że co jakiś czas proponowane są różnego rodzaju, mniej lub bardziej innowacyjne, instrumenty partycypacyjne – najczęściej wykorzystujące Internet (Makowski, 2013, s. 100). Jak zaznacza Krzysztof Hauke, komunikacja to nie tylko telefon czy poczta elektroniczna. Obecnie Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) czy Elektroniczna Platforma Usług Administracji (e-PUAP) to rozwiązania informatyczne mające zastosowanie we wszystkich gminach w Polsce. Z licznych badań na ten temat wynika, że interesariusze doceniają wagę tych podstawowych rozwiązań. Oczywiście, proces komunikacji jest ściśle związany z funduszami, jakie posiada gmina. Najczęściej gminy bogatsze mają zaimplementowane aplikacje bardziej niezawodne, mniej zamożne – podstawowe, często bezpłatne lub mniej kosztowne (Hauke, 2016, s. 8).

Dziś do kilku spośród wielu przykładów współuczestnictwa e-demokratycznego społeczeństwa w życiu politycznym można zaliczyć: głosowanie elektroniczne, składanie petycji przez Internet, współpracę online obywateli z organizacjami pozarządowymi, korzystanie z elektronicznych forów dyskusyjnych inicjujących deliberację i debaty czy wykorzystanie Internetu w celu badania opinii publicznej. Należą do nich też mniej formalne narzędzia komunikacji masowej, jak np. coraz popularniejsze w debacie politycznej i niejednokrotnie stanowiące pierwszy kanał informacji media społecznościowe (Nowak, 2020, s. 55). Ich znaczenie znane jest organizacjom komercyjnym, które wykorzystują zalety mediów społecznościowych do budowania strategii swojego rozwoju. Opinie wyrażane przez internautów na portalach społecznościowych pozwalają m. in. na budowanie zachowań konsumentów (Hauke, 2016, s. 12). Wszakże, jak zaznacza Edyta Bąkowska-Waldmann, Internet może służyć poszukiwaniu i tworzeniu swojej własnej tożsamości – poprzez poszukiwanie relacji z osobami o podobnych zainteresowaniach i poglądach czy też manifestowania swojej własnej osoby nie tylko w mediach społecznościowych, ale i na własnych stronach internetowych lub blogach. Dzięki Internetowi ludzie mają ułatwiony dostęp do informacji, danych oraz większą możliwość krytyki i wypowiedzi w mediach społecznościowych. Portale społecznościowe odgrywają także ważną rolę w kreowaniu popularności miejsc, np. w przestrzeni miasta. Miejsca, które posiadają własne profile, bądź których zdjęcia są lubiane i często komentowane w przestrzeni wirtualnej, w przestrzeni rzeczywistej szybko stają się miejscami realnych i popularnych spotkań (Bąkowska-Waldmann, 2020, s. 70).

Należy nadmienić, że blogi czy fora dyskusyjne itp. określane są jako technologia Web 2.0. (także z ang.: *Participative, Participatory, Social Web*), czyli sieć nastawiona na współpracę i współuczestnictwo. Termin Web 2.0 został użyty po raz pierwszy w 1999 r. Na popularności zyskał jednak dopiero po opublikowaniu w 2005 r. eseju, w którym jeden ze współtwórców tej koncepcji diagnozował, że po ekonomicznej klęsce wielu przedsiębiorstw internetowych w latach 2000–2001, czyli serii giełdowych krachów spółek opierających swój potencjał na stronach internetowych w domenie .com, sieć przekształcała się w odmiennym niż wcześniej kierunku. Wikipedia wypierała encyklopedię *Britannica Online*, blogi zajmowały miejsce osobistych stron internetowych, aktywne uczestnictwo zastępowało pasywne publikowanie (Flasiński, 2015, s. 55).

Technologia Web 2.0 to serwisy internetowe, w których użytkownicy tworzą treść za pomocą narzędzi oferowanych przez administratorów. Należy jednak pamiętać, że siła ich oddziaływania w każdym przypadku jest inna. Niekoniecznie to co z powodzeniem zostanie wdrożone w jednej gminie, w innej będzie się cieszyło takim samym zainteresowaniem. Web 2.0 pozwala użytkownikom na dzielenie się treścią. K. Hauke stwierdza, że technologia ta opiera się na zastosowaniu narzędzi komunikacji takich jak:

- 1) blogi – rodzaj internetowych dzienników, prowadzonych przez regularne publikowanie wpisów tematycznych;
- 2) wideoblogi – rodzaj blogów internetowych, które zamiast postów tekstowych posługują się materiałem filmowym;
- 3) fora dyskusyjne – występujące jako samodzielne serwisy lub jako część istniejącej strony;
- 4) sieci społecznościowe – w sieci osoby mogą dzielić się informacjami i komunikować z innymi ludźmi, w przeciwieństwie do forów czy blogów, które są prowadzone według tematów, sieć społecznościowa bazuje na ludziach i powiązaniach między nimi;
- 5) społeczności praktyków – grupy społeczne utworzone w celu opracowania specjalistycznej wiedzy, udostępniania osiągniętych w trakcie nauki wspólnych przemysłów dotyczących kwestii praktycznych;
- 6) portale Wiki – strony internetowe, które można nie tylko oglądać, ale i tworzyć oraz edytować bezpośrednio przez przeglądarkę internetową przez wiele osób;
- 7) wideokonferencje – rozmowy grupy ludzi znajdujących się w różnych miejscach;
- 8) *chaty* – serwisy internetowe lub część strony internetowej (wydzielona podstrona) umożliwiające prowadzenie rozmów między zalogowanymi użytkownikami;

- 9) webinaria – internetowe seminaria;
- 10) *podcasty* – internetowe publikacje dźwiękowe;
- 11) systemy zdalnego nauczania (SZN) – zarządzanie aktywnością szkoleniową i kompetencjami kapitału ludzkiego w danej organizacji;
- 12) *ebooki* – internetowe książki; publikacje elektroniczne, będące zbiorem wiedzy na dany temat;
- 13) *newslettery* – forma elektronicznych biuletynów, rozsyłanych za pośrednictwem poczty elektronicznej do prenumeratorów;
- 14) *white papers* – oficjalne dokumenty, zawierające usystematyzowane dane dotyczące danego obszaru działalności firmy (Hauke, 2018, s. 159-160).

Nieco inny podział przedstawia Maria Wimmer, wymieniając takie e-formy uczestnictwa jak: e-petycje, forum internetowe, *chat*, wirtualne zebrania, e-panel, e-konsultacje, elektroniczne jury obywatelskie, budżety partycypacyjne, *e-voting* (e-referendum), *e-newsletter*, FAQ – *frequently asked questions* (często zadawane pytania), *webcasty*, blogi, portale internetowe; alerty ostrzegawcze, elektroniczne badania opinii, e-symulacje procesów decyzyjnych, szybkie e-ankiety, elektroniczny porządek obrad (Musiał-Karg i in., 2020, s. 28; Wimmer, 2007). Wśród podstawowych narzędzi e-uczestnictwa warto zwrócić uwagę na następujące przykłady (podzielone na trzy kategorie):

- 1) e-petycje – rozwiązanie to jest internetowym systemem, pozwalającym uczestnikom na podpisywanie petycji (poprzez wpisanie odpowiednich danych, np. imienia i nazwiska, nr pesel czy adresu mailowego). Obywatele poprzez to narzędzie mogą inicjować zmiany w prawie oraz skłaniać rządzących do zajęcia się istotną kwestią. W ramach tego internetowego systemu petycji działać może także forum dyskusyjne;
- 2) internetowe fora dyskusyjne, *chaty* – te narzędzia służą jako przestrzeń do dyskusji oraz wymiany informacji i poglądów na określone tematy. Użytkownicy mogą wybrać temat, zobaczyć „wątek” wiadomości, udzielić odpowiedzi i zamieścić własną wiadomość. Fora dyskusyjne różnią się od czatów tym, że te drugie odbywają się w czasie rzeczywistym, natomiast na forum można zostawić swoje wiadomości, które stale są widoczne i na które można odpowiadać w dowolnym momencie. Niektóre strony internetowe oferują możliwość komunikowania się z osobami zaangażowanymi w dany obszar w ramach „godzin kontaktu” *online* z wybranymi przedstawicielami;
- 3) e-społeczności (społeczności wirtualne) – serwisy internetowe, w których zainteresowani użytkownicy w przestrzeni wirtualnej mogą komunikować się,

wymieniać poglądy, dyskutować czy formułować propozycje na wybrane tematy, dotyczące uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym;

- 4) e-panele – narzędzia internetowe, w których wybrany zespół uczestników przedstawia swoje poglądy, refleksje na różne kwestie w określonym przedziale czasowym (w zakresie e-paneli możliwe jest wykorzystanie innych narzędzi, np. forum dyskusyjnego);
- 5) e-konsultacje – platformy internetowe przeznaczone do konsultacji, które pozwalają na zdobycie informacji na temat konkretnego problemu poprzez system udzielanych odpowiedzi bądź komentarzy na określone pytania;
- 6) elektroniczne jury obywatelskie – narzędzia, za pomocą których grupy wybranych osób przesłuchują ekspertów z zakresu agendy politycznej, a następnie omawiają te kwestie między sobą, by na koniec ogłosić decyzję. W porównaniu z komisjami czas przesłuchań i dyskusji jest krótszy, a konkluzja niekoniecznie prowadzi do konsensusu;
- 7) e-budżety partycypacyjne – rozwiązanie pozwalające mieszkańcom danej gminy na decydowanie lub współdecydowanie o przeznaczeniu całości bądź części dostępnych środków publicznych na proponowane przez nich cele. Uprawnieni do głosowania mają możliwość oddawania swoich głosów przez Internet. Instytucja budżetu partycypacyjnego służy aktywizacji mieszkańców, zwiększa poczucie identyfikacji z daną wspólnotą, buduje odpowiedzialność obywateli za sprawy lokalne. Mechanizm ten zaliczany jest do instytucji demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym;
- 8) *e-voting* – jedna z alternatywnych metod głosowania, będąca narzędziem demokracji elektronicznej. Oznacza ona głosowanie za pomocą środków elektronicznych (Internet, telefon, platformy cyfrowe). Jednym z rodzajów głosowania elektronicznego (związanym z podejmowaniem decyzji w sprawach publicznych) jest e-referendum.

Osobną kategorią instrumentów są narzędzia wzmacniające e-partycypację. Zalicza się do nich:

- 9) często zadawane pytania (tzw. FAQ) – są to listy odpowiedzi na często zadawane pytania na dany temat, które zamieszczane są zwykle na stronie internetowej, a także coraz częściej w mediach społecznościowych, nie tylko w formie pytań i odpowiedzi, ale także w formie prezentacji multimedialnych, a nawet filmów;

- 10) blogi – często modyfikowane strony internetowe, na których wpisy publikowane są w porządku chronologicznym; swoją strukturą i kompozycją przypominają pamiętniki;
- 11) *webcasty* – nagrywanie spotkań w czasie rzeczywistym i transmitowanie ich przez Internet, np. transmisja z posiedzeń rady miasta. Poszczególne relacje można ponownie odtwarzać *offline* z archiwum – *podcastu*;
- 12) alerty ostrzegawcze – systemy wysyłające jednostronne wiadomości alarmowe lub informujące o konkretnych działaniach, wydarzeniach i realizowanych przedsięwzięciach, np. poprzez e-mail czy sms.

Zdaniem N. Lubik-Reczek, M. Musiał-Karg i I. Kapsy istnieje także odrębna kategoria narzędzi stosowanych w procesach e-partycypacyjnych, jednak ich przeznaczenie nie jest bezpośrednio związane z angażowaniem obywateli do większej bezpośredniej aktywności. Należą do nich:

- 13) ankiety – kwestionariusze zamieszczone w Internecie, zawierające listę pytań, na które użytkownicy udzielają odpowiedzi i przesyłają je *online* do wskazanych instytucji;
- 14) biuletyny *online* – to jednostronne narzędzia komunikacyjne, służące do przesyłania zarejestrowanym odbiorcom określonych wiadomości i informacji o wydarzeniach;
- 15) portale internetowe – oficjalne strony internetowe instytucji, organizacji itp., zawierają pewne informacje na ich temat, a także pozwalają na kontakt z tymi podmiotami (Musiał-Karg i in., 2020, s. 27-30).

Istotny jest fakt, iż rozwój Internetu doprowadził do wyodrębnienia tzw. „nowych mediów” (zwanych też czasem osiągnięciem generacji Web 3.0), które mają charakter społecznościowy. Ich podstawowym celem jest łączenie ludzi i budowanie relacji. Facebook i MySpace, a także Twitter czy Instagram stanowią najlepsze przykłady tego typu portali, gdzie możliwość publikowania krótkich postów zachęca użytkowników do dzielenia się z innymi swoimi historiami, przemyśleniami i emocjami (Walter, 2016, s. 38).

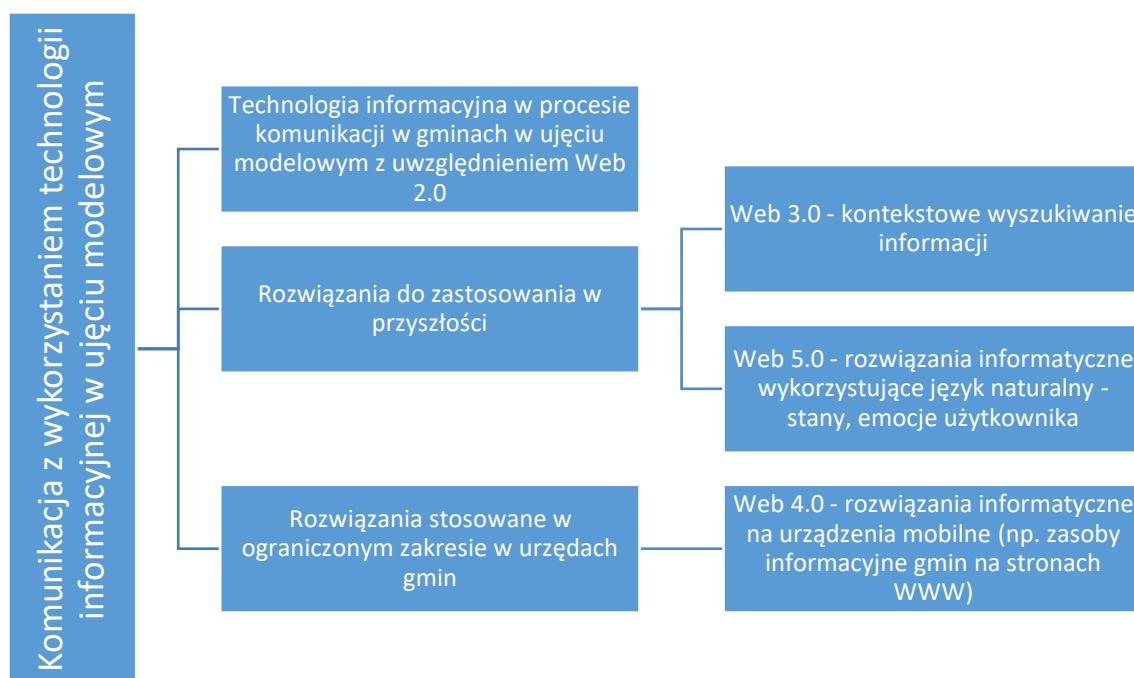
W opinii Dominika Lubasza technologie Web 2.0 i 3.0, ze szczególnym uwzględnieniem technologii mediów społecznościowych, otwierają zupełnie nowe i innowacyjne metody natychmiastowej i ciągłej interakcji między obywatelami a administracją publiczną. Potencjał mediów społecznościowych, wskazujący na korzystanie z nich przez prawie 26 mln użytkowników w Polsce (stan na styczeń 2021 r., według raportu *Digital 2021: Poland* 92,8% korzysta z YouTube, a 89,2% z Facebooka, 60,6% z Instagrama), zachęca do włączenia tych kanałów do strategii komunikacyjnej i partycypacyjnej administracji

publicznej (Kemp, 2021; Lubasz, 2021, s. 269). Posiadanie przez administrację jednostek samorządu terytorialnego stron internetowych jest czymś oczywistym, podobnie jak posiadanie przez nie profilu w mediach społecznościowych (np. na Facebooku, Twitterze, TikToku). Mieszkańcy chętnie korzystają z możliwości wypowiedzania się na tematy dotyczące lokalnej społeczności, bez względu na to czy możliwość ta powstaje z inicjatywy władz, czy ich samych. Samorządy powinny powszechnie stosować „nowe nowe media” i narzędzia, które one oferują, by poprawić jakość usług administracji oraz zaufanie społeczne.

Robert Dahl zaznacza, że bezpośredni udział obywateli w procesach decyzyjnych w jednostce przekraczającej kilka tysięcy mieszkańców jest praktycznie niemożliwy. Z tego też względu szczególną rolę w tej kwestii odgrywać może rozwój technologii internetowych, który pozwoli na sprawną komunikację z mieszkańcami (Bąkowska-Waldmann, 2020, s. 71-72; Dahl, 1998).

Jak zauważa K. Hauke, stały rozwój technologii informacyjnej pozwala na opracowanie nowych rozwiązań. Znane są już ewolucje technologii Web określane jako 3.0, 4.0 czy też 5.0. Na poniższym rysunku przedstawiono, w jaki sposób opracowaną powyżej koncepcję komunikacji elektronicznej dla gmin można doskonalić, uwzględniając ewolucję technologii Web. Web 3.0 czy też Web 4.0, już implementowane są głównie w rozwiązaniach biznesowych, ale i w niektórych jednostkach samorządowych. Wymaga to jednak zmian w aplikacjach, które już tam funkcjonują (Hauke, 2016, s. 14).

Rysunek 6. Perspektywy doskonalenia modelu komunikacji elektronicznej



Źródło: Hauke K. (2018), *Model komunikacji elektronicznej pomiędzy interesariuszami a jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie gminy wykorzystujący technologię Web 2.0*, „Studia Informatica Pomerania”, nr 3/2018 (41), s. 14.

Światowym trendem stało się powszechne wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Obecnie to właśnie narzędzia ICT pozwalają w prosty sposób dotrzeć do znacznego grona użytkowników i w ten sposób realizować wiele zadań związanych z angażowaniem mieszkańców w sprawy społeczne. Ponadto, umożliwiają szybkie dzielenie się wiedzą i informacjami, np.: na temat związanych z życiem lokalnej społeczności (a szerzej - życiem publicznym), co pozwala na niemal natychmiastowe reakcje i dyskusje pomiędzy samymi obywatelami czy przedstawicielami władz (Maksymiuk i in., 2017, s. 100). Internet sprzyja więc zmniejszaniu dystansu pomiędzy mieszkańcem a urzędem, co stanowi naturalny mechanizm umożliwiający zaangażowanie społeczne na poziomie lokalnym. Rządzenie partycypacyjne można obecnie wprowadzić tylko w oparciu o powszechne wdrażanie e-administracji w sektorze publicznym. Wydaje się więc, że wykorzystanie ICT w partycypacji na poziomie lokalnym jest całkowicie realne, a dzisiejsze społeczeństwo, przy wsparciu jednostek samorządu terytorialnego, realizuje się w tym przedsięwzięciu.

3. Współpraca samorządu terytorialnego ze społecznościami lokalnymi

3.1. Idea *crowdsourcingu*

Pojawienie się nowych sposobów partycypacji, jak wykazano w poprzednim podrozdziale, jest ściśle związane z rozwojem ICT, zapotrzebowaniem na szybkie dostarczanie informacji, a co za tym idzie - powolnym wypieraniem form bardziej tradycyjnych. W tym samym czasie, w którym zmieniały się ogólne wzorce uczestnictwa w życiu publicznym, modyfikowane były też technologie komunikacyjne. Wpływ technologii cyfrowych na środowisko zwiększył podaż informacji i ich różnorodność oraz zdolność konsumentów informacji do stania się ich twórcami.

Wyłonienie się i późniejsza wszechobecność komunikacji za pośrednictwem Internetu nieuchronnie ukształtowała współczesne badania nad partycypacją społeczną i polityczną. Na ich początkowym etapie badania często koncentrowały się na szerokim pytaniu – czy pojawienie się tych technologii jest pozytywnym czy negatywnym krokiem w rozwoju praktyki demokratycznej? W centrum tej debaty znajdował się drastycznie obniżony próg uczestnictwa w wielu aktach partycypacyjnych *online*: wysłanie wiadomości e-mail stało się łatwiejsze niż wysłanie listu, a podpisanie petycji *online* łatwiejsze niż w przypadku papierowej. Entuzjaści sugerują, że rozszerzony cyfrowo repertuar działań umożliwia szersze uczestnictwo obywateli, podczas gdy krytycy teoretyzują, że ten niski próg dla wielu działań *online* może zastąpić lub zmniejszyć inne, bardziej namacalne formy przedsięwzięć politycznych czy społecznych (Vromen i in., 2022, s. 8).

Na tle tych deliberacji powstał nowy przedmiot badań, a mianowicie *crowdsourcing*. Chociaż termin *crowdsourcing* jest relatywnie nowy, wypracowywanie rozwiązań problemów czy wykonywanie zadań przez duże społeczności można odnaleźć już w starożytności. Przed wynalezieniem współczesnych nowoczesnych technologii opartych przede wszystkim na Internecie, formy *crowdsourcingu* były często wykorzystywane przez rządy i instytucje państwowe, np. w formie konkursów z nagrodami za wynalezienie rozwiązania problemu. Przykładem historycznego *crowdsourcingu* jest konkurs ogłoszony w 1714 r. przez rząd brytyjski na dokładne obliczenie długości geograficznej położenia

statku. Za praktyczne rozwiązanie można było otrzymać od 10 do 20 tys. funtów¹⁸¹ (Sury, 2022).

Po raz pierwszy termin ten został użyty przez Jeffa Howe'a w magazynie *Wired* w 2006 r. Dziennikarz definiował wówczas *crowdsourcing* jako rodzaj działalności instytucji bądź firmy, polegający na wydzieleniu pewnych funkcji, wykonywanych tradycyjnie przez pracowników, i ich *outsourcing* do bliżej niezdefiniowanej, zazwyczaj dużej grupy osób, z reguły w formie otwartego zaproszenia. Może przybierać postać produkcji partnerskiej grupy osób lub być podejmowany indywidualnie. Howe w swoim artykule słowami *Welcome to the age of the crowd* (tłum.: Witaj w epoce tłumu) podkreślił przełomowość opisywanego zjawiska (Howe, 2006; Lenart-Gansiniec, 2017, s. 224). Co ciekawe, choć *crowdsourcing* nawiązuje do tłumu już w nazwie, sugerując aktywne uczestnictwo dużej liczby osób, to w praktyce większość prac wykonuje niewielka grupa mocno angażujących się w powierzone im zadanie (Smołucha, 2020, s. 326).

Współczesne wyjaśnienia zjawiska *crowdsourcingu* nawiązują w dużej mierze do definicji Howe'a. Jak zauważa Regina Lenart-Gansiniec: „obecnie zdecydowana większość publikacji [nt. *crowdsourcingu*] ma charakter teoretyczny i jest osadzona w amerykańskich i północnoeuropejskich realiach. Można zatem uznać, że koncepcja ta jest słabo rozpoznana na gruncie polskiej nauki o zarządzaniu i stanowi swoistego rodzaju *novum*, w szczególności w kontekście organizacji publicznych” (Lenart-Gansiniec, 2022, s. 63).

Kolejna definicja prezentowanej koncepcji, którą warto przytoczyć, została przedstawiona przez Darena Brabhama. Badacz przez *crowdsourcing* rozumie model rozwiązywania problemów i zadań wykorzystujący inteligencję zbiorową społeczności *online* tak, aby służyła określonym celom organizacji. Społeczność *online*, czyli tzw. tłum, reaguje na inicjatywy *crowdsourcingowe* i jest zmotywowana do rozwiązywania problemów i realizacji zadań wskazanych przez organizacje (Brabham, 2013, s. 20).

W literaturze przedmiotu popularne jest podejście prezentowane np. przez Enrique Estellés-Arolas i Fernando González-Ladrón-de-Guevara, według których *crowdsourcing* jest pewnego rodzaju działalnością partycypacyjną, prowadzoną z założenia *online*, w której osoba, instytucja, organizacja *non-profit* albo firma kieruje zaproszenie do wykonania pewnego zadania (na zasadach dobrowolności) w kierunku bliżej niezdefiniowanej

¹⁸¹ Pomędzy badaczami *crowdsourcingu* istnieje pewnego rodzaju spór co do jego genezy. Część z nich upatruje współczesnych jego form już w XVIII w., inni z kolei stoją na stanowisku, że można o *crowdsourcingu* mówić dopiero od roku 2006.

społeczności (zróżnicowanej pod względem wiedzy, doświadczenia i liczebności). Wykonanie owego zadania, cechującego się pewną złożonością i modularnością, w którym grupa partycypuje przez własną pracę, wiedzę, kapitał lub/i doświadczenie, przynosi korzyści obu stronom (Estellés-Arolas i González-Ladrón-de-Guevara, 2012, s. 9; Lenart-Gansiniec, 2018). Warto jednak zaznaczyć, że chociaż *crowdsourcing* posiada cechy przemawiające za nim jako za jedną z postaci partycypacji społeczeństwa w sprawy publiczne na poziomie lokalnym, to w szerokim rozumieniu nie jest formą partycypacji samą w sobie. Wynika to m. in. z faktu, że *crowdsourcing* w sektorze prywatnym „nie opiera się na postawach kogokolwiek poza sponsorami, aby nadać legitymizację pewnym rozwiązaniom”, a motywacją do działania nie jest zmiana otoczenia, a chęć zysku (Liu, 2017, s. 2). Dlatego w tej części dysertacji zostanie omówiony *crowdsourcing* w administracji publicznej na poziomie lokalnym jako *quasi* forma partycypacji obywateli w sprawach lokalnych.

W kontekście tematu rozprawy doktorskiej ważną wydaje się definicja zaproponowana przez Jana Fazlagicia, nawiązująca bezpośrednio do rozwoju miast. Według badacza „*crowdsourcing* to nic innego, jak wprzęgnięcie sieci społecznej do uczynienia miasta bardziej inteligentnym. Polega on na wykorzystaniu rozproszonej wiedzy [użytkowników końcowych – przyp. aut.] do tworzenia innowacji” (Fazlagić, 2016, s. 111). Warto podkreślić, że pierwotnie powstał on na potrzeby biznesu, lecz dość szybko został zaadaptowany na potrzeby administracji publicznej w innowacyjnych miastach¹⁸².

W interesujący sposób zagadnienie to rozwija Thomas Erickson. Łączy on je z problematyką miejską, wprowadzając termin *geocentric crowdsourcing* na określenie praktyk *crowdsourcingowych* obejmujących miasta i regiony. Termin ten w tym rozumieniu powiązany zostaje z ideą *smart cities*, przy czym podkreślić należy, iż w dominującym nurcie dyskusji na ów temat nacisk kładziony jest na technologię, natomiast często pomija się mieszkańców, traktując ich jak pasywnych odbiorców.

Jak zauważa Blanka Brzozowska, w tym ujęciu dopiero bardziej „społeczna” wizja *smart cities* zawierać w sobie musi element partycypacji osób, które, wnosząc nową

¹⁸² W Polsce rozwiązania *crowdsourcingowe* najwcześniej, bo w czerwcu 2014 r. zaczęto wprowadzać w Warszawie. Wtedy to uruchomiono platformę „Otwarta Warszawa”. Głównym celem projektu było udoskonalanie miasta poprzez partycypacyjne ustalenie tożsamości miasta, wzmocnienie dialogu społecznego i motywowanie mieszkańców do angażowania się w budowanie wizerunku miasta – Podgórnjak-Krzykacz A. (2016), *Technologia obywatelska – ICT jako narzędzie włączania mieszkańców w sprawy publiczne*, w: P. A. Nowak (red.), *INNOWACJE 2016. ICT w służbie społeczeństwu*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź, s. 12; szerzej zob.: „Otwarta Warszawa” - spot reklamowy platformy *crowdsourcingowe* (2014), <https://www.youtube.com/watch?v=M38dRm8j2dA>, dostęp: 13.10.2022.

jakościowo wiedzę, są w stanie analizować niejednoznaczne lub niepełne dane oraz działać w sposób niedostępny dla cyfrowych systemów. Dopiero uwzględnienie aktywności mieszkańców może przynieść realne korzyści z idei *smart cities*. Choć na pozór propozycja ta nie odnosi się do obywatelskiego wymiaru aktywności mieszkańców, można go odnaleźć np. w działaniach mających na celu kontrolowanie lokalnych władz. W ericksonowskim *crowdsourcingu* mieszkańcy aktywnie partycypują w konkretnych zadaniach ze względu na ich praktyczny i regularny wymiar, a nie dlatego, że dążą do wzięcia udziału w politycznej debacie. Głównymi zaletami tak ujmowanego działania tłumu są potencjał lokalnej wiedzy oraz motywacje uczestników (Brzozowska, 2017, s. 91; Erickson, 2010).

Analizując liczne definicje *crowdsourcingu*, R. Lenart-Gansiniec dokonała ich podziału w pięciu aspektach:

- 1) technologicznym – *crowdsourcing* jako narzędzie informatyczne lub kanał komunikowania się z tłumem;
- 2) ekonomicznym – *crowdsourcing* i wymierne korzyści możliwe do osiągnięcia przez organizację w postaci rozwiązanego problemu bądź dodatkowej wiedzy;
- 3) społecznym – *crowdsourcing* jako sposób budowania kapitału społecznego, partycypacji, uczestnictwa, aktywizacji społecznej, zachowań i pracy twórczej;
- 4) strukturalnym – *crowdsourcing* i procesy, które się na niego składają;
- 5) funkcjonalnym – zastosowanie i wykorzystanie *crowdsourcingu* do danego zadania ((Lenart-Gansiniec, 2022, s. 99).

Narzędzia *crowdsourcingu* coraz częściej służą do poszukiwania i wypracowywania nowych rozwiązań na poziomie lokalnym. Oznacza on bowiem w praktyce czerpanie wiedzy, opinii i pomysłów od szerokiego grona ludzi – w tym przypadku mieszkańców – i wykorzystywanie ich w zarządzaniu. Rozwiązania te są w dużej mierze wynikiem inteligentnego zarządzania miastem. Pozwalają generować otwarte innowacje społeczne, angażować mieszkańców w decydowanie o sprawach lokalnych oraz kształtować świadomego i aktywnego mieszkańca (Podgórnjak-Krzykacz, 2016, s. 11). Patrice Dutil wyróżnia trzy typy *crowdsourcingu*:

- 1) *crowdcontest* – wykorzystywanie Internetu do generowania nowych pomysłów lub testowania usług publicznych, najczęściej na zasadzie konkursu;
- 2) *macrotasking* – wskazywanie osób ze specjalistycznymi umiejętnościami do wykonywania określonych zadań (fizycznych lub intelektualnych);

- 3) *crowdfunding* – zdobywanie funduszy na wcześniej określone cele, np. charytatywne bądź na rzecz konkretnego projektu (Dutil, 2015, s. 369).

Nadmienić należy, że w naukach społecznych i pokrewnych istnieje mnogość podobnych typologii oraz ich duża rozbieżność. Po ich analizie, za R. Lenart- Gansiniec, warto jednak uwypuklić, że mimo, iż może być ona szeroka i wielopostaciowa, jednakże zdecydowana większość autorów przyjmuje za punkt wyjścia propozycję J. Howe’a, który przedstawił cztery typy *crowdsourcingu*:

- 1) *collective intelligence (wisdom of the crowd, mądrość tłumu)* - rozwiązywanie zadań przez tłum;
- 2) *crowdvoting* - wybór najlepszych rozwiązań, gromadzenie opinii;
- 3) *crowdcreation* - kreowanie nowych produktów;
- 4) *crowdfunding* - społecznościowe pozyskiwanie funduszy (Howe, 2008, s. 280; Lenart-Gansiniec, 2022, s. 148).

Od 2008 r. obserwuje się tendencje do włączania przez jednostki samorządu terytorialnego *crowdsourcingu* do swojej działalności¹⁸³. Uważa się, iż wykorzystanie *crowdsourcingu* w administracji publicznej może powodować fundamentalne zmiany w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Jan Fazłagić stoi na stanowisku, że *crowdsourcing* opiera się na paradygmacie otwartej innowacji¹⁸⁴ (Fazłagić, 2016, s. 111). Polemiczne stanowisko w tej kwestii prezentuje jednak np. R. Lenart- Gansiniec, która jest zdania, że „trudno uznać *crowdsourcing* za część otwartych innowacji. Głównym celem otwartych innowacji jest tworzenie innowacyjnych rozwiązań, natomiast w przypadku *crowdsourcingu* bierze się pod uwagę nie tylko innowacje, lecz także dzielenie się wiedzą, przesyłanie pomysłów czy też informowanie o zdarzeniach” (Lenart-Gansiniec, 2022, s. 109).

Obecnie *crowdsourcing* jest uznawany przez badaczy zajmujących się tym zagadnieniem za część *New Governance* (Dutil, 2015, s. 379), krok w *e-government* bądź nowy sposób obywatelskiego *empowerment*¹⁸⁵. Łączony jest też z *Digital Era Government*,

¹⁸³ Za prekursora *crowdsourcingu* uważa się rząd Prezydenta USA Baracka Obamy. Wtedy to wdrożono kilka projektów *crowdsourcingowych*, np.: *Open Data*, *Challenge.gov* czy *We the People* – szerzej zob.: Lenart-Gansiniec R. (2017), *Możliwości i ograniczenia wykorzystania crowdsourcingu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Handel Wewnętrzny”, nr 3(368), s. 225-226.

¹⁸⁴ Por.: Sloane P. (2011), *The brave new world of open innovation*, „Strategic Direction”, nr 27(5), s. 3-4.

¹⁸⁵ Szerzej zob.: Dankiewicz M. (2016), *Empowerment w organizacji, czyli siła w pracownikach*, w: A. Hennel-Brzozowska (red.), *Empowerment czyli dodawanie siły w praktyce psychologicznej*, Wydawnictwo „Scriptum”, Kraków, ss. 237-256.

otwartym rządem, a coraz częściej także z instrumentami partycypacji społecznej (Tamże, s. 164).

Na polu współpracy samorządów z mieszkańcami podkreślić warto dużą rozpiętość zastosowań koncepcji *crowdsourcingu*, która wykorzystywana jest w szerokim zakresie tematycznym, m. in. w: działaniach na rzecz porządku publicznego, zarządzaniu danymi i wspieraniu procesów decyzyjnych, wspomaganie zarządzania kryzysowego i szeroko rozumianego bezpieczeństwa, działaniach w kierunku rozwoju wolontariatu oraz wspieraniu dialogu społecznego i kreatywności obywatelskiej itd. (Flizikowska, 2015, s. 46).

Według S. Hajduk skuteczność *crowdsourcingu* zależy od sposobu zaplanowania całego procesu. W praktyce dużą wadą jest bowiem nieprzemyślane działanie, prowadzące niejednokrotnie do chaosu, wydłużenia czasu pracy i zwiększenia kosztów oraz do braku właściwego rozwiązania postawionego problemu. Organizacja decydująca się na zastosowanie wybranej strategii winna opracować plan działania, który będzie przemyślany i systematycznie wdrażany. Pomimo że organizacje publiczne kierują się innymi zasadami niż prywatne, skuteczny plan wykorzystania *crowdsourcingu* powinien obejmować przede wszystkim stałe elementy, tj. planowanie (decyzja o zastosowaniu *crowdsourcingu*, wybór odpowiednich narzędzi oraz wewnętrznego lub zewnętrznego potencjału intelektualnego), organizowanie (wybór odpowiedniej platformy, czynniki motywujące uczestników oraz ich pozyskanie) i wdrażanie (zarządzanie społecznością, ocena wkładu i nagrodzenie wyróżnionego uczestnika, analiza wykorzystanej metody). Warto jednak pamiętać, iż proces rozwiązywania problemu z wykorzystaniem *crowdsourcingu* zależy od charakteru działalności i specyfiki instytucji (Hajduk, 2020, s. 64).

Zdaniem Steve'a Bynghalla i Rossa Dawsona świadomie zorganizowany *crowdsourcing* niesie ze sobą wiele korzyści, wśród których wyróżnić można m. in.:

- 1) zwiększenie elastyczności - oznacza to, szczególnie dla małych organizacji, że nie ma potrzeby zatrudniania ludzi do wszystkich określonych zadań, ponieważ niektóre z nich można powierzyć tzw. tłumowi. Fundamentalną zaletą korzystania z pracy tłumu jest jego dostępność niemal na żądanie;
- 2) dostęp do talentów i pomysłów – uznaje się, że nawet największe korporacje na świecie nie posiadają wszystkich niezbędnych im talentów wewnątrz organizacji. Wdrażając koncepcję *crowdsourcingu*, uzyskują dostęp do globalnej puli talentów, z których niektóre mogą być idealnie dostosowane do potrzeb danej organizacji;

- 3) redukcję kosztów w kontekście zarządzania talentami zewnętrznymi i działalności badawczo-rozwojowej na płaszczyźnie pozyskiwania innowacyjnych rozwiązań;
- 4) zwiększenie możliwości (potencjału) - w wielu przypadkach firmy mogą podejmować inicjatywy, których nie byłyby w stanie przedsięwziąć bez dostępu do tzw. tłumów;
- 5) skrócenie czasu wprowadzenia produktu na rynek (Dawson i Bynghall, 2011, s. 14-15; Dziedzic i in., 2014, s. 93).

Zdaje się, że istotę *crowdsourcingu* trafnie określił D. Brabham, stwierdzając, że jest on historią współpracy, łączenia sił, pracy zespołowej, konsensusu i kreatywności. Niewątpliwie jest też nowym układem pracy, a co za tym idzie fenomenem, w którym przy sprzyjających warunkach grupy ludzi mogą prześcignąć poszczególnych ekspertów, osoby z zewnątrz mogą wnieść świeże spojrzenie na problemy wewnętrzne, a osoby, które dzieli znaczna odległość geograficzna, mogą współpracować w celu opracowania zasad i projektów, które są do przyjęcia dla większości społeczeństwa (Brabham, 2013, s. 1).

Obecnie zaobserwować można rosnącą rolę innowacji społecznych, a więc tych, które są bliskie roli i misji samorządów terytorialnych. Wydaje się, że w najbliższej przyszłości najbardziej popularne staną się innowacje dotyczące społeczeństwa (innowacje społeczne), a na drugi plan zejdą innowacje dające korzyści pojedynczemu użytkownikowi.

Jak zauważa J. Fazlagić, w ciągu najbliższych lat innowacje będą tworzone przede wszystkim w sieciach współpracy (indywidualni obywatele, rządy, małe i średnie przedsiębiorstwa, duże firmy, uniwersytety). Zjawisko *crowdnomii* czyli gospodarki opartej na ciągłej współpracy organizacji komercyjnych, *non-profit* i jednostek administracji publicznej z tłumem staje się nowym paradygmatem myślenia w kontekście wykorzystania naturalnego potencjału ukrytego w tłumie (Dziedzic i in., 2014, s. 95). Łączy się to z rozwojem *smart cities*, w których prym wiodą nie tylko technologie, lecz także narzędzia komunikacyjne do badania oczekiwań mieszkańców, planowanie i przede wszystkim pobudzanie aktywności społecznej (Fazlagić, 2016, s. 107). Aktywizacja mieszkańców i włączenie ich w proces planowania czy nadzorowania funkcjonowania miasta ma swoją przyszłość właśnie w *crowdsourcingu*.

3.2. GovTech – nowe technologie w sektorze publicznym

Największym i najcenniejszym zasobem Polski jest jej kapitał ludzki. Rosnące zaangażowanie małych firm w rozwiązywanie wyzwań administracji stanowi impuls uwalniający twórczą siłę polskich innowatorów. Duży publiczny kontrakt stanowi złoty bilet, który pozwala intelektualnym dzieciom Lema, Szczepanika czy Rychnowskiego zrobić pierwszy krok ku temu, by stać się polskimi odpowiednikami Steve'a Jobsa.

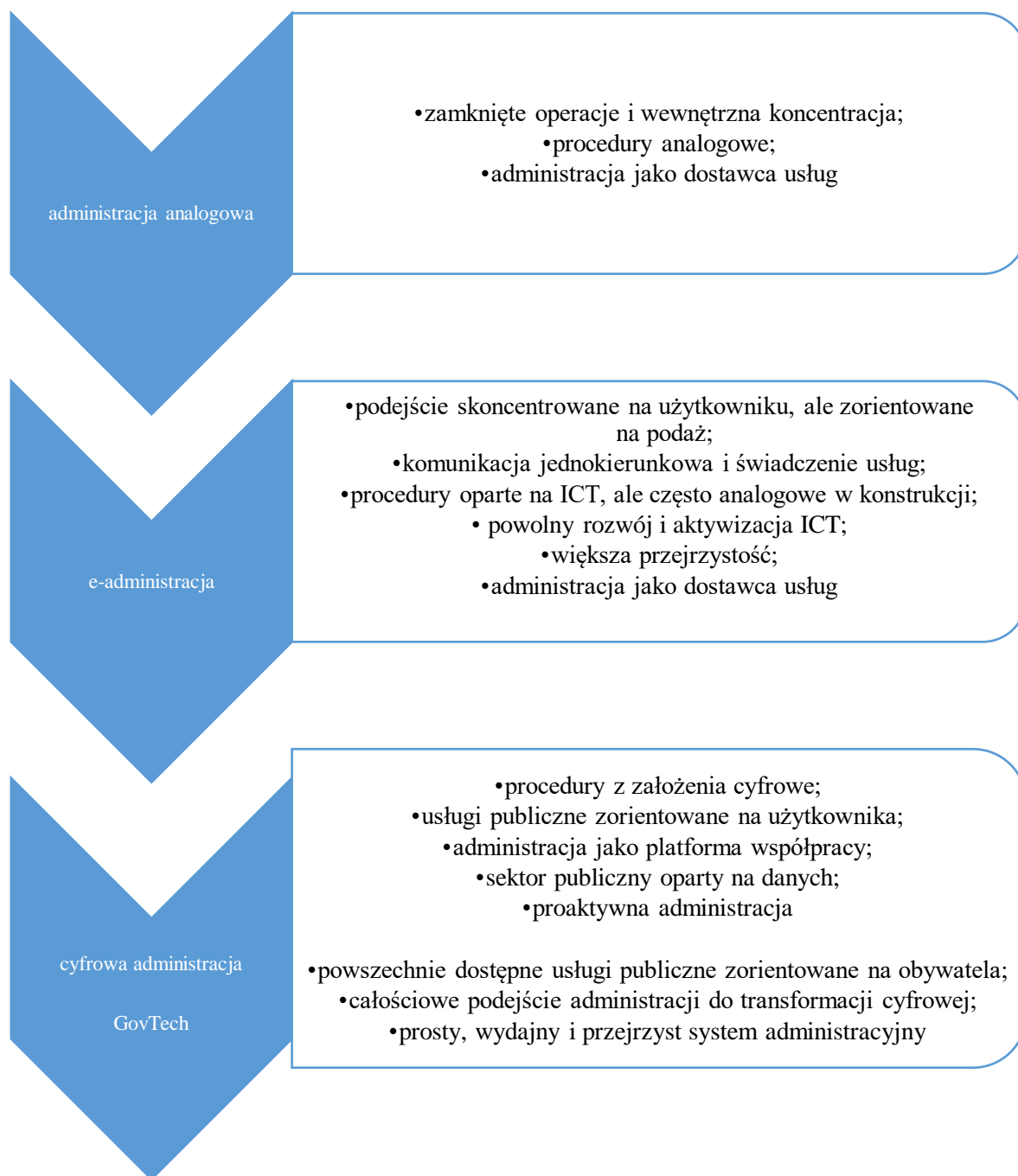
Premier Mateusz Morawiecki¹⁸⁶

Rozpatrując tematykę publicznej administracji elektronicznej w ramach koncepcji *governance*, należy niewątpliwie zwrócić uwagę na związany z nią sektor, który w Polsce rozwija się prężnie dopiero od kilku lat, czyli *government technology* (tzw. GovTech). Jest on kolejnym krokiem w rozwoju administracji publicznej. Na całym świecie wielu ekspertów, praktyków i decydentów wiąże nadzieje z przekształceniem administracji i usług publicznych poprzez zastosowanie technologii cyfrowych, a dążenia do tego wzmocniły jeszcze doświadczenia pandemii Covid-19.

Skupiając uwagę głównie na Europie, należy zauważyć, iż po latach wysiłków na rzecz zbudowania sprawnej administracji elektronicznej zrodziła się refleksja nad tym, że choć technologia cyfrowa jest kluczowa dla transformacji administracji i usług publicznych, to jednak ona sama nie wystarczy. Oprócz technologii, władze na wszystkich szczeblach muszą pracować nad przekształceniem kultury organizacyjnej, usprawnieniem procesów administracyjnych i zaangażowaniem interesariuszy w celu stworzenia środowiska współpracy. Dlatego w pewnym momencie pojawił się GovTech – rynek wyceniany na ponad 350 mld euro na całym świecie (Kuziemski i in., 2022, s. 5).

¹⁸⁶ Z przedmowy do raportu *GovTech, czyli nowe technologie w sektorze publicznym* – zob.: Łożykowski A., Sarnowski J. (2019), *GovTech, czyli nowe technologie w sektorze publicznym*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Rysunek 7. Cyfrowa transformacja sektora publicznego



Źródło: Dener C., Nii-Aponsah H., Ghunney L. E., Johns K. D. (2021), *GovTech Maturity Index. The State of Public Sector Digital Transformation*, Bank Światowy, Waszyngton, s. 3.

Jak zauważa Nitesh Bharosa, mimo iż pojawiają się liczne próby wyjaśnienia, czym jest GovTech, wciąż brak jest uniwersalnej definicji tego terminu, brakuje również definicji akademickich (Bharosa, 2022, s. 2).

Według Tanyi Filer GovTech jest nowym ekosystemem innowacji, w którym start-upy oraz innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa realizują produkty i usługi technologiczne, często z wykorzystaniem nowych i pojawiających się technologii dla klientów z sektora publicznego (Filer, 2019, s. 17). Z kolei analitycy z Pricewaterhouse Coopers (PwC) rozpatrują *government technology* w trzech aspektach, jako:

- 1) nowe i lepsze sposoby na umożliwienie obywatelom angażowania się w ich społeczności i otrzymywanie potrzebnych im usług publicznych, opartych na technologii cyfrowej;
- 2) segment napędzany przez nowe technologie i łączenie dostarczania danych i usług w mobilnym i zglobalizowanym świecie;
- 3) rynek złożony z przedsiębiorców, innowatorów i małych firm – często osób, które pracowały w administracji publicznej i sektorze publicznym, które widzą nowe i niebanalne sposoby dostarczania wyników usług publicznych (Hallett i Jones, 2016, s. 6).

Jedną z najpopularniejszych w literaturze jest obecnie definicja Banku Światowego, według której GovTech jest podejściem obejmującym całość modernizacji zarządzania sektorem publicznym, promującym prosty, wydajny i przejrzysty sposób zarządzania z obywatelem w centrum reform. Zdaniem ekspertów Banku Światowego GovTech kładzie nacisk na trzy aspekty modernizacji sektora publicznego:

- 1) powszechnie dostępne usługi publiczne zorientowane na obywatela;
- 2) ogólnorządowe podejście do cyfrowej transformacji administracji;
- 3) proste, wydajne i przejrzyste systemy administracji (*GovTech - putting people first*, 2021).

Mimo często konkurencyjnych definicji terminu GovTech większość definicji ma następujące wspólne elementy:

- 1) sektor publiczny współpracuje ze start-upami i specjalistami w danej dziedzinie w celu pozyskiwania innowacyjnych rozwiązań technologicznych;
- 2) istotą jest dostarczanie produktów i usług opartych na technologii;
- 3) celem jest wprowadzanie innowacji do sektora publicznego i poprawa jakości usług publicznych (Kuziemska i in., 2022, s. 5).

Można więc stwierdzić, że przez *government technology* rozumie się płaszczyznę współpracy pomiędzy administracją publiczną jako inwestorem a przedsiębiorcami w celu wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań technologicznych do sektora administracji publicznej, aby poprawić jakość jej usług wobec interesantów.

Programy GovTech obejmują efektywne wykorzystanie przełomowych technologii, w tym przede wszystkim sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego (ang. *machine learning*), przetwarzania danych w chmurze (ang. *cloud computing*) i Internetu rzeczy (ang. *Internet of Things*), platform danych publicznych ułatwiających korzystanie z otwartych danych przez osoby fizyczne i firmy, lokalnych ekosystemów GovTech wspierających lokalnych przedsiębiorców i start-upy w rozwoju nowych produktów oraz większe wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych w celu wykorzystania umiejętności sektora prywatnego, innowacji i wyzwań związanych z inwestycjami sektora publicznego (Dener i in., 2021, s. 2-3).

W państwach UE coraz częściej powstają programy GovTech, a ich celem jest dostarczanie optymalnych, cyfrowych usług publicznych, modernizacja infrastruktury IT (ang. *Information Technology*) i znajdowanie rozwiązań dla istotnych wyzwań globalnych, np. zdrowia, bezpieczeństwa, starzenia się społeczeństw czy przestępczości zorganizowanej. Warto zaznaczyć, że programy GovTech na poziomie krajowym każdego z europejskich państw różnią się pod względem poziomu dojrzałości, jednocześnie przyjmując szeroki zakres praktyk, które mogą być odpowiednie także na różnych szczeblach administracji w innych państwach. W sektorze tym istnieje wiele sprzecznych poglądów na temat najskuteczniejszych rozwiązań na rynku GovTech. Niektórzy uważają, że najkorzystniejsze w GovTech jest eksperymentowanie w mniejszym i mniej złożonym środowisku, takim jak gmina lub samorząd. Inni postrzegają poziom centralny jako jedyny podmiot zdolny do osiągnięcia znaczących zmian cyfrowych na dużą skalę¹⁸⁷ (Kuziemski i in., 2022, s. 23).

Państwa przyjmują szereg rozwiązań usprawniających proces zamówień publicznych w zakresie ICT. Są one ukierunkowane na zwiększenie efektywności funkcjonujących procedur, a ich celem jest „uzdrawianie” administracji publicznej,

¹⁸⁷ Organizacje międzynarodowe, środowiska akademickie i sektor prywatny opracowały na przestrzeni lat kilka indeksów cyfrowych, aby zmierzyć stan zaawansowania cyfrowego administracji państwowych i samorządowych z różnych perspektyw. Mierzą stan usług *online*, infrastruktury telekomunikacyjnej, kapitału ludzkiego, udziału obywateli, infrastruktury badawczej, innowacji, przepisów i instytucji rządowych oraz zaangażowania sektora prywatnego w programy GovTech. Obecnie jednym z najpopularniejszych mierników GovTech w poszczególnych państwach jest stworzony przez Bank Światowy *GovTech Maturity Index* (GTMI). Według niego Polska w 2020 r. należała do grupy państw, które kładą duży nacisk (*high: significant focus on GovTech*) na rynek GovTech (w skali: *very high, high, medium, low*, czyli odpowiednio bardzo wysoki, wysoki, średni, niski) – szerzej zob.: Dener C., Nii-Aponsah H., Ghunney L. E., Johns K. D. (2021), *GovTech Maturity Index. The State of Public Sector Digital Transformation*, Bank Światowy, Waszyngton.

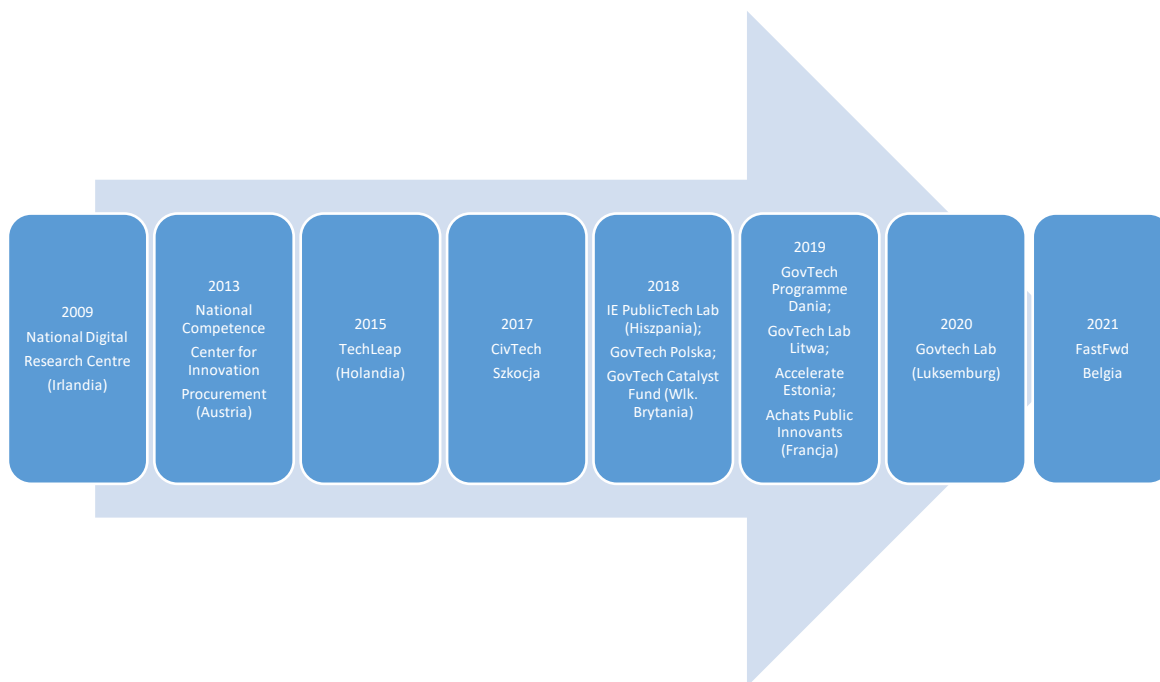
polegające na wdrażaniu nowych procedur i praktyk. Wśród popularnych rozwiązań można wyróżnić:

- 1) pomoc ekspertów z dziedziny ICT - realizacja zamówienia publicznego z zakresu ICT może wymagać zatrudnienia zewnętrznych konsultantów, którzy posiadają wiedzę ekspercką na temat przedmiotu zamówienia. Do ich zadań należy wsparcie procesu przygotowania i przeprowadzenia zamówienia, a także wyboru zwycięskiej usługi i jej dostawcy;
- 2) wersje próbne (pilotażowe) dla administracji – ich celem jest umożliwienie jednostkom administracji zapoznanie się z danym produktem, a doświadczenie w pracy na testowanym narzędziu ułatwia podjęcie decyzji o jego zakupie;
- 3) *secondment for innovation* – w ramach tej formuły urzędnicy są delegowani do pracy ze start-upami bądź innymi przedsiębiorcami, w międzyczasie nabywając wiedzę na temat możliwych rozwiązań problemów w funkcjonowaniu administracji i realizowanych przez nią usług. Pracownicy administracji mogą podnieść swoje kompetencje, poznać stosowane na rynku narzędzia i dobre praktyki lub też pozyskać inne spojrzenie na dotychczasowe problemy;
- 4) zamówienie kooperacyjne – sytuacja, w której kilka jednostek administracyjnych przygotowuje wspólne zamówienie pod przewodnictwem jednej jednostki (udział więcej niż jednej jednostki administracji ułatwia dzielenie się między nimi wiedzą na temat produktów dostępnych na rynku oraz przynosi korzyści finansowe, np. tańszy produkt);
- 5) *micropurchasing* – duże zamówienia zastępowane są wieloma małymi, niewymagającymi licznych procedur formalnych i brakiem tworzenia barier dla małych i średnich przedsiębiorstw;
- 6) *agile procurement* – tzw. metodyki zwinne, pozwalające na ciągłą i wspólną pracę przedsiębiorcy i zamawiającego nad ostatecznym kształtem i cechami produktu oraz zakładające dostarczanie mniejszych elementów produktu (co zapewnia elastyczność i zmienność w trakcie prac nad projektem);
- 7) *startup in Residence* – jeden z rodzajów metodyki *agile* dążącej do implementacji nowych rozwiązań w kontekście społeczności lokalnych. Podejście polegające na ścisłej współpracy lokalnej administracji z przedsiębiorcą, który pomaga znaleźć innowacyjne rozwiązania bolączek danej jednostki;

- 8) *challenge-driven approach* – kolejny rodzaj zastosowania metodyki *agile* oparty na konkursie (wyzwaniu). W jego ramach zlecający zamówienie koncentruje się wyłącznie na sformułowaniu problemu, ale nie opracowuje koncepcji jego rozwiązania. Zamiast ustalać konkretne wymagania przetargowe pozostawia przedsiębiorcom przestrzeń na interpretację i innowacyjne podejście do rozwikłania danego zagadnienia;
- 9) *Digital Marketplace* (rynek cyfrowy) – platforma *online*, na której jednostki administracji publicznej mogą znaleźć usługę z zakresu IT odpowiadającą ich potrzebom, której nabycie jest szybsze niż za pomocą konwencjonalnych procedur prawa zamówień publicznych (Łożykowski i Sarnowski, 2019, s. 22-34).

Polska jako jedno z pierwszych państw europejskich uruchomiła jesienią 2018 r. program GovTech. Następnie 22 października 2019 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie Programu GovTech Polska.

Rysunek 8. Kalendarium wdrażania programów GovTech w Unii Europejskiej



Źródło: Kuziemski M., Mergel I., Ulrich P., Martinez A. (2022), GovTech Practices in the EU, Publications Office of the European Union, Luksemburg, s. 6.

Dnia 3 marca 2020 r. premier Mateusz Morawiecki powołał Dyrektora Programu GovTech Polska Justynę Orłowską na Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw GovTech, który odpowiada za koordynację międzyresortowych działań państwa w sferze innowacji i nowych technologii. Ponadto ów pełnomocnik z urzędu wchodzi w skład Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz reprezentuje premiera w tych dziedzinach w relacjach z partnerami krajowymi i zagranicznymi. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów utworzono także, na bazie istniejącego już Departamentu GovTech Polska, Centrum GovTech, które pełni rolę wykonawczo-koordynacyjną (komplementarnie do Centrum Analiz Strategicznych) (*Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów...*).

W ramach programu dofinansowuje się działania podejmowane zarówno przez centralne, jak i lokalne instytucje publiczne, a także udziela grantów w ramach określonych zasad. Program umożliwia zawieranie porozumień międzynarodowych oraz finansowanie międzynarodowych przedsięwzięć służących realizacji założeń programu.

Bezpośrednim celem polskiego programu GovTech jest usprawnienie dialogu między administracją publiczną a innowatorami – przedsiębiorcami sektora małych i średnich przedsiębiorstw, start-upami i środowiskiem naukowym. Program realizowany jest w formie konkursów na rozwiązanie postawionych wyzwań¹⁸⁸. Procedura konkursowa przebiega w dwóch etapach. Zwycięzcy konkursów, poza nagrodami pieniężnymi, otrzymują zaproszenie do negocjacji z wolnej ręki, które pozwalają na zawarcie kontraktu z klientem i faktyczne wdrożenia rozwiązania (*RAPORT: Projekt GOV-TECH, 2021, s. 9*). Należy jednak zaznaczyć, że mimo dynamicznego rozwoju tego segmentu, konkursy organizowane przez GovTech Polska wciąż charakteryzują się niewielką skalą (Łożykowski i Sarnowski, 2019, s. 67).

Długofalowymi celami programu GovTech, rozpatrując wyłącznie te dotyczące jednostek samorządu terytorialnego, są z kolei:

- 1) przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnej realizacji innowacyjnych zamówień, w oparciu o procedurę konkursową;

¹⁸⁸ Dla przykładu w pierwszej edycji programu uwzględniono następujące wyzwania:

1. Ministerstwo Cyfryzacji: rozwiązania wspomagające wykorzystanie kompetencji cyfrowych w Polsce.
2. Ministerstwo Finansów: aplikacja, która pomoże zwalczyć przemyt na granicach przy zastosowaniu technologii rozpoznawania obrazu.
3. Ministerstwo Technologii i Przedsiębiorczości: wyszukiwarka dla baz danych administracji wspierana modułem *Business Intelligence*.
4. Ministerstwo Zdrowia: system mający na celu wykrywanie zawyżania kosztów świadczeń zdrowotnych.
5. Miasto Świdnik: aplikacja uszczelniająca system opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

- 2) zwiększenie kompetencji pracowników samorządowych w zakresie zarządzania projektami;
- 3) poszerzenie wiedzy pracowników samorządowych na temat rynku nowych technologii;
- 4) wdrożenie przez instytucje publiczne innowacyjnych rozwiązań dostarczonych przez start-upy;
- 5) zwiększenie wiedzy przedsiębiorców w zakresie istoty funkcjonowania instytucji publicznych, a w rezultacie poprawienie procesu komunikacji między tymi podmiotami (Tamże, s. 13).

Można wymienić szereg korzyści związanych z wdrożeniem i rozwojem rynku GovTech. Do najbardziej oczywistych należy samo pozyskiwanie rozwiązań dla bieżących problemów. Poza tym istnieje *gros* pozytywów, które zdają się być odroczone w czasie. Systematyczne wdrażanie innowacji przekłada się bowiem na sprawniejsze funkcjonowanie urzędów, a w konsekwencji na trwałą poprawę jakości usług publicznych. Otwartość na nowatorskie rozwiązania przyczynia się także do zwiększenia produktywności całej gospodarki, tworzenia atrakcyjnych miejsc pracy oraz wzmocnienia wzrostu gospodarczego. Jednocześnie dla biznesu pojawia się szansa na pozyskanie nowego segmentu klientów, którzy ręczyć będą za terminową realizację płatności. Innowacyjne zamówienia pozwalają instytucjom publicznym na wygenerowanie istotnych oszczędności w zestawieniu z pospolitymi technologiami.

GovTech jako idea stosunkowo nowa napotyka także bariery i przeszkody we wdrażaniu innowacyjnych projektów. Do najczęściej wymienianych (ograniczając się wyłącznie do punktu widzenia administracji publicznej) można zaliczyć te związane z postrzeganiem ryzyka przez sektor publiczny jako niebezpieczeństwa utraty pieniędzy podatników na niepewnym przedsięwzięciu lub długiego cyklu produkcyjnego z nieznanym rezultatem.

T. Filer wskazuje nawet na strach urzędników przed publicznym odbiorem nieudanych eksperymentów, opierający się na obawie przed utratą pracy lub uprawnień ze względu na „skostniałą” kulturę organizacyjną urzędów (Filer, 2019, s. 20). Ponadto oprócz takiego pojmowania ryzyka agencje publiczne uważają samo zadanie zakupu i wdrożenia innowacji jako zbyt trudne, a problem zbyt złożony, aby móc go rozwiązać. Zdarza się również, że odpowiedzialne za segment innowacji w urzędzie osoby, postrzegają je jako nieistotną i dodatkową pracę. Z reguły jednostki administracji publicznej są także ograniczone i obowiązane przez ramy prawne, w których działają, a więc wybierają partnerów zaopatrzeniowych na podstawie dotychczasowych wyników i doświadczeń bądź wstępnie

ustalonych danych, takich jak wielkość organizacji i przychody, a nie rzeczywistej wiedzy i pomysłu na rozwiązanie problemu (Mergel i in., 2022, s. 20).

Jak zauważają autorzy raportu *GovTech, czyli nowe technologie w sektorze publicznym*, jest to myślenie o tyle mylne, że „często rozwiązania oferowane przez największe firmy mogą być bardziej kosztowne i niższej jakości niż rozwiązania proponowane przez mniejsze podmioty¹⁸⁹. Mniejsi przedsiębiorcy często nie są w stanie samodzielnie dostarczyć produktu dla administracji w skomplikowanej procedurze zamówienia publicznego lub nie są świadomi możliwości ubiegania się o takie zamówienie” (Łożykowski i Sarnowski, 2019, s. 67).

Rynek GovTech ma wpływ na jakość życia każdego człowieka. Można wyróżnić kluczowych uczestników i interesariuszy sektora: administrację publiczną, przedsiębiorców, inwestorów i przede wszystkim indywidualnych odbiorców usług administracji. Centralnym podmiotem GovTech jest administracja publiczna, jednak rynek innowacyjnych usług dla administracji nie mógłby poprawnie funkcjonować bez któregokolwiek z wymienionych uczestników. Ideą GovTech jest zmiana relacji między władzą a obywatelami. Oznacza to również, że założeniem GovTech jest przekształcenie obywateli w partnerów i współdzielenie z nimi procesu decyzyjnego i zarządzania lokalnego. Potwierdza to opinia J. Orłowskiej, według której najważniejszą rzeczą podczas myślenia o *government technology* jest wyobrażenie go sobie jako „czegoś na kształt przepływu okrężnego”, w którym obywatele opracowują rozwiązania pomagające społeczeństwu, którego są częścią (bezpośrednio lub pośrednio), a administracja znajduje się pośrodku, tworząc ramy, w których mogą to robić (Choudhury, 2021).

Bez względu na odbiorcę GovTech prowadzi do rozwiązania istotnych problemów sektora publicznego przy zastosowaniu innowacyjnych narzędzi – nowych lub przeniesionych z prywatnego sektora. Osiąga to na dwa sposoby - albo tworząc nowe, albo usprawniając te istniejące (Łożykowski i Sarnowski, 2019, s. 14). Należy pamiętać jednak, że nawet jeśli GovTech jest bezpośrednio skierowany do administracji publicznej, to ostatecznie służy polepszeniu jakości usług świadczonych społeczeństwu, a w rezultacie budowie zaufania i tworzeniu mechanizmów współpracy między tymi podmiotami.

¹⁸⁹ N. Bharosa dokonuje w tym kontekście trafnego porównania GovTech do konia trojańskiego (z mitologii greckiej). W tym punkcie widzenia GovTech jawi się jako uzależnienie decydentów administracji publicznej od komercyjnych, nastawionych na zys podmiotów rynkowych. Badacz swój pogląd opiera na doświadczeniach społeczeństw z firmami technologicznymi, które zmonopolizowały całe branże i stały się na tyle dominujące, że kontrolują, którzy konkurenci mają dostęp do obywateli (klientów) – por.: Bharosa N. (2022), *The rise of GovTech: Trojan horse or blessing in disguise? A research agenda*, „Government Information Quarterly”, nr 39, s. 8.

3.3. Civic Tech - technologie obywatelskie

Za wprowadzenie w tę część rozważań może służyć krótka anegdota. W 1966 r. architekt Cedric Price dokonał pewnej prowokacji, zamierzając z jednej strony zaprosić słuchaczy na swój wykład, z drugiej zaś zachęcić do poszukiwania i ponownego przemyślenia wpływu postępu technologicznego na architekturę, mówiąc: *Technologia jest odpowiedzią, ale jakie było pytanie?* Teraz, po wielu latach, te indagacje są dalej aktualne...

Mając na uwadze ową historię, warto poczynić refleksję, że mimo swej znaczeniowej pojemności i całego szeregu zastosowań *crowdsourcingu*, bazą do poprawnego rozumienia koncepcji jest dopiero uświadomienie sobie roli, jaką odgrywają w niej kwestie zaangażowania społeczeństwa na tle zachodzących przemian związanych z postępowaniem technologicznym (Flizikowska, 2015, s. 37). Podążając dalej tym tokiem rozumowania, warto nawet wyjść poza rolę technologii we współczesnym świecie i sposób jej wykorzystania do osiągnięcia większej wydajności.

Jak zauważa Catherine Mulligan, niezbędne jest podjęcie dyskusji o tym, jak społeczności chcą kształtować i organizować swoją wspólną przyszłość, jakie konstrukty i normy społeczne chcą akceptować i dopiero dalej - jak technologia może im to umożliwić (zamiast wdrażać technologię i prosić obywateli o dostosowanie swoich norm społecznych do rozwijanej technologii) (Mulligan, 2013, s. 85). Internet i inne media oferują możliwości tworzenia społeczności nowej jakości, które mogą pomóc w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Takie grupy odgrywają współcześnie coraz ważniejszą rolę w społeczeństwie, wykazując wysokie możliwości rozwiązywania problemów, tworząc tzw. technologie obywatelskie (Mačiulienė i Skaržauskienė, 2020, s. 245).

Technologia obywatelska (ang. Civic Tech, *civic technology*) to termin w dużej mierze używany przez społeczność praktyków i jak dotąd rzadko stosowany w literaturze naukowej. Platformy i technologie cyfrowe w piśmiennictwie częściej pojawiają się pod hasłami e-administracji lub ICT, niekiedy również *crowdsourcingu*.

Jak zauważa Rebecca Rumbul, istnieje ogólny niedostatek badań akademickich, które dotyczyłyby technologii obywatelskich jako odrębnej sfery administracji elektronicznej i ich wpływu na środowiska, w których działają (Rumbul, 2016, s. 14). Faktem jest jednak, że od kilku lat zauważyć można rosnące zainteresowanie wykorzystaniem Civic Tech w organizacji sektora publicznego i świadczeniu usług publicznych na poziomie miejskim. Pojęcie to odnosi się do rozwiązań związanych z technologią informacyjną, dzięki której miasta mogą efektywniej realizować swoje cele.

Na określenie technologii obywatelskich stosuje się również takie pojęcia jak np. technologie społeczne, systemy współpracy *online*, media obywatelskie, technologie zbiorowej inteligencji, otwarte innowacje społeczne, innowacje obywatelskie/partycypacyjne/demokratyczne, platformy zrównoważonego rozwoju, cyfrowe innowacje społeczne itp. (Mačiulienė i Skaržauskienė, 2020, s. 246).

Według badaczy pod kierownictwem Johna G. McNutta technologia obywatelska to oparty na technologiach ruch społeczny, którego zamiarem jest zmienić relacje między technologią, sektorami non-profit i komercyjnym oraz administracją publiczną. Stanowi splot kilku powiązanych trendów, tj. samoorganizacji, organizacji bez liderów, mediów społecznościowych/Web 2.0, rozwoju oprogramowania *open source* itp., a także zestaw możliwości, które ułatwiają rozwój nowych partnerstw i perspektyw, a zarazem są okazją do współpracy międzysektorowej (Justice i in., 2018, s. 89-90).

Knight Foundation definiuje natomiast Civic Tech jako „technologię wykorzystywaną do informowania, angażowania i łączenia mieszkańców z rządem/samorządem i sobą nawzajem w celu poprawy wyników obywatelskich (*Scaling Civic Tech...*, 2017, s. 7). Masami Yoshida i Thapanee Thammetar uzupełniają tę definicję o narzędzia, dzięki którym można mówić o *civic technology*. Według badaczek termin Civic Tech jest używany w odniesieniu do produktów obywatelskich — takich jak aplikacje internetowe, portale obywatelskie i otwarte repozytoria danych, np. narzędzia, które wykorzystują dane z inteligentnych miast i dane administracyjne oraz udostępniają je do użytku publicznego (Yoshida i Thammetar, 2021, s. 54). Według autorów raportu *Catalyzing Civic Tech in India*, *civic technology* to nic innego jak „technologie, które umożliwiają obywatelom angażowanie się i uczestniczenie w sprawowaniu rządów oraz lepszy dostęp do usług administracji publicznej, a także te, które umożliwiają administracji publicznej stanie się bardziej dostępną, wydajną i skuteczną w świadczeniu usług obywatelom” (Wrobel i in., 2019, s. 7).

Technologie obywatelskie to zatem zestaw rozwiązań, opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych, obejmujących narzędzia informatyczne, w tym przede wszystkim aplikacje mobilne i strony internetowe oraz narzędzia do ich rozwoju i utrzymania, tworzonych przez samoorganizujące się, sformalizowane lub niesformalizowane społeczności (aktywistów miejskich), które mają na celu wspierać samorząd w pełnieniu funkcji publicznych oraz poprawiać jakość życia społeczności lokalnych.

Technologia obywatelska jest obszarem wschodzącym, a wiele koncepcji wciąż ma charakter rozwojowy. Niemniej jednak coraz częściej podejmowane są kroki w celu zdefiniowania technologii obywatelskiej i jej głównych komponentów. Obecnie dominuje pogląd, według którego technologia obywatelska kojarzona jest z najnowszymi i wyszukanyymi innowacjami cyfrowymi. Jest to teza mijająca się z prawdą. Często innowacje w technologii obywatelskiej, które mają największy wpływ na rozwój środowisk lokalnych, to te, które ułatwiają podstawy funkcjonowania w danej społeczności, szczególnie w obszarach, w których nadal istnieje duża luka cyfrowa w dostępie do informacji. Twórcy wykorzystują prostą i dostępną technologię opartą na ich specyficznej wiedzy, aby dzielić się tym ze społeczeństwem (Mcetywa, 2022). Hasło *buduj z, nie dla* stanowi pewnego rodzaju motto dla technologów obywatelskich, ponieważ mówi o potrzebie współpracy ze społecznością, której nie wystarczają pojęcia, takie jak np. *inteligentne miasta czy e-demokracja*. W związku z tym Civic Tech zajmuje się tym, czego często brakuje w dzisiejszych systemach zarządzania miastem. Pomaga technologii stać się kompatybilną częścią tkanki życia miejskiego (Schrock, 2018, s. 39). Analizując definicje dotyczące technologii obywatelskich, można zaobserwować, że część z nich naciska kładzie na aspekt technologiczny, a część społeczny (Civic Tech jako ruch społeczny), jako czynnik wiodący.

Celami Civic Tech są informowanie obywateli, łączenie ich ze sobą i zachęcanie ich do współpracy z samorządami w celu wspólnej pracy dla dobra publicznego¹⁹⁰. Liczne

¹⁹⁰ Warto zauważyć, że różnicą pomiędzy omawianym wcześniej Gov Tech, koncentrującym się w dużej mierze na zarządzaniu partycypacyjnym w celu opracowania polityk, które mają wpływ na społeczności, a Civic Tech jest to, iż technologia obywatelska stoi przed wyzwaniem osiągnięcia sukcesu wynikającego z zaangażowania obywateli poprzez budowę zaufania i odpowiedzialności za stworzone produkty, tworzenie możliwości dla niedocenianych obywateli poprzez budowanie sieci wsparcia dzięki wspólnym doświadczeniom oraz opracowanie podejścia opartego na zasobach, które zaczyna się od ponownego przemyślenia metod projektowania i badań w środowisku społeczności, aby zebrać ich mocne strony w celu stworzenia produktu, z którego będzie mogła skorzystać maksymalna liczba osób danej społeczności. Jak zauważają M. Yoshida i T. Thammetar, chociaż Gov Tech i Civic Tech mają różnych interesariuszy (głównymi beneficjentami Gov Tech są instytucje publiczne, a Civic Tech społeczności lokalne), oba te podmioty pokrywają się, jeśli chodzi o obywateli, do których kierowane są dostarczane przez nie informacje *online*. Co więcej, Gov Tech i Civic Tech nie powinny być postrzegane jako narzędzia przeciwstawne, ale takie, które działają najlepiej, gdy są używane razem. Civic Tech ułatwia obywatelom angażowanie się w podejmowanie decyzji, a Gov Tech pomaga rządowi i samorządom skuteczniej reagować na ten wkład - Yoshida M., Thammetar T. (2021), *Education Between GovTech and Civic Tech*, „International Journal of Emerging Technologies in Learning”, nr 16(4) s. 54-55.

Wprowadzanie innowacji przez władarzy miast nie powinno odbywać się bez konsultacji z obywatelami i dostosowania się do ich potrzeb. Zaniechanie tego może skutkować nieodpowiednimi wydatkami i zbędnymi produktami, co będzie niekorzystne dla obu stron - van Ransbeeck W. (2019), *What's the difference between Civic Tech and GovTech?*, Apolitical, <https://apolitical.co/solution-articles/en/whats-the-difference-between-civic-tech-and-govtech>, dostęp: 20.10.2022.

organizacje pozarządowe, aktywni obywatele i społecznie nastawione firmy na całym świecie opracowują narzędzia cyfrowe, które można wykorzystać do zwiększenia przejrzystości i wydajności administracji publicznej oraz poprawy życia społeczności, w które są zaangażowani (Yoshida i Thammetar, 2021, s. 54).

Należałoby zadać pytanie: kim jest zatem odbiorca technologii obywatelskich? Według R. Rumbul trudno jest uzyskać dokładną odpowiedź na to pytanie. Technolodzy obywatelscy generalnie kierują się przekonaniem, że należy zbierać jak najmniej danych o użytkownikach. Przepisy dotyczące ochrony danych, zasady organizacyjne dotyczące prywatności czy uciążliwy charakter zbierania informacji od użytkowników sprawiają, że wiele grup ma niewielkie pojęcie o tym, kim są ich użytkownicy. Ważne jest jednak, aby zrozumieć, kto korzysta z technologii obywatelskich, w celu wyjaśnienia, jaki wpływ te platformy mogą mieć na otaczający świat. Wyniki badania przeprowadzonego przez mySociety w USA, Wielkiej Brytanii, Kenii i Republice Południowej Afryki pokazują, że użytkownicy pochodzą z różnych grup wiekowych, edukacyjnych i zawodowych itd. Co ważne, odkrycia te podkreślają potencjalną uniwersalność technologii obywatelskich (szerzej zob.: Rumbul, 2015). Niemniej, jak podkreśla Andrew Schrock, technologia obywatelska nigdy nie będzie uniwersalna, ponieważ miasta mają unikalną, lokalną tożsamość, kulturę i problemy. Najbardziej efektywne i responsywne rozwiązania pasują do konkretnego miejsca i społeczności i dla nich powinny być przeznaczone (Schrock, 2018, s. 13).

Analiza typologii społeczności technologii obywatelskich przeprowadzona przez Monikę Mačiulienė i Aelitę Skaržauskienė wykazała, że większość z tych środowisk w dużym stopniu opiera się na wspólnym podejmowaniu decyzji i wiedzy wymienianej za pośrednictwem technologii cyfrowych. W związku z tym w kontekście technologii obywatelskich można wyróżnić jej trzy wymiary:

- 1) zarządzanie siecią współpracy, która przyciąga nowych ludzi i utrzymuje już istniejącą społeczność;
- 2) zarządzanie wygenerowaną wiedzą, czyli tym w jaki sposób platformy wykorzystują zebrane informacje i je przyswajają;
- 3) zarządzanie technologiami (Mačiulienė i Skaržauskienė, 2020, s. 247).

Uwypuklić należy, że wspomniane narzędzia technologii obywatelskiej wymagają ciągłego wsparcia programistycznego, aby rozwijać swoją funkcjonalność i pozostać przydatnymi dla użytkowników. Wszelkie narzędzia cyfrowe, które staną się nieużywane lub przestaną nadawać się do użytku z powodu złej konserwacji, prawdopodobnie zmniejszą

zaufanie obywateli do skuteczności narzędzi i zaangażowania odpowiedzialnego organu publicznego (Rumbul i Shaw, 2017, s. 13).

Odrębną kwestią jest jednak to, że część projektów technologii obywatelskich kończy się niepowodzeniem i jest to coś naturalnego. Wśród podstawowych wyzwań dla Civic Tech wymienia się:

- 1) dysonans pomiędzy technologią a samorządem – organizacje technologiczne niekiedy mają trudności ze zrozumieniem środowiska, w obszarze którego działa administracja publiczna, a władarze i społeczeństwo obywatelskie nie zawsze rozumieją technologie;
- 2) założenie, że technologia jest odpowiedzią na wszystkie pytania i problemy - jeśli projekt opiera się tylko na kompetencjach technologicznych, w oderwaniu od kontekstu politycznego, społecznego i gospodarczego, istnieje duże prawdopodobieństwo, że nie zostanie on przyjęty lub wykorzystany przez ludzi, dla których jest tworzony;
- 3) skupianie się na produkcie zamiast na procesie – celem technologii obywatelskich winien być dialog pomiędzy samorządem a społeczeństwem, a nie tworzenie aplikacji;
- 4) tworzenie nieprzydatnych produktów – niejednokrotnie zdarza się, że twórcy projektując dane narzędzie mają dobre intencje, nie jest ono jednak w żaden sposób przydatne dla społeczności, dla której jest tworzone. Zwykle dzieje się tak, gdy społeczności nie uczestniczą w procesie tworzenia;
- 5) słabą komunikację pomiędzy twórcą narzędzia a użytkownikami końcowymi – może to prowadzić do sytuacji, że ludzie nie będą chcieli zaangażować się w użytkowanie np. danej aplikacji;
- 6) problemy z finansowaniem – niełatwo jest stworzyć przejrzysty budżet podczas projektowania urządzenia, ponieważ istnieje szereg nieoczekiwanych okoliczności, pojawiających się w trakcie tworzenia projektu, tymczasem struktura finansowania narzędzi Civic Tech jest niekiedy nieelastyczna, a nawet nierealistyczna;
- 7) słabą bądź niejasną współpracę - partnerstwa, które nie tworzą środowiska dla jasnej komunikacji lub wzajemnego zrozumienia, mogą prowadzić do niespełnienia oczekiwań i zrywania współpracy;
- 8) słabnące zaangażowanie - projekty z zakresu technologii obywatelskich gromadzą wielu wolontariuszy, którzy w trakcie trwania projektu przestają w pełni angażować

się w swoje projekty, a nawet je porzucają np. z powodu okoliczności zewnętrznych (obowiązki związane z pracą w pełnym wymiarze godzin);

- 9) powielanie wysiłków - łatwiej jest rozpocząć nowy projekt niż znaleźć, dołączyć lub powielić już istniejące. Z tego powodu w technologii obywatelskiej wiele inicjatyw niepotrzebnie się powtarza (Camargo, 2020).

„Technologia obywatelska powstała po to, żeby technologia nie była tak przerażająca” – to zasłyszane kiedyś zdanie, zawiera w sobie wiele prawdy. Dla wielu podmiotów, m. in. społeczeństwa, rządów czy organizacji społecznych, środowisko ICT wciąż jest niezbadanym *novum*. Nie ma bowiem podręcznika do tworzenia cyfrowego, który przysłużyłby się całej populacji, dlatego zadaniem Civic Tech, poprzez podnoszenie zaangażowania społecznego za pomocą specjalnych projektów dla całych społeczności ma podnosić poziom partycypacji mieszkańców miast w życiu publicznym i przyczyniać się do poprawy kondycji demokracji.

W Polsce jedną z pierwszych możliwości dla społeczności aktywistów skupionych na nowych technologiach i ich potencjale były spotkania *NetTuesdays* w Warszawie, które rozpoczęły się w 2009 r. Jednak pojęcie technologie obywatelskie jest popularyzowane od 2013 r., kiedy to rozpoczął się program *Koduj dla Polski* prowadzony przez Fundację ePaństwo oraz dzięki konferencji *Personal Democracy Forum CEE* (największe wydarzenie w regionie poświęcone tematyce Civic Tech oraz zależnościom pomiędzy technologią, demokracją i zaangażowaniem obywatelskim). W tym czasie nasiliła się też liczba organizacji i instytucji, które zaczęły organizować różnego rodzaju *hackathony*, promujące wykorzystanie nowych technologii i otwartych danych do rozwiązywania problemów transportowych, środowiskowych bądź społecznych lub tworzyć platformy pomagające rozwiązywać lokalne problemy (*Polskie technologie obywatelskie*, 2018). Wartym uwagi wydarzeniem dla rozwoju sektora Civic Tech było przeznaczenie w 2017 r. ponad miliona dolarów na wsparcie działania przedsiębiorców i rozwój ekosystemu organizacji obywatelskich wykorzystujących technologie w ramach nowych programów prowadzonych na Ukrainie i w Polsce przez

Omidyar Network¹⁹¹, wiodącą filantropijną firmę inwestycyjną założoną przez twórcę platformy eBay Pierre'a Omidyara (*Omidyar Network ogłasza wsparcie...*, 2017).

Obecnie wśród podstawowych wyzwań wymienianych w odniesieniu do technologii obywatelskich w Polsce są promocja oprogramowania *open-source* dla miast oraz kwestie środowiskowe, takie jak np. jakość powietrza czy zazielenianie miast.

Na zakończenie warto przytoczyć słowa A. Schrocka: „w technologii obywatelskiej chodzi o wielkie idee i małe wygrane. W tej chwili potrzebujemy obu” (Schrock, 2018, s. 17). Małymi wygranymi określa się namierzanie konkretnego problemu społecznego i poprawianie życia ludzi w namacalny sposób. Może kilka tysięcy mieszkańców uzyskać nową ścieżkę rowerową lub sposób na poruszanie się po swoim mieście transportem zbiorowym, a może więcej zieleni na swoim osiedlu. Te ulepszenia są warte uwagi, ponieważ niszczą zapóźnienia zakorzenione w instytucjach politycznych, miastach i technologiach, sprawiając, że społeczeństwa częściej i chętniej partycypują w zarządzaniu obszarem, na którym żyją. Nasuwa się więc wniosek, że dla ewolucji miast w nowoczesne, liczące się na świecie metropolie, niezbędna jest współpraca władz samorządowych, organizacji pozarządowych, innowacyjnych firm technologicznych oraz inicjatyw mieszkańców.

¹⁹¹ W ramach wsparcia inicjatyw związanych z technologiami obywatelskimi w regionie CEE Omidyar Network pomógł sfinansować otwarcie pierwszego w tym regionie ośrodka skupionego na tej tematyce: 1991 Civic Tech Center założonego przez SocialBoost, ukraińską organizację pozarządową skupioną na problematyce otwartych danych i wykorzystywania technologii w działaniach obywatelskich oraz zagadnień związanych z administracją elektroniczną.

Zakończenie

O miastach napisano wiele artykułów i monografii. Powstały także ważne pozycje książkowe z zakresu urbanistyki, gospodarki przestrzennej czy geografii. Zdecydowana większość z nich przyczynia się do poszerzania wiedzy i rozumienia zjawisk będących przedmiotem zainteresowania tych dziedzin nauki. Do tej pory jednak niewiele prac naukowych traktujących o samorządzie terytorialnym w procesie rozwoju metropolitalnego powstało w ramach nauk o polityce i administracji.

Przedstawione w niniejszej rozprawie doktorskiej rozważania pozwoliły określić rolę samorządu terytorialnego w procesie rozwoju metropolitalnego w odniesieniu do nowych form partycypacji, w związku z czym zostały one podzielone na trzy części. Pierwsza obejmowała zagadnienia związane z ewolucją samorządu terytorialnego i jego obecnie funkcją. Druga część polegała na przedstawieniu procesu metropolizacji w Polsce, a także wskazaniu miast, które są uznawane za metropolie. Trzecia z kolei dotyczyła partycypacji społeczeństwa w wymiarze lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem tych form, które opierają się na technologiach informacyjno-komunikacyjnych. W wyniku przeprowadzonej analizy uzyskano odpowiedzi na każde z postawionych we wstępie pytań badawczych.

Tłem powyższych rozważań była metropolizacja. Tworzenie się metropolii stanowi wyzwanie dla zarządzających nimi władz. Dzieje się tak z kilku przyczyn, wśród których wymienić można znaczny potencjał ludnościowy, dużą gęstość zaludnienia, tworzenie rozległych struktur zurbanizowanych, różnorodność społeczeństwa (rasową, etniczną, kulturową itd.). Mimo niewątpliwych korzyści związanych z rozwojem miast, metropolizacja wiąże się z wieloma problemami, np. zanieczyszczeniem środowiska czy niewydolnością układów komunikacyjnych. Ponadto ów proces wiąże się ze zmianą spojrzenia na aglomerację - od miasta, w którym żyje tzw. „zbiorowość obywateli” do metropolii, w której funkcjonują „jednostki, konsumenci, użytkownicy”. Analizując jednak metropolizację w Polsce, można zauważyć, że jest ona kluczowym procesem społecznym przynoszącym państwu wiele korzyści. Metropolie wpływają bowiem pozytywnie na stabilność gospodarki kraju czy przyciągają nowoczesne formy rozwoju i inwestycji, a ponadto nawiązują relacje z innymi ośrodkami z całego świata, co pozytywnie wpływa na wizerunek państwa.

W odniesieniu do największych polskich miast używanie formy *metropolia* jest poprawne. Niemniej jednak należy mieć na względzie to, że mają one wyłącznie charakter metropolii krajowych, a nie globalnych. Na tym tle wyróżnia się zdecydowanie Warszawa, która ma najbardziej rozwinięte funkcje metropolitalne. W związku z powyższym wnioskiem, po przeanalizowaniu wielu definicji i założeń dotyczących metropolii, skupiono się głównie na polskojęzycznej literaturze przedmiotu.

Istotnym elementem dysertacji było określenie miejsca i roli jednostek samorządu terytorialnego w procesie metropolizacji, biorąc pod uwagę fakt, że obszary metropolitalne tworzą złożoną strukturę, składającą się z rozlicznych wspólnot terytorialnych, a co za tym idzie - wielu podmiotów władzy samorządowej (i rządowej).

Jeden z podstawowych wniosków, jaki powstał na kanwie rozważań, jest taki, że kluczowe zadanie samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych to pełnienie roli inicjatora oraz administratora przedsięwzięć prowadzących do pożądaných zmian w strukturach miasta i obszarów z nim związanych w ramach wcześniej obranej strategii. Prowadzenie takich działań wymaga obrania odpowiedniego modelu zarządzania obszarem metropolitalnym, co jest poprzedzone analizą konkretnych uwarunkowań występujących na danym obszarze metropolitalnym. Zaznaczyć należy jednak, że nie istnieje ani idealny, ani uniwersalny model zarządzania, a ten najbardziej pożądaný dla danego obszaru uzależniony jest od wielu czynników. W odniesieniu do polskich obszarów metropolitalnych trudno jest aktualnie w ogóle mówić o wypracowaniu racjonalnego modelu zarządzania, co wiąże się m. in. ze stosunkowo krótkim okresem funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz rozwijającym się wciąż społeczeństwem obywatelskim. Pozytywnym aspektem w odniesieniu do polskiego samorządu, szczególnie w ramach metropolii, jest jednak zwracanie się ku innowacjom, a także organizowanie ram prawnych dla aktywności mieszkańców.

Opisanie roli samorządu terytorialnego w procesie metropolizacji implikowało odniesienie się do dwóch konceptów. Pierwszy z nich to koncepcja inteligentnych miast (*smart cities*). Należy wspomnieć o jej ogromnej „karierze” na przestrzeni ostatnich lat. Organizowane są konferencje, tworzone rankingi, publikacje na temat *smart cities*, a trend ten zyskał popularność nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie. Jedną z najpopularniejszych interpretacji koncepcji zakłada, że miarą inteligentnego miasta są m. in.: inteligentne współrzędzenie (*smart governance*) oraz inteligentni ludzie (*smart people*). W Polsce istnieje szereg trudności z kompleksowym wdrażaniem rozwiązań *smart*,

zaś *gros* miast nadużywa tego tytułu w zakresie racjonalnego wprowadzania elementów tejże koncepcji, działając bez odpowiedniego planu czy strategii.

Drugą z nich jest koncepcja *governance*, w obrębie której największą uwagę zwrócono na kwestie: *participatory governance* oraz *metropolitan governance* (wraz z jej podstawową wersją – *urban governance*). Rozpatrzenie obu teorii daje możliwość zarysowania partycypacyjnego modelu zarządzania metropolitalnego opartego na sprawnie działającym, nowoczesnym samorządzie terytorialnym

Podstawę obu koncepcji stanowi aktywne uczestnictwo społeczności lokalnych w życiu wspólnoty, większe na obszarach metropolitalnych niż w innych regionach kraju, co wynika z kilku względów, np. bardziej pluralistycznej społeczności niż w mniejszych ośrodkach miejskich bądź wiejskich. Jednym z czynników odpowiedzialnych za sukces poprawiania poziomu partycypacji na obszarach metropolitalnych jest niewątpliwie wprowadzanie i racjonalne stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Odniesienia do nowych form partycypacji wymagała druga część tematu dysertacji. Zanim dokonano jednak analizy tego punktu, celem było (jednym z celów szczegółowych) scharakteryzowanie zjawiska partycypacji lokalnej i dokonanie jej podziału. Aby określić nowe formy partycypacji należało podejść do tej kwestii możliwie szeroko, czego rezultatem są trzeci i czwarty rozdział dysertacji. Tym samym wyłonił się katalog szeregu aktywności społecznych, które podzielone zostały na społeczne i obywatelskie. Do tych kategorii zdecydowano się dodać *ad vocem* ruchy miejskie, które stanowią hybrydę partycypacji społecznej i obywatelskiej, a są elementem niezwykle złożonym a nawet barwnym, wartym bardziej szczegółowego w nie wejrzenia.

Współcześnie nie sposób pisać o samorządzie terytorialnym w procesie metropolitalnym, pomijając kwestię partycypacji. Nasuwa się bowiem wniosek, iż metropolie, które są centrami gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, przyciągają grupy osób, które chcą być włączane w proces zarządzania miastem.

W trakcie analizy społeczeństwa partycypacyjnego zauważono, że do istotnych zadań władz samorządowych należy optymalizacja usług w przestrzeni miejskiej. Chęć współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a społecznościami lokalnymi powstaje m. in. poprzez wzbudzenie zaufania względem siebie. Współczesne urzędy przyjazne obywatelom i oferujące bogatą ofertę usług publicznych dzięki rozwojowi administracji elektronicznej jawią się jako nowy typ organizacji, otwartej na świat, a przede wszystkim klienta.

Polska, mimo iż nadrabia zaległości w cyfryzacji usług publicznych, ciągle znajduje się na odległych miejscach, biorąc pod uwagę wszystkie państwa Unii Europejskiej. Momentem przełomowym w tym zakresie dla wszystkich państw Wspólnoty był wybuch pandemii Covid-19, który bez wątpienia przyspieszył proces wdrażania nowoczesnych technologii w administracji publicznej.

Zmiana przyjętego sposobu postrzegania administracji publicznej w ciągu ostatnich lat przyczyniła się do wykorzystania nowoczesnych technologii w partycypacji. Okazało się również, że technologie mają korzystny wpływ na mobilizację społeczeństwa, m. in. za sprawą tego, że są w stanie włączyć i zaangażować w proces decyzyjny więcej osób. Powstało więc sprzężenie zwrotne, czego wyrazem jest zjawisko *crowdsourcingu*, opisane w ostatnim podrozdziale dysertacji.

Jak podkreślono w rozprawie, obszary metropolitalne ze względu na swoją specyfikę przyciągają m. in. kreatywne grupy osób. *Crowdsourcing* w rozumieniu metropolitalnym może być traktowany jako skorzystanie z sieci społecznej w celu uczynienia miasta bardziej inteligentnym, poprzez wykorzystanie wiedzy wielu osób do tworzenia innowacji. Obserwuje się tendencję do włączania *crowdsourcingu* do swojej działalności przez jednostki samorządu terytorialnego. Zwieńczeniem tej tematyki jest omówienie dwóch prężnie rozwijających się segmentów *crowdsourcingowych*, tj. *government technology* oraz *civic technology*, stanowiących modelowe przykłady koegzystencji samorządu terytorialnego oraz społeczeństwa partycypacyjnego w metropoliach. Pierwszy z nich obejmuje szeroki zakres technologii i innowacyjnych rozwiązań dostarczanych samorządom (ale także administracji centralnej) w celu zwiększenia efektywności ich działań, z kolei drugi koncentruje się na społeczeństwie, umożliwiając mu zaangażowanie i partycypację.

W trakcie opracowywania zgromadzonego materiału zauważono, że w literaturze przedmiotu często istnieje duża nieścisłość pomiędzy definiowaniem kategorii partycypacji społecznej i obywatelskiej a formami im podporządkowanymi. Drugą kwestią, która stanowiła wyzwanie, było określenie „nowe” w stosunku do wymienionych w temacie dysertacji form partycypacji. Pojawił się dylemat czy korzystanie z nich od przynajmniej kilkunastu lat sprawia, że mogą być one określane tym właśnie przymiotnikiem. Stwierdzono jednak, że sformułowanie „nowe formy partycypacji” będzie odpowiednie dla tych, w których wykorzystuje się tzw. technologie informacyjno-komunikacyjne, w celu rozróżnienia ich od innych form zaangażowania społeczeństwa na poziomie lokalnym.

Konkludując, można stwierdzić, że hipoteza postawiona we wstępie dysertacji: rola nowoczesnego samorządu terytorialnego polega na tworzeniu pola do współdziałania ze społecznościami lokalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem technologii komunikacyjno-informacyjnych, ponieważ przyczynia się to do poprawiania atrakcyjności obszarów metropolitalnych i wzrostu ich znaczenia na arenie międzynarodowej, została zweryfikowana pozytywnie. Pamiętajmy jednak, że odnosząc niniejsze stwierdzenie do Polski, osiągnięcie pożądanego stanu wymaga jeszcze bardzo wiele pracy ze strony samorządowców (ale i władz na poziomie centralnym), aby niniejsze założenia przerodziły się w zbudowanie silnych metropolii, będących liczącymi się i konkurencyjnymi podmiotami w stosunku do metropolii o zasięgu światowym. W związku z powyższym należy zaznaczyć, że podjęta problematyka wymaga nieustannej analizy ze względu na dynamikę zachodzących procesów.

Bibliografia

Ahrens J., Rudolph P. (2006), *The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management*, "Journal of Contingencies and Crisis Management", nr 14(4).

Ajnenkiel A. (1982), *Ustrój i prawo II Rzeczypospolitej*.
http://loustrzyki.edu.pl/przedmioty/historia/materialy_edu/biblioteka/ajnenkiel_ustroj.pdf,
dostęp: 8.03.2021.

Anders-Morawska J., Rudolf W. (2015), *Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem*,
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Andrzejewska M., Baranowski M., Fiedziukiewicz K., Kowalska A., Matuszkiewicz J. M.,
Rusztecka M., Roo-Zielińska E., Solon J. (2007), *O partycypacji społecznej w planowaniu
przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego
w planowaniu przestrzennym*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
Centrum UNEP/GRID.

Antkowiak P. (2011), *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie
samorządu terytorialnego*, "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne", nr 2.

Antkowiak P. (2016), *Poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym – progres czy
regres w reformowaniu samorządu terytorialnego w Polsce?*, "Środkowoeuropejskie Studia
Polityczne", nr 4.

Antkowiak P. (2017), *Samorząd terytorialny w Polsce w procesie budowy państwa
demokratycznego*, Wydawnictwo Naukowe UAM.

Antkowiak P., Kmiecik R. (2017), *Kształtowanie się podstaw prawnych związków
metropolitalnych w Polsce*, w: P. Antkowiak, R. Kmiecik (red.), *Wielowymiarowość
polityk publicznych — Między centralizmem a lokalizmem*, Wydawnictwo Naukowe
WNPiD UAM.

Antkowiak P., Siuda A. (2018), *Demokracja bezpośrednia jako wsparcie dla władz
lokalnych na przykładzie konsultacji społecznych*, w: M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.),
Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie, Wydawnictwo
Naukowe WNPiD UAM.

Arczewska M., Charycka B., Gumkowska M. (2020), *Oblicza lokalności. Organizacje pozarządowe w dużym mieście*, Badania – Kurs na użyteczność, Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Arnstein S. (1969), *A ladder of citizen participation*, "Journal of the American Planning Association", nr 35(4).

Arterton F. C. (1987), *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*, SAGE Library of Social Research.

Arystoteles (2003), *Polityka*, w: *Dzieła wszystkie*, Wydawnictwo PWN, t. 1.

Augustyn A. (2020), *Zrównoważony rozwój miast w świetle idei smart city*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

Babbie E. (2008), *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Babiak J., Ptak A. (2010), *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.

Balcerczyk I. (2015), *Refleksje o społeczeństwie obywatelskim*, "Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny", nr 10.

Balcerek-Kosiarz M. (2018), *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Balcerek-Kosiarz M. (2018), *Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.

Baraniewicz-Kotasińska S. (2017), *Smart city. Ujęcie nowych technologii w koncepcji inteligentnego miasta*, "Nowoczesne Systemy Zarządzania", nr 12(2017).

Barański M. (2014), *Samorządowa konsultacja społeczna instytucją demokracji bezpośredniej*, w: M. Barański, M. Tyrała (red.), *Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej: Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

- Barański M. (2017), *Partycypacyjny model samorządu terytorialnego*, w: P. Grzywna, J. Lustig, N. Stępień-Lampa, B. Zasepa (red.), *Między ideą, pasją a działaniem: Księga jubileuszowa dedykowana dr. Hab. Marianowi Mitrędze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Barber B. (2014), *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA.
- Bartnik C. S. (1993), *Polska teologia miasta*, w: H. Imbs (red.), *Miasto i kultura polska doby przemysłowej*, t. 3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Bassand M. (1993), *The metropolisation of the world*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Regional question in Europe*, Uniwersytet Warszawski.
- Bąkowska-Waldmann E. (2020), *Partycypacyjne systemy informacji geograficznej (PPGIS) w procesach decyzyjnych w gospodarce przestrzennej*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Becker T., Slaton C. D. (2000), *The future of teledemocracy*, Greenwood.
- Bednarek-Szczepańska M. (2018), *Przestrzeń (nie)negocjowana. Zasady uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w polskim prawie*, "Studia Obszarów Wiejskich", nr 51.
- Bharosa N. (2022), *The rise of GovTech: Trojan horse or blessing in disguise? A research agenda*, "Government Information Quarterly", nr 39.
- Blicharz J. (2016), *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Błachucki M. (2011), *Samorząd powszechny jako osoba prawa publicznego w ujęciu polskiej doktryny prawa administracyjnego*, w: S. Jaśkiewicz, M. Mazuryk (red.), *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Idealit.
- Błaszczyk M. (2020), *Wykorzystanie ICT do zwiększenia partycypacji społecznej na przykładzie wybranych spółdzielni mieszkaniowych w Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Bobbio N. (1997), *Spółeczeństwo obywatelskie*, w: J. Szacki (red.), B. Szacka, J. Szacki, A. Szymanowski, E. Woydyłło (tłum.), *Ani ksiązę, ani kupiec: Obywatel*, Znak.

Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Borowiec P. (2006), *Główne przeszkody w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Boryczka E. (2017), *Partycypacja społeczna*, w: A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto #Spółeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Bożewicz M. (2020), *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, komunikat z badań nr 37/2020, CBOS.

Brabham D. (2013), *Crowdsourcing*, The MIT Press.

Brack A., Noble P. (2001), *E-Democracy around the World. A Special Survey for Bertelsmann Foundation*, Phil Noble & Associates.

Broniek R. (2017), *Rola samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów komunikacyjnych w Polsce do roku 1989*, w: *Rola samorządu w rozwoju komunikacji na przykładzie Sochaczewskiej Kolei Sejmikowej oraz Kolei Mazowieckich i Warszawskiej Kolei Dojazdowej w 100-lecie odzyskania niepodległości Polski oraz 20-lecie Samorządu Województwa Mazowieckiego*, Stacja Muzeum.

Brzeziński K. (2017), *Budżet (nie)obywatelski? – Analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego*, "Pedagogika Społeczna", t. XVI, nr 3(65).

Brzozowska B. (2017), *Miejskie tłumy. Miasto i wspólnotowość w dobie sieciowej współpracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Budner W. (2008), *Procesy metropolizacji i rozwoju metropolii w Polsce*, "Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum", nr 7/1.

- Camargo L. (2020), *A beginner's guide to civic tech*, Medium, <https://medium.com/code-for-all/a-beginners-guide-to-civic-tech-66f070599ae6>, dostęp: 24.10.2022.
- Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. (2011), *Smart Cities in Europe*, "Journal of Urban Technology", nr 18(2).
- Castells M. (2013), *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
- Chałubińska-Jentkiewicz K. (2019), *Rozwój nowoczesnych technologii w kontekście procesu stanowienia prawa na przykładzie strategii AI*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie”, t. XII, nr 2.
- Chhotray V., Stoker G. (2009), *Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach*, Palgrave Macmillan.
- Chmaj M. (red.) (1999), *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt.
- Chmaj M. (2007), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa.
- Chodubski A. (2009), Społeczeństwo obywatelskie i jego powołanie, w: A. Chodubski, L. Kacprzak, K. Pająk (red.), *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile.
- Chodubski A. (2015), *Rozwój samorządności w Polsce a wyzwania przemian cywilizacyjnych*, "Studia Gdańskie", t. Wizje i rzeczywistość, nr 12.
- Choudhury C. (2021), *Can govtech help promote democracy?*, "LSE Business Review", <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/08/05/can-govtech-help-promote-democracy/>.
- Ciechomski W. (2013), *Możliwości wykorzystania Internetu w promocji jednostek*, w: W. Ciechomski, R. Romanowski (red.), *Marketing terytorialny oparty na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance* (2001), OECD.

Cleveland H. (1972), *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper & Row.

Cyfrowa przyszłość Europy (2022), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/a-digital-future-for-europe/>, dostęp: 24.09.2022.

Czajkowski J. (2016), *Możliwości wykorzystania Internetu na potrzeby zadań realizowanych przez JST*, w: C. Trutkowski (red.), *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Czepczyński M. (2013), *Mądrość i innowacja w cenie*, w: *Raport. Przyszłość miast - miasta przyszłości. Strategie i wyzwania, innowacje społeczne i technologiczne*, THINKTANK.

Czupich M., Ignasiak-Szulc A., Kola-Bezka M. (2015), *Ekspertyza nt. smart cities*.

Czupich M., Kola-Bezka M. (2017), *Rola partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym na przykładzie wybranych miast*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 499.

Czupich M., Kola-Bezka M., Ignasiak-Szulc A. (2016), *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji smart city w Polsce*, "Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 276.

Dahl R. (1998), *O demokracji*, Znak.

Dameri R. P. (2013), *Smart City: How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, Springer International Publishing.

Damurski Ł. (2011), *Internetowe narzędzia partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego w Polsce*, "Studia KPZK", nr 142.

Danielewicz J. (2013), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Danielewicz J., Żak-Skwierczyńska M. (2019), *„Governance” jako element zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych*, w: J. Danielewicz,

D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Dankiewicz M. (2016), *Empowerment w organizacji, czyli siła w pracownikach*, w: A. Hennel-Brzozowska (red.), *Empowerment czyli dodawanie siły w praktyce psychologicznej*, Wydawnictwo „Scriptum”.

Dawson R., ByngHall S. (2011), *Getting results from crowds. The definitive guide to using crowdsourcing to grow your business*, Advanced Human Technologies.

Dąbrowiecki Ł. (2015), *Uczestniczenie w praktyce*, "Autoportret", nr 2(37), <https://autoportret.pl/artykuly/uczestniczenie-w-praktyce/>, dostęp: 2.04.2022.

Demczuk A. (2016), *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", nr XXIII(2).

Dener C., Nii-Aponsah H., Ghunney L., Johns K. (2021), *GovTech Maturity Index. The State of Public Sector Digital Transformation*, World Bank Group.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Długosz D., Wygnański J. J. (2005), *Obywatele współdecydują Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Inicjatyw Pozarządowych.

Doktorowicz K. (2004), *Spoleczności wirtualne - Cyberprzestrzeń w poszukiwaniu utraconych więzi*, w: L. Haber (red.), *Spoleczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość?*, Akademia Górniczo-Hutnicza.

Dolnicki B. (2016), *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer.

Dolnicki B. (2020a), *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 82(4).

Dolnicki B. (2020b), *Zarządzanie metropoliami*, w: *Dobre praktyki miast Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza*, C.H. Beck.

Domaradzka A. (2021), *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Dominiak B. (2015), *Trzy generacje smart cities, czyli dlaczego Polska zostaje w tyle*, Smart City Blog, <https://smartcityblog.pl/trzy-generacje-smart-cities-i-dlaczego-polska-zostaje-w-tyle/>, dostęp: 7.07.2022.

Dominiak B. (2016), *Inteligentne miasta trzeciej generacji*. <https://smartcityforum.pl/arttykul/inteligentne-miasta-trzeciej-generacji/>, dostęp: 6.07.2022.

Drewniowska K. (2018), *Wolność zgromadzeń w Polsce po nowelizacji ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach*, w: R. Balicki, M. Jabłoński, A. Ławniczak (red.), *Wolność zgromadzeń*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Dutil P. (2015), *Crowdsourcing as a new instrument in the government's arsenal: Explorations and considerations*, "Canadian Public Administration", nr 58(3).

Dziedzic S., Woźniak L., Chrzanowski M. (2014), *Crowdsourcing narzędziem wzrostu potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw oraz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 337.

Dzwończyk J. (2005), *Czynniki ograniczające rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, "Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie", nr 692.

Dzwończyk J. (2009), *Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development (2020), ONZ. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf), dostęp: 9.09.2022.

Ejdys J. (2018), *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Politechnika Białostocka.

Ekstowicz B. (2015), *Procesy i ruchy społeczne w świecie na przełomie XX i XXI wieku*, "Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny", nr 10.

Erbel J. (2014), *Ruchy miejskie jako nowa forma zaangażowania społecznego*, "Władza Sądzenia", nr 4.

Erickson T. (2010), *Geocentric Crowdsourcing and Smarter Cities: Enabling Urban Intelligence in Cities and Regions*, UbiComp'10, http://www.tomeri.org/UbiComp10_Wkshp%20GeocentricCS.pdf, dostęp: 19.10.2022.

Estellés-Arolas E., González-Ladrón-de-Guevara F. (2012), *Towards an integrated crowdsourcing definition*, "Journal of Information Science", nr 38(2).

Fang Z. (2002), *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*, "International Journal of The Computer", nr 10(2).

Fazlagić J. (2016), *Możliwości adaptacji rozwiązań z zakresu smart cities na potrzeby polskich miast*, w: I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Feja-Paszkiwicz A. (2018), *Związek metropolitalny „Górnośląsko-zagłębiowska Metropolia” na tle aktualnego modelu samorządu terytorialnego - Uwarunkowania konstytucyjnoprawne*, w: B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer.

Feret E. (2018), *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, w: B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer.

Filer T. (2019), *Thinking about GovTech. A Brief Guide for Policymakers*, Bennett Institute for Public Policy.

Flasiński K. (2015), *Web 2.0*, "Encyklopedia Maturzysty", nr 1.

Fleszer D. (2012), *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, "Roczniki Administracji i Prawa", nr 12.

Flizikowska D. (2015), *Platformy crowdsourcingowe w procesie kształtowania społecznej partycypacji*, "Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula", nr 4(46).

Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański J. J. (2005), *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Narodowy Instytut Wolności.

Fuchs C. (2006), *The Self-Organization of Social Movements*, "Systemic Practice and Action Research", vol. 19, nr 1.

Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA.

Gajowniczek T. (2015), *Elektroniczna demokracja – istota pojęcia i problemy definicyjne*, w: W. Tomaszewski, D. M. Mościcka, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Instytut Nauk Politycznych UWM.

Gash A., Ansell C. (2007), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, "Journal of Public Administration Research and Theory", nr 18(4).

Gawroński H. (2015), *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Rok LXXVII, zeszyt 1.

Gawroński H. (2021), *Konsultacje społeczne i uzgodniona w procesie tworzenia i funkcjonowania związku metropolitalnego*, w: K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, P. Uziębło (red.), *Partycypacja w samorządzie terytorialnym - Stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu.

Geremek B. (1994), *Spółczesność obywatelska i współczesność*, w: K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Znak.

Geremek B., Żakowski J. (1990), *Geremek odpowiada, Żakowski pyta*, Plejada.

Giffinger R., Kalasek R., Fertner C., Pichler-Milanović N. (2007), *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science Vienna University of Technology, http://smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf, dostęp: 26.06.2021.

Gil O., Cortes-Cediel M., Cantador I. (2018), *Citizen participation and The Rise of Digital Media Platforms in Smart Governance and Smart Cities*, "International Journal of E-Planning Research", nr 8(1).

Glejt P., Uziębło P. (2018), *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, w: R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... : Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Gliński P. (1996), *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

Gliński P. (2006), *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, IFiS PAN.

Gliński P. (2008), *Przedmowa: O miejscu problematyki społeczeństwa obywatelskiego w socjologii polskiej*, w: A. Kościański, W. Misztal (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie. Między teorią a praktyką*, Wydawnictwo IFiS PAN.

Gofron B. (2008), *Funkcjonalizm i teoria konfliktu wobec idei równości w edukacji*, "Podstawy Edukacji", nr 1.

Goliński M. (2019), *E-administracja jako infrastruktura cyfrowego autorytaryzmu*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, nr 56.

Gołoś M. (2012), *Wspólnota polityczna a społeczeństwo obywatelskie*, Heliodor.

Gonciarski W., Mazurek I. (2014), *Administracja w Polsce - Główne założenia, stan aktualny i kierunki rozwoju*, "Nowoczesne Systemy Zarządzania", nr 9.

Gorgol N. (2018), *Analiza wraz z oceną relacji pomiędzy ideą Smart City a budową formy urbanistycznej na przykładzie Oslo i Wiednia*, "Środowisko Mieszaniowe", nr 23.

GovTech—Putting people first (2021), <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech>, dostęp: 26.09.2022.

Grabowska M., Szawiel T. (2001), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne, społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA.

Graniszewski L. (2017), *Governance w Polsce – udział organizacji pozarządowych we współzrządzeniu publicznym*, "Rocznik Administracji Publicznej", nr 3.

Grewiński M., Kamiński S. (2007), *Obywatelska polityka społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

Grochowski M. (2009), *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, "MAZOWSZE Studia Regionalne", nr 2.

Grodzka D. (2009), *E-demokracja*, "Infos", nr 14(61).

Gronkiewicz-Waltz H., Jakacka B. (2015), *O ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Rok LXXVII, zeszyt 3.

Grzechnik J. (2018), *Rola nowych mediów w aktywizacji społeczności lokalnej na przykładzie ruchów miejskich w Krakowie. Studium przypadku: Krakowski Alarm Smogowy*, t. 4, Wydawnictwo ToC.

Grzechnik J. (2019), *O różnorodności ruchów miejskich w Polsce*, "Zarządzanie Publiczne", nr 1.

Grzegorzczak A. (2012), *Termin „miasto” a wybrane metody badań zróżnicowania sieci osadniczej w krajach rozwijających się*, w: A. Grzegorzczak (red.), *Miasta w czasach globalizacji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Gustafson P., Hertting N. (2016), *Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation*, "American Review of Public Administration", nr 47(5).

Hagen M. (1997), *A Typology of Electronic Democracy*, http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm, dostęp: 8.08.2022.

Hajduk S. (2020), *Crowdsourcing obywatelski w zarządzaniu przestrzennym – przegląd działań samorządów*, "Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej", nr 81.

Hajduk S. (2021), *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.

Halegoua G. (2020), *Smart Cities*, The MIT Press.

Hallett T., Jones N. (2016), *Gov.Tech. The power to transform public services in the UK*, Pricewaterhouse Coopers.

- Hampton K., Wellman B. (2003), *Neighboring in Netville: How the Internet Supports Community and Social Capital in a Wired Suburb*, "City & Community", nr 2(4).
- Hanzl M. (2011), *Technologie informatyczne jako narzędzie wspierania debaty publicznej o kierunkach rozwoju*, "Śląskie Studia Regionalne", nr 16–28.
- Harańczyk A. (2010), *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Hareża A. (2011), *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, "Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych", nr 1.
- Hauke K. (2016), *Model komunikacji elektronicznej pomiędzy interesariuszami a jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie gminy wykorzystujący technologię Web 2.0*, "Studia Informatica Pomerania", nr 3/2016 (41).
- Hauke K. (2018), *Dzielenie się wiedzą jako innowacja kreowania budżetu obywatelskiego wspierana przez technologię Web 2.0*, "Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości", nr 45 (1).
- Hausner J. (red.) (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Scholar.
- Herbst J. (2005), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.
- Hess A. (2014), *Bliżej obywateli czy bliżej państwa? Wpływ akcesji do UE na warunki funkcjonowania i aspiracje polskiego sektora pozarządowego w sferze politycznej*, "Przegląd Politologiczny", nr 4.
- Hobbes T. (2005), *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Wydawnictwo Fundacja Aletheia.
- Hoffmann T. (2016), *Zadania organów administracji w zakresie ochrony cyberprzestrzeni*, "Studia Administracji i Bezpieczeństwa", nr 1.
- Howe J. (2006), *The rise of crowdsourcing*, "Wired Magazine", nr 14.
http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds_pr.html, dostęp: 10.10.2022.

Howe J. (2008), *Crowdsourcing. Why the power of the crowd is driving the future of business*, Three Rivers Press.

Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2022 r. (2022), Komisja Europejska, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>, dostęp: 14.09.2022.

Inglot-Brzęk E. (2017), *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, "Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", nr 50.

Iwulski L. (2015), *Ideologiczne elementy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: D. Gierszewski, H. A. Kretek (red.), *Edukacja obywatelska dorosłych a społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu.

Izdebski H. (1998), *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*.

Izdebski H. (2001), *Historia administracji*, Liber.

Izdebski H. (2006), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis.

Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, "Zarządzanie Publiczne", nr 1(1).

Izdebski H. (2009), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nevis.

Izdebski H. (2018), *Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 roku*, w: E. Mreńca, P. Zientarski, B. Czwojdrak (red.), *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, Kancelaria Senatu.

Jałowiecki B. (1967), *Socjologiczne aspekty struktury miasta*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 29(4).

Jałowiecki B. (2000), *Spoleczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jałowiecki B. (2009), *Czy metropolia jest miastem?*, w: B. Jałowiecki (red.), *Czy metropolia jest miastem?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jałowiecki B. (2016), *Metropolizacja polskiej przestrzeni*, <https://www.pol-int.org/pl/salon/metropolizacja-polskiej-przestrzeni-plde>, dostęp: 17.07.2021.

Jałowiecki B., Szczepański M. (2010), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Janik K. (2010), *Lewica a samorząd terytorialny*, w: D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia. Problemy wybrane*, Wydawnictwo Adam Marszałek.

Janosiewicz W. (2018), *Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny*, "Homo Politicus", vol. 13/2018.

Jedlińska R., Rogowska B. (2016), *Rozwój e-administracji w Polsce*, "Ekonomiczne Problemy Usług", nr 123.

Jesiołowski K. (2019), *Aleksandra Krońskiego teoria samorządu terytorialnego*, "Roczniki Administracji i Prawa", nr XIX.

Jędrzejewski T. (2005), *Historia samorządu terytorialnego w Polsce*, w: T. Jędrzejewski, P. Rączka (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego*.

Jonek-Kowalska I., Kaźmierczak J. (2020), *Inteligentny rozwój inteligentnych miast*, Wydawnictwo CeDeWu.

Jureczko J. (2018), *Ruchy miejskie po wyborach samorządowych 2014 roku. Sukces czy porażka?*, w: M. Drzonek (red.), *Polityka w mieście. Współdecydowanie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Justice J., McNutt J., Melitski J., Ahn M., David N., Siddiqui S., Ronquillo J. (2018), *The Civic Technology Movement*, w: J. McNutt (red.), *Technology, Activism and Social Justice in a Digital Age*, Oxford University Press.

Kaczmarek T. (2015), *Tworzenie i realizacja strategii rozwoju Metropolia Poznań 2020*, "Biuletyn KPZK", nr 259.

Kaczmarek T. (2018), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi - zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*, w: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, Polska Akademia Nauk.

Kaczmarek T. (2019), *Obszary metropolitalne – przesłanki i formy integracji zarządzania*, "Przegląd Planisty. Czasopismo Studentów Gospodarki Przestrzennej", nr 3(2019).

Kakabadse A., Kakabadse N., Kouzmin A. (2003), *Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate*, "Public Administration Review", nr 63(1).

Kalisiak-Mędelńska M. (2012), *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań*, "Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu", nr 42.

Kalisiak-Mędelńska M. (2015), *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kancik E. (2012), *Internet jako kanał komunikacji jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami*, w: B. Nitschke, K. Glinka (red.), *Komunikowanie na poziomie samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo MAJUS.

Kancik-Kołtun E. (2017), *E-marketing terytorialny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Kantyka Z. (1997), *Ruchy społeczne jako podmioty polityki*, w: S. Wróbel (red.), *Teoretyczne problemy ruchów społecznych i politycznych*, Uniwersytet Śląski.

Kapsa I. (2017), *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu smart. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.

Kapsa I. (2021), *Elektroniczna partycypacja obywatelska jako przedmiot badań*, "Polityka i Społeczeństwo", nr 1.

Karpiuk M. (2008), *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Karwińska A., Brzosko-Sermak A. (2014), *Dobrze funkcjonujące miasto. Koncepcje, cechy, perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Karwińska A., Kudłacz M., Sarzyński K. (2020), *Między zagrożeniem a nadzieją. Polityka rozwoju miast Polski w kontekście globalnych megatrendów*, Wydawnictwo C. H. Beck.

Kasiński M. (2009), *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kaszur A. (2017), Innowacyjne formy partycypacji na poziomie lokalnym w Polsce, w: A. Kaszur, A. Laska (red.), *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.

Kauf S. (2018), *Logistyka publiczna jako wyraz smart governance*, "Przedsiębiorczość i Zarządzanie", t. XIX, zeszyt 11.

Kaźmierczak T. (2011), *Partycypacja publiczna: Pojęcia, ramy teoretyczne*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych.

Kemp S. (2021), *Digital 2021: Poland*, <https://datareportal.com/reports/digital-2021-poland?rq=poland>, dostęp: 13.08.2022.

Kentnowska K. (2014), *Prawo do informacji w społeczeństwie informacyjnym z uwzględnieniem środków elektronicznych*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer.

Kidyba M., Makowski Ł. (2017), *Smart city, czyli miasto jako ekosystem innowacji*, "Chorzowskie Studia Polityczne", nr 13.

Kieres L. (2006), *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Rok LXVIII, zeszyt 2.

Kisała M. (2014), *Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer.

Kisilowski M., Urbaniak K. (2013), *Wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym w Polsce*, "Zarządzanie Publiczne", nr 169.

Klasik A., Drobnik A., Wrana K. (2014), *Strategie wspierające proces metropolizacji aglomeracji miejskich*, w: A. Klasik, F. Kluźnik (red.), *Miasta - Metropolie - Regiony. Nowe orientacje rozwojowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Klementewicz T. (2016), *Wspólnota demokratyczna jako synteza reprezentacji i partycypacji*, "Studia Politologiczne", Studia i Analizy, vol. 41.

Klimek M. (2009), *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1944—1950*, "Przegląd Prawno-Ekonomiczny", nr 6.

Kłębowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski.

Kmieciak R. (1995), *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*.

Kmieciak R. (2018), *Formy samorządu w Polsce – wymiar terytorialny i specjalny*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.

Kmieciak R. (2020), *Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski*, "Polityka i Społeczeństwo", nr 1(18)/2020.

Kneuer M. (2016), *E-democracy: A new challenge for measuring democracy*, "International Political Science Review", nr 37(5).

Kolasa-Nowak A. (2011), *Polska Wschodnia w socjologicznych analizach zróżnicowania regionalnego*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", t. XXXVI, nr 2.

Kołomycew A. (2010), *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 1(1).

Kołomycew A. (2012), *Problematyka zarządzania obszarami metropolitalnymi w obliczu wyzwań przyszłości*, w: J. W. Kwiatkowski (red.), *Obraz współczesnej metropolii a metropolie przyszłości - Między przełomem a kontynuacją*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Kołomycew A. (2020), *Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej*, w: A. Pawłowska, R. Kmiecik, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, A. Kołomycew (red.), *Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Scholar.

Komninios N. (2002), *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press.

Komunikat Komisji. Decydujący moment dla Europy: Naprawa i przygotowanie na następną generację (2020), Komisja Europejska, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0456>, dostęp: 9.09.2022.

Koniuszewska E. (2019), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, "Acta Iuris Stetinensis", nr 27(3).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (1997).

Kościański A. (2016), *Partycypacja obywatelska a syndrom zmiany orientacji życiowych w społeczeństwie polskim*, w: J. Kurczewska (red.), *Przemiany kulturowe we współczesnej Polsce: Ramy, właściwości, epizody*, IFIS PAN.

Kotarba B. (2014), *Rola miast w nowej polityce regionalnej*, w: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie. W nurcie globalnych przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Kotus J. (2002), *Problemy i cele rozwojowe miast Polski*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Rok LXIV, zeszyt 1.

Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M. (2019), *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”*: *Koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, "Studia Socjologiczne", nr 3(234).

Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., Pazder D. (2019), *Zapraszamy Państwa do rozmów... Wędrowki po labiryncie wielkomiejskiej partycypacji*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Kowalewski M. (2013), *Organizowanie miejskiego aktywizmu w Polsce: Kongres Ruchów Miejskich*, "Przestrzeń Społeczna", nr 3/2(6).

Kowalewski M. (2020), *Protest miejski, ale czy lokalny?*, w: A. Gójska, E. Zielińska, B. Lewenstein (red.), *Aktywizmy miejskie*, Scholar.

Kowalska F. (2018), *Human Smart Cities. Partycypacja obywatelska w polskich miastach trzeciej generacji. Rola władz lokalnych*, w: M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.),

Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Kozielska B. (2008), *Współczesne koncepcje rozwoju metropolii w kontekście paradygmatu miast globalnych*, Uniwersytet Śląski, <http://www.sbc.org.pl/Content/11974/doktorat2852.pdf>, dostęp: 19.05.2021.

Kozioł R. (2015), *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: Pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, "Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica", nr XV.

Kozyra W. (2011), *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950*, "Czasopismo Prawno-histeryczne", t. LXIII, zeszyt 1.

Krajowa Polityka Miejska 2023 (2015), <https://www.pte.pl/pliki/2/21/KrajowaPolitykaMiejska.pdf>, dostęp: 9.05.2022.

Krajowa Polityka Miejska 2030 (2022), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (2019).

Krasnowolski A. (2014), *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji.

Kretek H. A. (2015), *Teorie a koncepcje społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Edukacja obywatelska dorosłych a społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu.

Krysiński D., Uss-Lik A., Szczepańska B. (2020), *Od miasta dla samochodów do zielonej oazy? Partycypacyjny model polityki miejskiej a kształtowanie się grup interesu*, "Studia Socjologiczne", nr 2(237).

Krzysztofek K. (2008), *Wirtualna reterytorializacja: Czy istnieje lokalność w cyberprzestrzeni?*, w: J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, IFIS PAN.

- Krzysztoń W. (2020), *Dynamika relacji ruchów miejskich i lokalnej elity w Krakowie w latach 2002-2014*, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.
- Kubicki P. (2013), *Polskie ruchy miejskie in statu nascendi*, w: A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”.
- Kubicki P. (2017), *Od miejskiego aktywizmu do miejskich ruchów społecznych*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", t. XXIV, nr 2.
- Kubicki P. (2020a), *Portret polskich ruchów miejskich*, Związek Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich.
- Kubicki P. (2020b), *Ruchy miejskie w Polsce*, NOMOS.
- Kuć-Czajkowska K. (2014), *Aglomeracje, obszary metropolitalne, metropolie - Próba uporządkowania pojęć*, w: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kudaj P. (2017), *Geneza i bariery e-administracji w Polsce*, "Homo Politicus", nr 12.
- Kumar T. M. V. (2015), *E-Governance for Smart Cities*, w: T. M. V. Kumar (red.), *E-Governance for Smart Cities*, Springer International Publishing.
- Kurczewska J., Kempny M., Bojar H. (1998), *Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji - W poszukiwaniu korzeni demokracji*, "Studia Socjologiczne", nr 2(149).
- Kurczewska J., Staszyńska K., Bojar H. (1993), *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: Czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, w: A. Rychard, M. Fedorowicz (red.), *Społeczństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, IFIS PAN.
- Kusiak-Winter R. (2021), *Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej*, w: R. Kusiak-Winter, J. Korczak (red.), *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Kuziemski M., Mergel I., Ulrich P., Martinez A. (2022), *GovTech Practices in the EU*, Publications Office of the European Union.

Kwaśny J. (2022), *Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19*, "Horyzonty Polityki", nr 13(42).

Lackowska M. (2009), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Lakomy M. (2013), *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Akademia Ignatianum Wydawnictwo WAM.

Laska A. (2017), *Idea smart city - Między innowacyjnością publiczną a technokratycznym zagrożeniem*, w: A. Kaszukur, A. Laska (red.), *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*.

Legutko-Kobus P. (2018), *Partycypacja jako element programowania rozwoju lokalnego*, "Studia z Polityki Publicznej", nr 3.

Lenart-Gansiniec R. (2017), *Możliwości i ograniczenia wykorzystania crowdsourcingu przez jednostki samorządu terytorialnego*, "Handel Wewnętrzny", t. I, nr 3(368).

Lenart-Gansiniec R. (2018), *Uwarunkowania kulturowe dojrzałości crowdsourcingowej urzędów miast*, "Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 376.

Lenart-Gansiniec R. (2022), *Organizacyjne uczenie się w organizacjach publicznych. Perspektywa crowdsourcingu*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A.

Lendzion J. (2004), *Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej Państwa*, Departament Polityki Regionalnej w MGiP.

Leoński Z. (1991), *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, "Samorząd Terytorialny", nr 3.

Leoński Z. (2006), *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C. H. Beck.

Leoński Z. (2012), *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Leszkowicz-Baczyński J. (2017), *Budżet partycypacyjny jako element aktywizacji społeczności miejskich. Co osiągamy, co tracimy?*, w: M. Rachwał (red.), *Współczesne oblicza władzy politycznej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Lipowicz I. (2019), *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer.

Lipowicz I. (2020), *Siła metropolii*, w: *Dobre praktyki miast Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza*, C.H. Beck.

Lipska-Sondecka A. (2018), *Partycypacja obywatelska a samorząd terytorialny. Dylematy obywatel(-ki)*, w: K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak (red.), *Zmierzch demokracji liberalnej?*, Instytut Europeistyki Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Lisowska A., Szmytkie R. (2014), *Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim*, w: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Liu H. (2017), *Crowdsourcing Government: Lessons from Multiple Disciplines*, "Public Administration Review".

Lubasz D. (2021), *Wykorzystanie mediów społecznościowych w sektorze publicznym w kontekście wymogów wynikających z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, "Acta Universitatis Wratislaviensis", t. CXXXV, nr 4050.

LugoSantiago, J. (2020), *Leadership and Strategic Foresight in Smart Cities*, Springer International Publishing.

Lutrzykowski A. (2006), *Samorząd terytorialny - Wyzwania ustrojowe. Osiem trudnych lat 1990—1997*, w: G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Łabędź K. (2017), *Nowe ruchy społeczne w przestrzeni miejskiej (na przykładzie Krakowa)*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", t. XXIV, nr 2.

Ławniczak A. (2014), *Wolność zgromadzeń*, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Łożykowski A., Sarnowski J. (2019), *GovTech, czyli nowe technologie w sektorze publicznym*, Polski Instytut Ekonomiczny.

Maciejewski T. (2013), *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI - XX w.)*, C.H. Beck.

Mačiulienė M., Skaržauskienė A. (2020), *Building the capacities of civic tech communities through digital data analytics*, "Journal of Innovation & Knowledge", nr 5.

Magiera M. (2017), *Spółczesność obywatelska jako niezbędny komponent współczesnej demokracji*, w: M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.

Makowski G. (2012a), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza - prawo i praktyka*, w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, Instytut Spraw Publicznych.

Makowski G. (2012b), *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, w: P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych.

Makowski G. (2013a), *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: Analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego*, w: P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, Instytut Spraw Publicznych.

Makowski G. (2013b), *Programy aktywności lokalnej – czy mogą pobudzić partycypację publiczną?*, w: P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, Instytut Spraw Publicznych.

- Makowski G. (2013c), *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, w: P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, Instytut Spraw Publicznych.
- Maksymiuk G., Suchocka M., Błaszczuk M., Juźwiak A. (2017), *Nowe technologie i ich możliwości zastosowania w badaniach preferencji społecznych względem kształtowania krajobrazu*, "Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego", nr 36.
- Malikowski M. (1992), *Socjologiczne badanie miasta. Problemy pojęciowe i metodologiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Małecka-Łyszczek M. (2014), *Partycypacja w ramach public governance*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer.
- Małowiecka M. (2020), *Zdalna realizacja usług administracyjnych*, w: G. P. Kubalski (red.), *Zdalne świadczenie usług publicznych*, Związek Powiatów Polskich.
- Marchaj R. (2018), *Komentarz do art. 41a*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer.
- Marchaj R. (2020), *Komentarz do art. 42a u.s.p.*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer.
- Marczewska-Rytko M. (2011), *Wybory w kontekście wybranych dylematów demokracji*, "Studia Politologiczne", vol. 22.
- Markowski T., Marszał T. (2006), *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Marshall G. (red.) (1998), *Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford University Press.
- Masłyk T. (2010), *Obywatel w społeczeństwie informacyjnym*, NOMOS.
- Mastalerz M. (2018), *Spółeczeństwo obywatelskie, jako przestrzeń dla organizacji samorządowych w tradycji liberalnej i republikańskiej. Wybrane aspekty*, "Studia Paradyskie", nr 28.

Matczak P., Mączka K., Milewicz M. (2015), *E-partycypacja: Zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Rok LXXVII, zeszyt 1.

Mcetywa N. (2022), *What Is Civic Tech, Really?*, "Human Rights Pulse", <https://www.humanrightspulse.com/mastercontentblog/what-is-civic-tech-really>, dostęp: 22.10.2022.

Mergel I., Ulrich P., Kuziemski M., Martinez A. (2022), *Scoping GovTech dynamics in the EU*, Publications Office of the European Union.

Michalska-Żyła A., Brzeziński K. (2017), *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrzędzenia miastem*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", t. XXIV, nr 2.

Michałowski S. (2014), *Duże miasta w systemie politycznym Polski po 1990 roku*, w: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie. W nurcie globalnych przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Mikuła Ł. (2013), *Europejskie modele zarządzania obszarami metropolitalnymi a propozycje rozwiązań ustrojowych w Polsce*, "Acta Universitatis Nicolai Copernici", t. EKONOMIA XLIV, nr 2(2013).

Mill J. S. (1997), *O rządzie reprezentatywnym*.

Mincewicz J., Gawroński M. (2021), *Soft city zamiast smart city – jak powinno wyglądać miasto przyszłości?*, "Logistyka", nr 3/2021.

Misiąg W. (red.) (2005). *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Montgomery C. (2019), *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta*, Wysoki Zamek.

Moore R. (1999), *Democracy and Cyberspace*, w: *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Digital Age*.

Mulligan C. (2013), *Citizen Engagement in Smart Cities*, w: D. Hemment, A. Townsend (red.), *Smart Citizens, FutureEverything*.

Musiał W. (2007), *Społeczeństwo obywatelskie - Nowe technologie, rewolucja cyfrowa, Internet*, w: B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne.

Musiał-Karg M. (2010), *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, "Przegląd Politologiczny", nr 4.

Musiał-Karg M. (2015), *Elektroniczna demokracja i elektroniczna partycypacja. Rozważania natury teoretycznej*, w: A. Kaszukur, A. Laska (red.), *Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.

Musiał-Karg M., Kapsa I., Lubik-Reczek N. (2020), *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.

Niewiadomski Z. (2002), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, w: Z. Niewiadomski, I. Lipowicz, M. Kallas, G. Szpor (red.), Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.

Niżnik-Dobosz I. (2014), *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer.

Niżnik-Dobosz I., Niżnik-Mucha A. (2021), *Związek publicznoprawny jako prawno-ustrojowa forma organizacji zbiorowości*, "Acta Universitatis Wratislaviensis", no 4058, Wrocław.

Nodżak A. (2017), *Wykorzystanie nowoczesnych technologii w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, "Rocznik Administracji Publicznej", nr 3.

Norris P. (2001), *Digital divide: Civic engagement information poverty and the Internet worldwide*, Nowy Jork.

Nowacka E. (2006), *Polski samorząd terytorialny*, Lexis Nevis.

Nowak J. (2011), *Aktywność obywateli online. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Nowak K. (2020), *Wykorzystanie narzędzi komunikowania internetowego w gminach województwa małopolskiego*, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydawnictwo ToC.

Nowak P. (2017), *Samorząd terytorialny w budowie społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Noworól K. (2020), *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Instytut Spraw Publicznych UJ.

Nowosielski M. (2011), *Socjologiczna refleksja na temat ruchów społecznych*, "Przegląd Zachodni", nr 4.

Obrębska M. (2018), *Lokalne komunikowanie i demokracja elektroniczna w samorządzie angielskim*, "Atheaneum. Polskie Studia Politologiczne", nr 58.

Ofiarska M. (2016), *Problematyka budżetowa w ustawie o związkach metropolitalnych*, "Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu", nr 2(4)/2016.

Ogodowski J. (2021), *Inicjatywa uchwałodawcza – narzędzie do skutecznego stanowienia przez mieszkańców prawa w gminie*, "Tygodnik Spraw Obywatelskich", nr 82/(30).

Olcoń-Kubicka M. (2009), *Indywidualizacja a nowe formy wspólnotowości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Olejniczak M. (2005), *Europejskie społeczeństwo obywatelskie?*, "Studia Europejskie", nr 3.

Olejniczak P. (2015), *Partycypacja społeczna jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego*, "Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości", nr 31(1).

Olszak C., Ziemia E. (2011), *Rozwój e-administracji. Rodzaje i poziomy dojrzałości e-usług publicznych w regionie śląskim*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług", nr 68.

Omidyar Network ogłasza wsparcie dla rozwoju sektora civic tech w Europie Środkowo-Wschodniej (2017), PAP MediaRoom, <https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finanse/omidyar->

network-oglasza-wsparcie-dla-rozwoju-sektora-civic-tech-w-europie-srodkowo, dostęp: 23.10.2022.

Orzeszyna K. (2009), *Spółczesność obywatelska w Unii Europejskiej*, Teka Kom. Praw.

Osiatyński W. (2004), *Rzeczpospolita obywateli*, Rosner i Wspólnicy.

Ostaszewski K. (2013), *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Ostrowski W. (1975), *Urbanistyka współczesna*, Arkady.

„Otwarta Warszawa” - spot reklamowy platformy crowdsourcingowej,(2014), <https://www.youtube.com/watch?v=M38dRm8j2dA>, dostęp: 13.10.2022.

Paczowski P. (2015), *Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym na rzecz rozwoju lokalnego*, w: P. Laskowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, t. 33, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.

Pająk M. (2013), *Metropolizacja a kwestia wspólnot obywatelskich*, "Przegląd Administracji Publicznej", nr 2.

Papaj T. (2017), *Doskonalenie komunikacji elektronicznej pomiędzy jednostkami administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Papińska-Kacperek J., Polańska K. (2017), *E-administracja i idea open government w administracji lokalnej w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 475.

Parysek J. (2005), *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Pateman C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.

Paukzteło W. (2018), *Uwagi o ideowych przesłankach działania ruchów miejskich w Polsce*, w: M. Drzonek (red.), *Polityka w mieście. Współdecydowanie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Pawłowska A. (2016), *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, "Polityka i Społeczeństwo", nr 3(14).

Paziewska E. (2011), *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Vipart.

Peisert A., Kotnarowski M. (2012), Tradycje obywatelskie polskich regionów a partycypacja obywatelska, w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, Instytut Spraw Publicznych.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. GovTech, <https://www.gov.pl/web/govtech/pełnomocnik-prezesa-rady-ministrow-ds-govtech>, dostęp: 27.09.2022.

Perdał R. (2014), *Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Piasecki A. K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA.

Pietraszko-Furmanek I. (2005), *Społeczeństwo obywatelskie - zarys problematyki*, "Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego", Zarządzanie Publiczne, nr 1/2005.

Pietraszko-Furmanek I. (2012), *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Akademia Krakowska im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego.

Pietrzyk-Reeves D. (2006), *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/Polecamy/SPOL.%20OBYW..pdf>, dostęp: 30.01.2022

Pietrzyk-Reeves D. (2012), *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Pięta-Kanurska M. (2009), *Metropolitan governance - wyzwanie dla polskich samorządów*, "Biblioteka Regionalisty", nr 9.

Pluciński P. (2015), *Im lepiej tym gorzej albo widmo kryzysu miejskich ruchów społecznych?*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", t. LXXVII, zeszyt 1.

Pluciński P. (2018), *Miejski aktywizm jako pole współwytworzenia wiedzy. Przypadek miejskich ruchów społecznych*, w: R. Boguszewski (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w teorii i praktyce*, Wydawnictwo SGGW.

Pobłocki K. (2016), *Prawo do odpowiedzialności. Przedmowa*, w: M. Miessen, *Koszmar partycypacji + Niezależna praktyka*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.

Podgórnica-Krzykacz A. (2013), *Samorząd terytorialny w warunkach governance i sieci*, "Biblioteka Regionalisty", nr 13.

Podgórnica-Krzykacz A. (2016), *Technologia obywatelska – ICT jako narzędzie włączania mieszkańców w sprawy publiczne*, w: P. Nowak (red.), *INNOWACJE 2016. ICT w służbie społeczeństwu*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.

Podgórska-Rykała J. (2021), *Instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego stopnia regionalnego*, "Studia Prawnicze KUL", nr 2(86).

Pokładecki J. (1996), *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Pokładecki J. (2014), *Aktywność w wyborach do organów samorządu terytorialnego jako przejaw partycypacji politycznej*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer.

Pokładecki J. (2018), *Partycypacja a lokalny system polityczny*, "Eastern Review", nr 7.

Polak E. (2014), *25 lat wolnej Polski sukcesem samorządu terytorialnego*, w: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (red.), *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Kancelaria Senatu.

Polańska K. (2010), *Obywatel w społeczeństwie informacyjnym - bliżej demokracji?*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 58.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*, Oxford University Press.

Polskie technologie obywatelskie (2018), CIVIC TECH FIELD GUIDE, <https://civictech.guide/poland/>, dostęp: 23.10.2022.

Popławska J. Z. (2014), „Prawo do miasta” – partycypacja społeczna w kształtowaniu miejskiej przestrzeni publicznej, w: J. Osiński, J. Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo, gospodarka, świat*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Porawski A. (2010), *Miasta 2010+*, w: *Rozwój lokalny: Bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia*, t. V Kongres Obywatelski.

Porębski L. (2001), *Perspektywy wprowadzenia elektronicznej demokracji w działalności uczelni*, w: L. Haber (red.), *Mikrosoczeństwo informacyjna: Na przykładzie miasteczka internetowego Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie*, Akademia Górniczo-Hutnicza.

Porębski L. (2010), *Obywatel – konsument – obserwator. Główne wymiary wykorzystania Internetu w polityce*, "Nowe Media, Studia i Rozprawy", nr 1.

Porębski L. (2011), *Nowe technologie w funkcjonowaniu polskiego samorządu lokalnego: Analiza zawartości witryn powiatów ziemskich*, "Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", nr 22.

Porębski L. (2012), *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Księgarnia Akademicka.

Programy Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Komitet do Spraw Pożytku Publicznego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Społeczeństwa Obywatelskiego, <https://www.gov.pl/web/pozytek/programy-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego2>, dostęp: 10.05.2022.

Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 (2005).

Przybyszewski K. (2013), *Kultura publiczna. Refleksje wokół kondycji społeczeństwa i państwa polskiego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM.

Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*.

Pytlewska-Smółka M. (2016), *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym - aspekty prawne*, w: K. Głąbicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym - aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „SPATIUM”.

Rachwał M. (2011), *Współczesna demokracja a społeczeństwo obywatelski na przykładzie Polski*, "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne", nr 2.

Raciborski J. (2003), *Wybory i wyborcy*, w: *Demokracja Polska 1989-2003*, Scholar.

Raciborski J. (2010), *Wprowadzenie: Oblicza obywatelstwa*, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Wydawnictwo IFiS PAN, https://rcin.org.pl/Content/148844/WA004_182341_P69729_Raciborski-J-Wprowadzenie.pdf, ss. 7–20, dostęp: 6.02.2022.

Raczek M., Wrana K. (2022), *Inteligentne zarządzanie miastami i gminami Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii - analiza wskaźnikowa i typologia*, w: Z. Makiela, K. Mucha-Kuś, G. Kinelski (red.), *Koncepcja smart city i potencjały 4T. Inteligentne zarządzanie miastami Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, Akademia WSB.

Radomski G. (2017), *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Radzik-Maruszak K. (2019), *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrzędzenia*, Scholar.

Radzik-Maruszak K., Pawłowska A. (2017), *Reprezentacja i partycypacja. Radni miejscy wobec idei i mechanizm w partycypacji obywatelskiej*, "Przegląd Politologiczny", nr 1/2017.

Ranke A. L. (2018), *Ruchy miejskie. Między polityką partyjną a samorządnością*, w: M. Drzonek (red.), *Polityka w mieście. Współdecydowanie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

RAPORT: Projekt GOV-TECH (2021), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. <https://www.parp.gov.pl/storage/grants/documents/123/Raport-GovTech.pdf>, dostęp: 27.09.2022.

Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA.

Regulski J. (2010), *Bariery rozwoju samorządności*, w: *Rozwój lokalny: Bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia*, t. V Kongres Obywatelski.

Regulski J., Bury P., Jewtuchowicz A., Markowski T. (1981), *Samorząd terytorialny w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL, Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”*, Grupa Robocza: Prawo, Praworządność i Gwarancje Prawne. Raport opracowany przez zespół Zakładu Ekonomiki Miast Uniwersytetu Łódzkiego.

Regulski J., Kulesza M. (2009), *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu*.

Roberts N. (red.) (2008), *The Age of Direct Citizen Participation*, Routledge.

Rokicki J. (2016), *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*, w: M. Gurdek (red.), *Wyższa Szkoła Humanitas*.

Romaniuk P. (2016), *Elektroniczna administracja jako czynnik skutecznego zarządzania, rozwoju i komunikacji administracji publicznej*, w: K. Krukowski, J. Sasak (red.), *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*, Instytut Spraw Publicznych UJ.

Rost A. (2017), *Partycypacja mieszkańców w zarządzaniu gminą*, "Studia Administracyjne", nr 9.

Rothert A. (2020), *Demo-net. Wirtualna projekcja rzeczywistości*, Scholar.

Rozalska A. (2015), *Ruchy społeczne a potrzeba zmiany w społeczeństwie obywatelskim. Podstawowe zagadnienia teoretyczne*, "Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne", nr 12(3).

Rudewicz J. (2019a), *Model ekonomii współpracy w koncepcji miast Smart City 3.0*, "Przedsiębiorczość - Edukacja", nr 15(2).

Rudewicz J. (2019b), *Przemysł i technologie wobec wdrożenia wizji miasta inteligentnego (smart city)*, "Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego", nr 33(4).

Rudka R., Mierzwa J. (2019), *100 lat samorządowych wspólnot powiatowych (1918 - 2019)*, Związek Powiatów Polskich.

Rudolf W. (2010), *Koncepcja public governance i jej zastosowanie. Od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, "Acta Universitatis Lodziensis", nr 245.

Rumbul R. (2015), *Who benefits from civic technology?*, mySociety, <https://research.mysociety.org/media/outputs/demographics-report.pdf>, dostęp: 22.10.2022.

Rumbul R. (2016), *Developing Transparency through Digital Means? Examining Institutional Responses to Civic Technology in Latin America*, "eJournal of eDemocracy", nr 8(3).

Rumbul R., Shaw E. (2017), *Civic Tech Cities*, mySociety.

Ryba M. (2017), *Czym jest koncepcja smart city, a zatem dlaczego powinniśmy je nazywać miastem sprytnym*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 467.

Rydlewski G. (2021), *Rządzenie w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji*, Dom Wydawniczy Elipsa.

Rykiel Z. (2014), *Koncepcje metropolii jako formy miasta i regionu*, w: *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Rymsza M. (2007a), *Polityka państwa wobec sektora obywatelskiego w Polsce*, w: M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor*, Instytut Spraw Publicznych.

Rymsza M. (2007b), *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora*, w: M. Rymsza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejcman (red.), *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych.

Rytel-Warzocho A. (2010), *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 1(1).

Safjan M. (2018), *Spółeczeństwo obywatelskie w czasach kryzysu*, "Chrześcijaństwo, Świat, Polityka. Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła", nr 22.

Sakowicz M. (2007), *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa.

Sasinowski H. (2012), *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, "Ekonomia i Zarządzanie", nr 1.

Scaling Civic Tech. Paths to a Sustainable Future (2017), Knight Foundation & Rita Allen Foundation.

Schrock A. (2018), *Civic Tech: Making Technology Work for People*, Rogue Academic Press.

Serzysko E. (red.) (2014), *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.

Sikora-Fernandez D. (2014), *Smart city jako nowa koncepcja funkcjonowania i rozwoju miast w Polsce*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 339.

Sikora-Fernandez D. (2019), *Szanse i zagrożenia wdrażania koncepcji „smart city” w Polsce*, w: J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Sirojć Z. (2010), *Proces metropolizacji i istota rozwoju współczesnych metropolii*, "Społeczeństwo i Edukacja. Międzynarodowe Studia Humanistyczne", nr 2/2010.

Slack E. (2019), *Metropolitan Governance. Principles and Practice*, Institute on Municipal Finance and Governance Munk School of Global Affairs and Public Policy University of Toronto.

Sloane P. (2011), *The brave new world of open innovation*, „Strategic Direction”, nr 27(5).

Słobodzian B. (2005), *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek.

Słobodzian B. (2011), *Gmina - Miasto na prawach powiatu - Metropolia - W poszukiwaniu efektywnego modelu ustroju miast w Polsce*, w: B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Wydawnictwo WNPiD UAM.

Smart cities. The impact of technology on where we live, work and play (2020), *Digital Society*, <https://medium.com/digital-society/topic-smart-cities-fec76128f325>, dostęp: 7.07.2022.

Smarż J. (2016), *Znaczenie konsultacji jako formy partycypacji społecznej*, w: K. Głąbicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Instytut Naukowo-Wydawniczy "Spatium".

Smętkowski M., Celińska-Janowicz D., Wojnar K. (2019), *Nowe przestrzenie gospodarcze metropolii. Struktura, funkcje i powiązania obszarów biznesu w Warszawie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. (2009), *Obszary metropolitalne w Polsce: Problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i analizy EUROREG, nr 1/2009.

Smołucha D. (2020), *Crowdsourcing jako metoda budowania wiedzy. Wykorzystanie „mądrości tłumu” w projektach humanistycznych*, "Rocznik Filozoficzny Ignatianum", nr 26(2).

Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M. (2017), *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, "Studia Miejskie", nr 25.

Sobolewski M. (2020), *Inteligentne miasta*, "Infos", nr 4(270).

Solvang B. K. (2009), *Political Participation and Democracy in the Information Age: Effects of ICT-Based Communication Forms between the Authorities and the Citizens on Traditional Channels of Participation and Democracy*, w: Å. Smedberg, L. Berntzen, Y. Takahashi (red.), *The Third International Conference on Digital Society ICDS*.

Soomro K., Khan Zaheer, Ludlow D. (2017), *Participatory governance in smart cities: The urban API case study*, "Int. J. Services Technology and Management", nr 23(5/6).

Sowada T. (2019), *Ruchy miejskie w działaniu. Oblicza partycypacji*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Sowada T., Kotus J. (2015), *Rola stowarzyszeń lokalnych w procesie partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem. Przykład Poznania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r. (2022), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, dostęp: 24.09.2022.

Sroka J., Podgórska-Rykała J. (2019), *Administrowanie, zarządzanie czy współrzędzenie – optymalny model dla administracji*, "Wspólnota", nr 22.

Starosta P. (1995), *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospolecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (2015a), *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, "Studia Miejskie", nr 19(2015).

Stawasz D., Sikora-Fernandez D. (2015b), *Koncepcja smart city w teorii i praktyce zarządzania rozwojem miast*, w: D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet.

Stawicki R. (2015), *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, Kancelaria Senatu.

Stokłuska E. (2013), *E-partycypacja – o co właściwie chodzi i jak to może wyglądać*, <https://publicystyka.ngo.pl/e-partycypacja-o-co-wlasciwie-chodzi-i-jak-to-moze-wygladac>, dostęp: 10.08.2022.

Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Surmacz S. (2015), *Demokracja i trzeci sektor: Między twardą ręką władzy a niewidzialną ręką rynku*, "Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje", nr 5(22).

Sury M. (2022), *Crowdsourcing: Co to? Definicja i przykłady z Polski i świata*, Live Career, <https://www.livecareer.pl/porady-zawodowe/crowdsourcing>, dostęp: 8.10.2022.

Szacki J. (1997), *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Ani książkę, ani kupiec: Obywatel*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

Szacki J. (2007), *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Szalewska M. (2014), *Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer.

Szatlach M. E. (2017), *Innowacyjność w zakresie świadczenia usług publicznych w procesie tworzenia inteligentnego miasta*, w: A. Kaszukur, A. Laska (red.), *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.

Szczegóła L. (2003), *Blokady społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, "Rocznik Lubuski", t. XXIX, cz. I.

Szczęsna A. (2022), *DESI 2022 – wyniki Polski w tegorocznym indeksie*, <https://cyberpolicy.nask.pl/desi-2022-wyniki-polski-w-indeksie-gospodarki-cyfrowej-i-spoleczenstwa-cyfrowego/>.

Sześciło D. (2014), *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): Teoria i praktyka*, "Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka", nr 2(35).

Sześciło D. (2016), *Opinia w sprawie ustawy z 9 października 2015 r. O związkach metropolitalnych*, Opinie i analizy, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 1.

Szlachetko J. (2020), *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Szlachetko J. H. (2021), *Raport Instytutu Metropolitalnego z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie oceny ustawodawstwa metropolitalnego Rzeczypospolitej Polskiej sporządzony z okazji 4. Rocznicy utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz 10. Rocznicy istnienia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot*, Instytut Metropolitalny.

Szlachetko J. (2021), *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, "Samorząd Terytorialny", nr 1–2/2021.

Szmytkie R. (2013), *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, "Przegląd Administracji Publicznej", nr 2.

Szołtysek J. (2015), *Uwarunkowania pomysłu smart city*, "Gospodarka Materiałowa i Logistyka", nr 2/2015.

Sztompka P. (2005), *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak.

Szulc-Wałęcka E. (2022), *Partycypacyjne kształtowanie lokalnych polityk publicznych w opinii przedstawicieli władz samorządowych. Studium przypadku wybranych miast*, "Studia Politologiczne", vol. 64, ss. 146–164.

Szymańska D., Korolko M. (2015), *Inteligentne miasta. Idea, koncepcje, wdrożenia*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Szymczak W. (2011), *Pomiędzy liberalizmem a republikanizmem. W poszukiwaniu polskich idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: W. Misztal, A. Kościański (red.), *Rozdroża praktyki i idei społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo IFiS PAN, ss. 47–72.

Śledziwska K., Włoch R. (2020), *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Śleszyński P. (2017), *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, "Przegląd Geograficzny", nr 89(4), ss. 565–593.

Śleszyński P. (2018), *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, raport 2/2018, Klub Jagielloński, Warszawa.

Śwital P. (2019), *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.

Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J. (2002), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Lexis Nevis.

Taylor C. (2007), *A Secular Age*, The Belknap Press of Harvard University Press.

The e-government imperative (2003), OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf>, dostęp: 5.09.2022.

Tomaszewicz A., Buko J. (2015), *Determinanty rozwoju e-administracji publicznej w Polsce*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 852.

Tomczyk J. (2018), *Spółeczeństwo obywatelskie jako idea i praktyka społeczna. Wybrane paradygmaty teoretyczno-ideowe*, w: R. Boguszewski (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w teorii i praktyce*, Wydawnictwo SGGW, ss. 11–20.

Tundys B., Bachanek K. H., Puzio E. (2022), *Smart city. Modele, generacje, pomiar i kierunki rozwoju*, edu-Libri.

Twarowska A., Kosztyła-Hojna B. (2018), *Spółeczeństwo obywatelskie w III Rzeczypospolitej – co z tą wolnością? Rola trzeciego sektora w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, "Rynek – Spółeczeństwo – Kultura", Numer Specjalny (31)/2018, ss. 6–12.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (2000), nr 22, poz. 448.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (1935), Dz. U. 1935 nr 30, poz. 227.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1921), Dz. U. 1921 nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (1990), Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (1998), Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (1998), Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (1998), Dz. U. 1998, nr 91, poz. 577.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (2003), Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966.

Uziębło P. (2021), *Krytyczna analiza rozwiązań ustawowych dotyczących partycypacji mieszkańców na szczeblu samorządowym (wybrane zagadnienia)*, w: K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starączak, P. Uziębło (red.), *Partycypacja w samorządzie*

terytorialnym. *Stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu.

van Dijk J. (2013), *Digital Democracy: Vision and Reality*, w: W. B. H. J. van de Donk, I. Th. M. Snellen, M. Thaens (red.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, IOS-Press.

van Ransbeeck W. (2019), *What's the difference between Civic Tech and GovTech?*, Apolitical, <https://apolitical.co/solution-articles/en/whats-the-difference-between-civic-tech-and-govtech>, dostęp: 20.10.2022.

Vromen A., Halpin D., Vaughan M. (2022), *Crowdsourced Politics. The Rise of Online Petitions & Micro-Donations*, Palgrave Macmillan.

Waligórski M. (2002), *Izby samorządu zawodowego*, w: J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Branta.

Walter N. (2016), *Internetowe wsparcie społeczne. Studium socjopedagogiczne*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.

Wałdoch J. (2018), *W poszukiwaniu uzasadnień dla centralizacji władzy. Zarys problemu ewolucji myśli samorządowej w II Rzeczypospolitej*, "Folia Historica Cracoviensia", nr 24(2).

Wałdoch M. (2008), *Krótką historia idei społeczeństwa obywatelskiego*, "Słowo Młodych", nr 4, ss. 5–19.

Węclawowicz G., Łotocka M., Baucz A. (2010), *Rozwój miast w Polsce. Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Wiktorska-Święcka A., Kozak K. (2014), *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Polish Governance Institute.

Wilk B. (2022), *Skuteczna inicjatywa lokalna. Poradnik*, Masz Głos, Fundacja im. Stefana Batorego, https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2022/01/inicjatywa-lokalna_final.pdf, dostęp: 20.06.2022.

Wilk S. (2014), *E-administracja w społeczeństwie informacyjnym. Model a rzeczywistość na przykładzie województwa podkarpackiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Wimmer M. (2007), *Ontology for an e-participation virtual resource center*, w: T. Janowski, J. Holm, E. Estevez (red.), *CEGOV '07: Proceedings of the 1st international conference on Theory and practice of electronic governance*, ACM Press, ss. 89–98, https://www.corais.org/sites/default/files/ontology_e-participation.pdf, dostęp: 13.08.2022.

Wiśniewski L. (1990), *Wolność zrzeszania się obywateli według prawa o stowarzyszeniach z 1989 r.*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 52, ss. 21–40.

Włodyka E. (2021), *Dlaczego potrzebujemy e-administracji? Rozwój podstawowych umiejętności cyfrowych pracowników administracji na Pomorzu Zachodnim*, "Acta Politica Polonica", nr 2, ss. 89–100.

Wojnicki J. (2014), *Restytucja samorządu lokalnego w 1990 roku na tle polskich tradycji samorządowych*, w: A. Lutrzykowski (red.), *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA.

Wojnicki J. (2018), *Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządów terytorialnych na tle ujęcia historycznego w Polsce*, "Teki of Political Science and International Relations", nr 13/1, ss. 35–47.

Wojtaszak A. (2017), *Ruchy miejskie i ich wpływ na rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego. Przyczynek do problemu*, "Acta Politica Polonica", nr 3(41), ss. 69–84.

Wojtoszek K. (2015), *Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce*, "Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości", Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, nr 33, ss. 327–338.

Wódz K., Faliszek K., Kowalczyk B., Leśniak-Berek E., Mandrysz W. (2010), *Programy aktywności lokalnej jako instrument aktywizacji środowiska lokalnego w rozwiązywaniu problemów mieszkańców*, "Przegląd Socjologiczny", zeszyt 4, nr 59, 29–60.

Wójcicki M. (2018), *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, "Rozwój Regionalny I Polityka Regionalna", nr 24, ss. 169–184.

Wójcik S. (1999), *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL.

Wrobel B., Basoya S., Menon D. (2019), *Catalyzing Civic Tech in India*, Village Capital, CIIE.CO, <https://ciie.co/pdf/Catalyzing%20Civic%20Tech%20-%2010.15.pdf>, dostęp: 23.10.2022.

Wróbel S. (2000), *Partycypacja polityczna członków społeczności lokalnych*, w: P. Dobrowolski (red.), *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Wróbel S. (2015), *Funkcjonalistyczna koncepcja teorii w ujęciu Talcotta Parsonsa*, "Politeja", nr 4(36).

Wykrętowicz S. (2004), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Wytrązek W. (2009), *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Yoshida M., Thammetar T. (2021), *Education Between GovTech and Civic Tech*, "International Journal of Emerging Technologies in Learning", nr 16(4), ss. 52–68.

Zabłocki J. (2017), *Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach. Rozważania na kanwie orzecznictwa sądowego*, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Zięba-Załuca H. (1999), *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej*, Consilium.

Zuzańska-Żyśko E. (2016), *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA.

Zyborowicz S. (2008), *Samorząd jako forma realizacji polityki na poziomie lokalnym*, "Przegląd Politologiczny", nr 1.

Zychowicz Z. (2014), *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego.

Żakowska M. (2013), *Ruchy miejskie a tradycja ruchów społecznych*, "Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje", nr 3(10).

9 rekomendacji dla inteligentniejszych miast (2020), Polski Fundusz Rozwoju, <https://pfr.pl/blog/9-rekomendacji-dla-inteligentniejszych-miast.html>, dostęp: 11.08.2022.

Spis rysunków

Rysunek 1. Pięć elementów składających się na definicję miasta	70
Rysunek 2. Formy integracji metropolitalnej.....	233
Rysunek 3. Od <i>governance</i> do <i>participatory governance</i>	173
Rysunek 4. Trzy generacje inteligentnych miast	238
Rysunek 5. Drabina e-partycypacji	278
Rysunek 6. Perspektywy doskonalenia modelu komunikacji elektronicznej	288
Rysunek 7. Cyfrowa transformacja sektora publicznego.....	297
Rysunek 8. Kalendarium wdrażania programów GovTech w Unii Europejskiej	301

Spis tabel

Tabela 1. Wybrane różnice między metropolią kraju wysokorozwiniętego (przykład metropolii zachodnioeuropejskiej) i kształtującą się metropolią kraju postsocjalistycznego (przykład Warszawy)	79
Tabela 2. Drabina partycypacji według Sherry Arnstein (1969)	130
Tabela 3. Argumenty za i przeciwko partycypacji.....	162
Tabela 4. Rodzaje koncepcji <i>governance</i>	171
Tabela 5. Zestawienie administracji tradycyjnej i elektronicznej	248
Tabela 6. Internet jako narzędzie wzmacniające lub niszczące demokrację.....	274

Spis wykresów

Wykres 1. E-Government Development Index 2020	260
Wykres 2. Ranking indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na 2022 r.	261
Wykres 3. Dostęp do Internetu i rodzaje połączeń w gospodarstwach domowych	264
Wykres 4. Osoby korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu według celu i klasy miejsca zamieszkania w 2021 r.....	265
Wykres 5. Jednostki administracji publicznej wspierające rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli według rodzaju jednostki w 2020 r.....	266
Wykres 6. Jednostki administracji publicznej wspierające rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli według rodzaju wsparcia w 2020 r.	266