

REDAKCJA

Miłosz Czopek

Jan Walczak



**WSPÓŁCZESNE WYZWANIA
ZARZĄDZANIA SAMORZĄDEM LOKALNYM
– ANALIZA WIELOASPEKTOWA**



Uczelnia
Jana
Wyżykowskiego

**Współczesne wyzwania
zarządzania
samorządem lokalnym
ANALIZA WIELOASPEKTOWA**

Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym

ANALIZA WIELOASPEKTOWA

REDAKCJA NAUKOWA

Miłosz Czopek
Jan Walczak



Poznań 2024

Recenzja naukowa

dr hab. inż. Piotr Kwiatkiewicz, prof. UAM
dr hab. Tomasz Hoffmann, prof. PSW
dr Robert Maciejewski, prof. ANS

Korekta i redakcja

Marta Skocińska

Projekt okładki

Krzysztof Prusisz

© Copyright by *Uczelnia Jana Wyżykowskiego*

© Copyright by *Grupa Wydawnicza FNCE*

Uczelnia Jana Wyżykowskiego



ISBN 978-83-61234-51-7

Wydawnictwo Naukowe FNCE



ISBN 978-83-68074-79-6

Wydanie I – 15 października 2024
Poznań 2024

Spis treści

Miłosz Czopek, Jan Walczak	
Wprowadzenie	9
Stanisław Czaja, Agnieszka Becla	
Powyborcze wnioski i spostrzeżenia dla samorządności terytorialnej w Polsce w 2024 roku	25
Michał Bartoszewicz	
Refleksje prawno-polityczne o ograniczeniu liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast	39
Ewa Tuora-Schwierskott	
Specyfika wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec – postulaty wobec polskiego prawa wyborczego w wyborach samorządowych	52
Joanna Mesjasz	
Kluczowe aspekty kształtowania społeczności rezyliencyjnych	72
Arleta Gregulska-Oksińska	
Egzogeniczne i endogeniczne czynniki ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich wpływ na osiągnięcie celów	110
Jolanta Dmowska, Krzysztof Brzostek	
Spółki komunalne jako element łańcucha wartości w procesie raportowania czynników ESG	125
Roman Danel	
Issue of digitalization of heavy industry in Ostrava-Karviná region	146
Paweł Kowalski	
Znaczenie strategii rozwoju w procesie integracji planowania strategicznego i przestrzennego	155

Marta Wolska, Tadeusz Gorewoda	
Rola instytutu badawczego w lokalnym rozwoju gospodarczym, naukowym i społecznym	172
Jan Walczak	
Rola organizacji pożytku publicznego w kreowaniu przestrzeni społeczno-kulturalnych samorządu lokalnego na przykładzie Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa	197
Paweł Kuczma	
Samorządowe konsultacje społeczne z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w orzecznictwie sądów administracyjnych	218
Malwina Chruścicka	
Diagnoza społeczna jako kluczowy element realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii	231
Beata Józków	
Diagnoza postaw młodzieży Zagłębia Miedziowego jako czynnik modyfikacji polityki oświatowej samorządów lokalnych	249
Miłosz Czopek, Emilia Wawrzyniak	
Diagnoza stylów kierowania ludźmi w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce	274
Izabella Ewa Cech, Iga Gierasimczyk, Robert Drobina	
Mobilność mieszkańców na obszarze Głogowsko-Legnickiego Zagłębia Miedziowego – wyniki badań	295
Robert Krzemień, Łukasz Zwoliński	
Elektromobilność w polskiej komunikacji publicznej – na drodze do zrównoważonej mobilności miejskiej	329
Izabella Ewa Cech	
Czy potrzebna jest reforma podatku od nieruchomości? Analiza przypadku	375
Tomasz Bogajewski	
Zmiany systemu wywozu zbędnej materii w województwie dolnośląskim w XXI wieku	402
Adam Pander	
Pozyskiwanie środków zewnętrznych na przykładzie małej gminy wiejskiej	423

Miłosz Czopek, Magdalena Ślebioda	
Energooszczędność i odnawialne źródła energii w zadaniach realizowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego	442
Robert Krzemiń, Ewa Gabara	
Scentralizowane lokalne systemy ciepłownicze – perspektywy i bariery rozwoju	480
Samarjeet Borah	
E-Governance Models for Local Municipal Administration	515
Janusz Żołyński	
Stosowania sztucznej inteligencji w samorządzie. Pozytywy i zagrożenia w obszarze stosunków zatrudnienia	535
Madhusmita Pati, Sambit Kumar Mishra	
Implementation of ICT and IT Infrastructure Based on Socio-economic Development. A Case Study	550
Grzegorz Kamiński, Łukasz Mikowski	
Karta Nauczyciela – relikw przeszłości czy gwarancja dobrej edukacji? Ocena wpływu ustawy na realizację zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego	562
Muthmainnah	
Local Government Initiatives in Supporting Education for Sustainable Development through <i>Merdeka</i> Curriculum in Indonesia are an Innovative Action	575

Wprowadzenie

W dniu 27 maja 2024 roku obchodzona była 34. rocznica pierwszych po II wojnie światowej wolnych i demokratycznych wyborów do rad gmin, uznawanych symbolicznie jako odrodzenie się samorządu terytorialnego w Polsce. Niezbędne reformy realizowano etapowo. W dniu 11 października 1998 roku odbyły się wybory do rad powiatów, co pozwoliło odtworzyć ponadgminne jednostki samorządu terytorialnego. Tego samego dnia wybrane zostały rady sejmików zreformowanych województw, tworząc jednostki samorządu regionalnego. W ramach metamorfozy systemowej sformułowano podstawowe zasady normujące organizację oraz kompetencje samorządu terytorialnego w Polsce. Wśród nich wymienia się: zasadę subsydiarności, zasadę dualistycznego systemu organów, zasadę podziału zadań samorządowych, zasadę jawności funkcjonowania samorządu, zasadę niepołączalności „wolnego mandatu”, zasadę domniemania kompetencji gminy, jak również zasadę nadzoru jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności. Samorząd należy postrzegać jako władzę, której ramy określa prawo do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami. Jej zakres obejmuje wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Samorząd terytorialny to prawo i równocześnie umiejętność lokalnych społeczności do zarządzania, w celu realizacji dobra wspólnego, zarówno w kontekście materialnym, jak i moralno-ideowym, tak by możliwy był rozwój poszczególnych członków wspólnoty, a ich zbiorowy wysiłek modelował wspólnotę jako całość. Samorząd terytorialny jest jednym z fundamentalnych czynników odpowiedzialnych za rozwój lokalny. Do jego zadań zalicza się: prowadzenie spraw z zakresu ładu przestrzennego, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, gospodarke terenami, gminne drogi, ulice i mosty, wodociągi, zaopatrzenie w wodę, pomoc społeczną, lokalny transport zbiorowy, oświatę, kulturę, zielen komunalną, targowiska i wiele innych. Samorząd terytorialny

pełni zatem bardzo istotną rolę w Polsce, a decydenci oraz mieszkańcy konfrontowani są ciągle z nowymi wyzwaniami. Tylko w ostatnich latach samorząd terytorialny „zmagał się” i nadal to czyni np. z pandemią COVID-19, napaścią Rosji na Ukrainę i wywołaną nią falą ofiar wojennych, nowymi wyzwaniami w obszarze energooszczędności i odnawialnych źródeł energii, czy nową dystrybucją środków finansowych oraz kryzysem kadrowym, spowodowanym niemożnością sprostania oczekiwaniom rynku pracy. Sprawne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego determinowane jest posiadanymi środkami finansowymi oraz umiejętnościami racjonalnego zarządzania nimi. Liczna grupa samorządowców reprezentuje pogląd, że możliwości rozwojowe oparte na obecnym ustawodawstwie, potencjale ekonomicznym i obowiązujących wartościach stają się coraz bardziej ograniczone. Ocena sytuacji i troska o potencjał rozwojowy samorządów znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych projektach ustaw obejmujących propozycje dalszych reform ustrojowych, kompetencyjnych oraz finansowych, zgłaszanych w ostatnich latach przez reprezentantów polskich samorządowców ze związków gmin, powiatów oraz miast. Słuszność manifestowanych potrzeb zmian potwierdzają również prowadzone badania politologiczne, socjologiczne, ekonomiczne oraz prawne. Brak rzeczywistych zmian w celu poprawy funkcjonowania samorządów negatywnie wpływa na ich kondycję. Ważnym jest zatem wzmocnienie pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego. Równoległe należy dążyć do poprawy ich kondycji gospodarczej oraz znaczenia społecznego. Ważę powyższych postulatów podkreśla zależność, iż nieefektywnie funkcjonujące samorzady wpływają na osłabienie zarówno państwa, jak i samego społeczeństwa. Konieczność zmian jest pilna, gdyż aktualną sytuację samorządów należy ocenić jako trudną. Rozwojowi samorządności niezbędne jest zdecentralizowane państwo oraz zainteresowane społeczeństwo, które podejmuje wysiłek rozwijania umiejętności do samorządzenia się. Wzajemne powiązania i uzależnienia są oczywiste. Przyszłość polskich samorządów i tym samym państwa polskiego determinować będzie stopień zazębienia się wskazanych czynników.

Przedkładana Czytelnikowi monografia pt. *Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym – analiza wieloaspektowa* jest próbą znalezienia rozwiązań problemów polskich samorządów. Monografia

ma charakter wieloaspektowy i otwarta jest na poszukiwania. Porusza m.in. kwestie systemowe, strategiczne, zarządcze, ekonomiczne, oświatowe, dyskutuje wykorzystanie nowoczesnych technologii przez administrację lokalną oraz ukazuje dobre praktyki samorządowe. Do projektu badawczego zaproszeni zostali polscy badacze i samorządowcy oraz reprezentanci zagranicznych ośrodków akademickich, którzy ukazują rozwiązania implementowane przez samorządy w ich krajach, a zdobyte za granicą doświadczenia mogą okazać się źródłem inspiracji dla polskich samorządów. Monografia składa się z 26 rozdziałów, a ich Autorzy reprezentują m.in. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytet WSB Merito w Warszawie, Uniwersytet Zielonogórski, Uniwersytet Opolski, Uniwersytet Jan Długosza w Częstochowie, Technical University of Ostrawa, Sikkim Manipal University, Universitas Al-Asyariah Mandar, Gandhi Institut for Education and Technology, Akademię Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Collegium Witelona Uczelnię Państwową, Akademię Humanistyczno-Ekonomiczną w Łodzi, Sieć Badawczą Łukasiewicza, Uczelnię Jana Wyżykowskiego – jedyną polską uczelnię wyższą o rodowodzie samorządowym – oraz środowisko samorządowców.

Monografię otwiera rozdział autorstwa Stanisława Czaji i Agnieszki Becli przedstawiający powyborcze wnioski i spostrzeżenia dla samorządności terytorialnej w Polsce w kontekście wyborów w 2024 roku. Przeprowadzona analiza ma zarówno charakter makro, jak i mikro. W pierwszym przypadku Badacze identyfikują m.in. niedostateczne zainteresowanie lokalnymi ojczyznami, specyficzny przestrzenny rozkład wyników wyborczych czy braki finansowo-ekonomiczne jednostek samorządu terytorialnego. W skali mikro Autorzy diagnozują niski merytorycznie poziom lokalnych kampanii wyborczych, alienację urzędów i struktur samorządowych czy manipulację informacjami w ramach polityki informacyjnej na poziomie gmin, a także niewłaściwe wykorzystanie lokalnego potencjału rozwojowego. Dyskusję dotyczącą szczegółowych aspektów wyborczych kontynuuje Michał Bartoszewicz, ukazując kontrowersje wokół ograniczenia liczby kadencji wprowadzonego nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 roku. Zdaniem Badacza ograniczenia liczby kadencji nie stanowią nadmiernej ingerencji w prawa polityczne mieszkańców gminy ani osób ubiegających się o funkcję

wójta, burmistrza (prezydenta miasta), jednak, co podkreśla Autor, właściwsze byłoby przeciwdziałanie potencjalnie negatywnym skutkom wieloletniego sprawowania władzy przez daną osobę metodami ukierunkowanymi na aktywizację wspólnot lokalnych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania dotyczące specyfiki wyborów samorządowych podejmuje również Ewa Tuora-Schwierskott, która analizuje mechanizm wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec, a następnie formułuje postulaty wobec polskiego prawa wyborczego w wyborach samorządowych. Autorka wskazuje potrzebę implementacji rozwiązań przyczyniających się do demokratyzacji życia publicznego i wzmacniania procesów demokratyzacji w samorządzie. Bazując na doświadczeniach niemieckich, do ich grona zalicza: obligatoryjność przeprowadzania prawyborów, możliwość głosowania korespondencyjnego oraz przyznanie wyborcy takiej liczby głosów, ilu jest radnych w radzie miasta czy gminy. Badaczka podkreśla również, że do demokratyzacji procesów wyborczych przyczynić się może także przyznanie młodzieży od 16. roku życia czynnego prawa wyborczego. Tematyce dobrze funkcjonujących społeczeństw w kontekście rezyliencyjnych społeczności poświęcony został czwarty rozdział przedkładanej monografii. Jego Autorka Joanna Mesjasz analizuje m.in. kluczowe aspekty kształtowania się społeczności charakteryzujących się zdolnością adaptowania się do zmieniających się okoliczności i umiejętnością konstruktywnego reagowania na przeciwności losu, podnoszenia się po doświadczeniu, a także doskonalenia i rozwoju. Badaczka podkreśla, że rezyliencyjna wspólnota jest zdolna do przetrwania, dostosowania się i rozwijania w obliczu wyzwań, kryzysów i zmian, utrzymując jednocześnie swoje podstawowe funkcje i wartości. Prowadzona przez J. Mesjasz dyskusja dotycząca rezyliencji pozwala spojrzeć na społeczności lokalne jak na złożone ekosystemy, przy równoczesnym uwzględnieniu ich wielowymiarowego charakteru, potencjału rozwojowego, ale także poprzez śledzenie dynamiki zakłóceń. Pozwala na zrozumienie i przewidywanie trajektorii zmian, umożliwiając jednocześnie budowę mechanizmów, które mogą im zapobiegać lub niwelować ich następstwa w przyszłości. Arleta Gregulska-Oksińska podejmuje się, w kolejnym rozdziale, oceny endogenicznych i egzogenicznych czynników ryzyka, wpływających na poziom założonych przez jednostki samorządu tery-

torialnego celów, przy uwzględnieniu związku zachodzącego między sposobem zarządzania ryzykiem a charakterem występujących problemów. Badaczka podkreśla, że w podmiotach zarządzających ryzykiem w sposób metodyczny następuje minimalizacja ryzyk o charakterze wewnętrznym, co przekłada się na wyższy poziom realizacji założonych celów. W przypadku jednostek postępujących z ryzykiem w sposób intuicyjny i akcyjny, skala występujących czynników ryzyka o charakterze endogenicznym, wpływających na poziom osiąganych celów, jest wyższa, a cele osiągnane są na niższym poziomie. Autorka akcentuje, że ewolucja zarządzania publicznego zmierza w kierunku przejścia od modelu stosowania prawa do modelu osiągania wyników i podkreśla, że wprowadzanie zarządzania ryzykiem w organizacjach sektora publicznego dla osiągania wyższej efektywności działania sukcesywnie staje się światowym standardem. Tematykę ryzyka w aspekcie czynników niematerialnych kontynuują Jolanta Dmowska i Krzysztof Brzostek, którzy dyskutują dyrektywę CSRD wprowadzającą nowe wymogi dotyczące raportowania czynników ESG przez spółki. Wspomniana dyrektywa nakłada obowiązek raportowania najważniejszych rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków związanych z własnymi operacjami i łańcuchem wartości. W kontekście tych wymogów, spółki komunalne, jako element łańcucha wartości, będą musiały uwzględnić regulacje dyrektywy. Regulacje dotyczące ESG wymagają kształtowania nowych kompetencji od spółek municypalnych. Badacze podkreślają, że spółki komunalne będą musiały przygotować się pod względem kompetencyjnym i organizacyjnym do realizacji obowiązków sprawozdawczych wg dyrektywy CSRD. Zdaniem Autorów, podmioty komunalne muszą w sposób ciągły analizować przepisy w zakresie ESG – zarówno już obowiązujące, jak i te, które dopiero się pojawią. Spółki, które nie będą zobowiązane do raportowania, powinny przede wszystkim oczekiwać na określenie przez podmioty bezpośrednio zobowiązane do raportowania na zakres danych, które będą zbierać, jak i formę ich agregacji. Proponowane jest rozważenie możliwości samodzielnego raportowania wybranych elementów związanych z ESG. W dalszej kolejności Badacze podkreślają, iż duże podmioty, szukając kontrahentów, będą wskazywać na konieczność przestrzegania i wdrażania przez podmioty łańcucha dostaw standardów ESG. Ponadto przestrzeganie tych

zasad będzie niezbędnym elementem do pozyskania funduszy z programów wsparcia, co oczywiście obejmie również podmioty komunalne. W rozdziale siódmym Roman Danel inicjuje dyskusję dotyczącą aspektów strategicznych zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Czeski Badacz – posługując się przykładem regionu Ostrawsko-Karwińskiego, na terenie którego zlokalizowany jest przemysł ciężki, taki jak: górnictwo węgla kamiennego, produkcja koksu, hutnictwo i przemysł chemiczny – dyskutuje wyzwanie, przed którym stoi tamtejszy samorząd lokalny, dotyczące sformułowania i wspierania strategii rozwoju uwzględniającej czystsza ekologicznie produkcję. Autor podkreśla, że jednym z obszarów tej strategii jest wsparcie cyfryzacji produkcji i stosowania zasad koncepcji Przemysłu 4.0. R. Danel ukazuje potrzebę znacznego wsparcia transformacji regionu ze strony władz lokalnych w celu uczynienia go bardziej atrakcyjnym do życia. W kolejnym rozdziale monografii Paweł Kowalski kontynuuje dyskusję dotyczącą strategii rozwoju gminy i podejmuje próbę ukazania jej znaczenia w procesie integracji planowania strategicznego i przestrzennego. Autor podkreśla, że spójność między obydwoma obszarami w sposób naturalny zwiększa rolę strategii i planowania strategicznego, kończąc tym samym pewien etap w dowolności kształtowania zamierzeń rozwojowych i improwizacji w ich realizacji. Badacz akcentuje, że zarówno strategia rozwoju, jak i planowanie strategiczne pełnią w nowym układzie nadrzędną rolę w procesie kształtowania rozwoju lokalnego i planowania przestrzennego. Wartością dodaną w następstwie wdrożonej w 2023 roku reformy planistycznej jest nie tylko wprowadzenie wymogu posiadania przez samorząd strategii rozwoju, ale również poprzez określony kształt i konsultacje uszycie jej na miarę możliwości i potrzeb wszystkich interesariuszy. Paweł Kowalski podkreśla, że zmiany zainicjowane reformą planistyczną w postaci zintegrowanego podejścia do rozwoju mogą pozytywnie wpłynąć na skuteczność i efektywność zarządzania samorządem. W szczególności zapewnią spójność decyzyjną oraz wyeliminują dotychczasową przypadkowość zdarzeń i obserwowany chaos przestrzenny. Autor zauważa, że przyjęta legislacyjna instrukcja w zakresie opracowania i kształtu strategii stanowi zarówno mapę drogową, jak i wyzwanie dla samorządów. Marta Wolska i Tadeusz Gorewoda podejmują rozważania dotyczące znaczenia instytucji naukowych w rozwoju

gospodarczym, naukowym i społecznym regionalnej jednostki samorządu terytorialnego. Autorzy ukazują studium przypadków oparte na przykładzie działalności Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Metali Nieżelaznych – jednostki działającej na obszarze województwa śląskiego. Opracowanie dyskutuje strategię i podjęte przez Instytut działania, mające na celu wspieranie rozwoju regionalnego oraz kreowanie perspektywicznych ścieżek rozwoju technologicznego i społecznego na Śląsku. Badacze wskazują na znaczenie synergistycznych i stymulujących relacji pomiędzy Instytutem a innymi podmiotami działającymi w regionie, takimi jak uczelnie, przedsiębiorstwa oraz instytucje publiczne. Rozdział omawia istotne efekty takiej współpracy, a także perspektywę, które stoją przed jednostką badawczą i regionem. Kolejny rozdział monografii autorstwa Jana Walczaka koncentruje się na szczególnej roli organizacji pożytku publicznego w kreowaniu przestrzeni społeczno-kulturalnych samorządu lokalnego. Autorowi za przykład posłużyła działalność Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa, prowadzącego m.in. inicjatywy o charakterze miejskim, powiatowym i regionalnym. Rozdział ukazuje charakter relacji na linii miasto Głogów–stowarzyszenie oraz korzyści dla społeczności lokalnej wynikające ze współpracy. Autor podkreśla, że organizacje pozarządowe przyczyniają się do lepszej realizacji celów publicznych poprzez skuteczniejsze wykorzystanie zasobów i kompetencji obu stron. Mogą one przynieść samorządowi lokalnemu dodatkowe wsparcie finansowe, logistyczne czy eksperckie w realizacji różnych działań na rzecz społeczności lokalnej. Jednocześnie samorząd lokalny we współpracy z organizacjami pożytku publicznego może lepiej poznać potrzeby i oczekiwania mieszkańców, co pozwoli na skuteczniejsze podejmowanie decyzji dotyczących rozwoju danego obszaru. Nieocenioną rolę NGO-sów, zdaniem Badacza, jest także budowanie więzi społecznych oraz aktywizacja mieszkańców, które wpływają pozytywnie na rozwój lokalnej społeczności. Jednym z wymogów stworzenia społeczeństwa obywatelskiego jest dialog społeczny oraz wdrożenie rozwiązań z obszaru partycypacji obywatelskiej. Paweł Kuczma w jedenastym rozdziale monografii inicjuje dyskusję związaną z konsultacjami społecznymi, które obok diagnoz społecznych pozwalają na zwiększenie trafności podejmowanych istotnych decyzji. Autor podkreśla, że konsultacje społeczne stanowią sformalizo-

waną formę udziału obywateli w tworzeniu prawa i podejmowaniu istotnych decyzji politycznych, stanowią działania inicjowane w ramach sformalizowanej procedury przez organy władzy publicznej w celu uzyskania niewiążącej opinii społecznej na temat planowanych rozwiązań prawnych i oceny zamierzeń decyzji politycznych. Ich organizacja nie zastępuje jednak organów władzy publicznej w realizowaniu funkcji rządzenia. Konsultacje społeczne są prowadzone na różnych szczeblach władzy, w różniących się od siebie sprawach, mają różną naturę i znaczenie. Badacz w prezentowanym opracowaniu przedstawia samorządowe konsultacje społeczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, argumentując, że pomimo przyznania przez ustawodawcę swobody w zakresie określania przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, orzecznictwo wyznaczyło standard rzetelnie prowadzonych konsultacji społecznych. Kolejny rozdział monografii autorstwa Malwiny Chruścickiej ukazuje diagnozę społeczną jako kluczowy element realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Rozwiązywanie powyższych problemów, a także zapobieganie uzależnieniom behawioralnym, zdaniem Autorki, stanowi aktualne wyzwanie dla administracji samorządowej całego kraju. Opracowanie omawia podstawy prawne, zadania oraz najistotniejsze przesłanki realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Badaczka analizuje obligatoryjne składowe diagnozy społecznej, wskazując, że ich profesjonalna implementacja warunkuje jej rzetelność i pozwala skonstruować oraz wdrożyć skuteczne gminne programy, które umożliwią samorządom lokalnym realizację jednego z wielu zadań własnych. Autorka, korzystając z doświadczeń empirycznych, dostarcza wskazówek praktycznych, które mogą pomóc w usprawnieniu procesu diagnostycznego społeczności lokalnej. M. Chruścicka podkreśla, że rzetelna diagnoza środowiska lokalnego bada skalę problemów, charakteryzuje daną społeczność i ukazuje progres lub regres problemów społecznych i zjawisk, jakie zachodzą wśród mieszkańców na przestrzeni lat. Dzięki temu realizatorzy programu mogą wyciągnąć wnioski, dokonać ewaluacji oraz proponować kierunek działań na kolejne lata. Tematykę dotyczącą znaczenia diagnoz w samorządzie lokalnym kontynuuje Beata

Józków, ukazując wyniki przeprowadzonej diagnozy postaw młodzieży Zagłębia Miedziowego jako źródła mogącego posłużyć do modyfikacji polityki oświatowej samorządów lokalnych. Autorka analizuje wyniki badań nad faktyczną świadomością historyczną uczniów szkół średnich, z których mogą skorzystać m.in. nauczyciele, dyrektorzy, władze oświatowe gminy czy powiatu. B. Józków ukazuje aspiracje młodych ludzi przez pryzmat ich wartości oraz postaw. Badaczka diagnozując niski poziom historycznej wiedzy regionalnej, wnioskuje o zmianę tego stanu rzeczy w celu budowania silniejszej tożsamości regionu jako elementu rozwoju małych ojczyzn. Kolejny rozdział monografii także ukazuje wyniki przeprowadzonej diagnozy, tym razem dotyczącej stylów kierowania ludźmi w jednostkach samorządu terytorialnego. Miłosz Czopek i Emilia Wawrzyniak postrzegają zmianę roli pracownika jako jedno z kluczowych wyzwań dla administracji samorządowej. Kadra zarządzająca pracownikami urzędów jednostek administracji samorządowej powinna, zdaniem Autorów, poszukiwać równowagi między progresywnymi oczekiwaniami innowacyjności i efektywności, a koniecznością zrozumienia potrzeb pracowników i wspierania ich. Styl kierowania jest jednym z kluczowych elementów determinujących sukces zarządczy i stopień integracji kierowanych zespołów. Badacze ukazują wyniki badań dotyczących stylów kierowania stosowanych przez kadrę zarządzającą samorządów lokalnych. W przeprowadzonych badaniach style kierowania zdiagnozowane zostały przy pomocy testu Reddina, który pozwala na wyodrębnienie zarówno stylów mniej i bardziej efektywnych. Analiza zebranych danych empirycznych pozwoliła sformułować wiążące wnioski, m.in., że najczęściej stosowanym efektywnym stylem kierowania jest rozwojowiec, jednak pomimo dominacji tego stylu, ponad 45% kadry zarządzającej pracownikami urzędów administracji samorządowej stosuje mniej efektywne style kierowania. Autorzy podkreślają, że podnoszenie wiedzy, kompetencji i umiejętności zarządczych wśród kadry kierującej zespołami pracowników w urzędach administracji samorządowej pozwoli na podniesienie efektywności zarządzania i tym samym przyspieszy tempo rozwoju samorządowej Polski. Dal-szy rozdział monografii autorstwa Izabelli Ewy Cech, Igi Gierasimczyk oraz Roberta Drobiny ukazuje wyniki diagnozy dotyczącej mobilności mieszkańców Zagłębia Miedziowego. Opracowana przez Rząd Strategia

Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030 ma na celu usprawnienie mobilności mieszkańców, rozbudowanie dobrze prosperujących sieci dróg wraz z ochroną środowiska i z ograniczeniem emisji CO₂. Osiągnięcie tego celu jest możliwe, jeżeli stworzony zostanie odpowiedni system zarządzania publiczną komunikacją transportową. Dokonana przez Badaczy analiza wyników diagnozy oceny mobilności mieszkańców jednego z najprężniej rozwiniętych regionów przemysłowych w Polsce wykazała, że mieszkańcy regionu LGOM czują się wykluczeni komunikacyjnie. Autorzy wskazują działania, które mogą przyczynić się do zmiany tego stanu rzeczy i stworzenia bardziej efektywnego, wygodnego i zrównoważonego systemu transportu zbiorowego, który będzie lepiej odpowiadał na potrzeby mieszkańców i promował zrównoważoną mobilność. W kolejnym rozdziale monografii Robert Krzemień i Łukasz Zwoliński kontynuują rozważania na temat zrównoważonej mobilności miejskiej. Współczesne miasto, zdaniem Autorów, to bardzo złożony system przestrzenny, którego funkcjonowanie zależne jest od równie złożonych rozwiązań logistycznych, które muszą przybierać coraz bardziej zrównoważony charakter. Jednym zaś z głównych czynników kształtujących współczesne zrównoważone systemy transportowe jest elektryfikacja sektora transportowego, dająca szansę na przekształcenie się polskich miast w ośrodki bardziej przyjazne mieszkańcom. Badacze w opracowaniu ukazują proces wdrażania do miejskich systemów transportowych rozwiązań elektromobilnych jako najbardziej (pro)ekologicznego środka transportu, a jednocześnie czynnika sprzyjającego zrównoważonej mobilności i bardziej zrównoważonemu rozwojowi miast w Polsce. Autorzy zwracają uwagę na wzrost udziału taboru autobusowego o napędzie elektrycznym w komunikacji miejskiej w polskich miastach. R. Krzemień i Ł. Zwoliński ukazują przesłanki, kierunki rozwoju i perspektywy zrównoważonego transportu miejskiego, stanowiącego dziś jeden z priorytetów polskiej i unijnej polityki transportowej. Badacze formułują m.in. wniosek, że lepiej zorganizowana komunikacja miejska powinna przynieść dużo większe korzyści środowiskowe niż sama wymiana autobusów na elektryczne. Jeżeli zatem samorządy wdrażają autobusową komunikację elektryczną (w przyszłości wdrożą zapewne także wodorową), to uprzednio powinny zwrócić większą uwagę na upowszechnianie zbiorowej komunikacji i na umożliwienie

korzystania z niej. W siedemnastym rozdziale monografii Izabella Ewa Cech porusza kolejny kluczowy aspekt dla samorządów lokalnych, a mianowicie prowadzi dyskusję dotyczącą potrzeby reformy podatku od nieruchomości. W artykule Badaczka przedstawia problem podatku od nieruchomości jako jednego ze źródeł dochodów samorządowych w zarządzaniu finansami publicznymi. Przeprowadzona analiza skupia się nad oceną podatku od nieruchomości jako instrumentu do realizacji polityki fiskalnej w wybranych gminach Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Autorka wskazuje możliwe rozwiązania efektywnej polityki fiskalnej gminy w zakresie podatku od nieruchomości jako elementu zarządzania finansami. E. Cech formułuje szereg wniosków, m.in., że reforma podatku od nieruchomości jest nie tylko konieczna, ale także wymagana, jednak oprócz tej reformy wymagane jest też efektywne zarządzanie finansami samorządowymi, celem zabezpieczenia stabilnego źródła dochodów gmin. Dalszy rozdział monografii autorstwa Tomasza Bogajewskiego analizuje kwestię gospodarki odpadami komunalnymi i surowcami wtórnymi w pryzmacie ich wpływu na środowisko naturalne i ponoszonych kosztów. Autor ukazuje wyniki badań w podziale na cztery typy gmin: miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie rezydencjonalne oraz wiejskie. Badacz na podstawie uzyskanych wyników formułuje kluczowy wniosek, że koniecznym wydaje się szybkie rozpoczęcie dyskusji nad obywatelskim systemem zbiórki zbędnej materii. Oddanie działań w tym zakresie organizacjom pożytku publicznego, czyli zamiana „kija” na „marchewkę”, zdaniem Autora, może stać się rozwiązaniem bardzo efektywnym nie tylko społecznie, a także ekonomicznie dla każdego administracyjnego obszaru. W kolejnym rozdziale monografii Adam Pandera ukazuje dobre praktyki w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na przykładzie małej gminy wiejskiej Kornowac. Autor rozdziału podkreśla, że pozyskiwanie środków zewnętrznych pozwala na wieloaspektowy rozwój, a statystycznie biedniejsze gminy wiejskie zmuszone są do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji aby się rozwijać. Środki własne, którymi dysponują, są dalece niewystarczające – tym samym brak skuteczności w pozyskiwaniu środków prowadzi do zwiększenia luki rozwojowo-infrastrukturalnej między gminami wiejskimi a miastami, nawet tymi średniej wielkości. Przeprowadzona i ukazana analiza obejmuje zakres

lat 2018–2023 i dokumentuje skok rozwojowy, jaki dokonał się w gminie Kornowac dzięki pozyskanym środkom zewnętrznym. Kwestie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w szczegółowym obszarze energooszczędności oraz odnawialnych źródeł energii dyskutuje następny rozdział monografii autorstwa Miłosza Czopka i Magdaleny Ślebiody. Problem zwiększonego zapotrzebowania energetycznego i wywołany tym faktem globalny kryzysu energetyczny dotyczy także polskich jednostek samorządu terytorialnego, które zobligowane zostały do realizacji szeregu wytycznych z zakresu energooszczędności i odnawialnych źródeł energii. Analiza powyższych kwestii oraz wyników badań własnych we wspomnianym obszarze stanowią jądro rozważań Autorów dwudziestego rozdziału. Omawiane wyniki badań dotyczą inwestycji implementowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na terenie województw łódzkiego i dolnośląskiego, we wskazanym obszarze w latach 2020–2023. Badacze w przeprowadzonej analizie ukazują kierunek i skalę podejmowanych działań oraz założenia inwestycyjne na rok 2024. Zgromadzone wyniki wskazują pochodzenie środków finansowych na powyższe cele. Dodatkowo przedmiotowe badania ukazują podobieństwa i różnice między jednostkami zlokalizowanymi w obu wskazanych obszarach podziału administracyjnego. Autorzy rozdziału na podstawie analizy materiału badawczego formułują wnioski, że samorządy nie nadążają za transformacją energetyczną. W związku z powyższym rekomenduje się JST opracowanie spójnej koncepcji, mającej na celu planową i systematyczną metamorfozę obszarów energooszczędności i OZE. Koncepcja ta powinna łączyć sektory transportu, ciepła i energii elektrycznej oraz być dostosowana do lokalnych warunków i możliwości finansowych gminy. W kolejnym rozdziale monografii Robert Krzemień i Ewa Gabara kontynuują dyskusję dotyczącą przekształceń strukturalnych w obszarze energetycznym, ze szczególnym uwzględnieniem systemów ciepłowniczych. Autorzy podkreślają, że polski system ciepłowniczy, choć zaliczany do najbardziej rozbudowanych w Europie (co nie oznacza: najbardziej rozwiniętych), ma – ze swej natury – charakter wybitnie lokalny, w przeciwieństwie do (elektro)energetyki ciepłej, z natury scentralizowanej. Owa decentralizacja, zdaniem badaczy, może stanowić zarówno atut, przy odpowiedniej polityce społeczno-gospodarczej na poziomie centralnym

i lokalnym, jak i nie tylko wyzwanie, ale wręcz barierę rozwojową. Koniecznym zatem wydaje się – z jednej strony, wyraźne nakreślenie w polityce państwa wizji, czy choćby strategii, przekształceń strukturalnych dla całego sektora, zaś z drugiej strony – wdrażanie, na miarę obecnych możliwości, lokalnych rozwiązań modyfikujących strukturę mixu energetycznego i podnoszących poziom efektywności energetycznej. W opracowaniu wskazano m.in. na wybrane możliwości modernizacji sektora ciepłowniczego i poprawę jego efektywności energetycznej. W następnym rozdziale Samarjeet Borah dyskutuje wykorzystywanie nowoczesnych technologii informatycznych w procesie doskonalenia e-administracji oraz zarządzania samorządami lokalnymi. Wskazany proces, jak podkreśla Badacz, wiąże się z problemami takimi jak: niespójne świadczenie usług, biurokracja, brak przejrzystości, brak informacji, żmudne i czasochłonne procesy, złe zarządzanie danymi, ograniczone zaangażowanie obywateli itp. Autor w przedłożonym rozdziale podkreśla jednak, na bazie doświadczeń wdrożonych w Indiach rozwiązań, że integracja nowoczesnych technologii informatycznych z zarządzaniem samorządem lokalnym może zapewnić różne korzyści, takie jak poprawa świadczenia usług, przejrzystość i zaangażowanie obywateli. Badacz omawia różne modele e-administracji, włącznie z modelem warstwowym opartym na technologii, która stanowi rdzeń każdego modelu e-administracji. Samarjeet Borah formułuje wniosek końcowy, że e-administracja ma potencjał, aby uczynić zarządzanie samorządem lokalnym bardziej skutecznym, przejrzystym i włączającym. Obszar nowoczesnych technologii dyskutowany jest również przez Janusza Żołyńskiego, Autora kolejnego rozdziału. Badacz analizuje stosowanie sztucznej inteligencji w samorządzie w obszarze stosunków zatrudnienia. Omawia aspekt tożsamościowy, socjologiczno-psychologiczny i kulturowy wykorzystania AI. J. Żołyński wskazuje zarówno pozytywne strony integracji sztucznej inteligencji do palety wykorzystywanych narzędzi, jak i zwraca uwagę na potencjalne zagrożenia. Wynik przeprowadzonej analizy pozwolił na sformułowanie m.in. wniosku, że we wskazanym obszarze zatrudnienia w samorządach, proces wdrożenia sztucznej inteligencji, wbrew pozorom, w żaden istotny sposób nie wpłynął na jego modyfikację. Madhusmita Pati i Sambit Kumar Mishra są Autorami dalszego rozdziału, ukazującego wdrażanie infrastruktury teleinformatycznej i in-

formatycznej w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego. Badacze podkreślają, że technologie informacyjno-komunikacyjne są w otaczającej nas rzeczywistości podstawowymi spoiwami współczesnego społeczeństwa. W związku z tym dostęp, równość i jakość to podstawowe zasady, jakie powinny być utrzymane przy wykorzystaniu ogromnego potencjału ICT (*Information and Communication Technologies*). Autorzy na bazie doświadczeń i badań stwierdzają, że rozwiązania ICT okazały się obiecujące w rozwijaniu podstawowych umiejętności, takich jak: komunikacja, współpraca, kreatywność, krytyczne myślenie i rozwiązywanie problemów, i wskazują, że system edukacji w każdym w państwie ma na celu przygotowanie młodzieży do udziału w tworzeniu, utrzymywaniu i rozwoju społeczeństwa, prowadząc do wszechstronnego rozwoju społeczno-gospodarczego narodu i globalnej konkurencyjności, przy jednoczesnej koncentracji na planach związanych z inteligentnymi rozwiązaniami. Indyjskie doświadczenia mogą stać się źródłem inspiracji w procesie podnoszenia efektywności edukacyjnej w szkołach, których organem prowadzącym są samorządy lokalne. Zdaniem Autorów dyskutowane rozwiązania mogą również usprawnić zarządzanie miejskim majątkiem, infrastrukturą czy danymi przestrzennymi. Autorami przedostatniego rozdziału są Grzegorz Kamiński i Łukasz Mikowski, którzy podjęli próbę ustalenia wpływu ustawy Karta nauczyciela na realizację zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Badacze analizują, czy Karta Nauczyciela jako pragmatyka służbowa, w obecnym kształcie stanowi gwarancję właściwej edukacji dzieci i młodzieży, czy też jej rozwiązania w żaden sposób nie przystają do współczesnego modelu oświaty. Przeprowadzone badania pozwoliły m.in. na stwierdzenie, że Karta Nauczyciela wyrównuje szanse edukacyjne, albowiem niezależnie od położenia czy zamożności samorządu, nauczyciele muszą spełniać te same wymagania. Autorzy podkreślają w podsumowaniu, że funkcjonowanie Karty Nauczyciela jako pragmatyki służbowej nauczycieli, jest zjawiskiem pozytywnym. Niemniej, z uwagi na zmiany społeczno-polityczne, przekształcenia związane z edukacją dzieci i młodzieży, czy też rozwój nowych technologii, opowiedzieć należy się za koniecznością powstania nowej pragmatyki dla nauczycieli. Rozdział dwudziesty szósty, którego Autorką jest Muthmainnah, zamyka monografię. Badaczka spina klamrą obszar edukacyj-

ny i nowoczesnych technologii, ukazując na przykładzie doświadczeń indonezyjskich wykorzystanie generatywnej sztucznej inteligencji w inicjatywach samorządów lokalnych we wspieraniu edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju. Autorka podkreśla, że samorządy lokalne w Indonezji wniosły ogromny wkład w edukację na rzecz zrównoważonego rozwoju w erze GenAI. W miarę jak sztuczna inteligencja staje się coraz bardziej popularna, samorządy lokalne pracują nad udoskonaleniem programów edukacyjnych dotyczących celów zrównoważonego rozwoju (ESD) z wykorzystaniem nowych technologii. Przykładem na powyższe inicjatywy jest platforma *Merdeka*, która ukazuje współpracę samorządów ze szkołami, mającą na celu implementację inicjatyw opartych na mediach i technologii, które zwiększają świadomość uczniów na temat znaczenia odpowiedzialności społecznej, zrównoważonego rozwoju gospodarczego i środowiska. Wykorzystując regulacje i współpracę, samorządy włączają do programu nauczania nowoczesne technologie, takie jak VR, AI, GenAI oraz platformy edukacyjne. Dyskutowane przez Autorkę wyniki badań wykazały, że skuteczne techniki integracji programowej, szkolenia techniczne i dobrze skoordynowane działania samorządów mogą wykorzystać potencjał wychowawców do doskonalenia rozwoju zawodowego na wszystkich poziomach edukacji. Przyjmując kompleksowe spojrzenie i pozostając zdeterminowani w pokonywaniu barier, użytkownicy mają możliwość wywarcia ogromnego wpływu na ekosystem edukacji poprzez poprawę jakości edukacji i osiągnięcie lepszych wyników. Finansowanie infrastruktury, integracja programów nauczania, szkolenie nauczycieli i zaangażowanie społeczności to sposoby, w jakie samorządy lokalne mogą wspierać edukację na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Autorzy rozdziałów przedłożonej monografii, w ramach prezentowanych wyników badań, podjęli próbę zdiagnozowania aktualnego stanu wybranych, kluczowych dla samorządów obszarów oraz opracowali rekomendacje, które mogą mieć realny wpływ na podniesienie efektywności zarządzania lokalnych wspólnot. Dodatkowym atutem opracowania są ukazane zagraniczne doświadczenia, które mogą stać się źródłem inspiracji i drogowskazem dla decydentów polskich jednostek samorządu terytorialnego. Poszczególne rozdziały monografii dopełniają stan dotychczas prowadzonych badań. Redaktorzy są przeoko-

nani, że diskutowane wyniki badań stanowić będą wartościowe źródło aktualnej wiedzy i wskazówek dla samorządowców, naukowców i studentów.

Miłosz Czopek
Jan Walczak

Stanisław Czaja

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-2878-5781

Agnieszka Becla

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-0013-7037

Powyborcze wnioski i spostrzeżenia dla samorządności terytorialnej w Polsce w 2024 roku

Abstrakt. W artykule przedstawiono wnioski i spostrzeżenia związane z funkcjonowaniem samorządów terytorialnych w Polsce, w kontekście wyborów w 2024 roku. Mają one zarówno charakter makro, jak i mikro. W pierwszym przypadku są to kwestie niedostatecznego zainteresowania lokalnymi ojczyznami, specyficznego przestrzennego rozkładu wyników wyborczych czy niedostatków finansowo-ekonomicznych jednostek samorządu terytorialnego. W skali mikro dotyczą niskiego merytorycznego poziomu lokalnych kampanii wyborczych, alienacji urzędów i struktur samorządowych czy polityki informacyjnej na poziomie gmin, a także niewłaściwego wykorzystania lokalnego potencjału rozwojowego. Przedstawiono również określone rekomendacje użyteczne dla funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, wybory samorządowe, gmina, lokalna ojczyzna, polityka informacyjna gminy

Post-election conclusions and insights for local self-government in Poland in 2024

Abstract. The article presents conclusions and observations related to the functioning of local governments in Poland, in the context of the 2024 elections. They are both macro and micro in nature. In the first case, these are issues of insufficient interest in local homelands, specific spatial distribution of electoral results or financial and economic shortcomings of local government units. At the micro level, they concern the low substantive level of local election campaigns, the alienation of local government offices and structures or information policy at the municipal level, as well as the inadequate use of local development potential. Specific recommendations useful for the functioning of local governments in Poland are also presented.

Keywords: local government, local elections, municipality, local homeland, municipal information policy

Wstęp

Kwiecień (7 oraz 21) 2024 roku przyniósł kolejne rozstrzygnięcia wyborcze, tym razem dotyczące funkcjonowania samorządności terytorialnej w Polsce. Ich wyniki pozwalają na sformułowanie kilku spostrzeżeń, które mogą być użyteczne na przyszłość, pod warunkiem, że zostaną we właściwy sposób wykorzystane na poziomie lokalnych wspólnot. Należy je połączyć z otrzymanymi wynikami wyborczymi i aktualną sytuacją, a niekoniernie z głębszymi i poważniejszymi merytorycznymi sporami wokół samorządności terytorialnej w Europie. Te ostatnie toczą się od wielu lat, nie przynosząc ostatecznego rozstrzygnięcia pytań – czy samorządność terytorialna w warunkach społeczeństwa informacyjnego XXI wieku powinna w ogóle istnieć oraz czy powinna posiadać takie rozwiązania, jakie spotykamy we współczesnej Europie? Jest to spór toczący się wokół zasadności istnienia samorządności terytorialnej. Budujemy lokalne ojczyzny, czy świadczymy usługi niezbędne mieszkańcom za pomocą mechanizmów rynkowych, które uznawane są często za bardziej efektywne ekonomicznie, a często i skuteczniejsze realizacyjnie¹.

¹ S. Czaja, A. Becla, *Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego*, (w:) „Społeczności lokalne. W 25-lecie

Inna płaszczyzna sporów występuje wówczas, gdy uznamy zasadność istnienia lokalnej samorządności. Trzeba w takiej sytuacji odpowiedzieć na pytanie – czy stosowane w tym zakresie rozwiązania są właściwe? Przedstawione opracowanie skupia się na wnioskach płynących z sytuacji uznania zasadności istnienia takich społeczności, które samorządzą się, a zatem potrzeby istnienia i rozwijania idei małych ojczyzn. Twórcy samorządności terytorialnej w Polsce popełnili jednak na początku lat dziewięćdziesiątych XX stulecia jeden zasadniczy błąd. Potraktowali społeczeństwo polskie jako niedojrzałe i nie pozwolili na dyskusję nad modelami samorządności terytorialnej. W efekcie, problematyka ta nie stała się ważna dla mieszkańców w dostatecznie szerokim zakresie. Brak upodmiotowienia mieszkańców jest swoistą negatywną hipoteką, jaka cały czas ciąży na polskiej samorządności terytorialnej.

W poniższym opracowaniu skupiono się na kilku ważnych kwestiach, które wróciły przy okazji ostatnich wyborów samorządowych i nadal czekają zarówno na rozstrzygnięcia, jak i merytoryczną dyskusję. Przyjęto wyjściowe założenie, że istnienie samorządności terytorialnej jest uzasadnione, a najsilniejszym argumentem, przemawiającym na jego korzyść, jest wspólnota przestrzenna (geograficzna) i wspólnota części lokalnych interesów, warunków zamieszkiwania i realizacji potrzeb życiowych, a zatem jakości życia poszczególnych mieszkańców, jak i grup społecznych. Jednocześnie należy ograniczać te wszystkie czynniki, które wpływają negatywnie na integrowanie się lokalnych społeczności².

odrodzonej samorządności. Perspektywa interdyscyplinarna”, M. Adamczyk, W. Olszewski (red.), Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2016.

² A. Becla, S. Czaja, *Czynniki integracji i dezintegracji społeczności lokalnych na przykładzie społeczności gminy Dobromierz*, (w:) „Społeczności lokalne. Jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka”, M. Adamczyk, W. Olszewski (red.), Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2015, s. 193-219.

Bezpośrednie wnioski powyborcze – aspekty makro

Spostrzeżenia i wnioski powyborcze podzielono na dwie grupy. Pierwsza dotyczy aspektów makro, widocznych w skali kraju i skupia się na takich problemach jak:

- 1) niedostateczne zainteresowanie lokalnymi ojczyznami, co znalazło odzwierciedlenie we frekwencji wyborczej oraz jakości prowadzonych kampanii;
- 2) rozkład przestrzenny wyników.

Nie bez znaczenia były również kwestie niedostatków finansowo-ekonomicznych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, wynikające z prowadzonej wieloletniej polityki władz centralnych w stosunku do społeczności lokalno-regionalnych.

Niedostateczne zainteresowanie lokalnymi ojczyznami. Komentatorzy polityczni, przygotowując się do nadchodzących wyborów, przyjmowali założenie, że po sukcesie frekwencyjnym wyborów do Sejmu i Senatu, zainteresowanie wyborami samorządowymi będzie co najmniej równie wysokie. I tu zdecydowana większość poniosła porażkę prognostyczną. Frekwencja wyborcza była znacznie niższa. Tłumaczono to swoistym zmęczeniem wyborczym, nie podejmując innego argumentu, że polskie społeczeństwo prezentuje znacznie niższe zainteresowanie, a tym samym utożsamianie się z problematyką lokalną. Wniosek taki można było sformułować znacznie wcześniej, już od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy rozpoczęły się pierwsze prace nad lokalnymi strategiami rozwoju. Na prowadzonych zebraniach konsultacyjnych pojawiała się niewielu mieszkańców, a zgłaszane wówczas wnioski i uwagi pokazywały bardzo niski poziom znajomości lokalnej problematyki i wyobraźni w zakresie kierunków rozwoju lokalnych społeczności. Niewielu przejęło się taką sytuacją, a lokalne samorządy nie podejmowały działań, aby to zmienić.

Z drugiej strony słychać było głosy, że wybory zmobilizowały dużą liczbę osób, które chciały uczestniczyć w demokratycznym procesie wyborczym, wykorzystując swoje bierne prawo wyborcze. Traktowano to jako przejaw dojrzałości obywatelskiej. To nie był poprawny wniosek. Nie prowadzono odpowiednich badań nad motywami podejmowania decy-

zji o starcie w wyborach, a nawet gdyby je przeprowadzono, ich wyniki nie byłyby miarodajne, ponieważ odpowiedź, że dana osoba jest zainteresowana startem z powodów finansowych, nie jest *political correct*. Prywatne rozmowy z potencjalnymi kandydatami potwierdzają wniosek, że motywacja ekonomiczno-finansowa była dominująca. Dodatkowo wynika to z charakteru kampanii wyborczych, które nie miały praktycznie merytorycznego charakteru (brak rozwiniętych programów wyborczych i merytorycznych dyskusji nad kierunkami przyszłego rozwoju gminy, nie wspominając o powiatach czy województwach samorządowych). Przy okazji nie stawiano również pytania o zasadność istnienia szczebla powiatowego, a wojewódzki szczebel rozpatrywano w kategoriach dostępności do środków unijnych. W efekcie, kampania wyborcza ograniczała się do rozwieszania dużej liczby plakatów ze zdjęciami, co było komentowane przez niektórych wyborców jako swoisty casting³.

W niektórych przypadkach nadawano wyborom samorządowym polityczny charakter, związany z działalnością ogólnopolskich partii politycznych, a nie z wyzwaniem lokalnymi. Upolitycznienie samorządności terytorialnej widoczne jest w Polsce od wielu lat i obserwuje się pogłębianie tego procesu. To nie sprzyja budowaniu lokalnych wspólnot, a raczej dzieli politycznie społeczności na poziomie miejsca ich zamieszkania. Konflikty te są widoczne w wielu gminach, powiatach czy samorządowych województwach. Można zatem dostrzec kilka niepokojących zjawisk:

- trwający niski poziom zainteresowania lokalnymi problemami, zwłaszcza wśród ludzi młodych;
- obniżenie się poziomu merytorycznego kampanii wyborczych i programów wyborczych, jeżeli w ogóle one istniały;
- ukryte, głównie ekonomiczne motywacje wykorzystania biernego prawa wyborczego przez kandydatów;
- dalsze pogłębianie się politycznych różnic i konfliktów przenoszonych ze szczebla krajowego na lokalny.

Rozkład przestrzenny wyników. Kolejne wnioski, płynące z wyborów samorządowych, dotyczą przestrzennego rozkładu głosów, zgod-

³ R. Kalukin, *Dziwne wybory*, (w:) „Polityka”, nr 15 (3459), 3.04-9.04.2024, s. 16-19.

nie z którymi Polska podzieliła się na dwie różne części – zachodnią i wschodnią. To bardzo ciekawy obiekt badań dla socjologii i politologii. Podział ten pogłębiają działania polityków i agend szczebla krajowego, stosujących rozwiązania wspierające „swoich”. Brak politycznej wyobraźni tworzy sytuacje, które będzie bardzo trudno ograniczyć czy zlikwidować w przyszłości. Tego typu złe doświadczenia mieliśmy w okresie II Rzeczypospolitej, kiedy istniała pozaborowa Polska A, B oraz C. W literaturze brak jest pogłębionych analiz, dlatego występuje tak specyficzny rozkład politycznych wpływów różnych opcji partyjnych. A jest to sytuacja pojawiająca się praktycznie po każdych wyborach samorządowych i nie tylko od początku lat dziewięćdziesiątych XX stulecia.

To samo spostrzeżenie dotyczy również rozkładu głosów wyborczych pomiędzy dużymi miastami a małymi ośrodkami oraz obszarami wiejskimi. Zarówno w przypadku terenów miejskich (centra), jak i wiejskich (prowincja) występuje prawdopodobnie splot oddziaływania wielu czynników o charakterze ekonomicznym (aktywność zawodowa, kreatywność, przedsiębiorczość wyborców), społecznym (akceptacja populizmu czy etatyzmu państwa), edukacyjnym (poziom i jakość wykształcenia), politycznym (akceptacja doktryny liberalnej czy konserwatywnej, poziom tolerancyjności w relacjach międzyludzkich), kulturowym (znaczenie czynników religijnych czy tradycyjnych wzorców rodziny) i innych. Ich identyfikacja oraz siła oddziaływania na decyzje wyborcze wymagają jednak dogłębnego i uważnego zbadania.

Niedostatki finansowo-ekonomiczne na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Brak zaufania do społeczności lokalnych, sprawności (efektywności i skuteczności) funkcjonowania samorządności terytorialnej i upolitycznienie najniższych szczebli organizacji państwa i społeczeństwa spowodował rozwój takiej polityki regionalnej państwa, która mocno ograniczała możliwości ekonomiczno-finansowe działania gmin, powiatów oraz województw samorządowych. Sprawność działania samorządów terytorialnych uwarunkowana jest kilkoma elementami:

- 1) poprawnością przygotowania lokalnych strategii rozwoju;
- 2) umiejętnością gospodarowania dostępnymi zasobami ekonomicznymi przez lokalnych decydentów;

- (3) rozmiarami i strukturą dostępnych zasobów niezbędnych do realizacji poszczególnych działań i osiągnięcia celów;
- 4) głębokością zaangażowania mieszkańców w poszczególne cele.

Brak któregokolwiek z powyższych elementów mocno obniża wspomnianą sprawność, a w wielu przypadkach uniemożliwia wręcz poprawny rozwój lokalnych społeczności, a braki takie są widoczne w wielu gminach w Polsce.

Bezpośrednie i pośrednie wnioski powyborcze – aspekty mikro

Bezpośrednie i pośrednie wnioski powyborcze można także odnieść do wymiaru mikro. Dostrzega się tu przede wszystkim:

- 1) mało merytoryczny charakter lokalnych kampanii wyborczych;
- 2) nadal istniejącą alienację urzędów i struktur samorządowych;
- 3) poziom i formy realizowanych polityk informacyjnych samorządów;
- 4) niewłaściwe wykorzystanie, czy szerzej podejście do lokalnego potencjału rozwojowego.

Merytoryczny poziom lokalnych kampanii wyborczych. Pierwsza kwestia, która łączy się z ostatnimi wyborami samorządowymi dotyczy merytorycznej, a raczej braku merytorycznej kampanii wyborczej. Kolejne wybory samorządowe i towarzyszące im kampanie pokazują niepokojący trend, którego cechami są między innymi:

- 1) spadek merytoryczności programów wyborczych i ograniczanie ich do banalnych, bardzo cząstkowych postulatów;
- 2) zanik dyskusji programowych w trakcie coraz mniej licznych spotkań kandydatów z wyborcami;
- 3) słabnące działania konsultacyjne, wyrażające się nie tylko w zniku spotkań wyborczych, ale także w obniżającej się jakości merytorycznej rozprawdzanych materiałów promocyjnych;
- 4) ograniczanie się do materiałów eksponujących często mało znaczące „sukcesy” kandydatów, jak na przykład wykształcenie, stan rodzinny itp.

W efekcie, ostatnia kampania samorządowa ograniczała się do prezentacji dużej liczby plakatów castingowych, na których kandydaci występowali z prostymi, często podobnymi do siebie krótkimi, nie merytorycznymi hasłami wyborczymi. Dodatkowo, część kandydatów starała się ukryć związki z określonymi środowiskami partyjno-politycznymi, posługując się pojęciem bezpartyjności.

Alienacja urzędów i struktur samorządowych. Jest to zjawisko będące pokłosiem braku ogólnospołecznej dyskusji nad wizją samorządności terytorialnej w Polsce i niezrozumienia zasady pomocniczości. Elementy te zostały „zafundowane” przez ojców-założycieli tej formy sprawowania władzy. Społeczeństwo polskie, wychodzące z okresu centralizacji decyzyjnej i nadmiernego etatyzmu państwowego, nie miało doświadczeń w zakresie samodzielnego zarządzania i funkcjonowania zasady subsydiarności (nazywanej również zasadą pomocniczości)⁴. Zgodnie z nią każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie wykonane przez szczebel niższy. Wyraża ją znane powiedzenie: tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe oraz tyle państwa, na ile to niezbędne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe. Zasada pomocniczości stanowi podstawę ustroju Unii Europejskiej, co potwierdza Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 roku. Została także zapisana w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku i zatwierdzonej w ogólnopolskim referendum 25 maja 1997 roku⁵. Podstawową kwestią jest jednak funkcjonowanie tej zasady w praktyce społeczno-politycznej, a jest to wypadkowa skłonności władzy państwowo-politycznej do centralizmu i zakresu walki o samodzielność społeczności lokalnych.

W ostatnim trzydziestoleciu obserwujemy w Polsce rywalizację władzy centralnej i ośrodków lokalno-regionalnych, a nie współpracę między nimi. Jest to bez wątpienia wyraz niedostatecznej dojrzałości obywatelskiej polskiego społeczeństwa. Z drugiej strony, pogłębia się tym sposobem dychotomia pomiędzy lokalną władzą (urzędami i funkcjonariuszami samorządowymi) a oczekiwaniami mieszkań-

⁴ Szerzej można o tym przeczytać w pracy: S. Czaja, B. Fiedor, *Oblicza polskiego etatyzmu gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021.

⁵ Dziennik Ustaw z 1997 roku, nr 78, poz. 483.

ców. Wyraża się ona między innymi zjawiskiem alienacji urzędów, które są traktowane jako „obce” instytucje, co przejawia się permanentnym brakiem zainteresowania perspektywami i wizjami rozwoju lokalnych ojczyzn. Potwierdzają to badania znajomości przez mieszkańców lokalnych strategii rozwoju i innych dokumentów⁶.

Polityka informacyjna samorządów. Jest to ciekawe zagadnienie wyrażające się między innymi:

- 1) w rozumieniu znaczenia takiej polityki dla funkcjonowania lokalnych społeczności w warunkach społeczeństwa informacyjnego;
- 2) w rozumieniu znaczenia takiej polityki dla funkcjonowania lokalnych społeczności w sposobach jej realizacji (skuteczności informacyjnej);
- 3) w rozumieniu znaczenia takiej polityki dla funkcjonowania lokalnych społeczności w rzeczywistych motywacjach decydujących o wyborze określonej koncepcji (modelu) lokalnej polityki informacyjnej.

Należy zwrócić uwagę, że informacja traktowana jest jako wiodący element funkcjonowania jednostek, grup społecznych, społeczności i społeczeństw w warunkach rozwijającego się społeczeństwa informacyjnego, a to powoduje różne próby regulowania/ograniczania dostępu do niej. Bez prawdziwej informacji, pochodzącej z wiarygodnych źródeł, nie ma możliwości sprawnego funkcjonowania lokalnych ojczyzn i ich mieszkańców⁷. Często jednak, w otwartej współczesnej przestrzeni informacyjnej spotyka się sytuację manipulowania infor-

⁶ Patrz na przykład: S. Czaja, A. Becla, K. Ulbin, *Dobromierz monografia gminy*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Dobromierz-Wrocław-Białystok 2022.

⁷ Potwierdzają to badania zrealizowane przez autorów niniejszego opracowania. Niektóre wyniki przedstawione zostały w następujących opracowaniach: A. Becla, *Wybrane problemy gminnych polityk informacyjnych w świetle badań empirycznych*, (w:) „Społeczności lokalne. Studia interdyscyplinarne”, nr 01/2017, s. 115-132; A. Becla, J. Tutaj, *Analysis and evaluation of the information policy of local governments* (w:) „European Research Studies Journal”, Vol. XXIV, Issue 2B, 2021, pp. 655-665; S. Czaja, A. Becla, *Ocena poprawności przygotowania lokalnych strategii rozwoju (na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej, Opolszczyzny i Wielkopolski)*, (w:) „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych”, nr 13/2020, s. 168-191, Uczelnia Jana Wyżykowskiego, Polkowice 2020.

macją. Ośrodki decyzyjne starają się utrzymać swój zakres władzy nie poprzez przekonanie obywateli do swoich propozycji, lecz poprzez polityczno-ideologiczne manipulowane oddziaływania informacyjne⁸. Oznacza to dominację bieżących celów politycznych i interesów lokalnych władz nad strategicznymi celami długookresowego rozwoju społeczności⁹. W szerszej perspektywie sytuacja taka stawia pod znakiem zapytania sensowność istnienia i rozwoju samorządności terytorialnej w wersji „małych ojczyzn”¹⁰.

Niewłaściwe wykorzystanie potencjału rozwojowego. Ostatnia kampania samorządowa oraz wcześniejsze doświadczenia prac nad lokalnymi strategiami rozwoju, a zwłaszcza zakres i efekty ich realizacji dostarczają wielu dowodów na niewłaściwe wykorzystanie lokalnego potencjału rozwojowego¹¹. Strategie rozwoju lokalnego zakładają przede wszystkim:

- 1) wykorzystanie lokalnych ekstensywnych czynników rozwoju;
- 2) wsparcie takiego rozwoju za pomocą czynników zewnętrznych, pochodzących z krajowych, a zwłaszcza unijnych programów i polityk¹².

⁸ O wielu negatywnych zjawiskach tego typu można znaleźć informację w następujących pracach: A. Becla, *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2018; K. Gawkowski, *Cyberkolonializm*, Wydawnictwo Helin, Gliwice 2018.

⁹ Patrz: A. Becla, *Perspektywy samorządności lokalnej w społeczeństwie informacyjnym*, (w:) „Społeczności lokalne. Studia interdyscyplinarne”, nr 03/2019, s. 109-125.

¹⁰ Patrz szerzej: S. Czaja, A. Becla, *Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego*, (w:) „Społeczności lokalne. W 25-lecie odrodzonej samorządności. Perspektywa interdyscyplinarna”, red. M. Adamczyk, W. Olszewski, Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2016.

¹¹ Przykładem niekonsekwencji realizacji takiej strategii jest koncepcja ekorozwoju Wałbrzycha, powstała na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Patrz: A. Becla, S. Czaja, *Powstanie i upadek strategii ekorozwoju dla regionu wałbrzyskiego na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, (w:) „Nowa Kronika Wałbrzyska” nr 9/2023, s. 93-115.

¹² Patrz szerzej: A. Becla, S. Czaja, *Rankingi rozwoju, bogactwa i biedy gmin polskich – wnioski i spostrzeżenia*, (w:) „European Journal of Management and Social Science”, nr 1/2022, vol. 3, pp. 21-30.

Znacznie rzadziej pojawiają się propozycje wykorzystania lokalnego potencjału rozwojowego, opartego na intensywnych, nowoczesnych czynnikach, jak na przykład zaawansowanym jakościowo kapitale ludzkim, wykorzystaniu środowiska przyrodniczego zgodnie z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju, kapitale społecznym i zrównoważonej turystyce, nie wspominając o centrach postępu technicznego oraz innowacji. Takie rozwiązania pojawiają się czasami w strategiach rozwoju dużych aglomeracji. Brak ich natomiast w małych ośrodkach miejskich czy gminach wiejskich. Niewłaściwe wykorzystanie lokalnego potencjału rozwojowego łączy się także z brakiem poprawnej inwentaryzacji zasobów ekonomicznych, które występują na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin¹³. Braki tego typu dotyczą również powiatów i samorządowych województw. Dodatkowo mamy do czynienia z niekompatybilnością strategii i planów rozwojowych opracowywanych dla poszczególnych poziomów organizacyjnych samorządności terytorialnej.

Podsumowanie i rekomendacje

Ostatnie wybory samorządowe, wsparte wcześniejszymi doświadczeniami, pozwalają na sformułowanie kilku istotnych, zdaniem autorów, wniosków o charakterze zarówno makro, odnoszącym się do całego kraju, jak i mikro, związanych z konkretnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

W pierwszym przypadku refleksję wzbudzają między innymi:

- 1) niedostateczne zainteresowanie lokalnymi ojczyznami, zwłaszcza wśród ludzi młodych;
- 2) specyficzny rozkład przestrzenny wyników wyborczych;
- 3) niedostatki i osłabianie finansowo-ekonomiczne jednostek samorządu terytorialnego.

¹³ Patrz: S. Czaja, *Potencjał rozwojowy Wałbrzycha w świetle koncepcji pięciu zasobów ekonomicznych i form kapitału*, (w:) „Nowa Kronika Wałbrzyska”, Wałbrzych 2019, s. 95-119.

W drugim ujęciu nie bez znaczenia są natomiast:

- 1) niski merytorycznie poziom lokalnych kampanii wyborczych;
- 2) nadal pogłębiająca się alienacja urzędów i struktur samorządowych;
- 3) polityka informacyjna samorządów i manipulowanie w jej ramach informacjami;
- 4) nadal niewłaściwe wykorzystywanie lokalnego potencjału rozwojowego.

Podsumowując, należy uważnie przeanalizować te i inne zjawiska występujące na poziomie samorządności terytorialnej i lokalnych społeczności, formułując i realizując płynące z nich rekomendacje. Inaczej, rozwój społeczeństwa informacyjnego i jego społeczna atomizacja doprowadzą do upadku idei małych ojczyzn oraz samozarządzania się w oparciu o zasadę pomocniczości, a samorząd terytorialny zostanie zastąpiony albo rozwiązaniami rynkowymi, albo centralizacją i etatyzmem państwowym w gorszej wersji.

Bibliografia

- Becla A., *Perspektywy samorządności lokalnej w społeczeństwie informacyjnym*, (w:) „Społeczności lokalne. Studia interdyscyplinarne”, nr 03/2019, s. 109-125.
- Becla A., *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego*, Wrocław 2018.
- Becla A., *Wybrane problemy gminnych polityk informacyjnych w świetle badań empirycznych*, (w:) „Społeczności lokalne. Studia interdyscyplinarne”, nr 01/2017, s. 115-132.
- Becla A., Czaja S., *Czynniki integracji i dezintegracji społeczności lokalnych na przykładzie społeczności gminy Dobromierz*, (w:) „Społeczności lokalne. Jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka”, M. Adamczyk, W. Olszewski (red.), Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2015, s. 193-219.
- Becla A., Czaja S., *Powstanie i upadek strategii ekorozwoju dla regionu wałbrzyskiego na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, „Nowa Kronika Wałbrzyska” nr 9/2023, s. 93-115.

- Becla A., Czaja S., *Rankingi rozwoju, bogactwa i biedy gmin polskich – wnioski i spostrzeżenia*, w: „European Journal of Management and Social Science”, nr 1/2022, vol. 3, s. 21-30.
- Becla A., Tutaj J., *Analysis and evaluation of the information policy of local governments*, (in:) „European Research Studies Journal”, Vol. XXIV, Issue 2B, 2021, p. 655-665.
- Czaja S., *Potencjał rozwojowy Wałbrzycha w świetle koncepcji pięciu zasobów ekonomicznych i form kapitału*, (w:) „Nowa Kronika Wałbrzyska”, Wałbrzych 2019, s. 95-119.
- Czaja S., Becla A., *Dwie drogi rozwoju samorządności lokalnej – spory wokół modeli „małych ojczyzn” i rynkowego*, (w:) „Społeczności lokalne. W 25-lecie odrodzonej samorządności. Perspektywa interdyscyplinarna”, M. Adamczyk, W. Olszewski (red.), Polkowice 2016.
- Czaja S., Becla A., *Ocena poprawności przygotowania lokalnych strategii rozwoju (na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej, Opolszczyzny i Wielkopolski)*, (w:) „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych”, nr 13/2020, Polkowice 2020, s. 168-191.
- Czaja S., Becla A., Ulbin K., *Dobromierz monografia gminy*, Dobromierz-Wrocław-Białystok 2022.
- Czaja S., Fiedor B., *Oblicza polskiego etatyzmu gospodarczego*, Wrocław 2021.
- Dziennik Ustaw z 1997 roku, nr 78, poz. 483.
- Gawkowski K., *Cyberkolonializm*, Gliwice 2018.
- Kalukin R., *Dziwne wybory*, (w:) „Polityka”, nr 15 (3459), 3.04-9.04.2024, s. 16-19.

Biogramy

Stanisław Czaja – profesor nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu i autor ponad tysiąca publikacji z zakresu nauk społecznych. Wiele z nich dotyczy funkcjonowania samorządności terytorialnej w Polsce i na świecie. Jest autorem obszernej monografii poświęconej gminie Dobromierz: „Dobromierz monografia gminy”. Prowadzi badania z zakresu teorii ekonomii, rozwoju myśli ekonomicznej, funkcjonowania współczesnych gospodarek, a także zasad zachowania podmiotów gospodarujących. Od wielu lat prowadzi również studia nad rzeczywistymi warunkami gospodarowania oraz problemami ekologiczno-ekonomicznymi. Jest autorem

takich prac jak: „Czas w ekonomii”, „Teoriopoznawcze i metodologiczne konsekwencje wprowadzenia prawa entropii do teorii ekonomii”, „Wyzwania współczesnej ekonomii”, „Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania” czy „Warsztat naukowy ekonomisty”.

Agnieszka Becla – profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu i autorka ponad trzystu publikacji z zakresu nauk społecznych. Prowadzi badania z zakresu funkcjonowania samorządności terytorialnej, ponadto dotyczące społeczeństwa informacyjnego i funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy. Jest autorką takich prac jak: „Bariery gospodarowania we współczesnej ekonomii i gospodarce”, „Kształtowanie się kosztów pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych w świetle dorobku ekonomii dobrobytu”, „Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego (prolegomena do zagadnień gospodarowania informacją),” „Międzynarodowa Ochrona Środowiska” oraz „Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego”.

Michał Bartoszewicz

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID 0000-0001-9189-5783

Refleksje prawno-polityczne o ograniczeniu liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast

Abstrakt. Monokratyczność organu wykonawczego w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla gminnego stanowi ważną cechę ustroju polskiego samorządu gminnego. Ustawodawca zdecydował, by wybór władza gminy dokonywany był w wyborach powszechnych, co jest przeważnie akceptowane przez naukę prawa a na pewno przez opinię publiczną. Artykuł dotyczy głównie bardziej kontrowersyjnego zagadnienia ograniczenia liczby kadencji piastuna organu wykonawczego w jednej gminie, wprowadzonego nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 roku. Rozważone zostały w tym opracowaniu argumenty zwolenników tej zmiany, jak i jej przeciwników. Zdaniem autora ograniczenia liczby kadencji nie stanowią nadmiernej ingerencji w prawa polityczne mieszkańców gminy ani osób ubiegających się o funkcję wójta, burmistrza (prezydenta miasta), natomiast właściwsze byłoby przeciwdziałanie potencjalnie negatywnym skutkom wieloletniego sprawowania władzy przez daną osobę metodami ukierunkowanymi na aktywizację wspólnot lokalnych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: wójt, burmistrz, prezydenta miasta, organ wykonawczy, kadencja, Kodeks wyborczy

Legal and political reflections on limiting the number of terms of office for mayors in Poland

Abstract. The monocratic nature of the executive body in municipal-level local government units is an important feature of the system of Polish municipal government. The legislator has decided that the municipal executive should be elected by universal suffrage, which is generally accepted by legal scholars and certainly by the public. This article focuses on the more controversial issue of limiting the number of terms of office of an executive body holder in one municipality introduced by the 2018 amendment to the Electoral Code. The arguments of those in favour of this change and those against it are considered in this paper. In the author's opinion, limiting the number of terms of office does not constitute an excessive interference in the political rights of municipal residents or those seeking the function of mayor (city mayor), while it would be more appropriate to counteract the potentially negative effects of a person holding power for many years with methods aimed at activating local communities and civil society actors.

Keywords: mayor, city mayor, executive body, term of office, the Electoral Code in Poland

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ nie przesądziła charakteru prawnego wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego odsyłając w tym zakresie do ustawy (art. 169 ust. 3). Przez dwanaście lat po odrodzeniu samorządu lokalnego wójta, burmistrza (prezydenta miasta) wybierała właściwa rada gminy. Powszechnie wybory piastuna organu wykonawczego wprowadziła ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta². Oceny tej innowacji były na początku zróżnicowane, widziano szanse, ale i zagrożenia w postaci spodziewanego zdominowania rad przez monokratyczny organ wykonawczy albo braku najlepiej przygotowanych kandydatów do dyspono-

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.

wania osobiście znacznymi kompetencjami władczymi³. Obywatelski wpływ na obsadę organu wykonawczego niewątpliwie zwiększył jednak zainteresowanie wyborami do samorządów gminnych, szczególnie w mniejszych jednostkach. Z wielu powodów, w tym także dobrej oceny sprawowania urzędu, wielu wójtom, burmistrzom i prezydentom społeczeństwa lokalne odnawiają mandat. Brak zmian na tych stanowiskach przez długi czas wywołał w niektórych kręgach społecznych i politycznych sprzeciw. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴ wprowadziła ograniczenie do dwóch kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 11 § 4. Kod. wyb.). Na szczęście, wbrew początkowym zapowiedziom projektodawcy, ustawa ostatecznie działa *pro futuro*, nie dotyczy więc kadencji rozpoczętych przed wejściem w życie ustawy.

Tematem tego opracowania będzie rozważenie argumentów wspierających tę zmianę, jak i jej przeciwnych, przy czym warto odnieść się do znanych i istotnych przykładów z praktyki. Istnieje prawdopodobieństwo wycofania się ustawodawcy z omawianych ograniczeń⁵, co tym bardziej czyni kwestię aktualną. Problem jest istotny politycznie, ponieważ w wyborach samorządowych w 2029 roku w miastach prezydenckich większość obecnych włodarzy miast nie będzie już mogła ubiegać się o kolejną kadencję.

³ Obawy takie wyrażał jeden z autorów odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce, Janusz Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000. Podaję za Lechem Mażewskim, *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2019, s. 39.

⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.

⁵ M. Rawicz, *Dwukadencyjność włodarzy dzieli obóz rządzący*, „Gazeta Prawna”, 22 kwietnia 2024 r. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9493092,dwukadencyjnosc-wlodarzy-dzieli-oboz-rzadzacy-zmian-nie-chce-donald-t.html> (pobrano: 3.07.2024 r.).

Dekady rządów jednego burmistrza

Można uznać, że z powodu bezpośredniości omawianych wyborów, dość szerokiego spektrum władzy i z racji samej monokratyczności istnieje dość duża szansa prowadzenia przez wybraną osobę autorskiej polityki bez konieczności wyraźnego patronażu jednej partii. Dzięki temu władarz gminy może uzyskać trwałe zaufanie i popularność. Istnieje wiele przykładów pełnienia, z woli mieszkańców gminy, urzędu wójta, burmistrza (prezydenta miasta) przez kilka kadencji. Poniżej przedstawiono tylko kilka przykładów dotyczących osób sprawujących urząd ponad 20 lat:

- Jacek Karnowski sprawował funkcję prezydenta Sopotu od 1998 r. aż do 2023 r., wtedy bowiem zrezygnował z urzędu w wyniku wyboru na posła;
- Józef Kurek wciąż pozostaje burmistrzem Mszczonowa – nieprzerwanie od 1990 r.;
- Robert Raczyński – prezydent Lubina urzęduje nieprzerwanie od 2002 r. (wcześniej w latach 1990-1994 był burmistrzem wybranym przez radę miasta);

Obecnie nie sprawują już urzędu:

- Janusz Żmurkiewicz – w latach 1984-1989 i 2002-2024 prezydent Świnoujścia. W tym ostatnim roku nie ubiegał się o tę funkcję, za to kandydował z powodzeniem na radnego sejmiku zachodniopomorskiego;
- Rafał Dutkiewicz był prezydentem Wrocławia w latach 2002-2019. W tym ostatnim roku miał jeszcze dużą popularność wśród mieszkańców, ale mówiąc potocznie „namaścił” swojego następcę Jacka Sutryka, który wygrał wybory również w 2024 roku;
- Zygmunt Frankiewicz (Gliwice) pozostawał prezydentem miasta od 1998 aż do 2019 roku, kiedy został wybrany na senatora.

Spośród tej kategorii osób jedynie wieloletni prezydent Gminy Wojciech Szczurek (w latach 1998-2024) w ostatnich wyborach bez powodzenia kandydował na prezydenta – uzyskał trzecie miejsce.

Większość prawników, zwłaszcza niezwiązanych najściślej z prawem samorządu terytorialnego, zapewne nie badało dokładnie jak zarządzane były wspomniane wyżej miasta i gminy. Na podstawie ogólnej znajomości tych miast można powiedzieć, że prezentowały się jako miasta zadbane, modernizujące się, odnawiające budynki mieszkalne, a przy tym dbające również o tereny zielone. Nie wiem natomiast czy pojawiło się w nich zjawisko oligarchizacji, co sugerowali rzecznicy zmian w prawie wyborczym. Nie można deprecjonować kilkukadencyjnych burmistrzów czy prezydentów; mają na pewno wiele zasług dla swoich wspólnot, lecz zjawisko braku realnej konkurencji przez bardzo długi czas nie jest pod każdym względem korzystne.

Wieloletnie rządy burmistrza a uwarunkowania prawne, instytucjonalne i faktyczne

Fenomen kilkunastoletnich i dłuższych rządów jednej osoby jako piasuna organu władzy wykonawczej na pewno nie jest jednowymiarowy, wchodzi tu bowiem w grę wiele czynników, nie wszystkie z nich dają się zinterpretować wyłącznie w kategoriach prawych. Zaczniemy jednak od aspektów prawnych. Najprostszym czynnikiem zależnym od ustawodawcy jest to, czy prawo wyborcze, odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego, pozwala na pełnienie urzędu przez jedną osobę przez nieograniczony czas. W Polsce limit w tym zakresie przyniosła wspomniana już ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Uzasadnienie do projektu ustawy w zakresie odnoszącym się do nowej przesłanki utraty biernego prawa wyborczego w wyborach wójta, burmistrza było zbyt ogólne, motywowane chyba w dużym stopniu dość popularnymi poglądami; pominię w tym miejscu czy usprawiedliwionymi. Wskazano m.in. takie przyczyny konieczności zmian jak znaczny procent wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) kierujących „swoimi” gminami przez kilka kadencji, skłonność do tworzenia zamkniętych koterii, zjawisk korupcyjnych, sugerowano brak

intensywnej pracy kilkakrotnie wybieranych piastunów omawianych organów⁶. Za przyjęciem ustawy w III czytaniu głosowali w zasadzie jedynie posłowie klubu Prawo i Sprawiedliwość, który popierał podobne rozwiązania i w poprzednich kadencjach. Zapewne wchodziła tu w grę nie tylko sama wola zmiany, ale by była to zmiana korzystna dla tego ugrupowania.

Zmiany Kodeksu wyborczego, wprowadzone w 2018 roku, traktuje się na ogół w doktrynie jako ograniczenie biernego prawa wyborczego do organu wykonawczego gminy⁷. Limitowanie pewnych praw lub swobód nie jest synonimem ich odebrania w całości, chyba że suma ograniczeń jest tak znaczna, że przekształca dane prawo człowieka i obywatela w byt pozorny. W tym wypadku nie jest to aż tak daleko idące ograniczenie, by można stwierdzić przekreślenie samej istoty prawa bycia wybieranym, zwłaszcza, że bycie wójtem dwukrotnie w jednej gminie nie jest przesłanką odebrania prawa do sprawowania tego urzędu w innej gminie, także z ograniczeniem liczby reelekcji⁸. Konstytucja RP pozostawia regulację wyborów samorządowych ustawodawcy, wskazuje tylko na główne zasady prawa wyborczego obowiązujące w odniesieniu do wybierania organów stanowiących (choć te mając znaczenie uniwersalnego standardu dotyczą implicite także wyboru organu wykonawczego, jeśli jest to wybór powszechny).

Postanowienia konstytucyjne, wprost dotyczące materii wyborów samorządowych, mają zdawkowy charakter, co oczywiście nie pozwala na ignorowanie innych postanowień ustawy zasadniczej, w tym takich jak zasada równości wobec prawa, mająca zastosowanie także do „życia politycznego” (art. 32 ust. 2), prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60), prawo wybierania, czyli czynne prawo wyborcze (art. 62 ust. 1). Pierwszy z tych aspektów zostanie ograniczony do stwierdzenia, że ustalenia w tej kwestii wymagają określenia ce-

⁶ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2001, VIII kadencja.

⁷ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Art. 11*, (w:) K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, „Kodeks wyborczy. Komentarz”, wyd. II, Warszawa 2018. Dostęp Lex.5.07.2024 r.; A. Rakowska-Trela, *Art. 11*, (w:) K. Składowski, A. Rakowska-Trela, „Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018”, Warszawa 2018, s. 32.

⁸ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *op. cit.*

chy relewantnej istotnej dla danego przedmiotu regulacji. W pewnym przybliżeniu bez wyczerpania całego zagadnienia można stwierdzić, że relewantne dla udziału dorosłego obywatela w życiu politycznym jest stworzenie każdemu pełnoletniemu możliwie równych szans na wyrażenie swojego zdania w sprawach publicznych i większego zaangażowania w postaci udziału w wyborach, także poprzez kandydowanie w określonych wyborach, jednakże bierne prawo wyborcze, ze względu na interes publiczny, nie musi być tak bezdyskusyjnie powszechne jak prawo wybierania. Dość powiedzieć o ograniczeniach w ubieganiu się o urząd prezydenta państwa w kwestii minimalnego wieku czy długości kadencji czy też liczby możliwych reelekcji. Najważniejsze, by nie było tu żadnych cenzusów, bez uzasadnienia wyłączających kogoś z grona potencjalnych kandydatów. W odniesieniu do organów jednoosobowych, miarkowanie swobody kandydowania według takich jak powyższe obiektywnych, a nie arbitralnych, przesłanek trudno uznać za dyskryminujące. Jedną z konkretyzacji zasady równości jest dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Nie ma w Polsce racjonalnych obaw o to, że osoby należące do jakiejś grupy społecznej, wiekowej lub określonej płci są systemowo (prawnie) dyskryminowane w dostępie do stanowisk w służbie publicznej. Kryteria określające zasady jednakowego dostępu do służby publicznej nie mogą być arbitralne⁹. Jak podnosi Piotr Tuleja, ustawodawca może formułować określone kryteria dodatkowe dostępu do służby publicznej, jeśli związane są z istotą i rodzajem danego stanowiska¹⁰.

Zasady dotyczące kadencji są jednakowe a sam dostęp do ważnych funkcji publicznych w organach monokratycznych co do zasady podlega pewnym ograniczeniom, już nawet z tego powodu, że liczba stanowisk czy funkcji jest o wiele mniejsza niż liczba chętnych do ich zajmowania. Jeśli chodzi o centralne organy konstytucyjne, to podać można tytułem przykładu ograniczenia liczby kadencji Prezydenta RP (art. 127 ust. 2 Konstytucji). To samo dotyczy ograniczeń w zajmowaniu stanowisk Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecz jasna,

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. SK 43/06.

¹⁰ P. Tuleja, *Uwagi do art. 60, (w:), „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”*, P. Tuleja (red.), wyd. II, Warszawa 2023, s. 223.

ostatnio wspomniane nie mają charakteru przedstawicielskiego, ale chodzi o samą zasadę limitowania horyzontu czasowego zajmowania najwyższych stanowisk w państwie. Nie dotyczy to posłów i senatorów a liderzy dwóch największych partii politycznych w Polsce mają już bardzo długi staż parlamentarny. Można i to krytykować, ale nie ma tu prostej analogii do organów monokratycznych.

W każdym razie samo ograniczenie długości wypełniania funkcji – dla każdego takie samo – nie łamie zasad, o których stanowi art. 60 Konstytucji. Można rozważyć czy pośrednio nie ingeruje to w zakres czynnego prawa wyborczego, jako że limity kadencji dla wielu oznaczają niemożność głosowania na preferowaną osobę. Z drugiej zaś strony, ograniczenie ustawowe liczby reelekcji jednej osoby może otwierać szanse kandydowania w wyborach wójta, burmistrza większej liczbie kandydatów. Równie ważne mogą być regulacje prawne, nieodnoszące się do kadencji organów a dotyczące innych zagadnień, które wprost lub pośrednio wpływają na szanse istnienia konkurencji. Należą do nich wymogi odnośnie do posiadania biernego prawa wyborczego, takie jak wiek, wykształcenie, zamieszkanie jedynie na obszarze danej gminy. W naszym kraju zostać wójtem, burmistrzem (prezydentem miasta) może osoba, która ukończyła 25 lat. Biorąc pod uwagę, że omawiane stanowisko wiąże się z ogromną odpowiedzialnością za znaczne środki finansowe, podejmowanie decyzji o nieraz wielkiej doniosłości społecznej, ten wiek nie jest wygórowany.

Czynnikiem teoretycznie utrudniającym konkurencję wyborczą może być dla pretendenta niemożność jednoczesnego kandydowania:

- a) do rady gminy w gminie innej niż w której kandyduje na wójta;
- b) do rady powiatu;
- c) do sejmiku województwa;
- d) na wójta w innej gminie.

W razie zbiegu ubiegania się o jeden z tych mandatów społecznych, gminna komisja wyborcza skreśla taką osobę z listy kandydatów (art. 483 § 1 pkt 4 Kod. wyb.). W praktyce nie jest to jednak istotne ograniczenie korzystania z prawa wybieralności, byłoby takim dopiero uniemożliwienie jednoczesnego ubiegania się o mandat radnego w tej samej gminie.

Odwołanie do ustrojów innych państw nigdy nie powinno być zamykającym wszelkie dyskusje argumentem, niemniej warto wspomnieć, że w niektórych z nich istnieją ograniczenia w analogicznej materii co do liczby sprawowanych kadencji przez jednego piastuna organu wykonawczego lub co do maksymalnego wieku¹¹. To pierwsze ograniczenie biernego prawa wyborczego istnieje w Portugalii oraz we Włoszech. Maksymalna granica wieku (65 lat) występuje w ordynacjach samorządowych niektórych landów niemieckich¹². W tym państwie, po wprowadzeniu na początku XXI wieku powszechnych wyborów burmistrza, kadencja tego organu wynosi od 5 lat m.in. w Nadrenii Północnej-Westfalii, poprzez 8 lat w Brandenburgii aż do 10 lat w Kraju Saary¹³.

Częste w Polsce zjawisko kilkukrotnej reelekcji wójtów, burmistrzów tej samej gminy – co zmieni się już w kolejnych wyborach samorządowych – wymaga uwzględnienia kilku perspektyw, nie tylko prawnej. Badane mogą być okoliczności pozaprawne, choć w pewnym stopniu zależne od prawa samorządu terytorialnego, takie jak szanse istnienia konkurencji i oddolnych inicjatyw rokujących szansę zmiany władz, klientyzm mieszkańców wobec rządzącego czy rzeczywiste uznanie i zaufanie.

W licznych publikacjach podnosi się opinię o przewadze aktualnej władzy w gminie, zwłaszcza gdy chodzi o organ wykonawczy. Dość krótki czas kampanii wyborczej w wyborach samorządowych, notabene na ogół brak w nich będącej na granicy prawa prekampanii, normalnej już w wyborach ogólnokrajowych, sprzyja urzędującym włodarzom gmin (miast). Właściwie jest to zjawisko naturalne. Wójt, burmistrz sprawujący urząd i walczący o kolejną kadencję, mogą w zgodny z prawem sposób dyskretnie wykorzystywać pojawianie się w miejscach publicznych, w lokalnych telewizjach czy stacjach radio-

¹¹ J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014.

¹² M. Wrzalik, *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Polskie Studia Polilogiczne”, nr 58/2018, s. 135.

¹³ B. Głogowska, *Republika Federalna Niemiec*, (w:) „Samorząd terytorialny państw europejskich”, S. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 156.

wych, otwierać nowe inwestycje – wszystko to sprzyja umacnianiu dobrego wizerunku. Nie ma takich możliwości kandydat opozycji lub osoba nowa w polityce lokalnej. W polityce ogólnokrajowej nowe postacie, nowe ugrupowania mogą budować pozycję na tanim populizmie, co akurat w wyborach na szczeblu gminnym jest trudniejsze. Z tych przyczyn finansowanie akcji wyborczej urzędującego kandydata nie musi być kosztowne, skoro i tak jest to osoba dobrze znana. Przewaga aktualnego burmistrza wzmacniana jest przez trudności procedur prowadzących do odwołania włodarza gminy. Niektórzy autorzy, na przykład Lech Mażewski, uważają wymóg frekwencji w referendum odwoławczym za zbędny a poza tym zbyt korzystny dla niechętnych odwołaniu organu wykonawczego, którzy świadomie dążą do obniżenia frekwencji w głosowaniu referendalnym¹⁴. To prawda, ale z drugiej strony brak takiego progu mógłby być wiatrem w żagle dla opozycji niemającej programu a nastawionej wyłącznie destrukcyjnie.

Inne czynniki sprzyjające każdorazowej władzy wykonawczej w samorządzie to przewaga, niekiedy nawet monopol w mediach lokalnych, niska aktywność organizacji społecznych.

Nasuwa się także przypuszczenie, że tak liczne na polskiej mapie administracyjnej starzejące się, wyludniające się gminy, położone daleko od większych aglomeracji, nie mają naturalnych zmienników aktualnych wójtów (omawiane zjawisko dotyczy przeważnie gmin wiejskich). Dodatkowo, im mniejsza jest gmina, tym większy procent mieszkańców może znaleźć dość stabilną i nie najgorzej płatną pracę, jak na obszary z daleka od wielkich aglomeracji, w urzędzie gminy lub jednostkach organizacyjnych gminy. Jeśli znaczna część mieszkańców gminy bezpośrednio lub pośrednio zależy od aktualnego wójta czy burmistrza małego miasteczka, to skłonność do zmiany władzy nie pojawia się łatwo.

W tych małych gminach także nie brak dobrych gospodarzy; mieszkańcy mają pracę a gmina nierzadko jest zadbana. Nie można więc powiedzieć, że utrzymywanie się długoletniej władzy jednej osoby jest tylko wynikiem braku konkurencji lub strachu przed zwolnieniem

¹⁴ L. Mażewski, *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2019, s. 47-48.

z pracy w administracji samorządowej. Badania socjologiczne, dotyczące wpływu wieloletniego rządzenia jednego „lidera” w gminie na jej sytuację społeczno-gospodarczą, stan demokracji lokalnej i klimat inwestycyjny, sugerują, że nie jest to wpływ prosty do uchwycenia ani jednokierunkowy¹⁵.

Podsumowanie i wnioski

Trwająca przez dekady władza jednego człowieka jako piastuna organu władzy wykonawczej, jeśli ustrój danej jednostki sprzyja kumulacji większości procesów decyzyjnych w tym organie, jest co do zasady ryzykowna. Ta uwaga dotyczy zwłaszcza władzy centralnej; to w niej silniejsze jest zjawisko degeneracji etycznej przywódcy (*vide*: Władimir Putin, Nicolae Ceausescu), skostnienia i skorumpowania elit rządzących. Nie znaczy to, by w oczywiste mniejszym stopniu nie występowały negatywne zjawiska dziesięcioleci sprawowania urzędu przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Wydaje się, że bardziej narażone na powstanie zależności klientystycznych są mniejsze jednostki, w których dla wielu osób brak jest dla zatrudnienia w administracji samorządowej, w jednostkach oświaty czy kultury rozsądnych, alternatywnych możliwości. Niemniej, także częste zmiany na stanowisku wójta czy burmistrza nie służyłyby stabilności gminy, jej ciągłości instytucjonalnej, polityce inwestycyjnej.

Ograniczenia liczby kadencji piastuna organu wykonawczego, wprowadzone ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r., nie stanowią w przekonaniu autora nadmiernej ingerencji w prawa polityczne mieszkańców gminy ani kandydujących na urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, nie blokują też dostępu do służby publicznej. Nawet jeśli omawiana zmiana była wprowadzona dla zwiększenia „stanu posiadania” we władzach gminnych rządzących ówczynie partii Zjednoczonej Prawicy, to stały za nią pewne argumenty merytoryczne.

¹⁵ Na temat wielości nieraz przeciwstawnych wyników w badaniach socjologicznych zob. J. Krukowska, *Staż burmistrza na stanowisku a jego poglądy na zarządzanie gminą*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, s. 24-38.

W polskim ustroju samorządu terytorialnego gmina nie może być zarządzana wyłącznie jednoosobowo ani wyłącznie kolegialnie. Ustawodawca powinien najpierw dopracować odpowiednie proporcje między decyzywnością wójta a decyzywnością rady¹⁶, dokonując być może pewnych przesunięć kompetencyjnych a dopiero później zmieniać zasady kadencyjności. Co więcej, zasadne byłoby prowadzenie równoległe pewnych działań sprzyjających aktywizacji społeczności lokalnych, w szczególności przez proaktywne zmiany w edukacji publicznej, ułatwienia działalności stowarzyszeń i innych organizacji (m.in. ograniczenie licznych obowiązków sprawozdawczych), funkcjonowania mediów rzeczywiście lokalnych, niezależnych od wielkiego kapitału i władzy samorządowej. Nie należy całkowicie odrzucać limitu kadencji, może i limitu wieku ubiegających się o urząd; takie zmiany przypominają leczenie objawowe, a nie holistyczne, uwzględniające całościową naturę mechanizmów władzy.

Bibliografia

- Dolnicki B., *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, (w:) „20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy”, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.), Lublin 2012.
- Głogowska B., *Republika Federalna Niemiec*, (w:) „Samorząd terytorialny państw europejskich”, S. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
- Kisielewicz A., Zbieranek J., *Art. 11*, (w:) K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, „Kodeks wyborczy. Komentarz”, wyd. II, Warszawa 2018.
- Krukowska J., *Staż burmistrza na stanowisku a jego poglądy na zarządzanie gminą*, „Samorząd Terytorialny”, 2018, nr 7-8.
- Mażewski L., *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2019.
- Rakowska-Trela A., *Art. 11*, (w:) K. Składowski, A. Rakowska-Trela, „Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018”, Warszawa 2018.

¹⁶ B. Dolnicki, *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, (w:) „20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy”, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.), Lublin 2012, s. 67-68.

- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Tuleja P., *Uwagi do art. 60*, (w:) „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, wyd. II, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023.
- Wojnicki J. (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014.
- Wrzałik M., *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Polskie Studia Politologiczne”, Athenaeum, nr 58/2018.

Biogram

Michał Bartoszewicz – konstytucjonalista, doktor habilitowany, zatrudniony na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie na stanowisku profesora. Autor monografii „Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, „Język polski i jego ochrona prawna w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017 i uwag do niektórych przepisów Konstytucji RP „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, M. Haczkowska red., Wyd. LexisNexis, Warszawa 2014 oraz kilkudziesięciu innych publikacji w tym artykułów i rozdziałów w monografiach. Podejmuje zagadnienia związane między innymi z prawami człowieka, zwłaszcza prawami politycznymi i prawem wyborczym, ochroną języka polskiego i językowych aspektów tworzenia prawa. Radca prawny, nie wykonuje zawodu.

Ewa Tuora-Schwierskott

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa

ORCID: 0000-0003-0926-2173

Specyfika wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec – postulaty wobec polskiego prawa wyborczego w wyborach samorządowych

Abstrakt. Wybory samorządowe w Bawarii przebiegają nieco inaczej aniżeli w polskim systemie prawnym. Wyborcy mogą głosować korespondencyjnie na trzy tygodnie przed właściwymi wyborami przy urnie przygotowanej w urzędzie gminy, mogą także swój pakiet wyborczy dostarczyć do skrzynki pocztowej zamontowanej na budynku urzędu gminy lub skorzystać z usługi pocztowej. Wyborcy przysługuje tyle głosów, ile jest radnych w jego gminie. Głosy są liczone przy pomocy urządzenia do skanowania kodów kreskowych, albowiem każde nazwisko kandydata jest uzupełnione na karcie wyborczej kodem kreskowym. Wybory komunalne odbywają się w marcu, natomiast decyzję o konkretnym dniu wyborów podejmuje rząd Bawarii na sześć miesięcy przed wyborami. Zgodnie z bawarskim prawem wyborczym, nie istnieje inna możliwość daty organizacji wyborów samorządowych. Przed wyborami odbywają się prawyборы w poszczególnych ugrupowaniach politycznych na odpowiednim poziomie organizacyjnym. W wyborach samorządowych odbywa się to na zebraniach kół terytorialnych partii politycznych lub komitetów społecznych, które w głosowaniu tajnym decydują, jacy pretendenci znajdą się na odpowiednich miejscach listy wyborczej.

Słowa kluczowe: wybory samorządowe w Bawarii, wybory do rad gminy, wybory korespondencyjne, czynne prawo wyborcze od 16. roku życia, kumulacja i rozdzielanie głosu wyborcy, prawyборы wewnątrz partii

The local elections in the Federal Republic of Germany – postulates regarding the polish electoral law in local elections

Abstract. Local elections in Bavaria are conducted slightly differently than in the Polish legal system. Voters can vote by mail three weeks before the actual election at the ballot box arranged in the commune office, they can also deliver their electoral package to the mailbox arranged on the municipal office building or use the postal service. A voter is entitled to as many votes as there are councillors in his commune. Votes are counted using a barcode scanning device, because each candidate's name is filled in with a barcode on the ballot paper. Municipal elections are held in March, while the decision on a specific election day is made by the Bavarian government six months before the election. According to Bavarian electoral law, there is no other way to date the local elections. Before the elections, primaries are held in individual political groups at the appropriate organizational level. In local elections, this takes place at meetings of territorial circles of political parties or social committees, which decide in a secret ballot which candidates will be on the appropriate places on the electoral list.

Keywords: local elections in Bavaria, elections to municipal councils, postal elections, voting rights from the age of 16, accumulation and distribution of voters' votes, primaries within the party

Wstęp

Podstawowymi normami prawnymi, dotyczącymi przeprowadzenia wyborów, są normy prawne Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec – art. 20 ust. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej stanowi: „cała władza zwierzchnia pochodzi od narodu”. Władza państwowa wymaga legitymacji demokratycznej od narodu jako nieprzerwanego ciągu procesów demokratycznych, natomiast art. 20 ust. 2 zdanie 3 Ustawy Zasadniczej „naród sprawuje władzę przez wybory i głosowania oraz przez uprawnione organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej”.

Należy także wspomnieć o postanowieniu art. 28 ustęp 2 Ustawy Zasadniczej, który mówi, że „gminom zapewnia się prawo regulowania wszystkich spraw wspólnoty miejscowej w ramach ustawy i na włas-

ną odpowiedzialność. Także związki gmin posiadają w ramach zadań ustawowych prawo do samorządu na podstawie ustawy¹.

Każdy z landów posiada swoje odrębne ustawodawstwo dotyczące wyborów komunalnych². Jest to ustawodawstwo dotyczące wyborów do władz samorządowych w gminach (*Gemeinde*), do władz w powiatach (*Landkreise*) oraz do parlamentów w landach (*Landtag*). Jest to zatem 16 odrębnych uregulowań prawnych, dotyczących trzech rodzajów wyborów, czyli znaczna liczba aktów prawnych. Ustawodawstwo to znajduje swoje potwierdzenie w regulacjach prawnych konstytucji poszczególnych landów³.

Na przykład w Bawarii przebieg wyborów samorządowych reguluje Ordynacja wyborcza dotycząca wyborów samorządowych z dnia 7 listopada 2006 roku – *Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen*⁴.

Prawybory

Doktryna prawa w Republice Federalnej Niemiec reprezentuje pogląd, że układanie list wyborczych wynika z konstytucyjnej zasady

¹ K.H. Seifert, *Bundeswahlrecht. Wahlrechtsartikel des Grundgesetzes, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung und wahlrechtliche Nebengesetze*, Vahlen, München 1976 (3. Aufl.), s. 18; W. Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz, unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften*, Heymann, Köln 2002 (7. Aufl.), s. 12.

² <http://www.wahlrecht.de/gesetze.htm#bw-kw> (pobrano: 9.10.2018 r.).

³ E. Tuora-Schwierskott, *Aspekty konstytucyjne wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec* (w:) „Prawo samorządu terytorialnego”, A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiwicz (red.), *Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, Uniwersytet Zielonogórski, 2019, s. 221-232; E. Tuora-Schwierskott, *System wyborczy do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec. Połączenie systemu wyborów jednomandatowych z systemem wyborów proporcjonalnych*, (w:) „Aktualne problemy prawa wyborczego”, B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz (red.), *Zielona Góra* 2015, s. 409.

⁴ *Gemeinde- und Landkreiswahlordnung – GLKrWO*) vom 7. November 2006 (GVBl. S. 852) BayRS 2021-1/2-1-I.

równości, tajności oraz powszechności wyborów. Z postanowienia art. 38 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec wynika konieczność wyłonienia kandydatów na listy do wyborów samorządowych, do landtagów i do Bundestagu w głosowaniu na odpowiednich zgromadzeniach partyjnych⁵, czyli w prawyborach⁶. Doktryna prawa uznaje, że wynika to bezpośrednio z postanowienia Ustawy Zasadniczej: „Członkowie niemieckiego Bundestagu wybierani są w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, wolnym, równym i tajnym. Są oni przedstawicielami całego narodu, niezwiązanymi rozkazami i instrukcjami i podporządkowanymi jedynie swemu sumieniu. Uprawnionym do głosowania jest każdy, kto ukończył osiemnaście lat. Wybrany może zostać każdy, kto osiągnął pełnoletność”⁷.

Taki pogląd prawny wynika także z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Demokratyczny proces wyborczy to nie tylko udział w wyborach, ale także ustalanie list kandydatów. Udział w wyborach to nie tylko prawo wyboru, ale także prawo do zgłaszania kandydatów, których obejmuje prawo do udziału w wyborach. Innymi słowy, są to „cechy” terminu wyborów w znaczeniu § 21 ust. 1 Kodeksu wyborczego (BWG)⁸, który dotyczy propozycji wyborów okręgowych, ale także § 27 ust. 5 Kodeksu wyborczego (BWG) dotyczącego list do Bundestagu⁹.

⁵ W. Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts*, 7. Auflage 2002, § 21 nr brzeg. 4.

⁶ Wissenschaftsdienste des Bundestages, Aufstellung von Listenkandidaten einer Partei – Ausarbeitung – 2008 Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 404/08, s. 3-4, Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts*, 7. Auflage 2002, § 21 nr brzeg. 4.

⁷ W. Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts*, 7. Auflage 2002, § 21 nr brzeg. 4., Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 zmieniona ostatnio w dniu 19 grudnia 2022 (BGBl. I S. 2478), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, (BGBl. I S. 2478), https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_38.html (pobrano: 5.03.2024 r.), „(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt“.

⁸ BVerfGG 41, 399 (417); 47, 253 (282); 89, 243, 251).

⁹ W prawie polskim odnośnie do wyborów parlamentarnych zasada ta została wyrażona w art. 96 ust. 2 i 97 ust. 2 Konstytucji RP (art. 96 ust. 2 „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne i odbywają się

Wybory są wolne, gdy państwo nie wpływa na decyzję wyborcy¹⁰. Dotyczy to także biernego prawa wyborczego i możliwości zgłaszania kandydatur. Dlatego tak istotna jest rola prawyborów w poszczególnych partiach. Wprowadzenie obowiązku wyborczego, zdaniem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, nie wpływałoby na wolność wyborów¹¹. Rząd niemiecki jest zobowiązany do ścisłego przestrzegania neutralności wyborczej podczas kampanii wyborczej¹².

Zgłaszanie kandydatów na listy wyborcze musi odbywać się w głosowaniu tajnym. Ustanowienie listy kandydatów regulują Kodeks wyborczy (BWG)¹³, Ustawa o partiach politycznych (Partiengesetz)¹⁴ i statuty poszczególnych partii politycznych. Zgłaszanie kandydatów i układanie list z ich nazwiskami odbywa się na zgromadzeniu przedstawicielskim partii politycznej. Zgromadzenie przedstawicielskie, mające na celu wybór kandydata z okręgu wyborczego, to zebranie członków partii, którzy w chwili spotkania są uprawnieni do głosowania w okręgu wyborczym. W zgromadzeniu przedstawicielskim mogą uczestniczyć członkowie partii wybierający kandydatów oraz potencjalni kandydaci na listy wyborcze.

Za zgłaszanie kandydatów do wyborów samorządowych na swoim terenie odpowiedzialne są koła terytorialne w partiach po-

w głosowaniu tajnym” oraz art. 97 ust. 2 „Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”). Oznacza to, że także wybór kandydatów powinien następować w sposób demokratyczny, zgodny z zasadami powszechności, równości i tajności.

¹⁰ Bundeswahlleiter, <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlrechtsgrundsaeetze.html> (pobrano: 18.03.2024 r.).

¹¹ Orzeczenie Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 2, BvC 1/07 z 3 lipca 2008.

¹² Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*. 4. Aufl., Leske und Budrich, Opladen 2004, s. 36 i nast.

¹³ Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), die zuletzt durch Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/BJNR017690985.html (pobrano: 12.05.2024 r.).

¹⁴ § 17 Ustawy o partiach politycznych, Gesetz über die politischen Parteien (Partiengesetz), arteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html> (pobrano: 12.05.2024 r.).

litycznych. Koła terytorialne podejmują uchwałę o kształcie listy kandydatów do rady gminy na partyjnym zebraniu gminnym (gminnym zebraniu przedstawicielskim). Wybór odbywa się każdorazowo przez głosowanie tajne i równe, po uprzednim przedstawieniu kandydatów.

W wyborach do rad gmin i miast uczestniczą wszyscy członkowie kół terytorialnych, natomiast w wyborach do powiatów (Landkreis), landtagów i Bundestagu koła terytorialne delegują po dwóch delegatów na zebranie przedstawicielskie odpowiedniego stopnia.

W przypadku obywatelskich komitetów wyborczych, kandydujących do wyborów samorządowych, listy kandydatów do rad miasta i gminy są układane na zebraniu, stanowią komitet popierający tę listę (zebranie przedstawicielskie obywatelskiego komitetu wyborczego). Kandydaci i delegaci na zgromadzenie przedstawicielskie są wybierani w głosowaniu tajnym.

Prawo do głosowania mają wyłącznie ci, którzy w dniu odbycia zebrania przedstawicielskiego są uprawnieni do głosowania w okręgu wyborczym. Każdemu uczestnikowi zgromadzenia przedstawicielskiego, któremu przysługuje prawo głosu, przysługuje możliwość zgłaszania propozycji kandydatów, którzy mogą również zgłaszać się sami i muszą mieć możliwość przedstawienia siebie i swojego programu na zgromadzeniu przedstawicielskim w rozsądnym czasie.

Wielkość okręgów wyborczych a równość wyborów

Według orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w wyborach bezpośrednich szczególną uwagę należy zwrócić na wielkość okręgów wyborczych, gdzie liczba głosujących powinna być równa. Niemcy zostały podzielone na podstawie § 24 Ustawy o zmianie ustawy o federalnej ustawie o wyborach parlamentarnych¹⁵ na 299 ob-

¹⁵ Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, <https://dip.bundestag.de/vorgang/vierundzwanzigstes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-bundeswahlgesetzes/261890?f.deskriptor=Wahlkreis&rows=25&pos=16> (po-brano: 21.03.2024 r.).

wodów wyborczych¹⁶, na potrzeby wyborów parlamentarnych. Obwody wyborcze muszą być tak podzielone, aby liczba ludności je obejmująca odpowiadała średniej liczbie ludności w poszczególnych landach i nie odbiegała statystycznie o więcej ani o mniej niż 15% od tej liczby¹⁷. Obwody wyborcze dzielone są na okręgi wyborcze, z których każdy nie może obejmować więcej aniżeli 2500 wyborców¹⁸.

Zasady i przymiotniki wyborcze

Wybory komunalne w Bawarii są organizowane na podstawie Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych z dnia 7 listopada 2006 roku¹⁹. Ordynacja ta stanowi, że wybory muszą odbywać się w marcu, co sześć lat. Wybierani są burmistrzowie, radni, radni powiatowi oraz posłowie do Landtagu w Monachium w 2056 gminach i 71 powiatach²⁰.

Zgodnie z postanowieniami art. 28 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, wybory muszą być powszechne, bezpośrednie, wolne, równe i tajne, czyli są to wybory pięcioprzymiotnikowe²¹. Zgodnie z konsty-

¹⁶ Informationen des Bundeswahlleiters, <https://www.bundeswahlleiter.in.de/bundestagswahlen/2021/wahlkreiseinteilung.html> (pobrano: 21.03.2024 r.).

¹⁷ § 3 ust. 1 zdanie 1 pkt 2, 3, 5 Ustawa o wyborach do Bundestagu, Bundeswahlgesetz.

¹⁸ § 12, 13 Ustawy o wyborach do Bundestagu – Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91) geändert worden ist.

¹⁹ Ordynacja wyborcza dotycząca wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen. (Gemeinde – und Landkreiswahlordnung – GLKrWO)* vom 7. November 2006 (GVBl. S. 852) BayRS 2021-1/2-1-I, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWO>true> (pobrano: 18.03.2024 r.).

²⁰ https://www.stmi.bayern.de/suv/wahlen/gemeindekreis/index.php#link_1 (pobrano: 12.04.2024 r.).

²¹ Naród musi być reprezentowany przez swoich przedstawicieli w krajach związkowych, okręgach i gminach, która to reprezentacja jest wyłaniana w wyborach ogólnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych, Tłumaczenie za <http://www.de-iure-pl.org/Verfassung.n9.de.html> (pobrano: 29.09.2018 r.).

tucjami wszystkich landów oraz prawem wyborczym w landach, wybory są proporcjonalne²².

Prawo wyborcze w poszczególnych landach jest uregulowane odrębnie i niektóre z tych regulacji są dość skomplikowane. W niektórych landach – przykładowo w Bawarii – obywatel głosujący w wyborach do gmin udziela tylu głosów, ile osób należy obsadzić w radzie gminy. Jest to od 12 do 80 głosów. Przykładowo rada gminna miasta Monachium liczy 80 radnych²³, zatem obywatel ma 80 głosów. Ich liczba wynika z ustawy o porządku gminnym (*Gemeindeordnung*)²⁴.

Obywatel swoje głosy może oddać na jedną partię polityczną, może także rozdzielić swoje głosy oddając maksymalnie po trzy na poszczególnych kandydatów z różnych opcji politycznych. Istnieje także trzecia możliwość – obywatel może oddać po trzy głosy na kilku kandydatów z różnych opcji politycznych, a pozostałe głosy oddać na jedną z kandydujących partii politycznych²⁵. System ten doskonale sprawdza się w praktyce, albowiem obywatel głosuje na osoby, które uznał za najbardziej zaangażowane w sprawy społeczności lokalnej, niezależnie od ich opcji politycznych. Praktyka potwierdza, że jest to rodzaj wyboru związanego z konkretną osobą kandydata i jego działalnością a mniej wybór partyjno-polityczny.

Partia lub grupy wyborców mogą także ustalić wspólną listę kandydatów do wyborów komunalnych²⁶. Zgłasza się do nich tylu kandydatów, ile jest miejsc w radzie gminy. Jest to liczba od 12 do 50, w zależności od wielkości gminy. Wyjątkiem są większe miasta, np. w Bawarii w radzie miasta Monachium zasiada 80 radnych, a w radzie miasta Norymbergi 70 radnych.

²² Prof. Dr. Dr. R. Hofmann, *Verfassungsrecht I*, https://www.jura.uni-frankfurt.de/50079629/_-13-Staatsorganisationsrecht.pdf (pobrano: 10.05.2024 r.).

²³ Art. 31 ust. 2 *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)*, ostatnia zmiana z dnia 24.07.2012 r.

²⁴ Ibidem.

²⁵ E. Tuora-Schwierskott, *Komunalne prawo wyborcze w landach niemieckich na przykładzie Bawarii*, (w:) „Prawo i administracja dla regionu. Zagadnienia prawnofinansowe, prawnokarne oraz administracji innych państw”, P. Borszowski, P. Szymaniec, T. Moskal (red.), M. Popławski (rec.), 2015, s. 168.

²⁶ 26 GLKrWG.

Tabela 1. Liczba radnych w zależności od liczby osób zamieszkujących gminy w Bawarii

od	1.000	do	2.000	mieszkańców	12,
od	2.000	do	3.000	mieszkańców	14,
od	3.000	do	5.000	mieszkańców	16,
od	5.000	do	10.000	mieszkańców	20,
od	10.000	do	20.000	mieszkańców	24,
od	20.000	do	30.000	mieszkańców	30,
od	30.000	do	50.000	mieszkańców	40,
od	50.000	do	100.000	mieszkańców	44,
od	100.000	do	200.000	mieszkańców	50,
od	200.000	do	500.000	mieszkańców	60 radnych.

Źródło: Art. 31 ust. 2 *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)*, ostatnia zmiana z dnia 24.07.2012 r.

Zgłoszona lista kandydatów musi posiadać nazwę partii lub grupy wyborców, która tę listę zgłosiła²⁷.

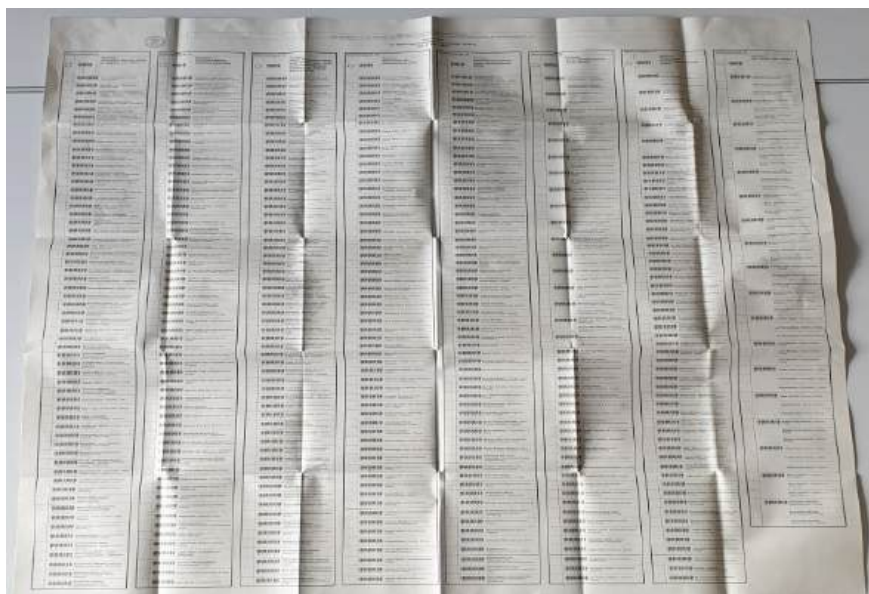
Na liście wyborczej umieszczane są następujące dane dotyczące kandydata: jego imię i nazwisko, wiek, płeć, zawód, tytuły akademickie oraz sprawowane funkcje honorowe na rzecz gminy²⁸. Praktyka pokazuje, że aczkolwiek nie wszystkie z tych danych są konieczne, to przykładowo posiadane tytuły akademickie czy honorowe wpływają na wyborcę²⁹.

Liczenie głosów odbywa się przez skanowanie kodów kreskowych umieszczonych przy nazwisku każdego z kandydatów. Ma to miejsce w komisji wyborczej w grupach dwuosobowych, gdzie jedna osoba skanuje głos a druga kontroluje poprawność tej czynności.

²⁷ Dokumenty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Bawarii odnośnie do kandydatów w wyborach komunalnych odbywających się dnia 16 marca 2014 r., *Hinweise für die Bewerberaufstellung zur Wahl des Stadtrats, des Oberbürgermeisters und der Bezirksausschüsse in der Landeshauptstadt München am 16. März 2014*, Stand: 30.09.2023, s. 7.

²⁸ § 43 Nr. 4 GLKrWO.

²⁹ Z wyników wyborów wynika, że osoby dotychczas sprawujące funkcje na rzecz gminy oraz posiadające tytuły akademickie uzyskują większą akceptację u wyborców.



Zdjęcie 1. Przykład karty do głosowania wraz z kodami kreskowymi

Źródło: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/musterstimmzettel-fuer-die-kommunalwahl>

Miejsce wyborów

W 2014 roku została wprowadzona istotna zmiana dotycząca wymogu zamieszkania w okręgu wyborczym. Niemieckie prawo meldunkowe przewiduje możliwość tzw. głównego (*Hauptwohnsitz*) oraz drugiego miejsca zamieszkania (*Zweitwohnsitz*). Do końca roku 2012 obywatel mógł brać udział w głosowaniu jedynie w głównym miejscu zamieszkania. Od stycznia 2014 roku ma prawo głosować tylko w jednym miejscu, ale sam decyduje o tym, które z nich wybierze – główne czy drugie miejsce zamieszkania³⁰. Jest to krok uczyniony w stronę osób,

³⁰ Dokumenty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Bawarii odnośnie do kandydatów w wyborach komunalnych odbywających się dnia 16 marca 2014 r., Hinweise für die Bewerberaufstellung zur Wahl des Stadtrats, des Oberbürgermeisters und der Bezirksausschüsse in der Landeshauptstadt München am 16. März 2014, Stand: 30.09.2013. Art. 1 ust. 3 – Der Aufenthalt mit dem Schwerpunkt der Lebensbeziehungen wird dort vermutet, wo die Person gemeldet ist.

które pracują lub studiują w jednej miejscowości a pochodzą z innej i nie chcą się z niej na stałe wymeldować. Niemiecki system prawny nie zna możliwości głosowania w placówkach dyplomatycznych.

Wybory korespondencyjne

Pierwszym etapem jest wysyłka tzw. Wahlschein, czyli zaświadczenia uprawniającego do głosowania. Jest to zawiadomienie o planowanym głosowaniu a jednocześnie upoważnienie do tego, aby obywatel mógł zagłosować. W trakcie tej czynności przedstawiane jest zaświadczenie uprawniające do głosowania oraz dowód tożsamości. System ten jest wspólny dla wszystkich europejskich krajów niemieckojęzycznych: Wahlschein (Niemcy), Wahlkarte (Austria), Stimmausweis albo Stimmrechtsausweis (Szwajcaria).



Zdjęcie 2. Zaświadczenia uprawniające do głosowania

Źródło: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/musterstimmzettel-fuer-die-kommunalwahl>

Ist eine Person in mehreren Gemeinden gemeldet, wird dieser Aufenthalt dort vermutet, wo sie mit der Hauptwohnung gemeldet ist.

Zaświadczenia uprawniające do głosowania są wydawane dla osób, które w dniu wyborów głosują w innym miejscu oraz dla osób głosujących korespondencyjnie. Za organizację wyborów korespondencyjnych odpowiedzialny jest urząd gminy, który powołuje komisje wyborcze³¹. Gmina ponosi odpowiedzialność za stworzenie list uprawnionych do głosowania w okręgach wyborczych³².

Zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania otrzymuje się w urzędzie gminnym w miejscu zamieszkania. Wniosek taki można złożyć ustnie na miejscu w gminie, pisemnie lub za pomocą formularza internetowego. W przypadku składania ustnego wniosku o kartę do głosowania bez korzystania z formularza, należy przedłożyć dokument tożsamości ze zdjęciem (np. dowód osobisty, paszport). Taki wniosek można złożyć także w imieniu innej osoby: w takim przypadku należy przedstawić pisemne upoważnienie do złożenia wniosku i zaświadczenie do uprawnienia do głosowania³³. Wniosek o wydanie zaświadczenia o uprawnieniu do głosowania należy złożyć najpóźniej do godziny 15:00 w dniu poprzedzającym wybory. Osoby niepełnosprawne, które nie mogą udać się do lokalu wyborczego bez pomocy osób trzecich, mogą złożyć wniosek i otrzymać zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania jeszcze w dniu wyborów, do godz. 15.00³⁴.

Aby uzyskać zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania należy być uprawnionym do głosowania w danych wyborach, być wpisanym do spisu wyborców (w przypadku wyjątkowych sytuacji należy skontaktować się bezpośrednio z gminą) oraz należy złożyć wniosek do właściwej gminy o wydanie takiego zaświadczenia do głosowania, przy czym nie jest konieczne uzasadnienie takiego wniosku³⁵.

³¹ § 5 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen.

³² § 14 ust. 1 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen.

³³ § 15 ust. 1 oraz § 23 ust. 1-3 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen.

³⁴ § 23 ust. 3 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen.

³⁵ Oficjalny portal Landu Bawaria, <https://www.bayernportal.de/dokumente/leistungen/030642652518?localize=false> (pobrano:18.03.2024 r.).

Za organizację wyborów korespondencyjnych odpowiedzialny jest urząd gminy, który powołuje komisje wyborcze³⁶. Gmina ponosi odpowiedzialność za stworzenie list uprawnionych do głosowania w okręgach wyborczych³⁷.

Zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania obywatel otrzymuje w urzędzie gminnym miejsca. Na wniosek obywatela gmina może wysyłać takie zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania każdemu wyborcy uprawnionemu do głosowania w danych wyborach, jeżeli widnieje on w spisie wyborców danej gminy³⁸.

W spisie wyborców należy umieścić nazwiska wszystkich osób, które na 35. dzień przed dniem wyborów (dzień ostateczny) wykazują swój punkt życiowych interesów w tej gminie: muszą oni zostać dodani do spisu wyborców³⁹. Wniosek o wydanie zaświadczenia o uprawnieniu do głosowania można złożyć najpóźniej 21 dni przed planowanym dniem głosowania.

Nie później niż 24 dni przed dniem wyborów gmina przedstawia następujące komunikaty:

- informację przez kogo, w jakim celu i na jakich warunkach, gdzie, jak długo i w jakich godzinach będzie można przeglądać spis wyborców oraz czy miejsce wglądu jest dostępne bez barier dla osób niepełnosprawnych;
- informację o możliwości złożenia skargi do gminy w formie ustnej lub pisemnej w terminie kontroli w zakresie prawidłowości lub kompletności spisu wyborców;
- informację czy uprawnieni wyborcy, wpisani do spisu wyborców, otrzymali zawiadomienie o wyborach najpóźniej na 21 dni przed dniem wyborów;
- informację gdzie, w jakim czasie i na jakich warunkach można składać wnioski o karty do głosowania;

³⁶ § 5 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen*.

³⁷ § 14 ust. 1 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen*.

³⁸ Oficjalny portal Landu Bawaria, <https://www.bayernportal.de/dokumente/leistung/030642652518?localize=false> (pobrano: 18.03.2024 r.).

³⁹ § 15 ust. 1 oraz § 23 ust. 1-3 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen*.

- instruktaż jak głosować korespondencyjnie⁴⁰.

Zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania oraz dokumenty, które należy dołączyć do głosowania korespondencyjnego zostają przesłane osobie uprawnionej do głosowania na koszt gminy. Zaświadczenie oraz dokumenty do głosowania korespondencyjnego mogą być wręczone głosującemu osobiście przez urzędnika gminy w urzędzie gminy⁴¹.

Gmina jest wyłącznym dysponentem danych osobowych wyborców, natomiast poczta służy tu jedynie jako pośrednik, który przyjmuje przesyłki do wysłania ich w imieniu gminy. Gmina zawiera z pocztą umowę na zryczałtowane koszty przesyłki.

Prawo wyborów od 16. roku życia

W Republice Federalnej Niemiec od dawna toczy się dyskusja na temat wieku uprawnionych do głosowania. Jedynie w landach Bawaria, Saksonia, Saara, Hesja i Nadrenia-Palatynat utrzymało się prawo do czynnego prawa wyborczego od 18. roku życia – w pozostałych landach młodzież od 16. roku życia głosuje nie tylko w wyborach samorządowych, ale częściowo także w wyborach do landtagów. Przyznanie młodzieży prawa do głosowania było poprzedzone długą dyskusją publiczną, jest wprowadzane w wielu państwach demokracji zachodnich a wynika z założenia, że młodzież ma prawo do udziału w życiu politycznym. Konwencja ONZ o prawach dziecka stanowi, że dzieci mogą łączyć się i zgromadzać w sposób pokojowy⁴². Obecny stan rzeczy przedstawia następująca grafika⁴³.

⁴⁰ § 17 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen*.

⁴¹ § 27 ust. 1 Ordynacji wyborczej dotyczącej wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen*.

⁴² Art. 15 Konwencji o prawach dziecka, <https://www.gov.pl/web/rodzina/konwencja-o-prawach-dziecka> (pobrano: 12.05.2024 r.); <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911200526/O/D19910526.pdf> (pobrano: 12.05.2024 r.).

⁴³ <https://jugend-waehlt.del> (pobrano: 12.05.2024 r.).



Grafika 1. mapa Republiki Federalnej Niemiec, kolorem zielonym zaznaczono landy, gdzie młodzież może głosować w wyborach komunalnych oraz do Landtagu, kolorem pomarańczowym, gdzie młodzież może głosować tylko w wyborach komunalnych, a kolorem czerwonym, gdzie takie głosowanie nie jest przewidziane prawem.

Źródło: <https://jugend-waehl.de/>.

Podsumowanie – postulaty dla polskiego ustawodawcy

Prawo wyborcze w wyborach samorządowych Republiki Federalnej Niemiec zawiera rozwiązania przyczyniające się do demokratyzacji życia publicznego i wzmacniania procesów demokratyzacji w samorządzie. Do tych procesów należy zaliczyć obowiązek przeprowadzenia prawyborów, możliwość głosowania korespondencyjnego oraz przyznanie wyborcy takiej liczby głosów, ilu jest radnych w radzie miasta czy gminy. Do procesów demokratyzacji przyczynia się także przyznanie młodzieży od 16. roku życia czynnego prawa wyborczego.

Zgodnie z polskim prawem, listy kandydatów układane są w wewnętrznym postępowaniu partyjnym, co sprządza się do tego, że pojedyncze osoby układają te listy w zaciszu swoich gabinetów. Prowadzi to do częstych nieporozumień i wewnętrznego niezadowolenia członków partii a także lokalnej społeczności. Ponadto nie odpowiada zasadom wyborczym, takim jak równość i powszechność głosowania. Tym samym powstaje pytanie o zachowanie zasad praworządności w polskim prawie wyborczym.

Dlatego też proponowane zmiany powinny iść w kierunku układania list na zebraniach partii politycznych na odpowiednim szczeblu terytorialnym. Prawyборы w Republice Federalnej Niemiec odbywają się: na konwencjach kół terytorialnych (czyli według przynależności członka partii) partii politycznych w przypadku wyborów do rad miast i gmin; oraz przez delegatów na konwencjach powiatowych i landowych w przypadku wyborów do rad powiatu (Landkreis), Landtagów oraz do Bundestagu. Delegaci na konwencje powiatowe i landowe są wybierani w swoich kołach terytorialnych w wyborach tajnych.

Głosowanie korespondencyjne jest bardzo ważne, albowiem niemieckie prawo wyborcze nie zna głosowania w placówkach dyplomatycznych. Wyborca już 21 dni przed wyborami (albo na dwa tygodnie w przypadku drugiej tury wyborów) może zagłosować przez oddanie swojego głosu przy urnie wyborczej przygotowanej w urzędzie gminy, wrzucając swój pakiet wyborczy do skrzynki, lub wysyłając go pocztą. Dysponentem danych osobowych wyborcy jest jedynie gmina, która

zawiera umowę z pocztą niemiecką (Deutsche Post) na ryczałtową wysyłkę pakietów do głosowania.

Należy stwierdzić, że organizacja głosowania korespondencyjnego w Republice Federalnej Niemiec przyczynia się do wyższej frekwencji wyborczej, podobnie jak przyznanie prawa wyborczego osobom, które ukończyły 16. rok życia. Niezwykle ważne dla zasad tajności i powszechności wyborów jest przeprowadzanie prawyborów.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- Hofmann R., *Verfassungsrecht I*, 2018.
- Nohlen D., *Wahlrecht und Parteiensystem*. 4. Aufl., Leske und Budrich, Opladen 2004.
- Schreiber W., *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz, unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften*, Heymann, Köln 2002 (7. Aufl.).
- Schreiber W., *Handbuch des Wahlrechts*, 7. Auflage 2002.
- Seifert K.H., *Bundeswahlrecht. Wahlrechtsartikel des Grundgesetzes, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung und wahlrechtliche Nebengesetze*, Vahlen, München 1976 (3. Aufl.), s. 18.
- Tuora-Schwierskott E., *Aspekty konstytucyjne wyborów samorządowych w Republice Federalnej Niemiec*, (w:) „Prawo samorządu terytorialnego”, A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiewicz (red.), Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego, Uniwersytet Zielonogórski, 2019.
- Tuora-Schwierskott E., *Komunalne prawo wyborcze w landach niemieckich na przykładzie Bawarii*, (w:) „Prawo i administracja dla regionu. Zagadnienia prawnofinansowe, prawnokarne oraz administracji innych państw”, P. Borszowski, P. Szymaniec, T. Moskal (red.), M. Popławski (rec), 2015.
- Tuora-Schwierskott E., *System wyborczy do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec. Połączenie systemu wyborów jednomandatowych z systemem wyborów proporcjonalnych*, (w:) „Aktualne problemy prawa wyborczego”, B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), Zielona Góra 2015.

Akty prawne

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 zmieniona ostatnio w dniu 19 grudnia 2022 (BGBl. I S. 2478), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, (BGBl. I S. 2478).

Kodeks wyborczy Republiki Federalnej Niemiec – Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), die zuletzt durch Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

Ustawa o partiach politycznych, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), arteinengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149).

Ustawa o wyborach do Bundestagu – Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91) geändert worden ist.

Ordynacja wyborcza dotycząca wyborów samorządowych, *Wahlordnung für die Gemeinde – und die Landkreiswahlen. (Gemeinde – und Landkreiswahlordnung – GLKrWO)* vom 7. November 2006 (GVBl. S. 852) BayRS 2021-1/2-1-I. *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)*.

Konwencja ONZ o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.

Wyroki sądowe

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego BVerfGG 41, 399 (417); 47, 253 (282); 89, 243, 251).

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego sygnatura akt BVerfGE 2, BvC 1/07 z 3 lipca 2008.

Analizy i opinie

Dokumenty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Bawarii odnośnie do kandydatów w wyborach komunalnych odbywających się dnia 16 marca 2014 r., *Hinweise für die Bewerberaufstellung zur Wahl des Stadtrats, des Oberbürgermeisters und der Bezirksausschüsse in der Landeshauptstadt München am 16. März 2014*, Stand: 30.09.2023.

Varia

<https://www.gov.pl/web/rodzina/konwencja-o-prawach-dziecka>
<https://jugend-waehlt.de/>
<http://www.wahlrecht.de/gesetze.htm#bw-kw>
<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWO>true>
https://www.stmi.bayern.de/suv/wahlen/gemhttps://www.politische-bildung-brandenburger.de/themen/musterstimmzettel-fuer-die-kommunalwahleindekreis/index.php#link_1
<http://www.de-iure-pl.org/Verfassung.n9.de.html>
https://www.jura.uni-frankfurt.de/50079629/_-13-Staatsorganisationsrecht.pdf
(pobrano 10.10.2018 r.).
<https://www.bayernportal.de/dokumente/leistung/030642652518?localize=false>,
<https://www.gov.pl/web/rodzina/konwencja-o-prawach-dziecka>
<https://jugend-waehlt.de/>
https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/BJNR017690985.html
https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_38.html
<https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911200526/O/D19910526.pdf>
<https://dip.bundestag.de/vorgang/vierundzwanzigstes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-bundeswahlgesetzes/261890?f.deskriptor=Wahlkreis&rows=25&pos=16>
<http://www.de-iure-pl.org/Verfassung.n9.de.html>
https://www.jura.uni-frankfurt.de/50079629/_-13-Staatsorganisationsrecht.pdf

Biogram

Ewa Tuora-Schwiarskott – absolwentka Wydziału Prawa na Uniwersytecie Wrocławskim oraz studiów doktoranckich na Uniwersytecie w Ratyźbonie. Jest prezesem Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Prawników (DPJV) z siedzibą w Berlinie. Doktor hab. profesor uczelni Collegium Witelona Uczelnia Państwowa. Autorka ponad 130 publikacji naukowych, w tym niemieckojęzycznych, 6 podręczników do nauki języka niemieckiego prawniczego oraz ok. 30 książek zawierających tłumaczenia aktów prawnych niemieckich i polskich w tym tłumaczenie niemieckiego kodeksu cywilnego *BGB*, polskiego

i niemieckiego kodeksu karnego itd. Redaktor naczelny Deutsch-Polnische Juristen-Zeitung DPJZ (Niemiecko-Polska Gazeta Prawnicza), znajdujący się na liście ERIH PLUS. Zainteresowania badawcze autorki obejmują wolność sumienia i religii, niemieckie prawo konstytucyjne i administracyjne, prawo europejskie oraz politykę migracyjną.

Joanna Mesjasz

Uniwersytet WSB Merito Poznań

ORCID: 0009-0003-7584-3459

Kluczowe aspekty kształtowania społeczności rezyliентnych

Abstrakt. Celem artykułu jest przyjrzenie się kluczowym aspektom kształtowania rezyliентnych społeczności. Artykuł jest następstwem procesu analitycznego, a także zawiera elementy osobistych narracji, opisujących działania praktyczne, w których autorka uczestniczyła lub obserwowała je bezpośrednio. We wstępie artykułu zdefiniowano pojęcia społeczności i wspólnoty, a także uwarunkowań ich funkcjonowania w otoczeniu naznaczonym niepewnością i nieprzewidywalnością. Kolejno zwrócono uwagę na źródła zapotrzebowania na rezyliencję, prześledzono ewolucję pojęcia, by ostatecznie zastanowić się nad jej znaczeniem. Autorka próbuje rozstrzygnąć jaką nową wartość wnosi rezyliencja dla zwiększania odporności oraz efektywnego radzenia sobie z zagrożeniami i kryzysami. Porównuje dostępne modele rezyliencji społeczności do modeli zarządzania zmianami czy sytuacją kryzysową. W dalszej części autorka przytacza przykłady rezyliентnych zachowań wspólnotowców, ilustrujące korzyści budowania odpornych społeczności dla ich członków, a także dla formowania się efektywnej funkcjonalnej społeczności. Porównując konkretne przykłady i adoptując obecne w literaturze naukowej modele, autorka identyfikuje powtarzające się elementy składowe rezyliентnych wspólnot. Efektem tego procesu są rekomendowane sposoby ich kształtowania, zarówno w wymiarze: definiowania wartości, formowania postaw, nabywania umiejętności jak i tworzenia organizacyjnych warunków, a także społecznej przestrzeni. Na koniec próbuje odnieść się do kryzysu wspólnoty w globalnym społeczeństwie, sytuując rezyliencję w gronie kluczowych kompetencji niezbędnych współczesnemu światu.

Słowa kluczowe: rezyliencja, społeczność, wspólnota działania, odporność wspólnoty, wyzwanie, zaangażowanie

The key aspects of creating resilient communities

Abstract. The aim of this article is a close examination of key competences needed in building resilient communities. The paper is the product of a strict analytical process and includes case studies from the author's experience of working in a community setting. In the introduction, the author proposes definitions of community and collective. Then, outlines the challenges communities face in the unstable and unpredictable modern-day reality. Next, the author discusses the importance of resilience by examining the evolution of the term and its meaning. One of the questions that arise are: what is the new value that resilience brings for increasing the ability to withstand adversity? The author compares different models of community resilience, to the models of crisis and change management. Further in the paper, the author investigates the behaviors of resilient communities, and which can be identified as effective in building resilience. The comparison of the findings and adaptation of adequate models leads the author to forming conclusions and recommendations. Those include defining values, encouraging positive attitudes, learning new skills, and creating well-balanced organizational conditions within the community that enhance communication and exchange of knowledge. Finally, the author addresses the global community crisis, putting resilience in the key competences that are indispensable in the modern world.

Keywords: resilience, community, collective action, community resilience, challenge, engagement

Wstęp

Raport Strategicznego Partnerstwa dla Zdrowia Psychicznego (*Mental Health Strategic Partnership*), ufundowany przez Departament Zdrowia w Wielkiej Brytanii z 2013 roku¹, definiuje rezyliencyjną społeczność jako taką, która pomaga członkom efektywnie stawiać czoła wyzwaniom współczesnego świata i minimalizuje negatywne oddziaływania środowiska. Rezyliencja jest zdolnością adaptowania się do zmieniających się okoliczności i konstruktywnego reagowania na przeciwności losu, podnoszenia się po doświadczeniu, a także doskonalenia i rozwoju.

¹ *Building Resilient Communities: Making every contact count for public mental health*, 2013, <https://www.mentalhealth.org.uk/sites/default/files/2022-09/MHF-building-resilient-communities.pdf> (pobrano: 13.06.2024 r.).

Może dotyczyć: osób, społeczności, systemów, jest w szczególny sposób związana z koncepcją zrównoważonego rozwoju. W niniejszym artykule skoncentrujemy się wyłącznie na kluczowych aspektach kształtowania rezyliencyjnych społeczności, począwszy od analizy wybranych aspektów kontekstu społecznego, poprzez dyskusję wokół znaczenia wspólnot we współczesnym świecie, modelowych ujęć i funkcji rezyliencji, dochodząc do sposobów formowania rezyliencyjnych społeczności, zarówno na poziomie założeń jak i praktycznych rekomendacji.

Świat, w którym żyjemy

Jednym z najważniejszych procesów rozwojowych, który ma wpływ na kształtowanie współczesnego świata, jest globalizacja. Z. Bauman² mówi o globalizacji, że jest nieuniknionym losem, nieodwracalnym procesem, przyczyną zarówno szczęścia jaki i nieszczęścia narodów. Globalizacja oznacza nowy, nieokreślony, trudny do kontroli – autonomiczny porządek świata, pozbawionego centrum i efektywnych instytucji monitorujących. W jakimś sensie, to rodzaj nowoczesnej kolonizacji, w jej efekcie część populacji stała się globalna, ale część utrwaliła swoją lokalność, a to skutkuje piętnem wykluczenia. Brak sieci globalnych instytucji efektywnie sprawujących kontrolę, powoduje, że nikt nie monitoruje ujawniających się nierówności, nie koordynuje mechanizmów integracji społecznej i nie uruchamia programów wsparcia. Globalizacja przynosi nielicznym ogromne bogactwo, najnowsze technologie wspierają operujących kapitałem, ale nie mają wpływu na życie najuboższych, a wręcz paradoksalnie degradują prawie 2/3 ludności Ziemi. Ch. Bollaś pisze, że pojęcie globalizacji było nadużywane i nadmiernie eksploatowane, zwłaszcza w celu wspierania swobodnego przepływu kapitału w świecie, stało się więc czymś na kształt synonimu „nielegalnych ruchów na granicy, a jednocześnie zlepkiem wyobrażeń, który dla każdego znaczy co innego”³. Niewątpliwie kolektywnym

² Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 1998.

³ Ch. Bollaś, *Znaczenie i melancholia. Życie w epoce oszołomienia*, Warszawa 2020, s. 91.

aktem włączającym nas w globalny świat jest korzystanie z Internetu, który jest synonimem globalnej i wirtualnej zarazem społeczności.

Dzięki intensywnemu rozwojowi technologicznemu, budujemy relacje i żyjemy w dwóch światach: realnym i wirtualnym, zapewniając jednocześnie ich stałą łączność. Ch. Bollas określa tę nową formację *self* mianem *transmisyjnej*. W złożonej sieci powiązań jesteśmy kimś innym dla każdej osoby pochodzącej z różnorodnych grup, w coraz większym stopniu nasze „ja” ma wiele wymiarów „mnie”⁴. Podobnie zdaniem J. Ryfkina⁵, *wiek dostępu* przynosi ze sobą własny typ człowieka. Młodzi ludzie, przedstawiciele nowej *generacji proteuszy*, angażują się swobodnie w realia elektronicznego handlu i cyberprzestrzeni. Ich świat jest bardziej teatralny i wizerunkowy, niż ideologiczny czy wzbogacony pogłębioną refleksją. Dla nich dostęp i połączenie z siecią jest najważniejsze, a wolność osobista ma więcej wspólnego z prawem do włączenia w pajęczynę wzajemnych relacji, niż prawem do prywatności. Młodzi ludzie, którzy dorastają przed komputerem, spędzają dużo czasu na rozmowach w Internecie i kontaktach w symulowanym środowisku, zaczynają przejawiać tzw. *osobowość wieloraką*, składającą się z krótkich fragmentów świadomości przełączanych w zależności od tego, w którym świecie wirtualnym lub sieci znajdują się w danej chwili. Pracując ze studentami, autorka niniejszej publikacji jest zaniepokojona tym, że pokolenie *dot-com*, jak jest nazywane przez J. Ryfkina, „może postrzegać rzeczywistość jako przesuwające się wiersze historyjek i rozrywki, natomiast brak im doświadczenia kontaktów społecznych i umiejętności dłuższej konwersacji oraz koncentracji uwagi, niezbędnych do utworzenia spójnego systemu odniesień, pozwalających zrozumieć otaczający ich świat i adekwatnie przystosować się do niego”⁶.

Paradoksalnie postęp technologiczny niszczy nas samych. M. Spitzer⁷, niemiecki psychiatra i neurobiolog, alarmuje, że na naszych oczach dochodzi do *cyfrowej demencji* w efekcie korzystania z mediów elektronicznych na szeroką skalę. Nastolatki spędzają w mediach

⁴ Ibidem, s. 92.

⁵ J. Ryfkin, *Wiek dostępu*, Wrocław 2003.

⁶ Ibidem, s. 15-16.

⁷ M. Spitzer, *Demencja cyfrowa*, Słupsk 2013.

elektronicznych 7,5 godziny dziennie; dotyczy to zarówno USA jak i krajów europejskich. Demencja oznacza umysłową degradację. Cyfrowe media są winne temu, że rzadziej używamy mózgu w następstwie z czasem słabnie nasz umysłowy potencjał. Poza tym wpływają na kształtowanie się na niższym poziomie zdolności kognitywnych, ograniczają funkcjonowanie naszej woli, uczuć, a przede wszystkim zachowań społecznych. Jednocześnie zglobalizowany świat, wprowadzając coraz to nowe urządzenia transmisyjne, oczekuje, że wejdziemy w jakąś rolę elementu sieci i staniemy się jej aktywnym ogniwem. Przełączając się jednak między światami w żadnym z nich nie jesteśmy dogłębnie, a dyskurs transmisyjny to bezrefleksyjne przekazywanie informacji, które nie mają dla nas większego znaczenia. Powinniśmy się niepokoić tym, że wspaniałe wytwory człowieka i jego technologiczne osiągnięcia mogą mu szkodzić, ale zapewne nie teraz, dziś mówimy o sobie w kategorii wyłączania się, wylogowywania czy resetowania, czasem przeglądamy pliki i godzimy się uchodzić za mniej doskonały interfejs białkowy.

Tymczasem w *wieku dostępu* jak pisze o czasach współczesnych J. Ryfkin⁸ kupujemy czas i zainteresowanie innych, życie staje się towarem rynkowym, trudno oddzielić od siebie komunikowanie, relacje i komercję. Z. Bauman nazywa czasy w jakich żyjemy – erą płynności. Płynne życie to życie pełne niepewności, któremu towarzyszy nieustannie lęk o to, czy nadążymy za coraz to nowymi wymogami, czy nie przegapimy terminu ważności, momentu, w którym trzeba zmienić taktykę, wymienić niemodną już rzecz, a wszystko po to, aby nie zostać zepchniętym na margines. Okoliczności działania i podporządkowane im strategie postępowania starzeją się szybko i przedawniają, zanim ktokolwiek zdola je gruntownie poznać. Z. Bauman pisze, że „społeczeństwo płynnej nowoczesności, to społeczeństwo, w którym warunki działania ulegają zmianie zanim sposoby działania zdążą zakrzepnąć w zwyczajowych i rutynowych formułach”⁹.

⁸ J. Ryfkin, *Wiek dostępu*, Wrocław 2003.

⁹ Z. Bauman, *Płynne życie*, Kraków 2007, s. 5.

Wspólnoty w świecie współczesnym

F. Tönnies, niemiecki socjolog, w latach 30. XX wieku wprowadził rozróżnienia na wspólnotę (niem. *gemeinschaft*) i społeczeństwo (niem. *gesellschaft*). Społeczeństwo charakteryzuje się luźnymi więzami, wysokim poziomem organizacji formalnych instytucji, opiera się na wymianie społecznej, bezosobowych relacjach i mocnym skoncentrowaniu na celach ekonomicznych lub zawodowych. Wspólnota zaś charakteryzuje się silnymi więziami społecznymi, osobistymi relacjami, kładzie nacisk na wspólne dobro, solidarność i wspieranie się. Ceni ona jest lojalność, a wzajemna pomoc i stabilność tworzą warunki dla poczucia bezpieczeństwa. Z. Bauman pisze, że słowo wspólnota brzmi w miły sposób, to ciepłe miejsce, w którym wszyscy nawzajem dobrze się rozumieją, mogą wzajemnie na siebie liczyć i czuć się bezpieczni. “Wspólnota to obecnie inna nazwa rajy utraconego – do którego mamy jednak nadzieję powrócić, a więc gorączkowo szukamy dróg”¹⁰.

Elastyczność lokowania miejsc wytwarzania prowadzi do tego, że niezaangażowani w bieżące funkcjonowanie firm ich właściciele, łatwiej podejmują decyzje o sprzedaży, fuzji czy przeniesieniu produkcji do innych krajów. Następuje odłączenie produkcji od lokalnych społeczności, które w następstwie ubożeją. W efekcie naturalny podział na biednych i bogatych, logicznie uzasadniony przez liberalne nurty filozofii społecznej, uległ w nowoczesnym społeczeństwie znacznemu pogłębieniu. Zjawiska te nie sprzyjają kształtowaniu się wspólnot, a wręcz doprowadzają do ich degradacji.

Początkiem tego procesu stał się według Z. Baumana rozwój przemysłu. Jego zdaniem należało najpierw odciąć ludzi od krępujących ich ruchy wspólnotowych więzi, żeby później dało się ich przegrupować w posłuszne załogi fabryk. W naukowej organizacji pracy F. Taylora (stworzonego na początku XX wieku paradygmatu), liczyła się wydajność, a większość aktywności przekazano maszynie, zaś lojalność czy chęć współdziałania zminimalizowano. To była epoka inżynierii społecznej, w której jedynym uznawanym porządkiem był ład zaprojektowany i utrzymywany dzięki naukowemu zarządzaniu i wszechobecnej

¹⁰ Z. Bauman, *Wspólnota*, Kraków 2008, s. 8.

kontroli. Ponoptyczny reżim, zaproponowany przez M. Foucault'a¹¹, przynosił korzyści, ale ograbiał z człowieczeństwa. Model ten zakładał, że największą władzę mają jednostki, które potrafią stać się źródłem niepewności innych. W takim ujęciu, manipulowanie niepewnością stanowi istotę walki o władzę. Ten zapoczątkowany w dobie ery przemysłowej rozpad wspólnoty, pogłębiony został w kolejnej erze, którą R. Reich¹² charakteryzuje jako naznaczoną separatystycznymi tendencjami, indyferentyzmem, oraz mentalną i moralną eksterytorialnością. W tej erze władzę przejęli ludzie samodzielnie zorientowani na swój sukces, którzy nie chcieli się dzielić dostępem do zasobów. Za symptom mentalności i charakteru ludzi sukcesu D. Pountain i D. Robins uznają styl *cool*, jako dominujący sposób myślenia rozwiniętego konsumenckiego kapitalizmu. „Prywatny gust zostaje wyniesiony do rangi pełnego etosu: jesteś tym, co ci się podoba, a więc tym, co kupujesz”¹³. Mobilni ludzie sukcesu współczesnego świata są wykształceni, eksterytorialni, skupieni na sobie i swojej karierze, tworzą swoistego rodzaju wspólnotę poprzez ujednocianie rozrywek, miejsc spotkań, a nawet zamieszkania. Wybierają dla siebie domy na zamkniętych osiedlach i są gotowi zapłacić majątek za separację od intruzów, za których uważają wszystkich innych. To powierzchowne funkcjonowanie, skoncentrowane na bezpiecznej codziennej egzystencji bez zainteresowania życiem wewnętrznym, doprowadziło zdaniem Ch. Bollasa do ukształtowania się *normopatycznej osobowości*¹⁴. Autor pisze, że charakteryzuje się ona tym, że chroni się przed życiem psychicznym poprzez zanurzenie w komforcie materialnym i zwrot w stronę egzystencji rekreacyjnej, a wybór przez nich mieszkania w zamkniętych osiedlach nazywa *syndromem grodzonych osiedli*. Stanowi on formę deprywacji, która odpowiada za rozwój zmysłowo i intelektualnie niedożywionej osobowości, oddzielonej od wszystkiego co płynie ze świata zewnętrznego. Skutki są dramatyczne, gdyż pozbawione stymulacji i nowych doświadczeń *self* traci zainteresowanie poszukiwaniem smaku życia, podobnie jak tra-

¹¹ M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 2020.

¹² R.B. Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York 1991.

¹³ D. Pountain, D. Robins, *Cool Rules: Anatomy of an Attitude*, New York 2000.

¹⁴ Ch. Bollas, *Znaczenie i melancholia. Życie w epoce oszołomienia*, Warszawa 2020.

ci zainteresowanie innymi ludźmi, staje się obojętne na ich cierpienie, gubi empatię i nie potrzebuje wspólnoty.

Na przełomie wieków, około 1% Amerykanów schronił się na ogrodzonych osiedlach domów jednorodzinnych, żyjąc tam bez kontaktu z ludźmi zamieszkującymi zwykły świat. Etos życia na zamkniętych terenach przeniknął do całej wyższej klasy średniej. To nie tylko zamknięte osiedla, to również ośrodki, prywatne wyspy, szkoły, sklepy i miejsca wypoczynku. Z jednej strony widzimy jak instytucje gospodarcze osłabiają doświadczenie przynależności, z drugiej strony, jak wskazuje R. Sennett, dostrzegamy przyrost zobowiązań ludzi wobec takich geograficznych miejsc jak miasta i miejscowości. Autor nazywa to zjawisko wzmożoną wartością miejsca¹⁵. Ludzie boleśnie odczuwają presję niepewnej egzystencji i niejasnych perspektyw, nieustannego wymagania elastyczności, zachęcania do korzystania z własnego intelektu i odwagi do przetrwania, zdobywania, a także godnego życia. Podejmując te wyzwania w dobie niepewności, nie czują się bezpiecznie, wiedzą, że w razie porażki usłyszą, że to ich wina, że nie byli wystarczająco dobrzy czy zaangażowani. Poszukując pewności i komfortowych warunków życia wiedzą, że nie mogą liczyć na społeczeństwo, co więcej nawet nie mogą tego kupić, czerpiąc z własnych zasobów, ale za bezpieczeństwo miejsca są w stanie zapłacić, powstaje tym samym bezpieczna dzielnica za murami, których pilnują strażnicy, chroniąc mieszkańców przed zagrożeniami ze strony obcych. W ten sposób, zdaniem Z. Baumana, powstaje *dobrowolne getto*¹⁶. *Dobrowolne getta* łączy z prawdziwymi ich niesamowita zdolność do samoczynnego podtrzymywania i nasilania izolacji. Jak to ujmuje R. Sennett „wołania o prawo i ład są tym głośniejsze, im bardziej wspólnoty są odizolowane od innych ludzi w mieście”¹⁷.

Mieszkańcy takich odseparowanych przestrzeni nie zdają sobie sprawy jak bardzo podlegają samospełniającym się przepowiedniom. Są bardziej zainteresowani redukcją emocji wzbudzonych przez niepewność egzystencjalną niż tworzeniem wspólnych wartości. Szukają za

¹⁵ R. Sennett, *Growth and Failure: The New Political Economy and its Culture*, (w:) M. Featherstone, S. Lash (red.), London 1999, s. 15.

¹⁶ Z. Bauman, *Wspólnota*, Kraków 2008, s. 155.

¹⁷ R. Sennett, *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*, London 1996, s. 194.

murami bezpieczeństwa, a nie prawdziwej wspólnoty, nie ufają obcym, ale przestali też ufać sobie, takie miejsca są wyrazem społecznej dezintegracji, atomizacji i anomii. A już z pewnością nie szukają wspólnoty etycznej, związanej trwałymi zobowiązaniami, odpowiedzialnością i szacunkiem do niezbywalnych praw każdego jej członka.

Źródła zapotrzebowania na rezyliencję

Analizując źródła zapotrzebowania na rezyliencję społeczności można wskazać kilka kluczowych obszarów. W niniejszej publikacji zwraca się uwagę po pierwsze na wybrane przemiany społeczne, w tym degradację wspólnot, sygnalizuje się zjawiska krytyczne i nagłe: kryzysy i katastrofy, np. pandemia Covid-19, a także zjawiska wolno tłące się, czyli stopniowo narastające problemy, np. starzejącego się społeczeństwa.

Świat, w którym żyjemy, wraz ze swoją złożonością, zmiennością i nieprzewidywalnością zdarzeń oraz niepewnym jutrem, generuje bardzo wiele kryzysów i zagrożeń. Wynikają one choćby z globalizacji. Poprzez procesy globalizacyjne mamy dostęp do całego świata, w tym wszystkich zagrożeń, które w nim są. J. Plenković¹⁸ określa globalizację paradoksalnie *wszechmocną niemocą*. Zdaniem autora nie rozwiązuje ona kryzysu egzystencjalnego ludzkości, a jedynie eksportuje przemoc ekonomiczną i militarną, podsyca wojny oraz sprzyja polaryzacji społeczeństw i narodów.

Z. Bauman przypomina, że żyjemy w epoce płynności i niepewności, w której magicznym słowem jest elastyczność „wszystkie formy powinny być giętkie, wszystkie warunki tymczasowe, wszystkie kształty podatne na przekształcenia”¹⁹. Lęk jest zapewne najbardziej ponurym z wielu demonów, które zadomowiły się w płynnych społeczeństwach naszej epoki. Jest on jednak produktem, który się dobrze sprzedaje. Im bardziej się boimy, tym więcej czasu, energii i pieniędzy gotowi jesteśmy przeznaczyć na obronę przed lękiem. J. Santorski²⁰ zwraca uwagę

¹⁸ J. Plenković, *Ekologia humanistyczna wobec globalizacji*, Rzeszów 2004.

¹⁹ Z. Bauman, *Płynne życie*, Kraków 2007, s. 148.

²⁰ J. Santorski, *”I”*. *Refleksje o przywództwie jutra*, Warszawa 2020, s. 153.

na fakt, że współczesne środowisko można określić akronimem VUCA (ang. *volatillity, uncertainty, complexity, ambiguity*) – zmienność, niepewność, złożoność i niejednoznaczność. Jego zdaniem rezyliencja to moc przetrwania w epoce VUCA. Przetrwania poprzez doświadczenie i umiejętność twórczego oraz elastycznego sprostania nagłym oraz przewlekłym kryzysom – biznesowym, społecznym, a także związanym z bezpieczeństwem fizycznym czy cybernetycznym.

Lekarstwa na otaczającą rzeczywistość poszukujemy w świecie alternatywnym i wirtualnym. Internet umożliwia psychiczną ucieczkę do miejsca, gdzie możemy żyć za pośrednictwem *awatrów*, wchodzić w różne relacje i wypowiadać się przez zastępcze wersje naszych osobowości, dzięki enigmatycznym wypowiedziom utrzymujemy kontakt z innymi, ale jesteśmy dostatecznie daleko, by się nie angażować i nie dać zranic²¹. Wydaje się, że przyszła wersja nas samych może nie być zdolna do tworzenia wspólnot, a jej powierzchowna wiedza i niewykształcony dogłębnie umysł uczyni ludzi podatnymi na wszelkie wpływy i manipulacje.

Do niedawna, zdaniem antropologa kulturowego A. Appadurai, niezależnie od tego z jaką siłą działały na społeczności kryzysy czy zmiany, życie społeczne tkwiło w stanie inercji, utrzymywanej siłą rezydualnych praktyk realizowanych przez społeczności w swoich środowiskach, określonych miejscem i zdefiniowanych rytuałami. W miarę nasilania się deterytorializacji, coraz więcej ludzi zaczęło postrzegać swoje życie przez pryzmat możliwych sposobów życia sprzedawanych przez wszechobecne media. Ludzie nie chcieli już być ograniczeni do własnych społeczności. Rozczarowani jednak rzeczywistą ofertą pozbawionego granic i uniwersalnego jedynie z pozoru świata, ponownie szukają oparcia w lokalnych społecznościach. Zdaniem badacza, żeby jednak przetrwała lokalność, musi być troskliwie podtrzymywana, gdyż warunki, w których funkcjonuje naznaczone są „niepokojem i entropią społecznego zużycia i nieustannych zmian, ekologiczną niepewnością i kosmiczną niestabilnością oraz dziwacznymi zachowaniami krewnych, wrogów, duchów”²².

Ludzie wolą stawać się obecnie członkiem wspólnot elastycznych, stale otwartych na zmiany, które powinny trwać jedynie tak długo, jak

²¹ Ch. Bollas, *Znaczenie i melancholia. Życie w epoce oszołomienia*, Warszawa 2020.

²² A. Appadurai, *Nowoczesność bez granic. Kulturowe wymiary globalizacji*, Kraków 2005, s. 267.

długo dają satysfakcję, a także być równie łatwe do zmontowania co i rozmontowania. Niektóre z nich tworzą się wokół idoli, inne wokół wydarzeń, jeszcze inne wokół problemów, z którymi jednostki zmagają się oddzielnie, np. dbałość o linię. Z. Bauman nazywa te powierzchowne, pobieżne, charakteryzujące się przelotnością więzi *wspólnotami wieszakowymi* (ang. *peg communities*)²³, gdyż skupiające je czynniki służą jako wieszaki, na których ludzie zostawiają swoje indywidualne zmartwienia i troski, by następnie przewiesić je gdzie indziej. Takie wspólnoty nie tworzą między swoimi członkami sieci obowiązków etycznych, a więc zobowiązań długoterminowych i odpowiedzialności, które mogłyby stanowić bezpieczną enklawę, potwierdzającą prawo każdego z członków do wspólnotowego ubezpieczenia przed błędami i nieszczęśliwymi wypadkami, stanowiące nieodłączne ryzyko indywidualnego życia, zwłaszcza w czasach niepewności, nieciągłości i niejednoznaczności.

Rezyliencja odnosi się do czynników chroniących oraz umiejętności i procesów związanych z dobrym radzeniem sobie w sytuacjach zagrożenia. Podstawowym warunkiem jednak jest gotowość do ponownego stania się wspólnotą świadomych siebie i swojego miejsca w świecie podmiotów, gotowych porzucić narcystyczne, skoncentrowane na sobie i własnej konsumpcji wzorce społeczne, a także nacechowane cynizmem i populizmem standardy działania.

W złożonym i zglobalizowanym świecie doświadczamy też zdarzeń nagłych: takich jak kryzysy, np. energetyczne, finansowe, zdarzenia niespodziewane, których jest coraz więcej z uwagi na brak szacunku do życia i planety. W ostatnich latach przeżyliśmy pandemię Covid-19, która w Polsce trwała 1213 dni, stwierdzono ponad 6,5 miliona zachorowań, a zmarło 119 tysięcy osób. Odnotowano w tym czasie w naszym kraju także ponad 200 tysięcy zgonów nadmiarowych w stosunku do średniej z ostatnich lat. Dane te plasują Polskę wśród krajów o najwyższym odsetku zachorowań i zgonów z powodu pandemii Covid-19 w Europie²⁴. Choć te bezpośrednie skutki przerażają, same liczby nie odzwierciedlają tego, z czym zmagał się nasz kraj.

²³ Z. Baumann, *Wspólnota*, Kraków 2008, s. 97.

²⁴ B. Płonka-Syroka, *Pandemia COVID-19 (2020-2022) zagrożeniem dla zdrowia publicznego w Polsce i systemu jego ochrony*, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona”, nr 47(2)/2023, s. 29.

Przymusowa izolacja uruchamiała lęki i ujawniała konflikty w rodzinach, które nie były przygotowane do spędzania ze sobą tak wiele czasu; wraz z jego upływem zaczął ujawniać się gniew, irytacja i depresja. Na wszystko nakładał się lęk o przyszłość, utratę zarobków, wzmacniany rosnącymi niepokojami ekonomicznymi. Ludzie, narażeni na szum informacyjny, przerażeni w oczekiwaniu na rzeczową informację, sięgali po mity i potoczne przekonania, czując coraz większe zagubienie.

O niedostatecznej efektywności walki z pandemią w Polsce zdecydowało wiele czynników: od braku lekarzy specjalistów, poprzez aspekty prawne, organizacyjne czy też deficyt rzetelnej i podawanej na czas informacji. B. Płonka-Syroka²⁵ pisze o nieskutecznych sposobach przekazywania Polakom informacji na temat epidemii, które przyczyniły się do tego, że gdy w 2021 r. szczepionki przeciw Covid-19 stały się dostępne, aż ok. 42% Polaków deklarowało, że nie boi się zarażenia, a 49%, że nie przyjmie szczepień. Niewątpliwie pandemia była nagłym wyzwaniem, któremu nie sprostaliśmy w pełni efektywnie. Zdaniem J. Santorskiego, w warunkach covidowej paniki i zagrożenia, bezradności wobec recesji, doświadczania najbardziej bolesnego dramatu egzystencjalnego, związanego z lękiem o życie swoje i swoich najbliższych, następowało odkrywanie, że drogą przetrwania – stali się inni ludzie²⁶. W takich warunkach musieli kształtować nowe kompetencje związane z pracą zdalną, digitalizacją, samoorganizacją, realizacją zadań w sytuacji lęku i niejednoznaczności, a także komunikacją, w tym umiejętnością rozmawiania o swoich potrzebach i samopoczuciu. W konfrontacji z covidowym zagrożeniem ludzie poczuli jak bardzo potrzebują wspólnoty – relacji opartych na bezwarunkowej akceptacji, które pomogą zaabsorbować lęk i wzmocnić przekonanie, że uczenie się i implementowanie nowych kompetencji w grupie ceniących podobne wartości osób, to nie tylko przetrwanie, ale i rozwój.

Kolejna grupa źródeł zapotrzebowania na rezyliencję to zdarzenia „wolno tłące się”, takie jak: ocieplenie klimatu czy starzenie się społeczeństwa. Na koniec 2022 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej wyniosła 9,8 mln, czyli o 0,7% więcej niż w 2021 r. Jeszcze w 2005 r. seniorzy stanowili jedynie 17,2% naszego społeczeństwa, w 2011 r. ten udział

²⁵ Ibidem, s. 41.

²⁶ J. Santorski, „I”. *Refleksje o przywództwie jutra*, Warszawa 2020, s. 245.

przekroczył próg 20%, a w 2019 r. – 25%. W zeszłym roku było to już 25,9% (o 0,2% więcej niż w 2021 r.). Tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi – czyli liczba osób w wieku 65 lat i więcej, przypadająca na 100 osób w wieku od 15 do 64 lat, wzrósł do 29,9%. Co istotne, według prognozy demograficznej w perspektywie do 2060 r. spodziewany jest stały wzrost liczby ludności w wieku senioralnym. GUS²⁷ informuje, że w 2060 r. w Polsce ma mieszkać już 11,9 mln osób starszych, stanowiąc 38,3% ogółu ludności. Przedłużenie ludzkiego życia z jednej strony napawa optymizmem, z drugiej jednak odsłania liczne problemy związane ze starzeniem się, np. przedłużenie sprawności psychofizycznej osób starszych tak, by starość mogła być okresem aktywnego i godnego życia, a nie jedynie oczekiwania na śmierć²⁸.

Starość to słowo, które większości ludzi kojarzy się negatywnie. Wzbudza grozę, obawę, przynębienie, refleksję o nieuchronności przemijania czy wręcz niechęć. W dziejach społeczeństw, status ludzi starszych nie był jeszcze tak niski jak obecnie, widoczne jest odsuwanie osób w podeszłym wieku na margines. W konsekwencji doświadczają oni zmian obniżających ich materialny, ale przede wszystkim społeczny status i prestiż. Starość, jako zagrożenie dla powszechnego kultu ciała, młodości i witalności, spychana jest na margines społecznego bytowania. Starość to też czas rozwoju i dochodzenia do transcendentnej mądrości, która jest uznawana za najwyższy wymiar rozwoju podmiotowego, osobistego i duchowego jednostki. Na przestrzeni dziejów mądrość starców była ceniona przez wspólnoty, kojarzyła się z poważaniem, godnością, doświadczeniem i autorytetem, ale współczesnemu społeczeństwu ta mądrość wydaje się już nie być potrzebna.

²⁷ Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Białymstoku, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2022 r.* Warszawa, Białystok 2023, *sytuacja_osob_starszych_w_polsce_w_2022_r.pdf* (pobrano: 22.07.2024 r.).

²⁸ J. Mesjasz, *Stygmatyzacja starości*, (w:) „Współczesne wyzwania gerontologii. Człowiek w pełni – podejście holistyczne”, J. Mesjasz, I. Skawina (red.), Łódź 2018.

Rezyliencja – ewolucja pojęcia

Rezyliencja to pojęcie wielowymiarowe, występujące w wielu dyscyplinach naukowych – od fizyki, poprzez psychologię, socjologię czy nauki o zarządzaniu. Termin ten zaczęto stosować w psychologii w latach 50. XX wieku, a spopularyzowany został w latach 80. W ujęciu społeczno-gospodarczym rezyliencja weszła do dyskursu dopiero na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, w związku z globalnym kryzysem finansowym, którego symbolem stał się upadek banku Lehman Brothers w 2008 roku. Do dziś prowadzona jest dyskusja na temat właściwej definicji jak i operacjonalizacji oraz metod pomiaru. Pierwotnie termin ten funkcjonował w fizyce, gdzie określał elastyczność i sprężystość materiałów. Z łaciny *resilire* to odbicie, powrót do równowagi. W języku angielskim, *resilience* przedmiotu oznacza możliwość wytrzymania uderzenia, bez doznania trwałych uszkodzeń²⁹. Koncepcja rezyliencji obejmuje szeroki zakres teorii i badań z wielu dziedzin naukowych. Są to prace skoncentrowane na zdolności jednostek, społeczności (zarówno tych lokalnych, jak i większych – państw, regionów) oraz systemów do przystosowywania się, radzenia sobie i rozwijania się w obliczu trudności, turbulencji czy różnego rodzaju kryzysów lub niespodziewanych zdarzeń o różnej skali i gwałtowności. Pojęcie rezyliencji to stosunkowo nowy konstrukt, wyróżnia się trzy główne grupy definicji w odniesieniu do: zdolności, cech, procesów.

W ujęciu pierwszym określa się ją jako zdolność systemu (rozumianego przykładowo jako państwo, region, sektor, miasto, firma lub społeczność lokalna) do³⁰:

- odporności – utrzymania kluczowych elementów systemu oraz ich wartości pomimo oddziaływania niekorzystnych czynników;
- adaptacji ukierunkowanej na dostosowanie elementów systemu do sytuacji;

²⁹ K. Konaszewski, *Pedagogika wrażliwa na resilience. Studium teoretyczno-empiryczne*, Kraków 2020.

³⁰ R. Martin, P. Sunley, *Regional economic resilience: evolution and evaluation*, (w:) „Handbook on Regional Economic Resilience”, G. Bristow, A. Healy (ed.), Northampton 2020, s. 10-35.

- odbudowy – odtworzenia kluczowych elementów systemu oraz ich wartości w krótkim czasie po doświadczeniu szoku czy turbulencji;
- reorganizacji i rekonfiguracji – przeprowadzenia daleko idącej zmiany kluczowych elementów systemu i ich wartości w wyniku oddziaływania turbulencji, w efekcie powstaje nie tylko odporny, ale i lepiej zorganizowany, udoskonalony system.

Autorzy dokumentu „Miejska rezyliencja – metody i narzędzia badawcze opracowanie dla miasta Gdynia” przytaczają kilka operacyjnych definicji, które również opisują analizowane zjawisko w kategoriach zdolności, na potrzeby niniejszej publikacji zostały wybrane dwie z nich³¹. UN Habitat³² rozumie miejską rezyliencję jako mierzalną zdolność każdego systemu miejskiego wraz z jego mieszkańcami do utrzymania ciągłości funkcjonowania, pomimo wszelkiego rodzaju wstrząsów i napięć, przy jednoczesnym pozytywnym adaptowaniu się i transformowaniu w kierunku zrównoważonego rozwoju. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazuje zaś, że rezyliencja rozumiana jest szeroko: począwszy od zdolności do opierania się niekorzystnym zdarzeniom i odbudowy po nich, do *odbicia się* – wyjścia z nich silniejszym niż wcześniej, nabywając w doświadczeniu wiedzę i nowe umiejętności.

Rezyliencję definiuje się również jako cechę, a właściwie zestaw cech i to zarówno w wymiarze jednostek jak i systemów. Jeden z pierwszych modeli opisanych przez S.C. Kobasa obejmował trzy powiązane ze sobą składowe: zaangażowanie, poczucie kontroli, stawianie czoła

³¹ A. Gołdys, A. Skubida, K. Piądlowska-Firlej, K. Biliński, *Miejska rezyliencja – metodologia i narzędzia badawcze opracowane dla miasta Gdynia*, Gdynia 2021, s. 14-15.

³² Organizacja działa z ramienia ONZ jest upoważniona do promowania społecznie i ekologicznie zrównoważonych miast i miasteczek. UN-Habitat jest punktem centralnym, głównym podmiotem globalnego, centrum doskonałości i innowacji dla wszystkich spraw urbanizacji i osiedli ludzkich w systemie ONZ. Współpracuje z partnerami w celu budowania inkluzywnych, bezpiecznych, odpornych i zrównoważonych miast i społeczności. Działa w ponad 90 krajach, promując transformacyjne zmiany w miastach i osiedlach ludzkich poprzez wiedzę, doradztwo polityczne, pomoc techniczną i działania oparte na współpracy.

wyzwaniom³³. Następnie uzupełniono go o kolejny wymiar – pewność siebie. W ten sposób powstał jeden z bardziej znanych modeli odporności psychicznej 4C, opracowany przez P. Clough i D. Strycharczyka³⁴, który składają się:

1. Poczucie wpływu (ang. *control*) – zdolność do podejmowania działań i kierowania nimi w celu osiągnięcia pożądaných wyników.
2. Podejście do wyzwań (ang. *challenge*) – postrzeganie trudności jako szansy na rozwój i naukę, a nie jako zagrożenie.
3. Zaangażowanie (ang. *commitment*) – mocne przekonanie i zobowiązanie do osiągnięcia celów, co daje motywację do działania w kierunku ich realizacji. Podsystem społeczno-kulturalny: różnorodność wartości i postaw.
4. Pewność siebie (ang. *confidence*) – pozytywne podejście do siebie i swoich umiejętności, poczucie, że jest się w stanie radzić sobie w trudnych sytuacjach.

Przechodząc do analizy rezyliencji miasta, po pierwsze ujmuje się ją jako kompleksowy i wielowymiarowy system, który jest zdolny do odzyskiwania, a nawet udoskonalania swoich właściwości w następstwie zadziałania zakłócenia, a jednocześnie z punktu widzenia planowania i monitorowania rozwoju systemu miejskiego. Niezbędne jest zdefiniowanie jego właściwości, a zatem po drugie bada się i analizuje jego atrybuty. Cechami rezyliencyjnego systemu są: adaptacyjność, łączalność, efektywność, różnorodność, nadmiarowość i współzależność³⁵.

W kolejnych pracach (realizowanych w różnych dziedzinach naukowych) nad konceptualizacją pojęcia, zaczęto stosować odniesienia do procesów, uznając, że rezyliencja odnosi się do dynamicznego procesu pozytywnej adaptacji w obliczu pojawiających się przeciwności. Jej aktywacja wymaga doświadczenia bezpośredniego zagrożenia, a sama rezyliencja związana jest z umiejętnym wykorzystaniem możliwości

³³ S.C. Kobasa, *Stressful life events, personality, and health: An inquiry into hardiness*, „Journal of Personality and Social Psychology”, 1979/37, s. 1-11.

³⁴ D. Strycharczyk, P. Clough, *Odporność psychiczna. Strategie i narzędzia rozwoju*, Sopot 2022, s. 13.

³⁵ A. Drobniaak, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, Tom 77 nr 1, s. 119-143.

Tabela 1. Cechy rezyliencyjnych systemów

Cechy	Podsystemy	Charakterystyka
adaptacyjność (zdolność do zmiany)	gospodarczo-techniczny	wysoka przedsiębiorczość, elastyczność strukturalna, znaczące zasoby wiedzy
	społeczno-kulturalny	kreatywność mieszkańców, tworzenie nowości, orientacja na uczenie się, dobra kondycja zdrowotna
połączalność (tworzenie i utrzymywanie sieci kontaktów)	gospodarczo-techniczny	aktywne sieci aktorów gospodarczych, powiązania międzysektorowe, łańcuchy produkcji, strefy, klastry
	społeczno-kulturalny	pozytywny kapitał społeczny – otwarty na współpracę i wymianę, wysokie umiejętności komunikacyjne
różnorodność (złożoność, wielość odmiennych funkcji)	gospodarczo-techniczny	różnorodna specjalizacja produkcyjno-usługowa, wielość i różnorodność podmiotów oraz funkcji, heterogeniczność struktur
	społeczno-kulturalny	różnorodność wartości i postaw, otwartość i tolerancja, negocjowanie odmiennych punktów widzenia i perspektyw, elastyczność ról
efektywność (uzyskiwanie nadwyżki efektów)	gospodarczo-techniczny	ponadlokalna konkurencyjność, wysoka wartość dodana w łańcuchach produkcji, umiejętność konstruowania celów, opomiarowania ich i monitorowania realizacji, a także ryzyk
	społeczno-kulturalny	wykształcony i elastyczny potencjał społeczny, kreatywność, gotowość do eksperymentowania, zadowalający poziom zamożności
redundancja (nadmiarowość)	gospodarczo-techniczny	różnorodność źródeł energii, bezpieczeństwo aplikacji technicznych, dostępność miejsc, lokali, narzędzi
	społeczno-kulturalny	nadwyżka idei, pomysłów, nadmiar wydarzeń, projektów, inicjatyw o zróżnicowanym charakterze
współzależność (tworzenie relacji, współpraca, wymiana)	gospodarczo-techniczny	gospodarcze wzorce współpracy, komplementarność działalności (lokalne firmy + zewnętrzni inwestorzy)
	społeczno-kulturalny	wzajemne kooperacyjne zależności na wielu różnych poziomach (społeczność – firmy – władze), aktywne kreowanie i wspieranie relacji, różne formy spędzania czasu wolnego, wielopodmiotowe zespoły robocze

Źródło: Opracowanie na podstawie: A. Drobniak 2015, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, Tom 77 nr 1, s. 119-143.

oraz kompetencji do poradzenia sobie z tymi przeciwnościami. Można więc powiedzieć, że jest procesem polegającym na wzajemnej interakcji czynników chroniących i czynników ryzyka³⁶.

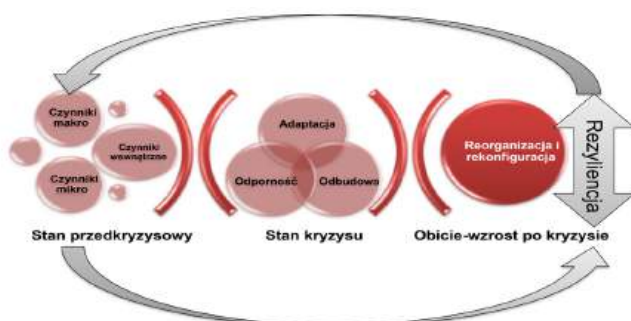


Diagram 1. Rezyliencja w ujęciu procesowym

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem składowych z modelu zdolności R. Martin i P. Sunley (por. s. 12).

Poziom rezyliencji nie jest stały, ale zmienia się w ciągu życia czy trwania wspólnoty, kształtują go kolejne doświadczenia i skuteczne działania. Dla tego podejścia niezwykle owocne okazały się badania wspólnot rodzinnych, powstał model ram rezylientnej rodziny w perspektywie systemowej umiejętności: wytrzymania i odbicia się od przeciwności, akcentując wzmocnienie i większą zaradność³⁷.

Podsumowując można zauważyć, że system trwający w środowisku drgającej nierównowagi, przejmując te drgania, musi je wytrzymać, adaptując się, a następnie uodparniając i odbudowując w celu powrotu do stanu równowagi, choć jego poziom nie musi być tożsamy z poziomem wyjściowym, z uwagi na zdolność do reorganizacji i rekonfiguracji. Zdefiniowanie i przypisanie wskaźników właściwościom systemu pozwala monitorować i prognozować kierunki zmian.

³⁶ S.S. Luthar, L.B. Zelazo, *Research on Resilience. An Integrative Review*, (w:) „Resilience and Vulnerability”, S.S. Luthar (red.), Cambridge 2003, s. 510-549.

³⁷ F. Walsh, *Strengthening family resilience*, New York 2016.

Rezyliencja – moda czy nowa jakość?

Skala i tempo zachodzących współcześnie zmian w otoczeniu, dokonujących się na różnych płaszczyznach; gospodarczej, technologicznej, społeczno-kulturowej, stawiają nowe wymagania względem organizacji. Gwałtowne przemiany implikują kryzysy, których źródła tkwią zarówno w otoczeniu organizacji jak i w niej samej. Kryzys (słowo z języka greckiego) to określenie punktu zwrotnego w biegu zdarzeń, przesilenie, moment przełomowy, rozstrzygający punkt zwrotny³⁸. W organizacji, zdaniem G. Nizarda, przejawia się tym, że nie może ona utrzymać swej tożsamości, podstawowe formy regulacyjne zawodzą, normy i cele społeczne ulegają przekształceniom³⁹. Autor ten twierdzi, że otoczenie współczesnych organizacji jest w stanie permanentnego kryzysu, dlatego koniecznością staje się zarządzanie adaptacyjne, w tym kontekście znaczenia nabiera rezyliencja.

Nieefektywna do analizowania przebiegających współcześnie procesów staje się neoklasyczna teoria równowagi i magicznej wręcz mocy niewidzialnej ręki rynku. Lepsze ramy dla wyjaśnienia zachodzących zjawisk stwarza teoria J. Schumpetera, oparta na zjawisku „twórczej destrukcji”. Żeby system mógł się rozwijać, musi być zdolny do „niszczenia” swoich dotychczasowych układów odniesienia, modeli zarządzania, a jednocześnie do twórczego modyfikowania swojego funkcjonowania, redefiniowania struktur i nowego spojrzenia na alokację zasobów. Podejście to nasuwa porównanie pochodzące z psychologii. K. Dąbrowski, jeden z naszych najwybitniejszych psychologów, opracował koncepcję rozwoju osobowości, której kształtowanie odbywa się w naprzemiennych fazach dezintegracji, a następnie integracji na wyższym poziomie rozwoju. Sz. Cyfert pisze, że zarządzanie w warunkach kryzysu wymusza na organizacjach konieczność ciągłego rozwoju umiejętności dynamicznego dostosowania się do otoczenia⁴⁰. W takim ujęciu kryzys może być kataliza-

³⁸ *Słownik wyrazów obcych*, E. Sobol (red.), Warszawa 2003, s. 617.

³⁹ G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, Warszawa 1998, s. 17-18.

⁴⁰ Sz. Cyfert, *Strategiczne dopasowanie procesów biznesowych jako metoda zarządzania organizacją w warunkach kryzysu*, (w:) „Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych”, J. Skalik (red.), Wrocław 2003, s. 271.

torem procesów rozwojowych, a o jego jakości niewątpliwie może decydować poziom rezyliencji, w tym kontekście nabiera ona waloru nowej jakości, a nie mody.

Tabela 2. Porównanie podejścia do zarządzania kryzysem w organizacji z niską i wysoką rezyliencją

Zarządzanie kryzysem	Wybrane kryteria	Charakterystyka
zarządzanie kryzysem z niskim poziomem rezyliencji	cel	przetrwanie, przejście kryzysu z jak najmniejszą stratą, powrót do stanu równowagi sprzed kryzysu, kluczowe są wyniki
	orientacja	reaktywna
	styl przywództwa	autorytarny, orientacja na zadania
	ludzie	w perspektywie zasobowej
	cenione wartości	dyscyplina, posłuszeństwo, sprawność
	atmosfera organizacyjna	presja, niepewność, rywalizacja, konflikty, krytyka i ocnianie, ograniczone zaufanie
	zasoby	precyzyjna alokacja, minimalizacja i redukcja
	organizacja	jako fabryka (z paradygmatu klasycznego) ze zdefiniowanymi pod względem zadań i zasobów obszarami – silosami
zarządzanie kryzysem z wysokim poziomem rezyliencji	cel	kryzys jako szansa na rozwój, wzrost odporności, nabywanie nowych kompetencji
	orientacja czasowa	proaktywna
	styl przywództwa	partycypacyjny, orientacja na ludzi, zarządzanie przez wartości
	ludzie	jako kapitał społeczny
	cenione wartości	elastyczność, współpraca, zaufanie, kreatywność, różnorodność, uczenie się na błędach, zmiana jako wyzwanie
	atmosfera organizacyjna	sprzyjająca zaangażowaniu, wymianie informacji i wiedzy, współdziałaniu i otwartej komunikacji
	zasoby	redundancja – nadmiarowość
	organizacja	jako dynamiczny proces, zorientowany na wspólne kreowanie wartości

Źródło: Opracowanie własne.

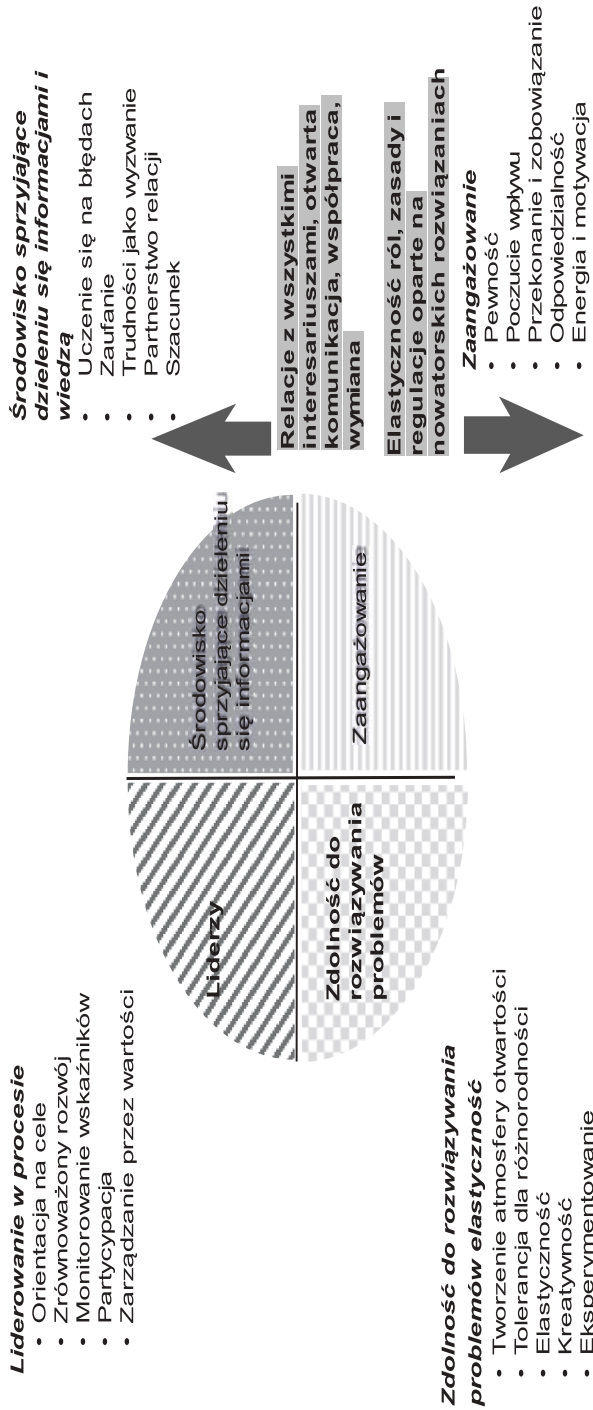


Diagram 2. Zasoby rezyliencyjnych organizacji do zarządzania kryzysem

Źródło: Opracowanie własne.

Bazując na analizie literatury i ponad dwudziestu latach doświadczeń w prowadzeniu w organizacjach projektów zmian i zarządzania kryzysami, autorka zaproponowała nowe spojrzenie na zarządzanie kryzysem, uwzględniając w nim składowe kilku modeli rezyliencji.

Rezylienty system, a dokładniej jego podsystem społeczny, powinien posiadać cztery główne grupy zasobów do radzenia sobie z kryzysami: lidery, środowisko sprzyjające dzieleniu się informacjami i wiedzą, zdolność rozwiązywania problemów, zaangażowanie – tworzenie atmosfery sprzyjającej zaangażowaniu. Jednocześnie jest zdolny do utrzymywania dynamicznej relacji ze wszystkimi interesariuszami i otoczeniem, charakteryzującej się współpracą i wymianą opartą na otwartej komunikacji, sam będąc zdolnym do elastyczności w zakresie ról czy tworzenia i wdrażania regulacji oraz zasad opartych na nabywanym doświadczeniu i nowatorskich pomysłach. Opisując grupy zasobów, autorka bazowała zarówno na modelu opracowanym przez P. Clough i D. Strycharczyka (por. s.13), jak również opisanym przez A. Drobniaka (por. s. 14), odniesienia do relacji z otoczeniem zostały zaczerpnięte z koncepcji opisanej przez G. Slingerland, M.E.J. Edua-Mensah, M.M.S. van Gils, R.J. Kleinhans, F.M. Brazier⁴¹.

W trakcie trwania procesu zarządzania kryzysem, opisane powyżej składowe nabierają większego lub mniejszego znaczenia. Rola lidera jest kluczowa na początku, ale z biegiem czasu zmniejsza się, gdy wzrasta zaangażowanie i partycypacja. Środowisko sprzyjające dzieleniu się informacjami i wiedzą jest ważne w równym stopniu na każdym etapie zarządzania kryzysem. Zaangażowanie ujawnia się stopniowo, zwłaszcza w atmosferze partnerstwa, współpracy, włączania oraz delegowania uprawnień i odpowiedzialności. Kluczowe nasilenie umiejętności w zakresie rozwiązywania problemów oczekiwane jest wraz z narastaniem kryzysu i jego kumulacją (Diagram 3).

Na diagramie nr 3 umieszczono jeszcze linie przerywaną, ilustrując za jej pomocą możliwy efekt wpływu zasobów rezyliencji na przebieg

⁴¹ G. Slingerland, M.E.J. Edua-Mensah, M.M.S. van Gils, R.J. Kleinhans, F.M. Brazier, *We're in this together: Capacities and relationships to enable community resilience*, „Urban Research &Practice”, 16 (3), s. 418-437.

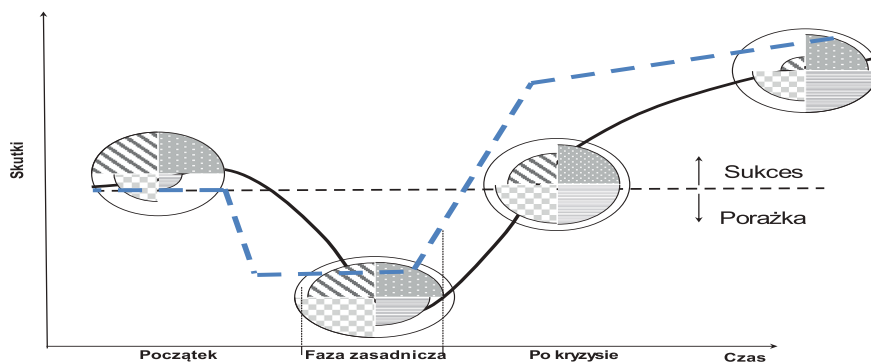


Diagram 3. Krzywa wannowa ilustrująca przebieg zarządzania kryzysem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury: P. Makin, C. Cooper, C. Cox, *Organizacje a kontrakt psychologiczny*, Warszawa 2000; J. Mesjasz, *Klimat organizacyjny w sytuacji kryzysu i zmiany*, (w:) „Oblicza współczesnego zarządzania organizacją”, J. Stankiewicz (red.), Zielona Góra 2005; J. Mesjasz, S. Witkowski, *Potencjał ludzki w sytuacji kryzysu i zmiany*, (w:) „Praca i organizacja w procesie zmian”, B. Rożnowski, A. Biela, A. Bańka (red.), Poznań 2006, s. 108-121; J. Mesjasz, *Potencjał społeczny organizacji w procesie restrukturyzacji*, (w:) „Rozwój i funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach globalnej gospodarki światowej”, W. Grudzewski (red.), Katowice 2007, s. 247-258; A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Warszawa 2005.

kryzysu w organizacji (por. A. Chodyński⁴² oraz A. Gołdys, A. Skubida, K. Piądlowska-Firlej, K. Biliński)⁴³. W efekcie:

- kryzys przebiega płyciej;
- może trwać krócej;
- szybciej następuje wzrost, który może prowadzić do pozytywnego odbicia;
- w efekcie można uzyskać korzystniejsze rezultaty.

⁴² A. Chodyński, *Kryzys pozaekonomiczny przedsiębiorstwa – ekologiczny aspekt rezyliencji organizacyjnej*, (w:) *Zrównoważony rozwój, systemy informacyjne i zarządzanie bezpieczeństwem w perspektywie długoterminowej przedsiębiorstw*, A. Chodyński, D. Fatula, M.A. Leśniewski (red.), Kraków 2022, s.25.

⁴³ A. Gołdys, A. Skubida, K. Piądlowska-Firlej, K. Biliński, *Miejska rezyliencja – metodologia i narzędzia badawcze opracowane dla miasta Gdynia*, Gdynia 2021, s. 19.

Znaczenie wspólnot lokalnych

Społeczność lokalna odgrywa kluczową rolę w życiu każdego człowieka, wpływając na jego rozwój, poczucie tożsamości oraz możliwości zaangażowania w życie społeczne. Definiuje się ją jako grupę osób zamieszkujących na określonym obszarze geograficznym, takim jak osiedle, dzielnica, miasto czy wieś. Członkowie społeczności lokalnej często mają wspólne wartości, tradycje, cele i potrzeby, mogą współpracować, wymieniać doświadczenia, udzielać sobie wsparcia oraz kreować przedsięwzięcia i uczestniczyć w różnych inicjatywach⁴⁴. Dzięki temu społeczność lokalna staje się siłą napędową rozwoju lokalnego w wymiarze społecznym i gospodarczym. J. Kowalczyk⁴⁵ precyzując, wymienia następujące komponenty społeczności lokalnej: terytorium, więzi społeczne, system wspólnych wartości i kontrola społeczna, więzi kulturowe, historyczne, ekonomiczne, wspólny interes i potrzeby, a także umiejętność podejmowania działań w celu rozwiązania problemów. Do komponentów konstytuujących społeczność lokalną jako szczególną zbiorowość ludzi należy wspólnota terytorium, na którym dana grupa zamieszkuje. Trzeba jednak podkreślić, że obszar ten nie musi być do końca zdefiniowany. Kolejny komponent to wspólne więzi pomiędzy jej członkami. A. Urban określił tym terminem ogół relacji instytucjonalnych i osobowych w grupie ludzi, pozwalających zachować trwałość tych zbiorowości⁴⁶. Cechy tych relacji najlepiej oddaje zdaniem A. Urbana model zaproponowany przez T. Hirschiego, który obejmuje następujące elementy:

- Przywiązanie – oznacza związek emocjonalny jednostki z osobami z najbliższego otoczenia;
- Zaangażowanie – wyrażające się w uczestnictwie w życiu społeczności lokalnej;
- Zaabsorbowanie – rozumiane jako pożytkowanie czasu na utrzymywanie więzi społecznych;

⁴⁴ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 229.

⁴⁵ J. Kowalczyk, *Społeczność lokalna jako podmiot bezpieczeństwa* „Securo”, 2/2014, s. 3.

⁴⁶ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2012, s. 27.

- Przekonanie – czyli gotowość do przestrzegania norm przyjętych przez grupę.

Z pojęciem więzi społecznych łączy się ściśle kolejny komponent wspólnoty lokalnej jakim jest kontrola społeczna. W następstwie internalizacji zasad funkcjonujących w danej społeczności, powstają mechanizmy uruchamiające, a niekiedy i wymuszające współdziałanie, które utrzymują porządek społeczny⁴⁷. Oprócz więzi społecznych pomiędzy jednostkami w społeczności lokalnej występują również inne rodzaje więzi o charakterze kulturowym, historycznym lub ekonomicznym. Głównym czynnikiem konsolidującym społeczność lokalną jest przeszłość oraz zbiorowa pamięć historyczna. Stanowi ona wspólne dziedzictwo kulturowe, wpływa na spójność społeczności lokalnej oraz tworzy pewien kod kulturowy. Wśród szczególnych więzi łączących jednostki skupione we wspólnocie lokalnej należy wyodrębnić więzi o charakterze ekonomicznym. Wiążą się one z podobną sytuacją materialną członków społeczności, podobnymi sposobami zarobkowania oraz pewną kulturą i organizacją pracy. Ostatnim komponentem, wynikającym z istnienia wspólnych potrzeb, jest zdolność członków społeczności lokalnej do rozwiązywania swoich problemów, wzmacniana przez spójne systemy wzajemnych powiązań, instytucji, przekonań czy podzielanych wartości.

Rezyliencja a zrównoważony rozwój

Rezyliencja wiąże się z przełomowymi momentami w historii świata, państw, miast, regionów, sektorów czy firm. To w niej upatruje się panaceum na unikanie negatywnych efektów, wynikających z nagłych i gwałtownych przemian, kryzysów, np. globalny kryzys finansowy 2008-2009, kataklizmów – pandemia Covid-19 w 2020 r. i czy też „wolno tłących się – presji” (ang. *slow-burn pressures*), w następstwie powolnego kumulowania się niewielkich, negatywnych zmian w długim czasookresie, np. starzenie się społeczeństwa, spadek bioróżnorodno-

⁴⁷ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 159.

ści czy polaryzacja społeczna. Koncepcja rezyliencji ukształtowała się w następstwie wdrożenia na świecie koncepcji zrównoważonego rozwoju, chodziło o to, by zidentyfikować składowe systemów, pozwalające na realizację jego założeń niezależnie od mniejszych czy większych czynników zakłócających.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została sformułowana w latach 80. XX w. Według pierwotnej definicji zawartej w Raplocie Brundtland, rozwój zrównoważony (ang. *sustainable development*) polega na zaspokajaniu potrzeb obecnych pokoleń bez naruszania możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń⁴⁸. W procesach rozwoju ważne są trzy kapitały: przyrodniczy, społeczny i ekonomiczny, a pomnażanie jednego z nich nie może odbywać się kosztem pozostałych. Rozwój zrównoważony optymalizuje zatem cele społeczne, przyrodnicze oraz ekonomiczne. W efekcie jest to taki rozwój, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska człowieka, a przede wszystkim godzi w prawa przyrody i prawa ekonomii⁴⁹.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego szybko zyskała miano paradygmatu rozwoju XXI w. Przełomowym momentem dla jej upowszechnienia i wzmocnienia w wymiarze praktycznym była Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, zorganizowana w 1992 r. w Rio de Janeiro, znana również jako Szczyt Ziemi. Przyjęto wówczas dwa kluczowe dokumenty: tj. Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju oraz Agendę 21 (Globalny program działań), które stały się drogowskazami działań zarówno na arenie międzynarodowej, jak i lokalnej. Zasady zawarte w Deklaracji z Rio stanowią ramy zrównoważonego rozwoju oraz nadrzędne ponadnarodowe cele rozwoju. Współtworzą warunki do kreowania indywidualnych, narodowych polityk rozwoju. Agenda 21 koncentrowała się na wymiarze lokalnym, była dokumentem programowym, który przedstawiał sposób opracowania i wdrażania programów zrównoważonego rozwoju w życie społeczności lokalnych, wskazywała na rolę zasobów endogenicznych i oddolnych

⁴⁸ *Report of the World Commission on Environment and Development*, “Our Common Future”, United Nations, Oslo 1987, s. 15, https://our_common_future-brundtlandreport1987.pdf, pobrano:04.08.2024 r.

⁴⁹ S. Kozłowski, *Rio Szczyt Ziemi – początek ery ekologicznej*, Łódź 2003.

mechanizmów rozwoju⁵⁰. Zatem rozwój zrównoważony w wymiarze lokalnym (miasta, gminy) jest w istotnym zakresie uzależniony od uwarunkowań lokalnych, tj. lokalnego potencjału przyrodniczego, społecznego, ekonomicznego (1); lokalnych problemów i barier rozwoju (2); polityki władz lokalnych (3) oraz aktywności społeczności lokalnych (4). Od początku lat 90. XX w. można zauważyć, że koncepcja ta jest dynamicznie wdrażana na obszarach miejskich.

Zasady zrównoważonego rozwoju pochodzą z prawa międzynarodowego, mogą być jednak z powodzeniem stosowane w prawie wewnętrznym. Wręcz niezbędne jest przeniesienie ich na poziom lokalny, gdyż właśnie tam zapadają decyzje, które mogą skutecznie służyć zrównoważonemu rozwojowi⁵¹. W wymiarze polskiej polityki rozwoju kluczowe znaczenie mają dwa dokumenty, tj. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Krajowa Polityka Miejska. Głównym zadaniem, zdefiniowanym w dokumentach, jest wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji, w kierunku miasta zwartej i zrównoważonego.

Prekursorem w dziedzinie kształtowania rezyliencyjnych miast był Rotterdam, który jako pierwszy duży ośrodek miejski w całości oparł programowanie procesów rozwoju na koncepcji rezyliencji. W tym celu w 2013 roku powstała Strategia Rezyliencji Rotterdamu, która na etapie wizji podkreśla znaczenie wprowadzenia rezyliencji jako kategorii kluczowej zarówno w umysłach, jak i działaniach mieszkańców miasta. W wymiarze globalnym w 2017 roku Bank Światowy w partnerstwie z Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) wprowadził City Resilience Program, którego zamierzeniem było zwiększenie możliwości finansowania rezyliencji miejskiej. Koncepcję rezyliencji można odnaleźć także w kluczowych dokumentach ONZ programujących rozwój świata w perspektywie do 2030 roku. Rezyliencja obecna jest także w planach strategicznych Unii Europejskiej

⁵⁰ A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój miast*, (w:) „Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta”, A. Rzeńca (red.), Łódź 2016, s. 50-61.

⁵¹ M. Burchard-Dzubińska, *Idea zrównoważonego rozwoju*, (w:) M. Burchard-Dzubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, „Zrównoważony rozwój – naturalny wybór”, Łódź 2014, s. 9-32.

(UE), w tym między innymi w powołanej w 2020 roku w ramach Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej Recovery and Resilience Task Force (RECOVER)⁵². Jednostka ta odpowiedzialna jest za implementację Recovery and Resilience Facility, a także wsparcie finansowe w postaci pożyczek oraz grantów wspierających reformy i inwestycje w krajach członkowskich UE oraz tworzenia bardziej zrównoważonych i rezyliencyjnych gospodarek i społeczeństw. W latach 2016-2018 systemowo realizowany był projekt Resilient Europe w ramach Programu URBACT⁵³. Sieć URBACT ma przeprowadzić miastom przy realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ. Cele Zrównoważonego Rozwoju (SDG) Organizacji Narodów Zjednoczonych to 17 powiązanych ze sobą celów globalnych, które stanowią fundament „planu osiągnięcia lepszej i bardziej zrównoważonej przyszłości dla wszystkich”. Wdrożenie SDG jest jednak dużym wyzwaniem, wymagającym nowych metod pracy. Miasta i gminy są kluczowymi aktorami, których zadaniem jest wprowadzenie i zrealizowanie na szczeblu lokalnym globalnych celów. W szczególności ich osiągnięcie będzie wymagało:

- **wspólnego zrozumienia** kluczowych wyzwań i kompromisów pomiędzy celami i zadaniami podczas ustalania lokalnej agendy CZR;
- **znaczących ambicji** ze strony rządów krajowych i lokalnych, zmierzających do działań transformacyjnych;
- **współpracy międzyresortowej** i dostosowania na wszystkich szczeblach rządowych w celu osiągnięcia spójności polityki;
- znaczącego **zaangażowania wielu zainteresowanych stron** we współtworzenie wspólnej wizji i zintegrowanych lokalnych planów działania;
- **dobrze poinformowanych obywateli i aktywnego społeczeństwa obywatelskiego**, aby pociągnąć do odpowiedzialności swoje lokalne rządy i móc przyczynić się do osiągnięcia celów długoterminowych.

⁵² A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój miast*, (w:) „Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta”, A. Rzeńca (red.), Łódź 2016, s. 50-61.

⁵³ A. Drobniak, *Hybrydyzacja jako współczesny wzorzec rozwoju polskich miast*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach”, nr 365, 2018.

Liderzy samorządowi zdają sobie sprawę z wagi powierzonego im zadania i szukają wiedzy i przestrzeni na wymianę doświadczeń. W 2021 r. odbył się w Polsce VII Europejski Kongres Samorządów. Jednym z kluczowych tematów była właśnie „rezyliencja” miejska, „urban/city resilience”.

Idea zrównoważonego rozwoju integruje ochronę środowiska z problematyką społeczną i gospodarczą i wsparciem instytucjonalnym, „ma antropocentryczny charakter, co oznacza, że wszelkie działania podejmowane są w celu stworzenia warunków zapewniających zaspokojenie obecnych i przyszłych ludzkich potrzeb. Wynika stąd dążenie do osiągnięcia bezpieczeństwa i sprawiedliwości wewnątrz i międzygeneracyjnej”⁵⁴. To jedyna droga przetrwania i rozwoju gatunku ludzkiego na naszej planecie. Podstawowym warunkiem jej wdrożenia jest nasza gotowość do ponownego stania się wspólnotą świadomych siebie i swojego miejsca w świecie podmiotów, gotowych porzucić narcystyczne skoncentrowane na sobie i własnej konsumpcji wzorce społeczne, nacechowane cynizmem i populizmem, wspólnotą etyczną i odpowiedzialną. A jednostkowo ważna jest nasza gotowość do rozwijania w sobie cech *homo sustinens*, do których zalicza się: wolność woli, odpowiedzialność, zdolność do myślenia kompleksowego w długookresowej perspektywie, zdolność do empatii, komunikacji i kooperacji, kreatywność i zdolność do uczenia się⁵⁵. Ten model człowieka narodził się wraz z koncepcją zrównoważonego rozwoju, w następstwie nieskuteczności *homo oeconomicus* wywodzącego się z osiemnastowiecznej etyki liberalnej – modelu człowieka gospodarującego, który nie poradził sobie z wyzwaniami współczesnego świata, a nawet doprowadził do wielu trapiących go kryzysów. Jak obserwujemy racjonalne ekonomiczne zachowanie jednostek zmierzające do kształtowania jednostkowego dobrobytu, nie przyczyniło się ono do ogólnego wzrostu dobrobytu, a wręcz m.in. ze względu na wzrost spo-

⁵⁴ M. Burchard-Dzubińska, *Idea zrównoważonego rozwoju*, (w:) M. Burchard-Dzubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Łódź 2014, s. 23.

⁵⁵ E. Kośmicki, *Główne zagadnienia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Białystok 2009, s. 216-217.

łecznych i ekologicznych kosztów konsumpcji⁵⁶, spowodowało osłabienie biznesu prowadzonego w sposób społecznie odpowiedzialny, przyczyniło się do większego rozwarstwienia społecznego, a nawet marginalizacji wielu grup, powodując jednocześnie degradację naszego środowiska naturalnego na niespotykaną skalę.

Przykłady rezylientnych zachowań – społeczności miejskie

Odporna społeczność (ang. *resilient community*), to taka, która ma zdolność do przeciwdziałania, przystosowania się i zdrowienia z kryzysów, traum, zmian oraz zagrożeń. Nadrzędnym celem jest wzmocnienie wytrzymałości miejskich ekosystemów na różnego rodzaju wstrząsy i anomalie, aby zachować istniejące zasoby, więzi społeczne oraz poczucie stabilności – zarówno na poziomie osobistym jak i instytucjonalnym. Poniżej omówione zostały przykłady budowania rezylientnych społeczności; są to działania, w których autorka niniejszego artykułu brała udział, choć wówczas nie identyfikowała ich jeszcze w odniesieniu do rezyliencji.

Dzierżoniów – droga od kryzysu do zrównoważonego rozwoju

W 2001 r. ogłoszono w Dzierżoniowie na Dolnym Śląsku upadłość Diorry SA, które zakończyło się w 2006 r. Była to pierwsza polska fabryka odbiorników radiowych, powstała po II wojnie światowej. W początkowej fazie zmian podstawowym problemem Dzierżoniowa był szybki wzrost liczby bezrobotnych, którzy rekrutowali się z kolejno likwidowanych zakładów pracy (np. Diora), a co za tym idzie – równolegle wzrastająca pauperyzacja społeczności lokalnej. W celu przeciwdziałania obserwowanym zjawiskom wytyczono nowe kierunki działań do 2013 roku, których nadrzędnym celem stało się pobudzenie wzrostu

⁵⁶ D. Kiełczewski, *Homoeconomicus i homo sustinens jako wyzwania ekonomii zrównoważonego rozwoju* (w:) „Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju”, B. Poskrobko (red.), Białystok 2011 s. 220.

gospodarczego w mieście i uaktywnienie wszystkich możliwych lokalnych sił, w tym władz samorządowych, instytucji i organizacji pozarządowych, przedsiębiorców oraz mieszkańców miasta do tego, by wspólnie budować Dzierżoniów jako miasto przyjazne dla pracodawców.

Posłużył temu również fakt, że w Dzierżoniowie zlokalizowano jedną z czterech podstref Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Przyczyniło się to do stopniowego wzrostu gospodarczego w regionie. Dzięki powstaniu nowych miejsc pracy w Strefie, znaczna część mieszkańców miasta znalazła zatrudnienie i źródła utrzymania. Dzięki aktywności mieszkańców rozpoczął się proces powstawania nowych małych firm, a władze uruchomiły działania zmierzające do ich wsparcia, jak np. Dzierżoniowski Inkubator Przedsiębiorczości, a także opracowały i wdrożyły programy ulg podatkowych, zachęcających do tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększyły liczby programów aktywizujących i umożliwiających osobom bezrobotnym powrót na rynek pracy.

Dzierżoniów przetrwał upadłość dużych firm, wzmocnił działania skierowane na tworzenie miejsc pracy i nie zrezygnował z tego kursu w kolejnych latach, poszerzając jednak znacznie perspektywę. Wraz z kilkoma najbliższymi sąsiadami stworzył Aglomerację Dzierżoniowską, dla której opracowano długofalową strategię 2030. Misją dla aglomeracji stało się stwarzanie warunków do trwałego, zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju wszystkich samorządów, przy wykorzystaniu uwarunkowań gospodarczych, przyrodniczych, kulturowych i położenia geograficznego aglomeracji i promujące ją jako miejsce atrakcyjne do prowadzenia działalności gospodarczej. Wyznaczono priorytety: zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej obszaru aglomeracji, poprzez przygotowanie planistyczne i infrastrukturalne terenów inwestycyjnych, opracowanie wspólnej oferty inwestycyjnej aglomeracji i zapewnienie kompleksowej obsługi inwestorów. Wdrożona została zintegrowana polityka wspierająca rozwój przedsiębiorczości na obszarze aglomeracji, w tym: opracowano jednolity system ulg i preferencji dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, zorganizowano sieć inkubatorów przedsiębiorczości i platform startupowych, zwiększono nacisk na rozwój działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej przedsiębiorstw, a także zwiększenie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, w tym poprzez wpieranie rozwoju klastrów, poprawę do-

stępu do sieci szerokopasmowej i telefonii komórkowej, rozwój i zwiększenie wykorzystania nowoczesnych technologii i systemów łączności, a także rozwój kompetencji cyfrowych wszystkich grup społecznych. Zwieńczeniem celów w tym obszarze był sprawny i skuteczny marketing terytorialny w wymiarze regionalnym, krajowym i zagranicznym.

Dzierżoniów przetrwał i konsekwentnie budował przez lata własną rezyliencję, by ostatecznie w 2021 r. dołączyć do sieci 19 europejskich miast, które postanowiły na poziomie lokalnym realizować Cele Zrównoważonego Rozwoju określone przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Partnerstwo utworzono w ramach programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej URBACT III.

Koalicja na rzecz zdrowego starzenia się – sposób na „wolno tłące się presje”

Odpowiedzią środowisk lokalnych z powiatu świdnickiego i dzierżoniowskiego na kumulowanie się negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa, było powstanie w 2015 r. Koalicji Na Rzecz Zdrowego Starzenia się. Koalicja postawiła sobie takie cele, jak: współdziałanie w zakresie promowania w lokalnej społeczności idei zdrowia, zdrowego stylu życia, zdrowego starzenia się; inicjowanie i wdrażanie rozwiązań na rzecz utrzymania aktywności fizycznej, społecznej i zawodowej osób starszych oraz ich samodzielności; współdziałanie w opracowaniu strategii kompleksowej polityki senioralnej na terenie miasta i gminy Świdnica oraz powiatu świdnickiego, a także miasta i gminy Dzierżoniów oraz powiatu dzierżoniowskiego na lata 2016-2020 w kontekście „Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020. Do celów Koalicji należało również opracowanie i aktualizowanie mapy problemów i potrzeb, tworzenie sieci instytucji, integrowanie osób wspólnie realizujących działania na rzecz propagowania zdrowego starzenia się (fundacji i stowarzyszeń, instytucji kościelnych, policji, administracji publicznej, służby zdrowia, instytucji edukacyjnych itp.), a także włączenie się w europejską sieć wymiany informacji i doświadczeń. Stworzenie i udostępnianie przez

Internet platformy zawierającej bazę danych na temat punktów konsultacyjnych, terapeutycznych, centrów kryzysowych, ośrodków pomocy, domów seniora, poradni itp. a także zawierającej bazę danych o szkoleniach, konferencjach, publikacjach na powyższy temat. Współpraca praktyków i naukowców polegała na zbieraniu i analizie danych dotyczących problemów zdrowotnych oraz promowaniu i upowszechnianiu wyników badań, organizowaniu działalności informacyjno-edukacyjnej: debaty, panele dyskusyjne, konferencje, seminaria, narady, a także szkolenia i warsztaty.

Projekt był interdyscyplinarny, uwzględniał podejście holistyczne i wielowymiarowe oddziaływanie na społeczeństwo, oparty był na sieci osób i instytucji, której podstawę stanowił dobrze przygotowany zespół, otwarty na doświadczenia, różnorodność i współpracę. Zakładano nieustanną interakcję wewnątrz projektu, nie tylko pomiędzy obszarem badawczym i praktycznym, ale między wszystkimi zainteresowanymi. Miarami rezultatu działań koalicji miała być: poprawa jakości życia osób starszych, zwiększenie więzi międzypokoleniowych, integracja społeczna, zmniejszenie zagrożenia wykluczeniem społecznym oraz potencjalny rozwój sektora usług na rzecz osób starszych, w tym usług medycznych, opiekuńczych, rehabilitacyjnych i innych, a także wzrost poziomu wiedzy. 14 maja 2015 r. list intencyjny o powołaniu inicjatywy podpisali: Starosta Powiatu Świdnickiego, Starosta Powiatu Dzierżoniowskiego, Wójt Gminy Świdnica, Wójt Gminy Dzierżoniów, Prezydent Świdnicy, Burmistrz Dzierżoniowa, Sudecka Izba Przemysłowo-Handlowa, Uniwersytet Trzeciego Wieku w Świdnicy i Społeczna Akademia Nauk Wydział w Świdnicy.

Koalicja przetrwała liczne turbulencje i nadal prowadzi swoją działalność, a nawet się rozwija dzięki nowym członkom.

Budowanie odpornych społeczności – założenia i kluczowe działania

Rezyliencja daje szansę spojrzeć na społeczności lokalne jak na złożone ekosystemy, przy uwzględnieniu ich wielowymiarowego charak-

teru, potencjału rozwojowego, ale także poprzez śledzenie dynamiki zakłóceń. Pozwala na zrozumienie i przewidywanie trajektorii zmian, umożliwiając jednocześnie budowę mechanizmów, które mogą im zapobiegać lub niwelować ich następstwa w przyszłości. Rezyliencyjna wspólnota jest zdolna do przetrwania, dostosowania się i rozwijania w obliczu wyzwań, kryzysów i zmian, utrzymując jednocześnie swoje podstawowe funkcje i wartości. Należy jednak zdać sobie sprawę, że budowanie rezyliencyjnej społeczności to potężne wyzwanie i warto rozpocząć od przyjęcia kilku kluczowych podstawowych założeń:

- Przyjęcie i akceptacja tezy, że wydarzenia krytyczne i sytuacje kryzysowe, są w życiu normalne i powinny być traktowane jako okazja do nauki, rozwoju i zmiany.
- Każdy system (państwo, miasto, region, przedsiębiorstwo), którego rezyliencję chcemy budować, cechuje się odmienną sytuacją wyjściową, którą należy dokładnie zbadać.
- Przystępując do planowania i wdrażania działań wzmacniających rezyliencję, powinniśmy do każdej społeczności podchodzić w sposób zindywidualizowany.
- Należy zacząć od wzmacniania spójności społeczności lokalnej – tylko silne i spójne społeczności lokalne mogą skutecznie dostosować się do zmian.
- Niezbędne jest przyjęcie paradygmatu zrównoważonego rozwoju i podejście systemowe.
- Konieczna jest orientacja antropocentryczna – ludzie zajmują centralne miejsce w procesie projektowania i wdrażania, a duża różnorodność, wiele umiejętności i zróżnicowane perspektywy stanowią kluczowe zasoby.
- Budowanie rezyliencji to projekt wieloletni o dynamicznym przebiegu, należy więc pielęgnować motywację, poprzez wytrwałę i konsekwentne budowanie zaangażowania.

Na poziomie operacyjnym wdrożenie przebiega w określonym porządku wspieranym przez narzędzia skonstruowane i doskonalone przez liczne instytucje wspomagające, takie jak wspomniany w tekście UN-Habitat. Na początku wymaga rzetelnej diagnozy, wieloaspektowego opracowania planów, opomiarowanych działań, uwzględniają-

cych interesy i perspektywy wszystkich interesariuszy oraz zawierających składowe nowego paradygmatu – zrównoważonego rozwoju. To jednocześnie wspólne wdrażanie i monitorowanie w perspektywie długoterminowej, budowanie miejsc dla odpowiedzialnych wspólnot, które przyczynią się do stworzenia lepszego świata dla nas i przyszłych pokoleń.

Bibliografia

- Appadurai A., *Nowoczesność bez granic. Kulturowe wymiary globalizacji*, Kraków 2005.
- Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 1998.
- Bauman Z., *Płynne życie*, Kraków 2007.
- Bauman Z., *Wspólnota*, Kraków 2008.
- Building Resilient Communities: Making every contact count for public mental health*, 2013, <https://www.mentalhealth.org.uk/sites/default/files/2022-09/MHF-building-resilient-communities.pdf> (pobrano: 13.06.2024 r.).
- Bollas Ch., *Znaczenie i melancholia. Życie w epoce oszołomienia*, Warszawa 2020.
- Burchard-Dzubińska M., *Idea zrównoważonego rozwoju*, (w:) M. Burchard-Dzubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Łódź 2014.
- Chodyński A., *Kryzys pozaekonomiczny przedsiębiorstwa – ekologiczny aspekt rezyliencji organizacyjnej*, (w:) „Zrównoważony rozwój, systemy informacyjne i zarządzanie bezpieczeństwem w perspektywie długoterminowej przedsiębiorstw”, A. Chodyński, D. Fatula, M.A. Leśniewski (red.), Kraków 2022.
- Cyfert Sz., *Strategiczne dopasowanie procesów biznesowych jako metoda zarządzania organizacją w warunkach kryzysu*, (w:) J. Skalik, „Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych”, Wrocław 2003, s. 271-274.
- Drobnia A., *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, Tom 77 nr 1, s. 119-143.
- Drobnia A., *Hybrydyzacja jako współczesny wzorzec rozwoju polskich miast*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach”, nr 365, 2018.
- Foucault M., *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 2020.
- Główny Urząd Statystyczny, *Urząd Statystyczny w Białymstoku, Sytuacja osób starszych w Polsce w 2022 r.* Warszawa-Białystok 2023, [sytuacja_osob_starszych_w_polsce_w_2022_r.pdf](#) (pobrano: 22.07.2024 r.).

- Gołdys A., Skubida A., Piądlowska-Firlej K., Biliński K., *Miejska rezyliencja – metodologia i narzędzia badawcze opracowane dla miasta Gdynia*, Gdynia 2021.
- Kaliszak L., Marczuk S., *Zarządzanie organizacjami w sytuacjach kryzysowych*, (w:) J. Skalik, „Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych”, Wrocław 2003, s. 219-224.
- Kielczewski D., *Homooeconomicus i homo sustinens jako wyzwania ekonomii zrównoważonego rozwoju* (w:) *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, B. Poskrobko (red.), Białystok 2011.
- Kobasa S.C., *Stressful life events, personality, and health: An inquiry into hardiness*, „Journal of Personality and Social Psychology”, 1979, 37, s. 1-11.
- Konaszewski, K., *Pedagogika wrażliwa na resilience. Studium teoretyczno-empiryczne*, Kraków 2020.
- Kośmicki E., *Główne zagadnienia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Białystok 2009.
- Kowalczyk J., *Spółeczność lokalna jako podmiot bezpieczeństwa*, „Securo”, 2/2014, s. 6-21.
- Kozłowski S., *Rio Szczyt Ziemi – początek ery ekologicznej*, Łódź 2003.
- Luthar S.S., Zelazo L.B., *Research on Resilience. An Integrative Review*, (in:) „Resilience and Vulnerability”, S.S. Luthar (ed.), Cambridge 2003, s. 510-549.
- Makin P., Cooper C., Cox Ch., *Organizacje a kontrakt psychologiczny*, Warszawa 2000.
- Martin R., Sunley P., *Regional economic resilience: evolution and evaluation*, (in:) „Handbook on Regional Economic Resilience”, G. Bristow, A. Healy (ed.), Northampton 2020, s. 10-35.
- Mesjasz J., *Klimat organizacyjny w sytuacji kryzysu i zmiany*, (w:) „Oblicza współczesnego zarządzania organizacją”, J. Stankiewicz (red.), Zielona Góra 2005.
- Mesjasz J., Witkowski S., *Potencjał ludzki w sytuacji kryzysu i zmiany*, (w:) „Praca i organizacja w procesie zmian”, B. Rożnowski, A. Biela, A. Bańka (red.) Poznań 2006, s. 108-121.
- Mesjasz J., *Potencjał społeczny organizacji w procesie restrukturyzacji*, (w:) „Rozwój i funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach globalnej gospodarki światowej”, W. Grudzewski (red.), Katowice 2007, s. 247-258.
- Mesjasz J., *Stygmatyzacja starości*, (w:) „Współczesne wyzwania gerontologii. Człowiek w pełni – podejście holistyczne”, J. Mesjasz, I. Skawina (red.), Łódź 2018.
- Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, Warszawa 1998.

- Plenković J., *Ekologia humanistyczna wobec globalizacji*, Rzeszów 2004.
- Plonka-Syroka B., *Pandemia COVID-19 (2020-2022) zagrożeniem dla zdrowia publicznego w Polsce i systemu jego ochrony*, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona”, nr 47(2)/2023 s. 27-50.
- D. Pountain, D. Robins, *Cool Rules: Anatomy of an Attitude*, New York 2000.
- R.B. Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York 1991.
- Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, United Nations, Oslo 1987, s. 15; https://our_common_future-brundtlandreport1987.pdf. (pobrano:04.08.2024 r.). Ryfkin J., *Wiek dostępu*, Wrocław 2003.
- Rzeńca A., *Zrównoważony rozwój miast*, (w:) „Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta”, A. Rzeńca (red.), Łódź 2016, s. 50-61.
- Santorski J., „I”. *Refleksje o przywództwie jutra*, Warszawa 2020.
- Sennett R., *Growth and Failure: The New Political Economy and its Culture*, (in:) M. Featherstone, S. Lash (ed.), London 1999.
- Sennett R., *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*, London 1996.
- Slingerland G., Edua-Mensah M.E.J., van Gils M.M.S., Kleinhans R.J., Brazier F.M., *We're in this together: Capacities and relationships to enable community resilience*, „Urban Research & Practice”, 16 (3), s. 418-437.
- Słownik wyrazów obcych*, Sobol E. (red.), Warszawa 2003, s. 617.
- Spitzer M., *Demencja cyfrowa*, Słupsk 2013.
- Strycharczyk D., Clough P., *Odporność psychiczna. Strategie i narzędzia rozwoju*, Sopot 2022.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2012.
- Walsh F., *Strengthening family resilience*, New York 2016.

Biogram

Joanna Mesjasz – wykładowca, menedżer i doradca z 30-letnim doświadczeniem. Zrealizowała ponad 3500 godzin szkoleń i warsztatów dla pracowników i menedżerów przedsiębiorstw, urzędów i innych instytucji. Prowadziła projekty z obszaru zarządzania kapitałem ludzkim i psychologii biznesu w 25 organizacjach. Doktor Nauk Humanistycznych w dziedzinie psychologii, wykładowca akademicki – obecnie w Uniwersytecie WSB Merito w Poznaniu,

od 1 października 2024 r. w Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach. W ciągu 23 lat kariery akademickiej zrealizowała ponad 4000 godzin dydaktycznych na dwunastu uczelniach wyższych, prowadziła badania oraz opublikowała blisko 60 prac naukowych i popularnonaukowych.

Arleta Gregulska-Oksińska

ORCID 0009-0007-5923-6500

Egzogeniczne i endogeniczne czynniki ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich wpływ na osiągnięcie celów

Abstrakt. Celem artykułu jest ocena endogenicznych i egzogenicznych czynników ryzyka, wpływających na poziom założonych celów przez jednostki samorządu terytorialnego, przy uwzględnieniu związku zachodzącego pomiędzy sposobem zarządzania ryzykiem a charakterem występujących problemów. Problemy utrudniające lub uniemożliwiające realizację założonych celów w jednostkach mogą mieć charakter endogeniczny (wewnętrzny), na który podmiot może mieć wpływ lub charakter egzogeniczny (zewnętrzny). W podmiotach zarządzających ryzykiem w sposób metodyczny następuje minimalizacja ryzyk o charakterze wewnętrznym, co przekłada się na wyższy poziom realizacji założonych celów. W przypadku jednostek postępujących z ryzykiem w sposób intuicyjny i akcyjny, skala występujących czynników ryzyka o charakterze endogenicznym, wpływających na poziom osiągnięcia celów, jest wyższa. Cele osiągnięte są na niższym poziomie.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zarządzanie ryzykiem, efektywność

Exogenous and endogenous risk factors in local government units and their impact on achieving goals

Abstract. The aim of the article is to assess endogenous and exogenous risk factors affecting the level of goals set by local government units, taking into account the relationship between the method of risk management and the nature of the problems occurring. Problems that make it difficult or impossible to achieve the assumed goals in units may be endogenous (internal), which the entity can influence, or exogenous (external). Entities managing risk methodically minimize internal risks, which translates

into a higher level of achievement of the assumed goals. In the case of entities dealing with risk in an intuitive and active way, the scale of endogenous risk factors affecting the level of achieved goals is higher. Goals are achieved at a lower level.

Keywords: local government, risk management, efficiency

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego, stanowiące główny podmiot publikacji, realizują podstawowe potrzeby wspólnoty samorządowej, a społeczeństwo obciążone daninami publicznymi jest nie tylko odbiorcą tych działań, ale coraz częściej weryfikatorem jakości i efektywności. Konieczność zmian w zarządzaniu publicznym determinowana jest przez rozwój społeczny, gospodarczy i technologiczny. Zwiększenie efektywności w wykonywaniu zadań publicznych jest coraz częściej formułowanym postulatem wobec administracji publicznej.

Zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi ważny element w procesie osiągnięcia założonych celów. Podstawowym założeniem tego procesu jest sprowadzenie ryzyka do poziomu akceptowalnego. Źródło czynników ryzyka, w korelacji ze sposobem zarządzania ryzykiem w podmiotach, przekłada się na poziom osiągniętych celów przez jednostki samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest ocena endogenicznych i egzogenicznych czynników ryzyka, wpływających na poziom założonych celów przez jednostki samorządu terytorialnego, przy uwzględnieniu związku zachodzącego pomiędzy sposobem zarządzania ryzykiem a charakterem występujących problemów.

Na podstawie przeprowadzonych przez autorkę publikacji badań naukowych wśród gmin wiejskich potwierdzono tezę, że jednostki te zarządzanie ryzykiem realizują w ograniczonym stopniu, co przekłada się na niższą efektywność w osiągnięciu założonych celów, a także realizowanych zadaniach publicznych¹.

¹ A. Gregulska-Oksińska, *Zarządzanie ryzykiem w systemie kontroli zarządczej gmin wiejskich* (Rozprawa doktorska), Wrocław 2022.

Problemy utrudniające lub uniemożliwiające realizację założonych celów w jednostkach mogą mieć charakter endogeniczny (wewnętrzny), na który podmiot może mieć wpływ lub charakter egzogeniczny (zewewnętrzny).

Czynniki wewnętrzne podatne są na oddziaływanie w ramach zarządzania ryzykiem, poprzez które rozumie się identyfikację ryzyka, określenie jego charakteru, dokonanie oceny przyczynowo-skutkowej oraz określenie sposobu reakcji na ryzyko. Czynniki egzogeniczne, z uwagi na źródło pochodzenia, są elementem w procesie osiągania celu, na który jednostka ma mały wpływ lub możliwości wpływu nie posiada.

Zachodzi związek pomiędzy sposobem zarządzania ryzykiem a charakterem tych problemów. W podmiotach zarządzających ryzykiem w sposób metodyczny następuje minimalizacja ryzyk o charakterze wewnętrznym, co przekłada się na wyższy poziom realizacji założonych celów. W przypadku jednostek postępujących z ryzykiem w sposób intuicyjny i akcyjny, skala występujących czynników ryzyka o charakterze endogenicznym, wpływających na poziom osiągniętych celów, jest wyższa. Cele osiągnięte są na niższym poziomie.

Rola zarządzania ryzykiem w procesie osiągania celów w jednostkach samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny, będąc wspólnotą mieszkańców zamieszkałych na terytorium gminy, powiatu i województwa, realizuje określone zadania państwa w ich lokalnym i regionalnym kształcie dla zaspokojenia potrzeb obywateli. Ze względu na pozycję w porządku prawnym i kompetencje, odgrywa różne role determinujące jego znaczenie w państwie i gospodarce². Zaspokajanie potrzeb społecznych odbywa się w oparciu o ściśle określone ramy prawne, co stanowi jedną z podstawowych cech odróżniających sektor publiczny od sektora prywatnego.

Ponadto J. Kleer, odnosząc się do atrybutów sektora publicznego, podkreśla, że stanowi on element systemu powiązań mogącego mieć zarówno komplementarny, jak i konkurencyjny charakter, cele i zadania sektora publicznego są mu zlecane i wyznaczane, a jego działalność

² E. Wojciechowski, *Gospodarka Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 21.

jest determinowana przez czynniki polityczne, społeczne i kulturowe. Zwraca przy tym uwagę na fakt, że brak jest zatem uwarunkowań czy-
sto ekonomicznych, a odniesieniem do oceny efektywności funkcyj-
nowania tego sektora zasadności działania lub jej braku powinien stan-
nowić poziom makroekonomiczny i makrospołeczny (nie jednostkowe
działania)³.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania stanowiące
odpowiedź na potrzeby na poziomie mikrospołecznym (poziom gminy
i powiatu), a przepisy prawa nie są jedynym aspektem determinującym
te działania. Ograniczoność zasobów finansowych, ludzkich, organi-
zacyjnych i rzeczowych stanowi istotny element w procesie osiągnięcia
założonych celów. Efektywność, rozumiana jako osiągnięcie celów przy
racjonalnym wykorzystaniu zasobów⁴, jest zasadą, która powinna obo-
wiązywać w działalności jednostek samorządu terytorialnego, ale obo-
wiązek jej stosowania wynika także z przepisów prawa.

Zarządzanie ryzykiem, jako implementacja koncepcji Nowego Za-
rządzania Publicznego (*New Public Management*) oraz dostosowywa-
nie systemu wewnętrznej kontroli finansowej w administracji pub-
licznej w Polsce (w procesach negocjacyjnych przystąpienia Polski
do Unii Europejskiej zobowiązano Polskę do dostosowania kraju do
wymogów Komisji Europejskiej), jest elementem kontroli zarządczej
(*Management control*), wynikającej z ustawy o finansach publicznych
z 2009 r.⁵, rozporządzeń wykonawczych⁶ i komunikatów⁷.

³ J. Kleer, *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*,
(w:) „Sektor publiczny w Polsce i na świecie – między upadkiem a rozkwitem”,
Warszawa 2005.

⁴ M. Bielki, *Organizacja, istota, struktury i procesy*, Łódź 1996, s. 62.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U.
z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie pla-
nu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. nr 187, poz. 1254);
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru
oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz. U. nr 238, poz. 1581).

⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie
standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, (Dz.
Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84); Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia
16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samo-
oceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, (Dz.

Zarządzanie ryzykiem jest częścią składową kontroli zarządczej stanowiącej „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”⁸.

Wielość obszarów, będących w kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie szeroki wachlarz zadań, implikuje konieczność wdrażania metod zarządzania wspierających osiągnięcie założonych celów w przedmiotowych jednostkach. Ustawa oraz przepisy i wytyczne wykonawcze nie obligują do stosowania określonego sposobu postępowania. Istnieje wiele technik i metod zarządzania ryzykiem, a także standardów wyznaczających kierunki ich implementacji. Obszerność zagadnienia zarówno w literaturze, standardach i normach, specjalistyczna terminologia powodują, że narzędzia te stanowią niską użyteczność aplikacyjną dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności poziomu gminnego.

Zarządzanie ryzykiem pozwala na identyfikację obszarów problemowych, ocenę i analizę ryzyka, określenie prawdopodobieństwa wystąpienia, a także zapobieżenie zagrożeniom mogącym przyczynić się do nieosiągnięcia założonego celu.

Czynniki ryzyka na podstawie literatury

Interdyscyplinarny charakter zarządzania ryzykiem jest wynikiem połączenia elementów występujących zarówno w naukach społecznych (badanie determinant ludzkich zachowań oraz dążenie do eliminacji stwierdzonych ograniczeń), naukach przyrodniczych (zdobywanie wiedzy prognostycznej) oraz w dyscyplinach historyczno-hermeneutycznych (rozszerzanie obszaru interakcji poprzez łączenie pojęć i znaczeń z różnych dyscyplin)⁹. Szeroki zakres dyscyplin naukowych,

Urz. MF z 2012 r. poz. 56); Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56).

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872).

⁹ T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie Interdyscyplinarne*, Warszawa 2010, s. 35-36.

badających przedmiotowe zagadnienie, potwierdza zatem rozległość czynników ryzyka wpływających na funkcjonowanie organizacji.

Eksplicacja „ryzyka” nie jest jednorodna. Wyczerpującej definicji tego pojęcia nie podają zarówno teoretycy jak i praktycy. Przyjęty kontekst jego rozumienia przekłada się natomiast na zakres zarządzania ryzykiem. W literaturze nie występuje homogeniczne podejście do ryzyka, którego pojęcie definiowane jest zarówno według koncepcji negatywnej – jako zagrożenie oraz neutralnej – jako zagrożenie i szansa. Potoczne rozumienie ryzyka sprowadza się natomiast do określenia go jako „możliwości, że coś się nie uda” lub „przedsięwzięcia, którego wynik nie jest pewny”¹⁰.

Czynniki ryzyka mogą mieć charakter zewnętrzny (na który podmiot nie ma żadnego wpływu), bądź też wewnętrzny (tkwiący wewnątrz jednostki, w związku z czym jest łatwiej ograniczyć ich negatywny wpływ). W praktyce jednak bardzo często przeplatają się ze sobą. Określenie skali wpływu danego ryzyka oraz opracowanie i wdrożenie sposobów oddziaływania na nie pozwoli zapobiec urzeczywistnieniu niepożądanym czynników wpływu na planowane rezultaty i założone cele.

Do czynników egzogenicznych (zewnętrznych) zaliczyć można¹¹:

- 1) czynniki megaekonomiczne – będące wynikiem zmian zachodzących w gospodarce światowej (w tym procesów globalizacyjnych, integracyjnych, kryzysowych, politycznych, konfliktowych itp.);
- 2) czynniki makroekonomiczne – ich źródłem są zmiany w gospodarce krajowej;
- 3) czynniki regulacyjne (przepisy i zmiany prawne na szczeblu krajowym i międzynarodowym);
- 4) czynniki popytowe, które mogą spowodować gwałtowny spadek zapotrzebowania na produkty oferowane przez dane przedsiębiorstwo;
- 5) czynniki produktowe (podażowe) – związane głównie ze wzrostem konkurencji ze strony zarówno krajowych producentów, jak i zagranicznych;
- 6) zmiany klimatyczne i klęski żywiołowe.

¹⁰ K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, 2019, s. 35-36.

¹¹ A. Iwaszczuk, *Identyfikacja wewnętrznych źródeł ryzyka przy produkcji nawozów na bazie odpadów z biogazowni*, (w:) „Ryzyko i bezpieczeństwo w działalności gospodarczej”, N. Iwaszczuk (red.), Kraków 2019.

Wśród czynników endogenicznych (wewnętrznych) wyróżnia się:

- 1) działania bądź ich brak, ze strony pracowników, wynikające z ich wiedzy, kwalifikacji, charakteru, uczciwości, podejścia do wykonywanych obowiązków;
- 2) niebezpieczeństwa związane z szeroko pojętym czynnikiem technicznym (urządzenia produkcyjne, komputery, urządzenia biurowe, pojazdy, magazyny itp.).

Na najwyższym poziomie planowania działań znajduje się ryzyko strategiczne, które związane jest z realizacją misji i celów podmiotu oraz inwestycjami długoterminowymi. Ryzyko operacyjne dotyczy natomiast bieżącej działalności jednostki i związane jest z procesami wewnętrznymi organizacji. Zarządzanie środkami publicznymi związane jest z ryzykiem finansowym, zamówieniami publicznymi oraz odpowiedzialnością finansową jednostek¹². Przykłady rodzajów ryzyka, z uwzględnieniem ich źródła pochodzenia, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Rodzaje ryzyka z uwzględnieniem źródła pochodzenia – przykłady

Rodzaj ryzyka	Źródło wewnętrzne	Źródło zewnętrzne
Ryzyko strategiczne	Niezajomość misji i celów przez pracowników jednostki	Zmiana przepisów ustrojowo-prawnych, z którymi powiązana jest misja i cele jednostki
Ryzyko operacyjne	Błędy w dokumentacji	Cyberprzestępstwo (może stanowić również ryzyko wewnętrzne)
Ryzyko finansowe	Błędne planowanie dochodów	Inflacja
Ryzyko prawne	X	Niespójność przepisów prawa
Ryzyko polityczne	X	Polityka państwa, w wyniku której nastąpi stagnacja określonej gałęzi przemysłu, co może powodować zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetu
Ryzyko społeczne	Realizacja zadań, które nie stanowią odpowiedzi na potrzeby obywateli	Ryzyko demograficzne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, 2019.

¹² K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, 2019, s. 410-420.

Czynniki ryzyka według źródła pochodzenia i ich wpływ na osiągnięcie celów jednostki – na podstawie badań własnych

W ramach prowadzonych przez autorkę publikacji badań naukowych, dotyczących wpływu sposobu zarządzania ryzykiem na efektywność realizacji zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, dokonano badania dotyczącego charakteru występujących problemów i czynników ryzyka w powiązaniu ze sposobem zarządzania ryzykiem w tych podmiotach oraz poziomem osiągnięcia założonych celów.

Przedmiotem badań było szesnaście gmin wiejskich z województwa dolnośląskiego. Ich wybór dokonany został z uwzględnieniem kryterium dochodu na mieszkańca osiąganego w latach 2018-2019. Na podstawie analizy dokumentów finansowych ustalono wskaźnik per capita siedemdziesięciu czterech gmin z terenu województwa dolnośląskiego, po czym pogrupowano podmioty według kwartyli, w ramach których dokonano losowania próby.

Badanie przeprowadzono w formie triangulacji metod badawczych. Główną metodą badawczą był wywiad bezpośredni. Metodami pomocniczymi natomiast analiza dokumentów archiwalnych oraz ankieta.

Badane podmioty wskazały rodzaje problemów i czynniki ryzyka, które utrudniały lub uniemożliwiały osiągnięcie założonych celów. Na podstawie dokumentów finansowych jednostek dokonano identyfikacji stopnia osiągnięcia założonych celów. Zestawienie wymienionych problemów przedstawia tabela 2.

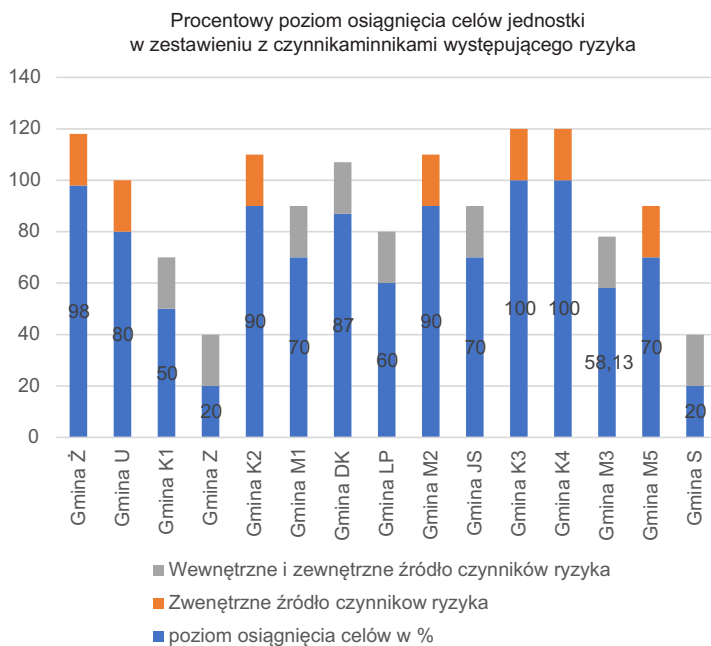
Tabela 2. Rodzaje ryzyka w badanych podmiotach według źródła pochodzenia

Rodzaj ryzyka wg źródła pochodzenia	Przykłady wskazanych problemów
Ryzyko zewnętrzne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wysokie koszty funkcjonowania oświaty i braki rekompensaty z tytułu subwencji oświatowej. 2. Ograniczone dochody do budżetu gminy z tytułu podatku PIT. 3. Epidemia COVID 19. 4. Niespójność przepisów prawa.

Rodzaj ryzyka wg źródła pochodzenia	Przykłady wskazanych problemów
Ryzyko zewnętrzne	5. Długotrwałe procedury formalne w organach administracji publicznej. 6. Brak dostępnych źródeł finansowania inwestycji. 7. Wysokie klasy gruntów uniemożliwiająca tworzenie terenów inwestycyjnych. 8. Tereny chronione uniemożliwiają realizację zadań, gmina nie otrzymuje z tego tytułu rekompensaty z budżetu państwa.
Ryzyko wewnętrzne	1. Relacje interpersonalne w organach gminy. 2. Ukierunkowanie części rady gminy na realizację zadań bieżących i krótkoterminowych. 3. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 4. Niski poziom dochodów własnych gminy. 5. Niski poziom wiedzy pracowników na temat dodatkowych źródeł finansowania zadań publicznych. 6. Mała liczba pracowników urzędu (w związku z brakiem możliwości finansowania dodatkowych etatów w jednostce), obciążenie zadaniami. 7. Przerost zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych gminy.

Przeprowadzone badanie pokazuje, że na poziom osiągniętych celów wpływ ma sposób zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. To z kolei implikuje charakter czynników ryzyka, które utrudniają lub uniemożliwiają osiągnięcie zakładanych celów. Zależności te pokazują wykresy nr 1, 2 i 3.

Czynniki o charakterze zewnętrznym wystąpiły w każdej z badanych gmin. W siedmiu jednostkach zarządzających ryzykiem w sposób metodyczny (usystematyzowany, planowy) wystąpiły jedynie czynniki zewnętrzne. W jednym podmiocie, oprócz problemów o charakterze zewnętrznym, wystąpiły problemy o charakterze wewnętrznym. Siedem z tych podmiotów znajduje się w wyższym przedziale, tj. od 80% do 113% w zakresie osiągnięcia założonych celów. Jeden podmiot zarządzający ryzykiem w sposób metodyczny oraz wskazujący jako problem czynnik zewnętrzny, jakim jest epidemia Covid 19, wyjaśnił osiągnięcie niższego wskaźnika zrealizowanych celów w związku z koniecznością ich zmiany. Spośród ośmiu gmin zarządzających ryzykiem w sposób



Wykres 1. Poziom osiągniętych celów przez badane podmioty w zestawieniu z czynnikami ryzyka

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Gregulska-Oksińska, *Zarządzanie ryzykiem w systemie kontroli zarządczej gmin wiejskich* (Rozprawa doktorska), Wrocław 2022.



Wykres 2. Czynniki ryzyka według źródła pochodzenia w podmiotach, w których zarządzanie ryzykiem realizowane jest w sposób metodyczny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Gregulska-Oksińska, *Zarządzanie ryzykiem w systemie kontroli zarządczej gmin wiejskich* (Rozprawa doktorska), Wrocław 2022.



Wykres 3. Czynniki ryzyka według źródła pochodzenia w podmiotach, w których zarządzanie ryzykiem realizowane jest w sposób niemethodyczny (intuicyjny, akcyjny)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Gregulska-Oksińska, *Zarządzanie ryzykiem w systemie kontroli zarządczej gmin wiejskich* (Rozprawa doktorska), Wrocław 2022.

niemethodyczny (intuicyjny, akcyjny), w pięciu podmiotach wystąpiły czynniki o charakterze wewnętrznym. Na czynniki zewnętrzne wskazało osiem gmin. Siedem z ośmiu podmiotów zarządzających ryzykiem w sposób niemethodyczny znajduje się w niższym przedziale, tj. od 20% do 100% w zakresie osiągnięcia założonych celów. Jeden podmiot nie udzielił informacji na temat stopnia realizacji założonych celów (brak możliwości oceny przypadku)¹³.

Czynniki o charakterze zewnętrznym, występujące niezależnie od działania podmiotów, obserwuje się w korelacji z methodycznym sposobem zarządzania ryzykiem. W przypadku zarządzania ryzykiem w sposób niemethodyczny występują czynniki zewnętrzne, ale w dużej mierze również wewnętrzne. Jednostki te osiągają niższą efektywność w realizacji zadań publicznych.

Identyfikowanie źródła czynnika ryzyka jest istotne dla realizacji zadań i założonych celów oraz możliwości wpływu na badany proces

¹³ A. Gregulska-Oksińska, *Zarządzanie ryzykiem w systemie kontroli zarządczej gmin wiejskich* (Rozprawa doktorska), Wrocław 2022.

poprzez zastosowanie metodycznego postępowania z ryzykiem. Zdaniem autorki publikacji, wdrażając proces identyfikacji zagrożeń, reakcji na ryzyko oraz jego stałego monitorowania, możliwe jest minimalizowanie zagrożeń o charakterze wewnętrznym, uniemożliwiających lub utrudniających osiągnięcie założonych celów, zwiększając tym samym efektywność realizowanych zadań.

Warto zaznaczyć, że ryzyko jest ściśle związane z subiektywizmem. Uwarunkowania osobowościowe osób dokonujących jego oceny mogą mieć wpływ na samo postrzeganie ryzyka (osoby przedsiębiorcze i optymistyczne określają dany czynnik jako szansę, osoby asekuracyjne jako zagrożenie)¹⁴.

Podsumowanie

Ryzyko jest jednym z najważniejszych pojęć teoretycznych nauk ekonomicznych, jak również kategorią obecną w życiu codziennym człowieka, jego aktywności zawodowej, w życiu gospodarczym, publicznym i społecznym¹⁵. Konieczność jego identyfikacji, analizy, a także zabezpieczenia się przed nim nabiera coraz większego znaczenia nie tylko wśród podmiotów gospodarczych, ale również sektora publicznego. Zarządzanie ryzykiem w organizacji jest tym procesem, dzięki któremu jednostka może ograniczać prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia zdarzeń negatywnie oddziałujących na jej funkcjonowanie i realizowane przez nią cele. Czynniki ryzyka mogą mieć charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Egzogeniczne źródło ich pochodzenia powoduje brak sterowalności danym ryzykiem, a tym samym implikuje konieczność podejmowania decyzji polegających na zaniechaniu realizacji określonego zadania lub opracowywania reakcji związanych ze zminimalizowaniem jego negatywnych następstw. Czynniki ryzyka o endogenicznym źródle są sterowalne (w mniejszym lub większym zakresie). Występują wewnątrz organizacji, w związku z czym jest łatwiej

¹⁴ N. Iwaszczuk, *Ryzyko w działalności gospodarczej: definicje, klasyfikacje, zarządzanie*, Kraków 2021, s. 23.

¹⁵ K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, 2019, s. 9.

ograniczyć ich negatywny wpływ na zakładane cele. W praktyce jednak bardzo często przeplatają się ze sobą. Określenie skali wpływu danego ryzyka oraz opracowanie i wdrożenie sposobów oddziaływania na nie pozwoli zapobiec urzeczywistnieniu niepożądanych czynników na realizowane zadania i zakładane rezultaty.

W wyniku przeprowadzonych przez autorkę publikacji badań można stwierdzić, że w jednostkach samorządu terytorialnego, w których zarządzanie ryzykiem realizowane jest w sposób metodyczny (uporządkowany, systematyczny, planowy), najczęściej występują czynniki ryzyka o charakterze zewnętrznym. Można wysnuć wniosek, że proces ten minimalizuje negatywne skutki ryzyka wywołanego przez czynniki wewnętrzne.

Dokonując przeglądu obszarów problemowych, które w ramach badania wskazały podmioty nim objęte, nasuwa się także wniosek dotyczący konieczności prowadzenia dalszych badań oraz wdrażania aplikacyjnych metod w zakresie usprawniania zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania ryzykiem. W ocenie autorki, wyzwaniem, stojącym przed sektorem publicznym, jest konieczność podnoszenia wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej w zakresie działania projektowego (skoncentrowanego na cel i rezultaty przy zachowaniu spójności logicznej), zarządzania ryzykiem ze szczególnym uwzględnieniem jego definiowania i określania sposobów reakcji minimalizujących negatywne skutki. Nie bez znaczenia jest również kontekst polityczny, związany z zachowaniem spójności działania, współpraca pomiędzy instytucjami sektora publicznego, a także uproszczenie wymogów proceduralnych.

Źródło pochodzenia ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego jest kluczowe dla identyfikacji problemów oraz przeprowadzania analizy przyczynowo-skutkowej podczas realizacji zadań publicznych, które stanowią odpowiedź na potrzeby społeczne obywateli.

Sterowalność czynników ryzyka jest cechą, która wpływa na ograniczanie negatywnych skutków ich oddziaływania. Warto zaznaczyć, że poprzez implementację dodatkowych działań stanowić może również szansę na rozwój organizacji.

Ewolucja zarządzania publicznego zmierza w kierunku przejścia od modelu stosowania prawa do modelu osiągania wyników. Wprowa-

dzanie zarządzania ryzykiem w organizacjach sektora publicznego dla osiągnięcia wyższej efektywności działania sukcesywnie staje się standardem światowym.

Bibliografia

- Bielki M., *Organizacja, istota, struktury i procesy*, Łódź 1996.
- Gregulska-Oksińska A., *Zarządzanie ryzykiem w systemie kontroli zarządczej gmin wiejskich* (Rozprawa doktorska), Wrocław 2022.
- Iwaszczuk A., *Identyfikacja wewnętrznych źródeł ryzyka przy produkcji nawozów na bazie odpadów z biogazowni*, (w:) „Ryzyko i bezpieczeństwo w działalności gospodarczej”, N. Iwaszczuk (red.), Kraków 2019.
- Iwaszczuk N., *Ryzyko w działalności gospodarczej: definicje, klasyfikacje, zarządzanie*, Kraków 2021.
- Jajuga K., *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, 2019.
- Kaczmarek T., *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010, s. 35-36.
- Kleer J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, (w:) *Sektor publiczny w Polsce i na świecie – między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa 2005.
- Wojciechowski E., *Gospodarka Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872).

Biogram

Arlęta Gregulska-Oksińska – doktor nauk o zarządzaniu, menadżer sektora publicznego, specjalista ds. zarządzania projektami, praktyk w dziedzinie administracji publicznej oraz zarządzania w samorządzie terytorialnym. Autorka publikacji naukowych na temat metodycznych problemów techniki ankietowej w badaniu zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego oraz użyteczności poznawczej wywiadu jako metody badania zarządzania ryzykiem w tych podmiotach. Prowadząca badania naukowe w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w gminach wiejskich.

Autorka referatów naukowych w zakresie kierunków doskonalenia zarządzania sektorem publicznym. Wykładowca akademicki, Uczelnia Jana Wyżykowskiego w Polkowicach.

Jolanta Dmowska

Uczelnia Jana Wyżykowskiego w Polkowicach

ORCID: 0000-0001-5637-718X

Krzysztof Brzostek

KGHM Polska Miedź S.A.

ORCID: 0000-0003-3621-5081

Spółki komunalne jako element łańcucha wartości w procesie raportowania czynników ESG

Abstrakt. Zagadnienia związane z ESG, a co za tym idzie ryzyka w tym obszarze, często kojarzone są wyłącznie z dużymi podmiotami, tymczasem na zagadnienia w obszarze ESG wrażliwe są wszystkie podmioty – w tym również podmioty komunalne. W artykule zaproponowano próbę usystematyzowania stanu wiedzy na temat ryzyka czynników niefinansowych, wynikających z dyrektywy w sprawie raportowania zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw EU/2464/2022¹ w szczególności w odniesieniu do spółek będących w łańcuchu wartości. Dyrektywa CSRD wprowadza nowe wymogi dotyczące raportowania czynników ESG przez spółki, nakłada obowiązek raportowania najważniejszych rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków związanych z własnymi operacjami i łańcuchem wartości. W kontekście tych wymogów, spółki komunalne, jako element łańcucha wartości, będą musiały uwzględnić regulacje dyrektywy. Regulacje dotyczące ESG wymagają kształtowania nowych kompetencji od spółek municypalnych.

Słowa kluczowe: spółki komunalne, CSRD, łańcuch wartości

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/35/2022/REV/1.

Municipal companies as an element of the value chain in the ESG factors reporting process

Abstract. Issues related to ESG and the risks in this area are often associated only with large entities, while all entities – including municipal entities – are sensitive to issues in the ESG area. The article proposes an attempt to systematize the state of knowledge about the risk of non-financial factors resulting from the directive on sustainable development reporting of companies, EU/2464/2022, especially in relation to companies in the value chain. The CSRD Directive introduces new requirements for reporting ESG factors by companies and imposes an obligation to report the most important actual or potential adverse effects related to their own operations and the value chain. In the context of these requirements, municipal companies, as an element of the value chain, will have to take into account the regulations of the directive. ESG regulations require the shaping of new competencies within municipal companies.

Keywords: municipal companies, CSRD, value chain

Wstęp

Dyrektywa CSRD (*Corporate Sustainable Reporting Directive*)² wprowadza nowe wymogi dla spółek raportujących, zobowiązując je do uwzględniania aspektów związanych z łańcuchem wartości spółki, a w przypadku raportowania skonsolidowanego – łańcuchem wartości całej grupy kapitałowej. W rezultacie, zarówno pojedyncze podmioty, jak i grupy kapitałowe, działające w wielu sektorach, będą musiały opracować więcej niż jeden łańcuch wartości, co oznacza, że raportowanie ESG będzie obejmować wiele łańcuchów wartości. Rozporządzenie CSRD to rozbudowa poprzedniego rozporządzenia o raportowaniu niefinansowym (NFRD)³. Jego głównym celem jest zwiększenie jakości i zakresu danych dotyczących działań ESG, czyli środowiskowych,

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania

społecznych i związanych z zarządzaniem. NFRD objęła swoim zakresem sprawy społeczne, prawa pracownicze, kwestie środowiskowe, opis modelu biznesowego, kluczowe niefinansowe wskaźniki efektywności działalności gospodarczej podmiotu raportującego, opis polityk w obszarze zagadnień pracowniczych, społecznych, środowiska naturalnego, praw człowieka, przeciwdziałaniu korupcji oraz ryzyka związane z działalnością podmiotu w tych obszarach. NFRD dotyczyła spółek publicznych, które zatrudniały średnio ponad 500 pracowników, wykazujących sumę bilansową w wysokości min. 85 mln PLN lub przychody netto powyżej 170 mln PLN, oraz spółek interesu publicznego (np. banki).

Komisja Europejska, na podstawie doświadczeń wynikających z realizacji NFRD, stwierdziła, że informacje przekazywane przez poszczególne podmioty zobowiązane były niewystarczające. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, nowo wprowadzone regulacje zapewnią inwestorom oraz innym zainteresowanym podmiotom dostęp do niezbędnych informacji umożliwiających ocenę ryzyka inwestycyjnego, wynikającego z przemian klimatycznych oraz innych aspektów związanych ze zrównoważonym rozwojem. Zwiększenie poziomu świadomości inwestorów w obszarze zagadnień związanych z ESG doprowadzi do kształtowania kultury przejrzystości w zakresie oddziaływania korporacji na społeczeństwo i środowisko naturalne. System sprawozdawczości z obszaru ESG, na wzór rozwiązań w obszarze rachunkowości, powinien gwarantować, że publikowane dane spełniają kryteria rzetelności, prawidłowości i zaufania. Tym bardziej, że dane te mają ułatwić podejmowanie decyzji np. inwestycyjnych. Standaryzacja informacji powinna w dłuższej perspektywie obniżyć koszty sprawozdawczości dla przedsiębiorstw⁴. Sprawozdawczość w tym obszarze powinna w sposób wiarygodny i rzetelny zaspokoić różnorodne potrzeby informacyjne, a co z tym związane, powinna mieć charakter uniwersalny. W uzasadnieniu do Dyrektywy CSRD podkreślono, że ułatwi ona monitorowanie działalności korporacyjnej, oczekiwać

informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy.

⁴ Komisja Europejska z dnia 21 kwietnia 2021 w części „uzasadnienie” w propozycji dyrektywy CSRD.

wobec kontrahentów, tworzenie kolejnych regulacji czy danin publicznych. Zarówno interesariusze, jak i podmioty współdziałające, mogą kreować swoje wybory na podstawie danych związanych ze zrównoważonym rozwojem, aby zidentyfikować zagrożenia i konsekwencje z nim powiązane, a w razie konieczności komunikować je poprzez swoje indywidualne łańcuchy wartości. Pozostałe podmioty zainteresowane mogą wykorzystywać takie informacje, zwłaszcza w ujęciu zbiorczym, do monitorowania trendów środowiskowych i społecznych, wniesienia wkładu w rachunki środowiska oraz kształtowania polityki publicznej⁵. Według analizy Krajowej Izby Gospodarczej, do końca 2024 roku około 37 tys. firm MŚP może zostać poproszonych o przedstawienie danych dotyczących zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem. W 2026 roku liczba takich podmiotów może osiągnąć pułap 99 tys. Podmioty te powinny oczekiwać różnego zakresu kierowanych do nich pytań formułowanych przez podmioty obowiązane do raportowania na podstawie Dyrektywy CSRD⁶. Ryzyka, związane z obszarem zagadnień dotyczących ESG, są jednym z istotnych elementów debaty społecznej oraz ważnym wyzwaniem zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i jednostek samorządowych. Wszystkie podmioty muszą wypracować stanowisko dotyczące zagadnień związanych z zmianami klimatu, transformacją energetyczną czy zmianami pokoleniowymi.

Zagadnienia związane z ESG, a co za tym idzie ryzyka w tym obszarze, często kojarzone są wyłącznie z dużymi podmiotami. Tymczasem na zagadnienia w obszarze ESG wrażliwe są wszystkie podmioty – w tym również podmioty komunalne. Wynika to z obowiązku uwzględnienia przez podmioty zobowiązane kwestii związanych z łańcuchem wartości spółki, a w przypadku raportowania skonsolidowanego – łańcucha wartości całej grupy kapitałowej.

⁵ A public consultation, launched between February and June 2020, and aimed at collecting the views of stakeholders with regard to a possible revision of the NFRD, identified several shortcomings in the implementation of the NFRD, relating for instance to a lack of comparability, reliability and relevance of the non-financial information provided. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/654213/EPRS_BRI\(2021\)654213_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/654213/EPRS_BRI(2021)654213_EN.pdf) (pobrano: 23.02.2024r.)

⁶ A. Osiecki, *Kontrahenci z zagranicy zapytają firmy o kwestie ESG*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/europejski-kongres-gospodarczy/art38402621-kontrahenci-z-zagranicy-zapytaja-firmy-o-kwestie-esg> (pobrano: 23.02.2024 r.).

Celem artykułu jest próba usystematyzowania stanu wiedzy na temat ryzyka czynników niefinansowych, wynikających z dyrektywy w sprawie raportowania zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw EU/2464/2022⁷ w szczególności w odniesieniu do spółek komunalnych.

Dyrektywa *Corporate Sustainability Reporting Directive*

W kontekście globalnej polityki, kwestia biznesu i praw człowieka stała się integralnym elementem dyskusji na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych XX wieku⁸. Organizacja Narodów Zjednoczonych zwróciła uwagę na ten temat, co zaowocowało powstaniem Wytycznych ONZ, dotyczących biznesu i praw człowieka⁹. W odpowiedzi na rosnącą społeczną świadomość wpływu przedsiębiorstw na prawa człowieka, ustawodawstwo wielu krajów wprowadziło regulacje zobowiązujące przedsiębiorców do monitorowania zgodności i reagowania na niezgodności w swoich łańcuchach dostaw. Szczególnie widoczne jest to we Francji (*Loi de vigilance*, obowiązuje od 2017 r.) i Niemczech (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*, LkSG, obowiązuje od 2023 r.). Jednym z elementów kształtowania pozytywnych skutków społecznych jest również tworzenie funduszy typu *social entrepreneurship fund* (EuSEF), których w UE obecnie jest już 18 (stan na początek 2024 r.). Obowiązkiem tych funduszy jest inwestowanie co najmniej 70% aktywów w przedsiębiorstwa, które, oprócz stopy zwrotu dla inwestorów, są nastawione na generowanie pozytywnych skutków społecznych. Do 30% środków inwe-

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 XII 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/35/2022/REV/1.

⁸ Więcej: J. Cécile, P. Hausemer K. Friesenbichler, B. Meyer, *In depth analysis: Trade related policy options of a ban on forced labour products. Study by VVA and WIFO*, Paper requested by the European Parliament's Committee on International Trade (INTA, EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/LOT5/3/C/119; PE702.570, Brussels, November 2022 PE702.570, Brussels, November 2022).

⁹ Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka, Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, Fundacja im. Friedricha Eberta, 2014.

stowane jest w sposób nie dotyczący celów społecznych. EuSEF podlega zarówno regulacjom prawa krajowego, jak i dyrektywom Unii Europejskiej¹⁰. Badania rynku francuskiego wskazują, że negatywne zjawiska w podmiotach należących do łańcucha dostaw wpływają na wartość ekonomiczną (tj. cenę akcji) spółek¹¹.

Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez "European Logistics & Supply Chain Sustainability Report 2022", prawie 60% podmiotów produkcyjnych i handlowych oraz prawie 50% firm działających w obszarze logistyki firm trzecich w Europie wskazuje kontrahentom możliwość zakończenia współpracy, jeśli kontrahent z łańcucha dostaw nie spełnia celów ESG. W tym samym badaniu wskazuje się, iż 75% badanych podmiotów twierdzi, że presja klientów zachęca ich do poprawy zrównoważonego charakteru swojej działalności¹². Zgodnie z Interpretacją indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, działania w zakresie ESG mogą przyczynić się do budowania pozytywnego odbioru w społeczeństwie, długoterminowego zaufania pracowników oraz klientów i interesariuszy, zaufania społeczności lokalnej, a przez to wzrostu zaufania firm do prowadzonej działalności. Zwiększone zaufanie stanowi podstawę kształtowania stabilnego środowiska biznesowego¹³.

Dyrektywa CSRD stanowi kluczowy element regulacji unijnych dotyczących raportowania niefinansowego. Wprowadza ona szereg wymogów, które mają na celu zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności korporacyjnej w zakresie kwestii związanych z łańcuchem wartości spółki. Dyrektywa CSRD wprowadza bardziej rygorystyczne

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 346/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (Dz.U.UE.L.2013.115.18).

¹¹ K.B. Hendricks, V.R. Singhal, *The effect of supply chain glitches on shareholder wealth*, „Journal of operations Management” 2003, nr 21, t. 5, s. 501-522; K.B. Hendricks, V.R. Singhal, *An empirical analysis of the effect of supply chain disruptions on long-run stock price performance and equity risk of the firm*, „Production and Operations management” 2005, nr 14, t.1, s. 35-52; K.B. Hendricks, V.R. Singhal, *Association between supply chain glitches and operating performance*. „Management Science” 2005, nr 51, t. 5, s. 695-711.

¹² European Logistics & Supply Chain Sustainability Report, (pobrano: 23.02.2023 r.).

¹³ Interpretacja indywidualna z dnia 21 lutego 2024 r., Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, sygn. 0111-KDIB2-1.4010.534.2023.1.MK.

wymogi dotyczące sprawozdawczości. Wdrażanie raportowania rozciąga się na następujące etapy:

- 1. ETAP 1 (2025 za 2024 r.)** – obejmuje duże spółki, tj. podmioty wymienione w art.3 ust. 1e pkt 1 do 6 ustawy o rachunkowości), w tym spółki notowane na jednym z rynków regulowanych UE (Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.), podmioty notowane w alternatywnym systemie obrotu (NewConnect, Catalyst), banki, zakłady ubezpieczeń, podmioty ubiegające się lub zamierzające się ubiegać o dopuszczenie do notowania na rynku regulowanym.
- 2. ETAP 2 (2026 za 2025 r.)** – obejmuje pozostałe duże spółki. Pozostałe duże przedsiębiorstwa raportują obowiązkowo i obejmuje ten nakaz wszystkie duże spółki notowane i nienotowane oraz pozostałe spółki dominujące dużych grup kapitałowych.
- 3. ETAP 3 (2027 za 2026 r.)** – obejmuje MŚP notowane na rynku regulowanym, tj. GPW (z wyłączeniem jednostek mikro), jednostki notowane na rynku regulowanym UE.
- 4. ETAP 4 (2029 za 2028 r.)** – obejmuje podmioty zależne, których spółki dominujące są spoza UE, wszystkie duże spółki oraz małe i średnie spółki notowane na rynku regulowanym UE, które mają spółkę dominującą najwyższego szczebla z kraju trzeciego (o ile jej skonsolidowane przychody netto na terenie UE przekroczyły 150 mln EUR w poprzednim i bieżącym roku obrotowym).

Podmioty, które nie są objęte dyrektywą CSRD (np. MŚP, które nie są notowane na rynku regulowanym UE – i nie są jednostką dominującą dużej grupy kapitałowej), nie mają obowiązku raportowania informacji o zrównoważonym rozwoju zgodnie z CSRD. Pozostaje jednak obowiązek w zakresie przygotowywania i przekazywania danych w obszarze ESG, o ile podmioty te znajdują się w łańcuchu wartości, w tym w łańcuchu dostaw jakichś innych spółek raportujących obowiązkowo zgodnie z ESRS¹⁴. Ze względu na pozycję ekonomiczną dużych firm,

¹⁴ Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2023/2772 z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju. ESRS to 12 standardów, z których 2 mają charakter przekrojowy (ESRS 1 i ESRS

MŚP nienotowane na giełdzie będą miały problem z odrzuceniem wniosku o informacje. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że zostaną zastąpieni innym podmiotem w łańcuchu wartości.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 nr 1 Rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (UE) nr 575/2013¹⁵, instytucje finansowe są zobowiązane do sporządzania raportów zrównoważonego rozwoju, niezależnie od ich formy prawnej (art. 1 ust. 3b Dyrektywy o rachunkowości). Przepisy art. 19 ust. 2 lit. f) ii), ust. 3 dyrektywy o rachunkowości mają zastosowanie także do banków oraz kas oszczędnościowych i banków spółdzielczych. Te instytucje muszą przedstawić informacje na temat stabilności swojego portfela pożyczek i w tym celu zażądać sprawozdań dotyczących zrównoważonego rozwoju od MŚP nienotowanych na giełdzie, jednakże, jeżeli MŚP nie dostarczą odpowiednich informacji na temat zrównoważonego rozwoju lub nie dostarczą ich w wystarczającym stopniu, instytucje kredytowe mogą oferować MŚP pożyczki wyłącznie na nieatrakcyjnych warunkach lub nawet całkowicie je odrzucić. To stanowi główne obciążenie dla nienotowanych na giełdzie MŚP, dla których, jeśli chodzi o finansowanie dłużne, kredyty bankowe są ich najważniejszym źródłem kapitału¹⁶.

Zgodnie z art. 19a ust. 2 lit. f) pkt (ii) Dyrektywy CSRD, spółki są zobowiązane do raportowania najważniejszych rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków związanych z własnymi operacjami jednostki i jej łańcuchem wartości. Obejmuje to produkty i usługi, stosunki gospodarcze i łańcuch dostaw, a także działania podjęte w celu zidentyfikowania i monitorowania tych skutków.

Rozszerzeniem tego zapisu są regulacje zawarte w art. 19a ust. 3 Dyrektywy CSRD, które wskazują, że w stosownych przypadkach ujmuje

2), a kolejnych 10 poświęconych jest konkretnym tematom: ochronie środowiska (ESRS E1-5), sprawom pracowniczym i społecznym (ESRS S1-4) oraz zasadom prowadzenia biznesu (ESRS G1).

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urzędowy Unii Europejskiej nr L 176, 27.06.2013, s. 2013 1 i nast.

¹⁶ S. Allgeier, R. Feldmann, *CSRD Sustainability Reporting For Non-listed SMEs: European Regulators Remain Challenged*, „European Company and Financial Law Review”, 2023, nr 3, s. 438-446.

się informacje na temat własnych operacji jednostki i jej łańcucha wartości, w tym jej produktów i usług, stosunków gospodarczych i łańcuchów dostaw.

Definicja „łańcucha wartości”, zawarta w załączniku 2 do rozporządzenia ws. ESRS, obejmuje pełen zakres działań, zasobów i relacji związanych z modelem biznesowym jednostki lub grupy oraz środowiskiem zewnętrznym, w którym prowadzona jest działalność. Można to podzielić na trzy elementy:

1. Istotne działania, zasoby i relacje w ramach własnych operacji jednostki, np. zasoby ludzkie.
2. Istotne działania, zasoby i relacje w sieciach dostaw, marketingu i dystrybucji, np. zaopatrzenie w surowce, półprodukty i usługi oraz sprzedaż i dostawa produktów lub realizacja usług.
3. Kontekst finansowy, geograficzny, geopolityczny oraz regulacyjny, w obrębie którego jednostka realizuje swoje operacje biznesowe.

Łańcuch wartości obejmuje podmioty na wyższym (*upstream*) oraz niższym (*downstream*) szczeblu łańcucha w stosunku do jednostki, gdzie:

- *upstream* to jest wyższy poziom tego łańcucha, czyli to jest to, skąd wszystko bierzemy, po to, żeby nasz produkt lub usługę wytworzyć i dostarczyć, czyli np. wszyscy dostawcy, poddostawcy którejś kategorii.
- *downstream* to niższy poziom i to jest ta część, która od nas wyjdzie, to co się dalej z tym dzieje, nawet po tym jak użytkownicy końcowi przestaną użytkować nasz produkt.

Poniższy rysunek przedstawia przykład łańcucha wartości podzielonego na poszczególne etapy.

UPSTREAM



FIRMA RAPORTUJĄCA



DOWNSTREAM



Rysunek 1. Przykład łańcucha wartości

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku grup kapitałowych, które mają wiele różnych produktów lub rozbudowany zakres działalności, produktów i usług, może występować wiele łańcuchów wartości. Nie każdego dostawcę należy uwzględnić i opisać w sprawozdaniu. Kluczowe jest zidentyfikowanie i skupienie się na najważniejszych aspektach łańcucha wartości, które mają największy wpływ na działalność jednostki i jej wpływ na społeczeństwo i środowisko. Zgodnie z wytycznymi ESRS, zakres deklaracji korporacyjnej, dotyczącej zrównoważonego rozwoju, powinien być spójny z zakresem jej sprawozdań finansowych, a jednocześnie powinien zawierać dodatkowe informacje na temat znaczącego wpływu, ryzyka i możliwości związanych z jej bezpośrednimi i pośrednimi relacjami biznesowymi w łańcuchu wartości. To nie oznacza, że firmy są zobowiązane do raportowania na temat wszystkich podmiotów w swoim łańcuchu wartości. Należy uwzględnić tylko istotne informacje dotyczące łańcucha wartości. Ocena znaczącego wpływu, ryzyka i możliwości powinna być przeprowadzana w ramach całego łańcucha wartości. Aby to zrobić, firmy, oprócz wpływu na ich bezpośrednią działalność, muszą zidentyfikować swój wpływ na poprzedzające i następujące etapy łańcucha wartości. W procesie tworzenia produktów lub usług, firma korzysta z różnych działań, zasobów i relacji, które są częścią wstępnych etapów łańcucha wartości (takich jak dostawcy). W miarę jak produkty lub usługi są dostarczane, firma współpracuje lub polega na różnych działaniach i podmiotach, które są częścią późniejszych etapów łańcucha wartości (takich jak dystrybutorzy i klienci).¹⁷. Raportowanie dotyczące znaczącego wpływu, ryzyka i możliwości w łańcuchu wartości powinno być oparte na wynikach procesu należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju i oceny istotności, zgodne ze szczegółowymi wymogami tematycznych ESRS (jeśli takowe istnieją).

W standardzie ESRS zidentyfikowano problematyczność pozyskiwania danych od partnerów biznesowych na różnych etapach łańcucha wartości dla przedsiębiorstw. W sekcji 10.2 ESRS 1 wprowadzono regulacje przejściowe, dotyczące raportowania łańcucha wartości, aby zaradzić temu problemowi. Zgodnie z przedmiotowymi regulacjami,

¹⁷ Wytyczne do raportowania ESG, Przewodnik dla spółek, GPW, European Bank, Steward Redqueen, 2023.

w ciągu pierwszych trzech lat raportowania, zgodnie z ESRS, przedsiębiorstwo może być zwolnione z obowiązku raportowania informacji o łańcuchu wartości, jeśli takie informacje nie są dostępne. Mimo tego przedsiębiorstwo powinno dostarczyć wyjaśnienia na temat: działań podjętych w celu pozyskania odpowiednich informacji o łańcuchu wartości, przyczyn, dla których nie można było pozyskać tych informacji oraz planów na przyszłość dotyczących pozyskiwania takich informacji¹⁸. W takim przypadku, zgodnie z ESRS, przedsiębiorstwo może szacować informacje do raportowania, korzystając ze źródeł pośrednich, takich jak uśrednione dane sektorowe i inne wskaźniki zastępcze¹⁹. Pełne raportowanie danych z łańcucha wartości jest obowiązkowe od czwartego roku sprawozdawczego.

Standardy sprawozdawczości ESRS, przedstawiono w Tabeli 1.

Tabela 1. Standardy sprawozdawczości

Standardy sprawozdawczości	
Standardy przekrojowe	
ESRS 1 Wymagania ogólne	ESRS 2 Ujawnienia ogólne
Standardy tematyczne	
Środowisko	ESRS E1 Zmiany klimatu ESRS E2 Zanieczyszczenie ESRS E3 Woda i zasoby morskie ESRS E4 Bioróżnorodność i ekosystemy ESRS E5 Korzystanie z zasobów i gospodarka o obiegu zamkniętym
Społeczeństwo	ESRS S1 Zatrudnienie ESRS S2 Pracownicy w łańcuchu wartości ESRS S3 Zainteresowane społeczności ESRS S4 Konsumenci i użytkownicy końcowi
Ład Korporacyjny	ESRS G1 <i>Praktyki biznesowe</i>

Źródło: Opracowanie własne

¹⁸ W ESRS 1 par.133 (na podstawie Dyrektywy CSRD art.19a ust. 3 i art.29a ust. 3) wprowadzono przejściowe zwolnienie – przez pierwsze 3 lata sprawozdawcze pod ESRS jednostka przy braku pełnych danych z jej łańcucha wartości może ich nie zaraportować.

¹⁹ *ESG. Znajomość łańcucha wartości firmy popłaca*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2023, nr 187 (6101).

W zakresie standardu ESRS G-1 znajduje się wskaźnik mający związek z łańcuchem wartości upstream, tj. ESRS G1-2 – zarządzanie stosunkami z dostawcami. Podmiot zobowiązany będzie przedstawić informacje dotyczące sposobu uwzględniania kryteriów społecznych, ponadto środowiskowych przy wyborze dostawców oraz przedstawienie zasad, jakimi kieruje się przy współpracy z dostawcami, tym ryzykami ESG związanymi z ich działalnością. Duże podmioty, notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych, wskazują na przygotowywanie procedur kwalifikacji, weryfikacji a docelowo audytu, w wyniku którego podejmowana będzie decyzja o podmiotach, z którymi będzie podejmowana współpraca. Grupa ERBUD w Raporcie ESG za rok 2023²⁰ wskazała następujące elementy, które podmioty w łańcuchu dostaw muszą spełnić: redukcja emisji gazów cieplarnianych, odpowiedzialne pozyskiwanie surowców i uwzględnianie kryteriów środowiskowych w swoich decyzjach biznesowych, ograniczenie zużycia surowców i zasobów naturalnych, odpowiedzialna gospodarka odpadami, zapewnienie bezpiecznych miejsc pracy, zapewnienie godnych i niedyskryminujących warunków pracy, przestrzeganie praw człowieka, przeciwdziałanie korupcji, zapobieganie konfliktom interesów, przestrzeganie standardów etycznych. Bank Millennium²¹ w swoim raporcie wskazuje, iż wszystkie podmioty, znajdujące się w łańcuchu dostaw, podpisane mają zobowiązanie do stosowania zasad Kodeksu Etycznego Grupy Banku Millennium, a także zobowiązały się do wdrożenia wytycznych dotyczących zrównoważonego rozwoju dla dostawców.

Pozyskanie przez podmioty zobowiązane do raportowania danych od dostawców, kontrahentów musi być skorelowane z ustaleniem precyzyjnie zdefiniowanych kryteriów dla kontrahentów i dostawców; kryteria muszą uwzględniać strategię ESG danego podmiotu. Opracowanie wysokiej jakości danych przez podmioty zobowiązane do raportowania to zadanie, które może stanowić istotne wyzwanie organizacyjne. Kompleksowość łańcuchów dostaw może być znaczna, często

²⁰ Skonsolidowany i jednostkowy Raport Roczny ESG GRUPY ERBUD za rok 2023, źródło: www.infostrefa.com (pobrano: 05.04.2024 r.).

²¹ Raport ESG Banku Millennium i Grupy Banku Millennium za 2023 rok, źródło: bankmillennium.pl (pobrano: 16.04.2024 r.).

obejmują one wiele poziomów, które stają się jeszcze bardziej skomplikowane przez *outsourcing* i *offshoring*. Zbieranie danych to proces, który wymaga znacznego zaangażowania zasobów, czasu i wysiłku, ponieważ wiąże się z licznymi interakcjami z interesariuszami spoza organizacji.

Korzystanie z tego wykazu nie zastępuje procesu określania istotnych kwestii. Wykaz ten jest narzędziem wspierającym ocenę istotności przeprowadzaną przez jednostkę. Przy określaniu istotnych kwestii, jednostka nadal musi uwzględniać swoje szczególne okoliczności. W stosownych przypadkach, jednostka sporządza również ujawnienia dotyczące poszczególnych podmiotów w zakresie istotnych oddziaływań, ryzyka i możliwości nieobjętych ESRS. W celu ułatwienia implementacji podstawowych ESRS, Komisja podjęła decyzję o zleceniu EFRAG opracowania dodatkowych wytycznych (*Implementation Guidance*), które mają na celu wyjaśnienie kluczowych aspektów związanych z ich zastosowaniem. Obecnie EFRAG prowadzi konsultacje publiczne na temat trzech wytycznych:

Tabela 2. Wytyczne, które opracowuje EFRAG

Numer IG	Zakres
IG 1	analiza podwójnej istotności (<i>Materiality Assessment</i>)
IG 2	kryteria dotyczące dokumentowania procesów związanych z łańcuchem wartości, uwzględniając ocenę znaczenia oddziaływań, ryzyk i możliwości oraz ich zarządzanie. Zawiera również wskaźniki i cele związane z łańcuchem wartości (<i>Value chain implementation guidance</i>) ¹
IG 3	lista punktów danych (<i>List of datapoints</i>)

¹ Publication Of The 3 Draft Efrag Esrs Ig Documents (Efrag Ig 1 To 3) www.efrag.org/News/Public-471/Publication-of-the-3-Draft-EFRAG-ESRS-IG-documents-EFRAG-IG-1-to-3-?AspxAutoDetectCookieSupport=1 (pobrano: 03.04.2024 r.).

Źródło: Opracowanie własne.

Te wytyczne mają na celu dostarczenie instytucjom praktycznych instrumentów i zaleceń, które umożliwią im efektywne implementowanie podstawowych standardów ESRS oraz zrozumienie, w jaki sposób te normy powinny być stosowane w praktyce. Wszystkie te zasady są formułowane z myślą o zapewnieniu, żeby instytucje mogły skutecznie i efektywnie stosować ESRS w swojej działalności. Regula-

cje prawne są jednym z elementów dyscyplinowania podmiotów zobowiązanych, jednakże ważnym elementem relacji takich organizacji z podmiotami, znajdującymi się w łańcuchu dostaw, jest dzielenie się wiedzą i dobrymi praktykami obejmującymi np. zagadnienia dotyczące redukcji emisji gazów, co może obejmować na przykład szkolenia czy warsztaty. Ponadto dyrektywa CSDR jest spójna z EMAS²², które stanowi wspólnotowy system ekozarządzania i audytu oraz jest instrumentem Unii Europejskiej przeznaczonym dla przedsiębiorstw i innych organizacji, które dobrowolnie zobowiązują się do oceny swojego wpływu na środowisko i doskonalenia swojej działalności przyjaznej środowisku. Zjawisko *greenwashingu* jest kluczowym elementem dla podmiotów produkujących towary i oferujących usługi. Organizacje są świadome, że współcześni klienci przywiązują dużą wagę do ekologicznych aspektów, dlatego często stosują takie strategie marketingowe, aby przyciągnąć zainteresowanie do swojego produktu lub usługi. Podmioty zobowiązane mogą również wdrożyć stosowne klauzule umowne, uwzględniające kary finansowe z rozwiązaniem umowy łącznie. Organizacje zobowiązane, poza posiadaniem niezbędnej wiedzy dotyczącej zakresu raportowania, muszą utworzyć niezbędne struktury i procesy, które pozwolą na identyfikację danych niezbędnych do sporządzania zagregowanych danych obejmujących łańcuch wartości spółki. Niektóre z podmiotów komunalnych przygotowują samodzielnie raporty, np. Zakład Utylizacyjny Sp. z o.o. w Gdańsku, przesłanką (w opinii prezesa zarządu) do przygotowania raportu był fakt, iż: „(...) nasi interesariusze oczekują od nas przedstawienia zagadnień dotyczących całokształtu działalności spółki, naszych praktyk w celu ograniczania składowania odpadów, ograniczania emisji CO₂, metanu, ograniczania zużycia energii i wody, jako zasobów szczególnie wrażliwych, czy zwiększania odzysku surowców”²³.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (ang. *Eco-Management and Audit Scheme* – EMAS). Funkcjonowanie EMAS w Polsce dodatkowo reguluje ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2013).

²³ <https://zut.com.pl/raport-zrownowazonego-rozwoju-to-juz-iii-edycja/> (pobrano: 04.04.2024 r.).

Badanie świadomości podmiotów odnośnie do raportowania działań zrównoważonego rozwoju zgodnie z Dyrektywą *Corporate Sustainability Reporting Directive*

Praktyka wskazuje na to, że obecnie wiedza odnośnie do Dyrektywy CSRD nie jest znana w większości polskich firm, a raportowanie działań w zakresie zrównoważonego rozwoju przeprowadzają nieliczne firmy, od których wymagają tego kontrahenci. Badanie, które zleciła firma audytorsko-doradcza Grant Thornton²⁴, wskazuje, że 57% ankietowanych, polskich spółek nie ma wiedzy na temat raportowania niefinansowego wg wymogów Dyrektywy CSRD. Firmy niechętnie dobrowolnie poddają się raportowaniu ESG (16% firm – ale 11% tak, ponieważ wymagają tego ich kontrahenci), jeśli nie zobowiązują do tego przepisy. 74% respondentów nie wprowadzi tego raportowania, jeśli nie będzie miało obowiązku. W badaniu wykazano ponadto, że tylko nieliczne firmy podjęły jakiegokolwiek kroki w kierunku przygotowania systemu raportowania ESG. Ci bardziej zapobiegliwi ograniczyli się do wskazania osób za to odpowiedzialnych²⁵.

Polski Instytut Ekonomiczny w maju 2024 roku opublikował raport „Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w polskim biznesie”, w którym przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych na próbie 1500 polskich firm²⁶. Wynika z nich m.in., że świadomość celów zrównoważonego rozwoju jest wyższa w dużych przedsiębiorstwach (78%) w porównaniu ze średnimi (64%). Średnie firmy w niewielkim stopniu podejmują działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. – jedynie 7% tych firm odpowiedziało pozytywnie. Branżą z najmniejszym odsetkiem zakładów podejmujących systematyczne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, jest administracja (10% respondentów). W ramach niniejszego raportu zwrócono uwagę na fakt, że brakuje obecnie miarodajnych danych pozwalających ocenić zaangażowanie firm w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju, a prezentowane raporty niefinansowe przedstawiają firmy jedynie

²⁴ <https://grantthornton.pl/publikacja/esg-w-polskim-biznesie/> (pobrano: 12.05.2024).

²⁵ <https://portalkomunalny.pl/esg-556806/> (pobrano: 12.05.2024).

²⁶ Więcej: P. Kukułowicz, P. Leszczyński, T. Mądry, Sz. Ogórek, *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w polskim biznesie*, Warszawa 2024.

w korzystnej perspektywie. Sytuację zmieni wdrożenie przedmiotowej Dyrektywy CSRD.

W ramach badań własnych, w wybranych ośmiu podmiotach komunalnych z terenu Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego przeprowadzono wywiad sterowany, badając świadomość tych podmiotów odnośnie do raportowania działań zrównoważonego rozwoju zgodnie z nową Dyrektywą.

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę otrzymanych wyników.

Badanie przeprowadzono wśród podmiotów komunalnych o różnym przedmiocie działalności w okresie styczeń – kwiecień 2024 roku (Rysunek nr 2).



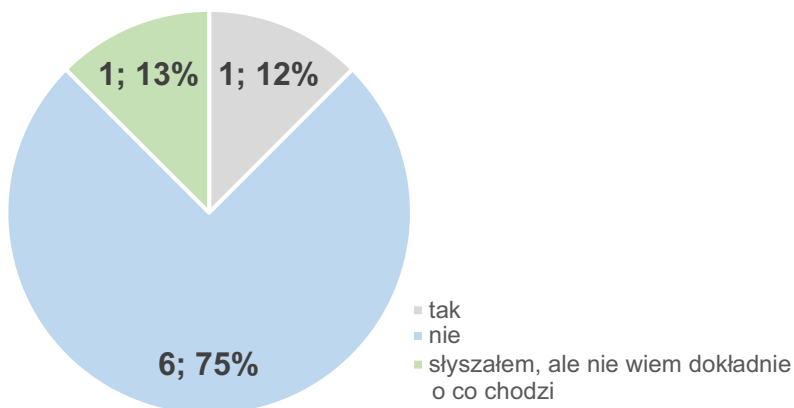
Rysunek 2. Przedmiot działalności badanych przedsiębiorstw

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwsze pytanie, jakie postawiono w badaniu, dotyczyło tego, czy podmioty zapoznały się z regulacjami Dyrektywy CSRD dotyczącymi wymogów raportowania niefinansowego.

Uzyskano odpowiedzi od większości podmiotów, wskazujące na brak zainteresowania i wiedzy odnośnie do przedmiotowej Dyrektywy (Rysunek nr 3).

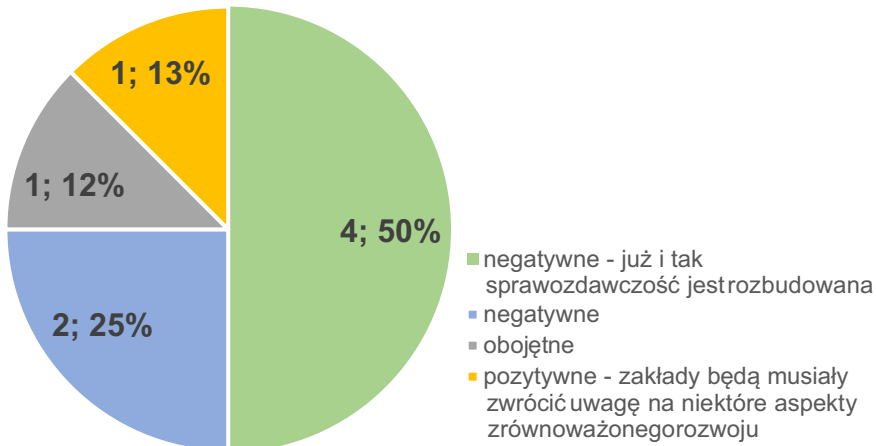
W jednej ze spółek odpowiedź był pozytywna. Zdecydowana większość (75% respondentów) nie słyszała o raportowaniu wg Dyrektywy CSRD. We wszystkich podmiotach podkreślono, że ich wiedza z zakresu zrównoważonego rozwoju jest dość ogólna.



Rysunek 3. Czy słyszał Pan/Pani o wymogach raportowania niefinansowego wg Dyrektywy CSRD?

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejne pytanie związane było z odczuciem w sprawie raportowania niefinansowego (rysunek nr 4).



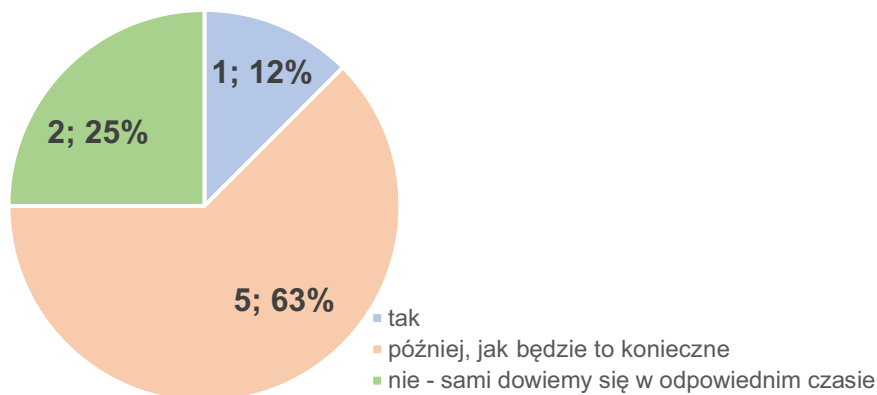
Rysunek 4. Jakie jest Pana/Pani odczucie w sprawie raportowania niefinansowego?

Źródło: Opracowanie własne.

Zdecydowana większość respondentów – 75% posiada negatywny stosunek do raportowania niefinansowego, przy czym połowa odpowiedziała, że już i tak poświęca dużo czasu na obowiązkową sprawo-

zdawczość okresową. Pozytywne odczucie zadeklarowała jedna firma, podkreślając, że dzięki temu raportowaniu przedsiębiorstwa będą musiały zwrócić uwagę na niektóre aspekty zrównoważonego rozwoju.

Ostatnia kwestia dotyczyła tego, czy w przedsiębiorstwach istnieje potrzeba nabycia wiedzy o wymogach raportowania wg Dyrektywy CSRD. Rysunek nr 5 przedstawia odpowiedzi.



Rysunek 5. Czy chce Pan/Pani dowiedzieć się o wymogach raportowania wg Dyrektywy CSRD?

Źródło: Opracowanie własne.

Większość respondentów odpowiedziała, że obecnie nie jest zainteresowana nabyciem wiedzy o raportowaniu w Dyrektywy CSRD. Z rozmowy wynikało, że w przedsiębiorstwach wiedza ta nie jest potrzebna, a jak w przyszłości będzie to konieczne, to przedsiębiorstwo się dostosuje do nowej sytuacji.

Przedstawione odpowiedzi wpisują się w wyniki badań ogólnopolskich, opisanych powyżej. Świadomość raportowania niefinansowego nie występuje w znacznej części badanych przedsiębiorstw.

Podsumowanie

Reasumując, spółki komunalne będą musiały przygotować się pod względem kompetencyjnym i organizacyjnym do realizacji obowiąz-

ków sprawozdawczych wg Dyrektywy CSRD. Podmioty komunalne muszą w sposób ciągły analizować przepisy w zakresie ESG – zarówno już obowiązujące jak i te, które dopiero się pojawiają. Spółki, które nie będą zobowiązane do raportowania, powinny przede wszystkim oczekiwać na określenie przez podmioty bezpośrednio zobowiązane do raportowania na zakres danych, które będą zbierać jak i formę ich agregacji. Warto rozważyć możliwość samodzielnego raportowania wybranych elementów związanych z ESG. Należy zauważyć, iż duże podmioty, szukając kontrahentów, będą wskazywać na konieczność przestrzegania i wdrażania przez podmioty łańcucha dostaw standardów ESG. Ponadto przestrzeganie tych zasad będzie niezbędnym elementem do pozyskania funduszy z programów wsparcia, co oczywiście obejmie również podmioty komunalne. Dyrektywa CSRD jest spójna z EMAS, które stanowi wspólnotowy system ek zarządzenia i audytu oraz jest instrumentem Unii Europejskiej przeznaczonym dla przedsiębiorstw i innych organizacji, które dobrowolnie zobowiązują się do oceny swojego wpływu na środowisko i doskonalenia swojej działalności przyjaznej środowisku. Należy się spodziewać rozszerzania zakresu obowiązkowej sprawozdawczości niefinansowej i obejmowania nią coraz szerszego kręgu organizacji.

Bibliografia

- Allgeier S., Feldmann R., *CSRD Sustainability Reporting For Non-listed SMEs: European Regulators Remain Challenged*, „European Company and Financial Law Review”, 2023, nr 3, s. 438-446.
- Cécile J., Hausemer P., Friesenbichler K., Meyer B., *In depth analysis: Trade related policy options of a ban on forced labour products. Study by VVA and WIFO*, Paper requested by the European Parliament’s Committee’ on International Trade (INTA, EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/LOT5/3/C/119; PE702.570, Brussels, November 2022 PE702.570, Brussels, November 2022).
- ESG. Znajomość łańcucha wartości firmy płąca*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2023, nr 187 (6101).
- European Logistics & Supply Chain Sustainability Report, European Logistics & Supply Chain Sustainability Report 2022 (panattonieurope.com), (pobrano: 23.02.2023 r.).

- Hendricks K.B., Singhal V.R., *An empirical analysis of the effect of supply chain disruptions on long-run stock price performance and equity risk of the firm*, „Production and Operations management”, 2005, nr 14, t.1, s. 35-52.
- Hendricks K.B., Singhal V.R., *Association between supply chain glitches and operating performance*. „Management Science”, 2005, nr 51, t. 5, s. 695-711.
- Hendricks K.B., Singhal V.R., *The effect of supply chain glitches on shareholder wealth*, „Journal of operations Management”, 2003, nr 21, t. 5, s. 501-522. <https://www.rp.pl/europejski-kongres-gospodarczy/art38402621-kontrahenci-z-zagranicy-zapytaja-firmy-o-kwestie-esg> (pobrano: 23.02.2024 r.).
- Interpretacja indywidualna z dnia 21 lutego 2024 r., Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, sygn. 0111-KDIB2-1.4010.534.2023.1.MK.
- Kukułowicz P., Leszczyński P., Mądry T., Ogórek Sz., *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w polski*, Warszawa 2024.
- Osiecki A., *Kontrahenci z zagranicy zapytują firmy o kwestie ESG*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/europejski-kongres-gospodarczy/art38402621-kontrahenci-z-zagranicy-zapytaja-firmy-o-kwestie-esg> (pobrano: 23.02.2024 r.).
- Publication Of The 3 Draft Efrag Esrs Ig Documents (Efrag Ig 1 To 3) www.efrag.org/News/Public-471/Publication-of-the-3-Draft-EFRAG-ESRS-IG-documents-EFRAG-IG-1-to-3-?AspxAutoDetectCookieSupport=1 (pobrano: 03.04.2024 r.).
- Raport ESG Banku Millennium i Grupy Banku Millennium za 2023 rok, źródło: bankmillennium.pl (pobrano: 16.04.2024 r.).
- Skonsolidowany i jednostkowy Raport Roczny ESG GRUPY ERBUD za rok 2023, źródło: www.infostrefa.com (pobrano: 05.04.2024 r.).
- Wytyczne do raportowania ESG, Przewodnik dla spółek, GPW, European Bank, Steward Redqueen, 2023.
- Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka, Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, Fundacja im. Friedricha Eberta, 2014.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/35/2022/REV/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania

informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy.

Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2023/2772 z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 346/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (Dz.U.U.E.L.2013.115.18).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urzędowy Unii Europejskiej nr L 176, 27.06.2013 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (ang. *Eco-Management and Audit Scheme* – EMAS).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2013).

Biogramy

Jolanta Dmowska – doktor nauk ekonomicznych; specjalista z dziedziny organizacji i zarządzania; od 2004 roku wykładowca Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach. Działalność naukową łączy z pracą w przemyśle w firmach polskich i zagranicznych. Autorka artykułów o tematyce związanej z funkcjonowaniem przedsiębiorstw i grup kapitałowych, w tym w szczególności problematyką i obszarami funkcjonowania nadzoru właścicielskiego, ale też wybranymi aspektami zarządzania projektami i inwestycjami zagranicznymi.

Krzysztof Brzostek – doktor nauk ekonomicznych, prawnik, specjalizujący się w zagadnieniach rynku kapitałowego, funkcjonowaniu grup kapitałowych, zarządzaniu wiedzą oraz MŚP. Autor publikacji dotyczących zarządzania.

Roman Danel

VŠB – Technical University of Ostrava

Faculty of Economy

Department of Applied Informatics

Institute of Technology and Business in České Budějovice

Faculty of Technology

Department of Machinery

ORCID: 0000-0001-9333-0567

Issue of digitalization of heavy industry in Ostrava-Karviná region

Abstract. The Ostrava-Karvina region (Czechia) is characteristic for its significant presence of heavy industry (coal mining, coke production, metallurgy, and chemical manufacturing). The local government is faced with the necessity to define and support development strategy towards promising and environmentally cleaner production. One of the areas for this strategy is the support for digitization of the production and applying principles of the Industry 4.0 concept. This concept was originally associated with discrete production, but it is starting to penetrate more into continuous production processes as well.

Keywords: Ostrava-Karviná region; heavy industry; region transformation; Industry 4.0; continuous production

Cyfrizacja przemysłu ciężkiego w Regionie Ostrawsko-Karwińskim w Republice Czeskiej

Abstrakt. Region Ostrawsko-Karwiński (Czechy) charakteryzuje przemysł ciężki, taki jak: górnictwo węgla kamiennego, produkcja koksu, hutnictwo i przemysł chemiczny. Tamtejszy samorząd lokalny stoi przed wyzwaniem sformułowania i wspierania strategii rozwoju, uwzględniającej czystsza ekologicznie produkcję. Jednym z obszarów tej strategii jest

wsparcie cyfryzacji produkcji i stosowania zasad koncepcji Przemysłu 4.0. Koncepcja ta pierwotnie kojarzona była z produkcją dyskretną, jednak zaczyna coraz bardziej przenikać także do procesów produkcji ciągłej.

Słowa kluczowe: Region ostrawsko-karwiński; przemysł ciężki; transformacja regionu; Przemysł 4.0; produkcja ciągła

Introduction

In the past, Ostrava-Karviná region (Silesia, Figure 1) was a centre of heavy industry with more than 20 coal mines, chemistry plants, coke plants and 3 foundries and steelworks. Nowadays, the era of heavy industry is over, mines are closed (only one is currently operating, with closing deadline in 2025), steelworks is reduced, coke production is also almost over. The decreasing significance of heavy industry cre-



Figure 1. Ostrava-Karviná region

Source: mapy.cz.

ates a challenge for the Ostrava-Karviná region: how to ensure future development? Transformation from heavy industry to modern and green production is a crucial task.

The local government in Ostrava-Karviná region has to solve several problems due to the transformation:

- a slowdown in hard coal mining (end of mining at the end of 2025) and steelworks;
- disproportionate workforce composition;
- long-term outflow of highly qualified specialists (especially to Prague);
- high degree of pollution;
- lots of brownfields.

Support of region transformation at the level of regional leadership

In Czechia, at the national level, two regions have been identified as heavily affected by industry with the similar problems – Ostrava-Karviná region and Northwest Bohemia (a region from Sokolov through Most to Ústí nad Labem, affected by brown coal open pit mining). The government provides financial resources to help these regions with solutions for proper development and transformation. The regional government also puts in a huge effort to support region transformation. There are several development programs and initiatives given by local authorities to support necessary changes, from education and requalification courses to encouraging investments from high tech companies.

Listed below are some of the support acts and projects in the region, which are financed by local government, national government or European Union:

- “Výuka pro Průmysl 4.0” (Teaching for Industry 4.0) supported by EU (2014–2020):
 - Investments in laboratory equipment for secondary schools.

- Project REFRESH (Research Excellence For REgion Sustainability and High-tech Industries):
 - Leded by VŠB and University of Ostrava, 2022–2027;
 - Budget of 2.5 billion CZK (including 1 billion CZK for hardware);
 - Aim is making a centre of excellence research.
- Operační program „Spravedlivá transformace“ 2021–2027 (the Operational Programme Just Transition):
 - <https://opst.cz/about-the-programme>.
- Vouchers for entrepreneurs (2024–2027):
 - Business Development Vouchers and Innovation Vouchers;
 - Aimed at supporting innovation and new technologies.
- Transformační plán MSK 2020–2030 (Moravia–Silesian region transformation plan):
 - <https://www.msk.cz/kraj/zastupitelstvo/soubory.html?id=15962> [In Czech].
- POHO 2030:
 - Transformation program for the area between Havířov, Karviná and Orlová;
 - The aim is trying to deal with the consequences of mining activity;
 - <https://poho2030.cz/>.

Why Industry 4.0?

One of the strategies to support region development is applying the principles of Industry 4.0 to the current industry with the following aims:

- Making production more effective (Kagermann, 2015);
- Saving energy;
- Changing production to be more „green“;
- Better utilisation of resources (Kusiak, 2019);
- Supporting the circular economy (Kiel et al, 2017).

The environmental impact of the raw material industry is also important. The heavy industry created large ecological damage in the past, which led to new laws and regulations making older methods no longer possible. There is therefore considerable scope for innovation.

With implementation of Industry 4.0 technologies we should be aware that there are three different types of production: discrete, continuous and batch. The idea of Industry 4.0 comes from discrete production in 2012 by Siemens, Germany (Benotsmane et al, 2018). The production in Ostrava-Karviná region is mostly continuous. Applying Industry 4.0 principles in continuous production is a bit different and more complicated. The crucial task in management of continuous production is the real-time quality control. Compared to discrete production, there is no product lifecycle management and mostly lack of product usage identification. This leads to different approach in processes control and need of different technologies (Danel & Chlopecký, 2023).

Even with the implementation of Industry 4.0 (Wang et al, 2016) there are still some unresolved problems, for example:

- Lack of standards:
 - The existence of standards is an essential condition for the implementation of technologies from different manufacturers.
 - E.g. idea of so-called Sensor 4.0.
- New business models are required;
- New managers skills;
- Ensuring cyber-security and safety;
- Workers' compatibility with new technologies (new skills);
- Upgrading the existing machines and technologies.

Case Study – foundry ladles cycle control

As an example of a control system in continuous production with advanced IT technologies, we can mention the production control system of Liberty Steel Group steelworks (formerly ArcelorMittal) located in Ostrava. The MES system for the steelworks was designed and put into operation by R.T.S. cs Ltd company (from 1993 to present). It is a comprehensive system consisting of a wide range of modules and components, such as process data collection, dispatch control, technology monitoring, balance calculations, and data transfer to the corporate

ERP system. One of the modules is responsible for controlling the operation cycle of foundry ladles. During an operation cycle the foundry ladle goes through the following operating steps: tapping, transporting the molten steel, processing in ladle furnace, casting, open air cooling (before tapping or after casting the steel) and cooling below the lid. Figure 2 shows the ladle state diagram. Ideally, after casting the steel, the ladle does not need to be repaired in any way and can be used immediately in the next cycle. Also, in an ideal state, the high temperature heating is not necessary as this is an extremely energy consuming process. When operating foundry ladles, the temperature control is crucial to avoid undesired cooling-down. If the ladle contains molten metal and the temperature falls below a certain threshold, solidifying may occur, which can cause heavy damage to the ladle. If

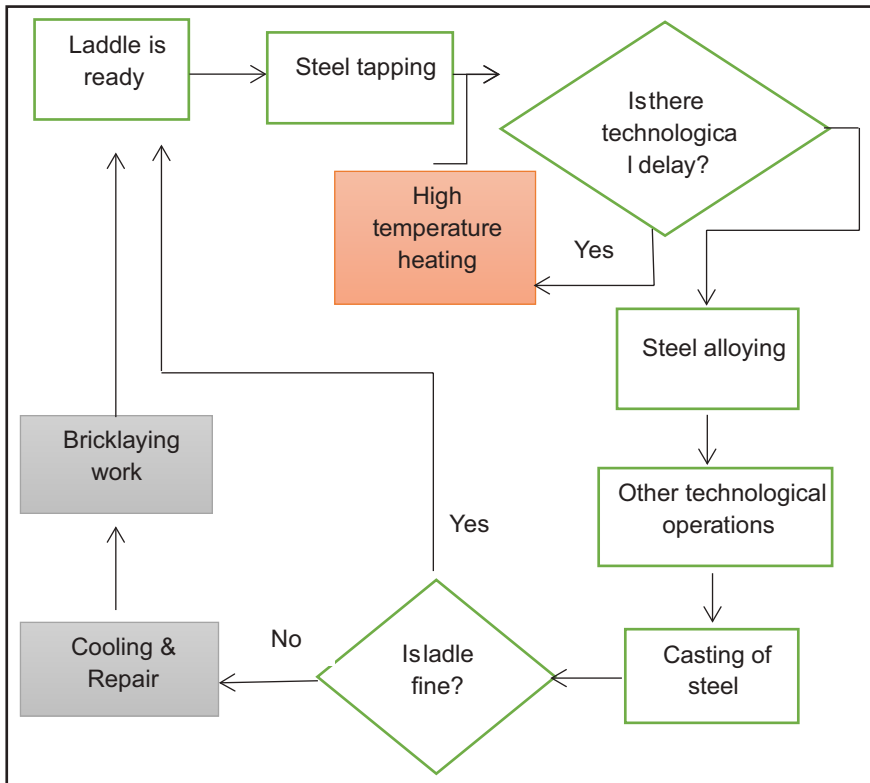


Figure 2. Foundry ladle state diagram

Source: own elaboration.

there is a technological delay, high temperature heating has to be done to prevent unwanted cooling.

Within Industry 4.0, for all of these states of the ladle, a mathematical model was constructed to calculate enthalpy. Enthalpy is a quantity expressing the thermal energy stored in a given material/substance. The automated control system of the steelworks contains partial technological models monitoring the entire operating cycle of foundry ladles, namely the thermal state of the ladle lining. From the analysis of experimental measurements of the surface, internal temperatures of the ladle and concurrent measurements of steel temperature during all operation steps with a filled ladle, the model for ladle thermal state assessment was created. The basis of the enthalpy calculation is the autoregressive analysis of time series. The value of enthalpy is available to the dispatchers in real-time and describes temperature conditions in the ladle, allowing to optimize the production sequence. The ladle operation cycle can be optimized so that the ladle heat loss is minimized and at the same time the conditions for operation of alkaline ladle linings are met. The calculation of the ladle enthalpy showed that it is unnecessary to heat the ladle for the whole time while it resides at the high-temperature heating station before the next tapping. To preserve the heat accumulated in the ladle lining, it suffices to cover the ladle with a lid as soon as the casting is finished. The predictive part of the model is designed to calculate the estimate enthalpy in the following technological operations, based on the duration of the previous operations. The dispatchers obtain information that allows more effective control of the ladle cycle. The aim of the model forecast is to minimize the usage of the electrical high-temperature heating. The information system with model of enthalpy calculation leads to the considerable savings of fuel gas and electricity (Danel, Gajdzik & Ropyak, 2023).

For this calculation to work reliably, the entire control system must be solved as a fault-tolerant system. This means it is resilient to any outages and failures. The key part of a fault-tolerant solution of a system that works with data in the form of time series is the continuity of the database system operation. To provide fault-tolerant solution, a database mirroring technology was used in the described steelworks control system.

In the future, it is expected to expand the model by an optimization function based on a larger number of parameters with the aim not only to prevent damage to the ladle but also to optimize (to a minimum) the consumption of electricity.

Conclusion

The aim of this paper is to explain why the concept of Industry 4.0 is useful to the development and transformation of the regions with huge concentration of heavy industry from the past. The problematic regions like Ostrava-Karviná, with a high level of pollution, require significant support for the transformation, which needs to be provided by local authorities. Heavy industry is still important, but there is a necessity to transform the region in more modern and greener direction, to make the region more attractive for living. The Industry 4.0 approach leads to transformation of production to be more efficient, greener and with lower energy consumption.

References

- Benotsmame R., Dudás L., Kovács G., *The concept of autonomous systems in Industry 4.0*, "Advanced Logistic Systems" 2018, 12 (1), pp. 77–87
- Danel R., Chlopecký J., *Implementation of Industry 4.0 in Continuous Production*, 15th International Conference on Strategic Management and its Support by Information Systems SMSIS, 2023, pp. 36–43.
- Danel R., Gajdzik B., Ropyak L., *Trends in data processing control in continuous production systems*, "Scientific Papers of Silesian University of Technology, Organization & Management Series" 2023, nr. 181, pp 93–105.
- Kagermann H., *Change through digitalization – value creation in the age of Industry 4.0*, [in:]: *Management of Permanent Change*, H. Albach et al. (ed.), 2015, pp. 23–45.
- Kiel D., Müller J.M., Arnold C., Voigt K.I., *Sustainable Industrial Value Creation: Benefits and Challenges of Industry 4.0*, "International Journal of Innovation Management" 2017, 21 (8), pp. 1–34.

- Kusiak A., *Fundamentals of smart manufacturing: A multi-thread perspective*, “Annual Reviews in Control” 2019, vol. 47, pp. 214–220.
- Wang S., Wan J., Li D., Zhang C., *Implementing smart factory of Industrie 4.0: An outlook*, “International Journal of Distributed Sensor Networks” 2016, Article ID 3159805.
-

Biogram

Roman Danel spent 14 years in IT/ICT commercial practice and for four years ran his own IT company. From 2009 to 2018 he worked as an assistant professor at VSB Technical University of Ostrava. Since 2012, he has been a visiting professor at the WSG Bydgoszcz, Poland. Since 2018, he has been an assistant professor at VSTE, České Budějovice, Czechia. Since 2019, he has worked part-time at Department of Applied Informatics at VSB, Faculty of Economy. His research interests include information systems and automatic control in industry, databases, Industry 4.0, fault-tolerant systems, programming languages, operating systems and software engineering.

Paweł Kowalski

Urząd Gminy Polkowice

ORCID: 0009-0005-6889-6119

Znaczenie strategii rozwoju w procesie integracji planowania strategicznego i przestrzennego

Abstrakt. Uchwalona 7 lipca 2023 roku ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw stanowi swoistą rewolucję w zakresie dotychczas prowadzonej polityki rozwoju lokalnego i polityki przestrzennej. Zgodnie z założeniami prawodawcy, fundamentem reformy planistycznej jest zaawansowana integracja tak kluczowych systemów funkcjonowania gminnego samorządu, jak planowanie strategiczne i planowanie przestrzenne. W następstwie wprowadzonych zmian legislacyjnych wzmocniona została przede wszystkim rola samej strategii rozwoju w postaci nadania jej rangi obligatoryjnego dokumentu planistycznego gminy. Dzięki praktycznym atrybutom scalania i koordynowania strategia stała się zatem podstawowym narzędziem zarówno w prowadzeniu polityki rozwoju jak i kreowaniu polityki przestrzennej gminy. Tym samym dotychczasowy zakres długofalowej koncepcji rozwoju społeczno- gospodarczego samorządu rozszerzony został o komponent przestrzenny obejmujący między innymi model struktury funkcjonalno- przestrzennej gminy oraz obszary strategicznej interwencji. Na tle naukowej różnorodności w zakresie zarządzania strategicznego oraz praktyki działania samorządów za zasadne należy przyjąć przeprowadzenie rozważań o tożsamości i znaczeniu strategii rozwoju w następstwie wprowadzonej reformy planistycznej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, polityka rozwoju, strategia rozwoju gminy, planowanie strategiczne, planowanie przestrzenne, reforma planistyczna

The importance of development strategy in the integration process strategic and spatial planning

Abstract. The Act amending the Act on Spatial Planning and Development and certain other acts, adopted on July 7, 2023, constitutes a revolution in the field of local development and spatial policy pursued so far. According to the legislator's assumptions, the foundation of the planning reform is the advanced integration of such key systems of functioning of municipal self-government as strategic planning and spatial planning. As a result of the introduced legislative changes, the role of the development strategy itself was strengthened by giving it the status of a mandatory planning document of the commune. Thanks to the practical attributes of merging and coordinating, the strategy has become a basic tool both in conducting development policy and creating the commune's spatial policy. Thus, the current scope of the long-term concept of socio-economic development of local government has been expanded to include a spatial component, including, among others, a model of the functional and spatial structure of the commune and areas of strategic intervention. Against the background of scientific diversity in the field of strategic management and the practice of local government operations, it is reasonable to consider the identity and importance of development strategies following the introduced planning reform.

Keywords: local government, development policy, commune development strategy, strategic planning, spatial planning, planning reform

Wstęp

Oczekiwana na przestrzeni trzech ostatnich dekad, zarówno przez środowiska samorządu terytorialnego jak i nauki, reforma planistyczna, stała się już faktem i jednocześnie wyzwaniem w dostosowaniu się do nowych koncepcji i wymogów legislacyjnych. Przyjęcie przez polski parlament 7 lipca 2023 roku ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw prowadzi w rzeczywistości do istotnej reorientacji w działalności samorządu gminnego. Główne założenia koncentrują się bowiem na pełnej integracji tak kluczowych dla każdej gminy obszarów funkcjonowania jak polityka rozwoju i planowanie przestrzenne.

W następstwie wprowadzanych stopniowo od 24 września 2023 roku zmian kończy się tym samym w samorządzie dychotomiczne podejście pomiędzy planowaniem strategicznym a planowaniem przestrzennym. Zgodnie z intencją prawodawcy, w zreformowanym systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego punktem wyjścia staje się strategia rozwoju, mająca zapewnić spójność w relacjach obydwu podsystemów polityki publicznej. Niniejsze rozwiązanie należy uznać za jak najbardziej uzasadnione wobec licznych przykładów literatury przedmiotu co do prowadzenia osobnych aktywności w zakresie polityki rozwoju i planowania przestrzennego oraz często spotykanego w praktyce zarządzania samorządem braku bezpośrednich powiązań pomiędzy nimi. Poza samym uszczegółowieniem treści strategii rozwoju, istotną modyfikacją jest nadanie jej rangi dokumentu obowiązkowego, a nie jak dotychczas – fakultatywnego. Jak można zatem zauważyć, poprzez legislacyjne sformalizowanie strategii rozwoju stała się ona w sposób naturalny najważniejszym narzędziem w skutecznym funkcjonowaniu gminy i kształtowaniu jej długookresowego rozwoju, obejmującego łącznie sfery społeczną i gospodarczą oraz przestrzenną.

Celem artykułu jest ocena znaczenia strategii rozwoju w procesie integracji planowania strategicznego i przestrzennego w następstwie wdrożonej reformy planistycznej. Trzymając się ram tematycznych tematu rozważania, jakie zostały podjęte w publikacji, koncentrują się wokół sensu strategii oraz jej wpływu na działalność samorządu terytorialnego z uwzględnieniem uwarunkowań prowadzenia polityki rozwoju i planowania przestrzennego bez nadmiernego ich eksponowania. Jako metody badawcze wykorzystano przegląd literatury przedmiotu i ustaw.

Znaczenie strategii

Przegląd literatury z zakresu zarządzania strategicznego dowodzi o naukowym bogactwie w interpretowaniu strategii i pełnionej przez nią roli w organizacji. Także z praktycznego punktu widzenia można po-

wiedzieć, że o strategii wiemy już niemal wszystko. Jak zauważa K. Oblój: „możemy się kłócić o konkretne słowa i sformułowania, ale wiemy, czym była strategia wczoraj, czym jest dzisiaj i czym może być jutro”¹. W podobnym tonie wypowiada się także E. Stańczyk-Hugiet, wskazując na strategię jako na „popularną kategorię zarówno w ujęciu teorii zarządzania jak i praktyki”². Ta wiedza o strategii oraz jej popularność znajdują odzwierciedlenie między innymi w różnorodności definicyjnej i podejmowanych badaniach w zakresie ewolucji i myślenia o strategii oraz planowania strategicznego.

Czym zatem jest tak bardzo rozpowszechniona współcześnie strategia i dlaczego wciąż cieszy się tak dużym uznaniem w naukach o zarządzaniu oraz w działalności różnorodnych organizacji? Odpowiedź na niniejsze pytanie jest nie tyle złożona, co przede wszystkim niemożliwa do jakiegokolwiek usankcjonowania przez badaczy w ramach istniejących pojęć oraz koncepcji i szkół. Pierwotne militarne znaczenie strategii [Sun Tzu] tak bardzo bowiem uległo nadinterpretacji, że trudno wskazać dzisiaj dziedzinę naszego życia lub nauki bez nawiązywania do strategii. Strategią może być zatem „długofalowa koncepcja rozwoju określająca cele i sposoby ich realizacji”³ jak i „zbiór klasycznych wyborów w czasie i przestrzeni”⁴ lub też proces decyzyjny o trwałych i trudnych do odwrócenia skutkach, który to, ze względu na burzliwe otoczenie, traci współcześnie na praktycznym znaczeniu⁵.

Według A. Zakrzewskiej-Bielawskiej, występująca „różnorodność ujęć definicyjnych strategii jest skutkiem przesunięcia punktu ciężkości na inne elementy wykorzystywane do jej opisu”⁶. I tak na przykład wśród akcentowanych przez innych autorów podejść do strategii mo-

¹ K. Oblój, *O definicji strategii raz jeszcze*, „Przegląd organizacji” 2009, nr 5, s. 3.

² E. Stańczyk-Hugiet, *Znaczenie strategii w dynamicznym otoczeniu*, (w:) *Zarządzanie – kontekst strategiczny, kulturowy i zasobowy*, M. Przybyła (red.), Wrocław 2007, nr 5, s. 65-66.

³ A. Kaleta, *Strategia przedsiębiorstwa*, Wrocław 2004, s. 3.

⁴ K. Oblój, *Praktyka strategii firm*, Warszawa 2017, s. 15.

⁵ A. Puto, *Cele rozwojowe współczesnych przedsiębiorstw – wyniki badań własnych*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 3, s. 374-375.

⁶ A. Zakrzewska-Bielawska, *Ewolucja szkół strategii: przegląd głównych podejść i koncepcji*, (w:) „Zarządzanie strategiczne. Rozwój koncepcji i metod”, R. Krupski (red.), Wałbrzych 2014, t. 27, s. 10-11.

żemy odnaleźć „wybór długofalowych celów oraz dobór określonych programów lub planów ich realizacji poprzez odpowiednią alokację zasobów. To również istotność działań oraz planów i programów lub orientacji potrzebnych do osiągnięcia określonych celów”⁷.

Każdy z powyższych punktów widzenia bez wątpienia udowadnia tylko, jak bardzo funkcjonalna jest i może być strategia. Jej użyteczność podkreśla także w swoich rozważaniach M. Ławniczak, dla której „strategia przyczynia się w sposób istotny do wzrostu walorów pragmatycznych organizacji poprzez podejmowane decyzje w ramach takich kwestii, jak: rozwój produktów, usług, czy wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych”⁸. Z kolei Adam Stabryła prezentuje strategię w roli wzorca działania dla organizacji, co dla autora oznacza, iż „strategie kształtują się jako rozwiązania racjonalne w odniesieniu do struktur, procesów, podejść, zachowań itp. Tym samym nie są tylko rezultatem sformalizowanego procesu planistycznego, lecz mają charakter inkrementalny”⁹.

W kontekście przedmiotu podjętych rozważań warto ponadto zwrócić uwagę na postrzeganie strategii w odniesieniu do podejścia planistycznego jako dominującego paradygmatu zarządzania strategicznego, przy jednoczesnym uwzględnieniu kryterium rozumienia rzeczywistości organizacyjnej. Zdaniem Ł. Sułkowskiego „model planistyczny zmierza do opisu planowania w kategoriach pełnej racjonalności, a strategii jako sekwencyjnego planu, którego wdrożeniu służą decyzje menedżerów”¹⁰. Co ważne, przedstawiciele szkoły planistycznej zalecają zarówno dyscyplinę w budowie i realizacji planu jak i jego sformalizowanie w perspektywie czasowej. Kreowaniu i materializacji strategii powinno także towarzyszyć przypisanie osobistej odpowiedzialności ze

⁷ Ibid., s.10-11.

⁸ M. Ławniczak, *Zarządzanie strategiczne jako czynnik determinujący wzrost przewagi konkurencyjnej organizacji stosującej nowoczesne technologie w warunkach niepewności – studium przypadku firmy ABB Sp. z o.o.*, „Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance”, 2013, vol. 11, no. 1, s. 435.

⁹ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa 2000, s. 41.

¹⁰ Ł. Sułkowski, *Interpretatywny paradygmat strategii organizacyjnej*, (w:) *Zarządzanie strategiczne podstawowe problemy*, R. Krupski (red.), Wałbrzych 2008, s. 33.

strony naczelnego kierownictwa organizacji oraz doskonalenie narzędzi planowania i prognozowania¹¹.

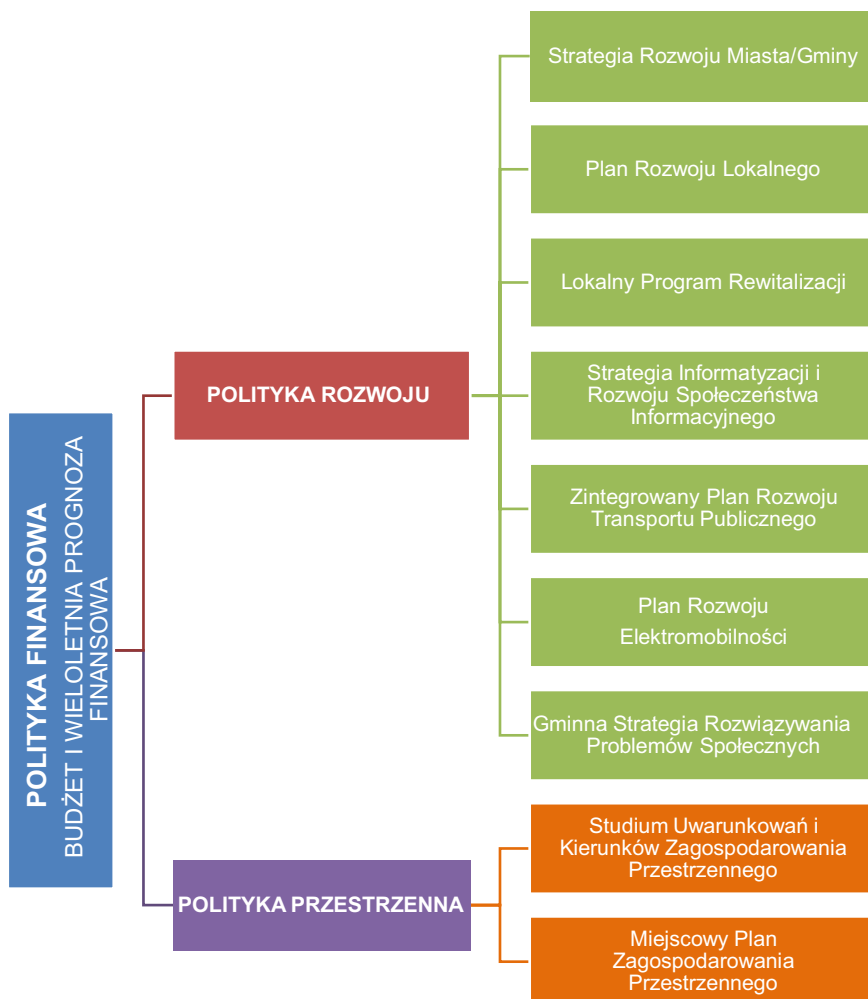
Niezależnie od interpretacji w postrzeganiu strategii, z powodzeniem możemy wskazać na jej atrybuty, takie jak:

- wielowątkowość i możliwość pełnienia szeregu różnych funkcji w organizacji;
- ukierunkowanie na zmiany i ciągłość działania;
- myślenie i działanie z uwzględnieniem dłuższej perspektywy czasu;
- zdolność do przewidywania i poszukiwania nowych rozwiązań;
- kreowanie i łączenie różnorodnych narzędzi i instrumentów;
- inicjowanie niezbędnego dialogu pomiędzy interesariuszami;
- zapewnienie zdolności do zachowania równowagi w dynamicznym otoczeniu i trwałą egzystencję organizacji.

Uwarunkowania reformy planistycznej

Na przestrzeni trzech ostatnich dekad prowadzenie w polskich realiach polityki rozwoju oraz polityki planowania przestrzennego przebiegało dwutorowo i, jak wynika z doświadczeń samorządów, często miało charakter autonomiczny. Nawet wobec posiadania przez każdą z tych sfer zdolności kooperacyjnych oraz występujących pomiędzy nimi zależności. Taka sytuacja wydaje się tym bardziej nielogiczna, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż w procesie kształtowania rozwoju lokalnego fundamentalne znaczenie mają strategia rozwoju, a także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nietrudno zatem sobie wyobrazić, jak istniejące w tym zakresie powierzchowne relacje były nie tylko problematyczne dla funkcjonowania samorządu, lecz de facto wpływały na utrwalanie występujących w nim różnych zjawisk dysfunkcyjnych. Najlepszym przykładem może być tworzenie na potrzeby powiązania obydwu obszarów wzajemnie się uzupełniających pod względem finansowym lub programowym dokumentów, co przedstawiono na poniższym rysunku.

¹¹ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2017, s. 13.



Rysunek 1. Kształtowanie rozwoju lokalnego w przekroju dokumentów

Źródło: Opracowanie własne.

Oczywiście nie sposób przypisać wszystkich absurdów samej dwuistości systemu i wynikających stąd rozbieżności. Odpowiedzialność ponoszą również same jednostki administracji publicznej, wprowadzające stosowne regulacje. Do innych przykładów obrazujących negatywne skutki zakonserwowanej przez lata w prawie i praktyce samorządu dychotomii polityki rozwoju i planowania przestrzennego możemy również zaliczyć:

- tworzenie dokumentów na potrzeby pozyskania środków zewnętrznych lub w zgodzie z obowiązującą modą;
- powielanie tych samych założeń rozwojowych w różnych dokumentach strategicznych lub odmienna w nich prezentacja celów i priorytetów;
- brak odpowiedniej koordynacji w zapewnieniu spójności lub prawidłowej realizacji przyjętych założeń strategicznych lub przestrzennych;
- uchwalanie studium jako wypełnienie obowiązku ustawowego;
- powielanie tych samych treści w studium i planie miejscowym;
- zmiany założeń studium i/lub planu pod konkretne zamówienie;
- prezentacja sfery przestrzennej w dokumentach strategicznych w sposób niedookreślony lub zbyt ogólny;
- niska świadomość społeczna co do posiadanych dokumentów oraz brak lub ograniczony udział interesariuszy w ich tworzeniu;
- brak zabezpieczenia finansowego w budżecie na realizację przyjętych założeń strategicznych lub przestrzennych.

Kamieniem milowym w kierunku wyeliminowania istniejącego dualizmu i zaobserwowanych absurdów była ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, uchwalona przez polski parlament 15 lipca 2020 roku. Miała ona na celu silniejsze zintegrowanie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, które należy postrzegać przede wszystkim w szerszym kontekście związanym z terytorializacją europejskiej polityki rozwoju regionalnego¹². Przyjęcie niniejszej ustawy wpisuje się niewątpliwie w założenia paradygmatu planistycznego pod nazwą strategiczne planowanie przestrzenne (*spatial planning*), jaki wykształcił się w Europie na przełomie XX i XXI wieku. Mając na uwadze występujące w literaturze zróżnicowane podejście do jego zdefiniowania, można je generalnie określić jako zastosowanie rozmaitych procedur i narzędzi wykorzystywanych na bieżąco do pojawiających się wyzwań. Ideą strategicznego planowania przestrzennego jest dążenie do zintegrowania

¹² P. Maleszyk, *Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem – pierwsze doświadczenia i oceny*, „Studia z polityki publicznej”, 2023, vol. 10, no. 2, s. 29.

polityk rozwoju wraz z uwzględnieniem obszaru wykraczającego poza daną jednostkę samorządu terytorialnego. Istotne jest ponadto zwiększenie roli partycypacji społecznej poprzez zapewnienie udziału interesariuszy i stworzenie praktyk ograniczających ewentualne konflikty przestrzenne¹³. Osiągnięcie powyższych założeń pozwoli nadrobić lata krajowych zaniedbań w kwestii zintegrowanego podejścia do rozwoju oraz poprawić skuteczność i efektywność sfer planowania strategicznego i przestrzennego wraz z uzyskaniem społecznej akceptacji dla podejmowanych działań¹⁴.

Pozostając na gruncie identyfikacji okoliczności rozpoczętej transformacji w kształtowaniu polityki rozwoju i planowania przestrzennego należałoby podkreślić, iż strategiczne planowanie przestrzenne odpowiada istocie strategicznego planowania rozwoju, które to w krajach gospodarki rynkowej, poprzez planowanie i programowanie, stara się przeciwdziałać ułomności i zawodności mechanizmu rynkowego. Wzrost znaczenia niniejszego modelu to nic innego jak wyraz większej aktywności ze strony podmiotów publicznych oraz osób nimi zarządzającymi. W tym znaczeniu wysiłki są ukierunkowane na wykorzystanie możliwości, jakie stwarza rynek i tym samym osiągnięcia założonych celów, jak na przykład zapewnienie lepszych warunków do funkcjonowania i dalszego rozwoju¹⁵.

Strategia rozwoju w założeniach reformy planistycznej

Z perspektywy samorządu terytorialnego, strategia rozwoju stanowi jeden z podstawowych instrumentów zarządzania daną jednostką. Nawiązując do istoty terminologicznej strategii oraz licznych doświadczeń

¹³ T. Markowski, M.J. Nowak, *Strategiczne planowanie przestrzenne w międzynarodowej dyskusji*, (w:) „Strategiczne planowanie przestrzenne a sfera regulacyjna planów”, T. Komornicki (red.), Warszawa 2023, t. 20/212, s. 17.

¹⁴ P. Ciesiółka, Ł. Mikuła, P. Churski, B. Kołsut, *Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2023, nr 1(91), s. 19-20.

¹⁵ A. Nowakowska, *Polityka i planowanie rozwoju miasta*, (w:) „EkoMiasto# Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta”, Z. Przygodzki (red.) Łódź 2016, s. 53-54.

samorządowej działalności, wymiernym efektem skutecznej realizacji zamierzeń strategii rozwoju jest poprawa poziomu życia mieszkańców danej wspólnoty terytorialnej. Korespondując z tematem podjętych rozważań, właściwym odniesieniem będzie gminna wspólnota. Bazując na literaturze przedmiotu, dobra i konsekwentnie realizowana strategia przyczynia się do sukcesu wielu gmin. W tym kontekście stanowi podstawę do prowadzenia przez władze samorządowe długookresowej polityki rozwoju gminy, obejmując takie sfery jej aktywności, jak społeczna, gospodarcza, infrastrukturalna, przestrzenna, ekologiczna i kulturowa¹⁶.

Tyle teorii, a praktyka? Tutaj bywa już różnie. Jedne strategie faktycznie stają się sprawnym narzędziem w zarządzaniu samorządem lub też przewodnikiem w podejmowaniu decyzji o kierunkach oraz skali i tempie rozwoju. Inne z kolei kończą w randze samorządowego pułkownika, uzupełniając zalegające na regałach urzędowych gabinetów różne tego typu plany i programy, które równie co strategia zawierają ambitne zamierzenia rozwojowe.

Tak czy inaczej, osadzenie strategii rozwoju gminy w prawnych realiach prowadzenia polityki rozwoju i planowania przestrzennego skutkuje niewątpliwie ich zintegrowaniem oraz w większym stopniu wykorzystaniem planowania strategicznego do realizacji przyjętych założeń. Takie podejście będzie mogło w praktyce generować określone korzyści dla samorządu lokalnego w Polsce. Mowa przede wszystkim o przejściu administracji publicznej z postawy reaktywnej na proaktywną oraz poprawie jej efektywności operacyjnej w następstwie dopasowania działań do wyznaczonych celów. Zintensyfikowanie planowania strategicznego powinno również przyczynić się do zwiększenia możliwości przewidywania przyszłości, co umożliwi odpowiednie się do niej przygotowanie. Wzmocnienie planowania strategicznego w samorządzie będzie ponadto z korzyścią dla ustalania kierunków działania poprzez wyznaczanie celów i zadań odpowiadających posiadanej wizji i misji przez daną jednostkę¹⁷.

¹⁶ E. Wansacz, *Rola strategii rozwoju w zarządzaniu samorządem lokalnym*, „Nowoczesne systemy zarządzania”, 2012, nr 1, vol. 7, s. 411.

¹⁷ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lepsze-zarządzanie-planowanie-i-dostarczanie-us-ug-w-jednostkach-samorządu-lokalnego-w-polsce_b1c061dd-pl (po-brano: 29.05.2024 r.)

Powyższe założenia i oczekiwania co do funkcji planowania strategicznego w ujęciu samorządu lokalnego odzwierciedlają w rzeczywistości wymiar biznesowy. Jeśli przyjmiemy, że warunkiem sukcesu rynkowego współczesnego przedsiębiorstwa jest ciągły jego rozwój, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby dokładnie w ten sam sposób traktować zarządzanie samorządem. W tym znaczeniu rozwój samorządu będzie, tak jak w przypadku przedsiębiorstwa, wymagał określenia i wdrożenia strategii rozwojowych uwzględniających zarówno jego potencjał oraz zasoby i możliwości, a także dopasowania do zewnętrznych uwarunkowań rynkowych¹⁸.

Mając na uwadze, iż ten sam cel można osiągnąć na różne sposoby, to właśnie strategii rozwoju przypisuje się pierwszoplanową rolę w materializacji dominującego obecnie w polityce europejskiej trendu zintegrowanego rozwoju w samorządzie terytorialnym. Zielone światło w kierunku tworzenia zintegrowanej strategii rozwoju, łączącej zamierzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, dało wejście w życie 13 listopada 2020 roku ustawy z 15 lipca 2020 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. W art. 4 ust. 1 zmienionej ustawy wprost określono, iż „politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych”¹⁹. Z kolei w brzmieniu art. 9 niniejszej ustawy, za strategię rozwoju w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć strategię rozwoju województwa oraz strategię rozwoju gminy i strategię rozwoju ponadlokalnego. W przypadku dwóch ostatnich strategii terytorialnych, ich szczegółowa wykładnia co do sporządzania i uchwalania znajduje się z kolei w znowelizowanej ustawie o samorządzie gminnym.

W świetle podjętej tematyki badawczej, właściwym kursem rozważań będzie skoncentrowanie uwagi na kwestii umocowania strategii rozwoju gminy oraz wyglądu jej konstrukcji w następstwie wprowadzonej reformy planistycznej. Tym bardziej, że, jak obrazuje poniższy

¹⁸ A. Skowronek-Mielczarek, *Strategie i metody rozwoju w praktyce polskich przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie”, 2013, nr 4, s. 53.

¹⁹ Ustawa dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378).



Rysunek 2. Strategia rozwoju gminy w perspektywie czasu

Źródło: Opracowanie własne.

rysunek, droga dojścia do punktu, w jakim się obecnie znajdujemy, była długa i wymagała stosownej legislacyjnej korekty.

Fundamentalne wytyczne pod względem formy i treści strategii rozwoju gminy zostały zawarte w art. 10e ustawy o samorządzie gminnym²⁰. Zapis w brzmieniu „gmina opracowuje strategię rozwoju gminy” to jednoznaczne wskazanie na ustawowy przymus uchwalania strategii i jednocześnie pozbawienie samorządu gminnego kompetencji do samodzielnego decydowania w tym zakresie. Co prawda „Gmina może nie opracować strategii rozwoju gminy”²¹, ale tylko w sytuacji „jeżeli obszar gminy jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego”²². Ustawodawca określił ponadto, iż „Strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę”²³ oraz że „Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079 i 1846), przygotowanej na potrzeby tej strategii”²⁴. Inne obligatoryjne elementy, jakie ustawodawca określił w strategii rozwoju gminy, to w szczególności:

²⁰ Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

²¹ Ibid., s. 16.

²² Ibid., s. 16.

²³ Ibid., s. 16.

²⁴ Ibid., s. 16.

- 1) „cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni;
- 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;
- 6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094), wraz z zakresem planowanych działań;
- 7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
- 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- 9) ramy finansowe i źródła finansowania”²⁵.

Powyższe wytyczne można traktować nie tylko jako swoistą instrukcję postępowania w procesie formułowania strategii rozwoju samorządu, lecz również jako ustanowienie samorządowej procedury planowania strategicznego. Z perspektywy modelu zarządzania strategicznego w samorządzie stanowi ona kluczowy element w inicjowaniu i wdrażaniu spójnych oraz wzajemnie powiązanych i skoordynowanych planów działania o zróżnicowanym horyzoncie czasowym. Ich realizacja jest zorientowana na uzyskaniu jak najwyższego poziomu świadczenia usług komunalnych i społecznych oraz na modelowaniu procesów rozwoju lokalnego²⁶.

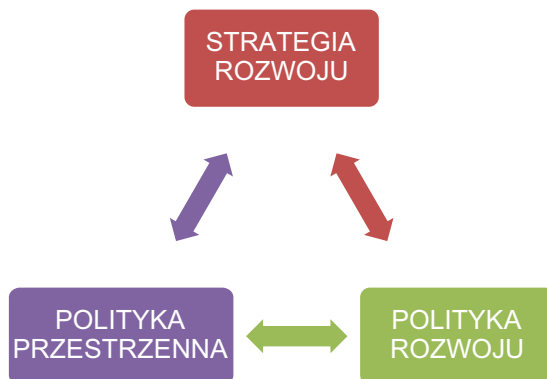
W myśl wprowadzonej reformy planistycznej, rola strategii rozwoju zwiększa się i będzie w zasadzie punktem wyjścia dla polityki przestrzennej²⁷. Jak można zauważyć na rysunku 3, poprzez strategiczną

²⁵ Ibid., s. 16-17.

²⁶ J. Sierak, *Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Myśl ekonomiczna i polityczna”, 2013, nr 4, s. 193-194.

²⁷ J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, K. Olzacki, *Rola strategii rozwoju w zreformowanym systemie planowania przestrzennego. Analiza prawna*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, nr 1-2, s. 25.

spójność polityki rozwoju i polityki przestrzennej dochodzi finalnie do wytworzenia się bezpośrednich relacji pomiędzy nimi i powstania związku przyczynowo-skutkowego.



Rysunek 3. Miejsce strategii rozwoju gminy w procesie planowania

Źródło: Opracowanie własne.

Zmiana strategicznych założeń w jednym obszarze będzie niejako generować zmianę w drugim, wymuszając tym samym kompleksowe działanie i współpracę w różnej konfiguracji, jak na przykład burmistrz – rada miejska, urząd miasta/gminy – mieszkańcy, gmina – województwo. To samorządowe novum w postaci spójności powinno w tym przypadku uzdrowić gminny samorząd od improwizacji w działaniu oraz wszelkich zaobserwowanych nieprawidłowości i niedomówień, takich jak „co jest ważniejsze” lub „od czego należy zacząć”. Wdrożenie procedury realizacji strategii będzie wymagało kompleksowego podejścia oraz determinacji i kooperacji. Ulotka dołączona do opakowania tej reformy zaleca przemyślane działanie uwzględniające potencjalne skutki i ryzyka oraz wykonalność finansową zamierzeń.

Podsumowanie

Zgodnie z założeniami reformy planistycznej, strategia rozwoju gminy stała się integratorem polityki rozwoju lokalnego i planowania przestrzennego. Spójność pomiędzy obydwoimi obszarami w sposób na-

turalny zwiększa rolę strategii i planowania strategicznego, kończąc tym samym pewien etap w dowolności kształtowania zamierzeń rozwojowych i improwizacji w ich realizacji. Co ważne, zarówno strategia rozwoju jak i planowanie strategiczne pełnią w nowym układzie nadrzędną rolę w procesie kształtowania rozwoju lokalnego i planowania przestrzennego. Wartością dodaną w następstwie wprowadzonej reformy planistycznej jest nie tylko wprowadzenie wymogu posiadania przez samorząd strategii rozwoju, ale również poprzez określony kształt i konsultacje uszycie jej na miarę możliwości i potrzeb wszystkich interesariuszy. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że zmiany zainicjowane reformą planistyczną w postaci zintegrowanego podejścia do rozwoju pozytywnie wpłyną na skuteczność i efektywność zarządzania samorządem. W szczególności zapewnią spójność decyzyjną oraz wyeliminują dotychczasową przypadkowość zdarzeń i zaobserwowany chaos przestrzenny. Warto mieć na uwadze, że przyjęta legislacyjna instrukcja w zakresie opracowania i kształtu strategii stanowi zarówno mapę drogową jak i wyzwanie. Czas do działania.

Bibliografia

- Ciesiołka P., Mikuła Ł., Churski P., Kołsut B., *Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2023, nr 1(91).
- Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2017.
- Kaleta A., *Strategia przedsiębiorstwa*, Wrocław 2004.
- Ławniczak M., *Zarządzanie strategiczne jako czynnik determinujący wzrost przewagi konkurencyjnej organizacji stosującej nowoczesne technologie w warunkach niepewności – studium przypadku firmy ABB Sp. z o.o.*, „Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance”, 2013, vol. 11, no. 1.
- Maleszyk P., *Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem – pierwsze doświadczenia i oceny*, „Studia z polityki publicznej”, Warszawa 2023, vol. 10, no. 2.
- Markowski T., Nowak M.J., *Strategiczne planowanie przestrzenne w międzynarodowej dyskusji*, (w:) „Strategiczne planowanie przestrzenne a sfera regulacyjna planów”, Warszawa 2023.

- Nowakowska A., *Polityka i planowanie rozwoju miasta*, (w:) „EkoMiasto# Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta”, Z. Przygodzki (red.), Łódź 2016.
- Obłój K., *O definicji strategii raz jeszcze*, „Przegląd organizacji”, 2009, nr 5.
- Obłój K., *Praktyka strategii firm*, Warszawa 2017.
- Puto A., *Cele rozwojowe współczesnych przedsiębiorstw – wyniki badań własnych*, „Handel Wewnętrzny”, 2017, nr 3.
- Sierak J., *Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Myśl ekonomiczna i polityczna”, Warszawa 2013, nr 4.
- Skowronek-Mielczarek A., *Strategie i metody rozwoju w praktyce polskich przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie”, Warszawa 2013, nr 4.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa 2000.
- Stańczyk-Hugiet E., *Znaczenie strategii w dynamicznym otoczeniu*, (w:) „Zarządzanie – kontekst strategiczny, kulturowy i zasobowy”, M. Przybyła (red.), Wrocław 2007, nr 5.
- Sułkowski Ł., *Interpretacyjny paradygmat strategii organizacyjnej*, (w:) „Zarządzanie strategiczne. Podstawowe problemy”, R. Krupski (red.) Wałbrzych 2008.
- Szlachetko J.H., Szlachetko K., Olzacki K., *Rola strategii rozwoju w zreformowanym systemie planowania przestrzennego. Analiza prawna*, „Samorząd Terytorialny”, 2024, nr 1-2.
- Wansacz E., *Rola strategii rozwoju w zarządzaniu samorządem lokalnym*, „Nowoczesne systemy zarządzania”, 2012, nr. 1, vol. 7.
- Zakrzewska-Bielawska A., *Ewolucja szkół strategii: przegląd głównych podejść i koncepcji*, (w:) „Zarządzanie strategiczne. Rozwój koncepcji i metod”, R. Krupski (red.), Wałbrzych 2014.

Źródła prawa

1. Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 06.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.)
3. Ustawa dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378).
4. Ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).

Strony internetowe

1. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lepsze-zarzadzanie-planowanie-i-dostarczanie-us-ug-w-jednostkach-samorzadu-lokalnego-w-polsce_b1c061dd-pl (pobrano: 29.05.2024 r.)

Biogram

Paweł Kowalski – doktor nauk społecznych w zakresie zarządzania i jakości. Certyfikowany auditor systemów zarządzania jakością i project manager oraz trener biznesu i coach. Autor artykułów z zakresu zarządzania strategicznego i zarządzania przedsiębiorstwem. Menedżer z osiemnastoletnim doświadczeniem w operacyjnym i strategicznym zarządzaniu. Radny Rady Miejskiej w Polkowicach obecnej kadencji i w latach 2018-2024. Przewodniczący Komisji Rozwoju Gospodarczego i Bezpieczeństwa Publicznego.

Marta Wolska

Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych w Gliwicach
ORCID: 0000-0001-9869-8803

Tadeusz Gorewoda

Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych w Gliwicach
ORCID: 0000-0001-5715-4412

Rola instytutu badawczego w lokalnym rozwoju gospodarczym, naukowym i społecznym

Abstrakt. Publikacja stanowi analizę znaczenia instytutu badawczego, w kontekście rozwoju gospodarczego, naukowego i społecznego jednostki terytorialnej, jaką jest województwo. Studium przypadków oparto na przykładzie działalności Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytutu Metali Nieżelaznych – jednostki działającej na obszarze województwa śląskiego. Zaprezentowano strategię i podjęte przez Instytut działania, mające na celu wspieranie rozwoju regionalnego oraz kreowanie perspektywicznych ścieżek rozwoju technologicznego i społecznego na Śląsku. Wskazano na znaczenie synergistycznych i stymulujących relacji pomiędzy Instytutem a innymi podmiotami działającymi w regionie, takimi jak uczelnie, przedsiębiorstwa oraz instytucje publiczne. Omówiono istotne efekty takiej współpracy, a także perspektywy, które stoją przed jednostką badawczą i regionem.

Słowa kluczowe: instytut badawczy, rozwój regionu, Śląsk, gospodarka, nauka, społeczeństwo

The role of a research institute in local economic, scientific and social development

Abstract. The publication analyzes the importance of a research institute in the context of the economic, scientific and social development of a territo-

rial unit, such as a voivodeship. The case studies were based on the example of the activities of the Łukasiewicz - Institute of Non-Ferrous Metals in the Silesian Voivodeship. The strategies presented and the activities undertaken by the Institute are aimed at supporting regional development and creating prospective paths of technological and social development in Silesia. The importance of synergistic and stimulating relationships between the Institute and other entities operating in the region, such as universities, enterprises and public institutions, was pointed out. The significant effects of such cooperation as well as the prospects facing the research unit and the region were also discussed.

Keywords: research institute, regional development, Silesia, economy, science, society

Wstęp

Funkcjonowanie innowacji technologicznych w globalnym świecie jest ponadpaństwowe. Możliwość wprowadzenia produktów lub usług na międzynarodowy rynek jest niewątpliwie istotnym czynnikiem rozwoju wielu przedsiębiorstw. Niemniej należy pamiętać, iż zdecydowana większość rozwiązań technologicznych, zanim stała się powszechna na świecie, musiała w jakimś stopniu zaistnieć w obszarze lokalnym. Istotnym jest fakt, iż 43,6% wartości polskiego PKB generują firmy sektora MŚP, które są mocno umocowane w lokalnym środowisku. Niewątpliwie rozwój technologiczny wymaga wsparcia wyspecjalizowanych jednostek naukowych i badawczych. W Polsce taką funkcję pełnią głównie instytuty badawcze oraz szkoły wyższe. W 2021 roku funkcjonowały 102 instytuty badawcze, w tym 32 instytuty Sieci Badawczej Łukasiewicz¹. Biorąc pod uwagę konsolidację niektórych instytutów w kolejnych latach, obecnie można przyjąć, iż ich liczba przekracza 90. Dysponują one bardzo różnym potencjałem i działają w różnych obszarach badawczych, przy czym najczęściej historycznie ich lokalizacja była i często nadal jest, związana z rozwojem gałęzi przemysłu dominującej na danym terenie. Tym samym rola in-

¹ *Nauka w Polsce 2022*, Oficjalna Strona Ośrodka Przetwarzania Informacji Państwowego Instytutu Badawczego, <https://opi.org.pl/jak-wyglada-nauka-w-polsce-raport-opi-juz-dostepny/> (pobrano: 23.04.2024 r.).

stytutu badawczego w lokalnym rozwoju gospodarczym, naukowym i społecznym była i jest niezwykle istotna, szczególnie w kontekście współpracy z różnymi podmiotami lokalnymi. Współpraca ta może przynieść obopólne korzyści, zarówno dla instytutu, jak i dla lokalnej społeczności oraz przedsiębiorstw. Jej istota leży we wzajemnej relacji nauki i biznesu, które wzajemnie się napędzają – badania przeprowadzane przez instytut mogą prowadzić do innowacyjnych rozwiązań, które z kolei mogą być wykorzystane przez lokalne firmy do rozwoju i zwiększenia swojej konkurencyjności, a docelowo wejścia na znacznie większe rynki. W ten sposób instytut badawczy staje się czynnikiem stymulującym rozwój lokalnej gospodarki i społeczności, a jego działania mają wpływ nie tylko na rozwój naukowy, ale także na wzrost zatrudnienia i poprawę jakości życia mieszkańców. Warto także zauważyć trend, w którym największe szanse na światowy sukces mają firmy oferujące lub wykorzystujące zaawansowane technologie, takie jak Apple, Microsoft, Saudi Aramco, Alphabet². Oczywiście są to firmy globalne, ale trend, w którym rynkową przewagę konkurencyjną buduje się głównie na przewadze technologicznej, jest widoczny od wielu lat. Podobnie w przestrzeni lokalnej, wykonywanie standardowych usług znajduje swoje miejsce na rynku, ale to zaawansowane technologicznie rozwiązania dają realną możliwość rozwoju. Taki rozwój wymaga środków finansowych i zasobów know-how, a to może być zapewnione lokalnym przedsiębiorcom poprzez współpracę z ulokowanymi w ich pobliżu instytutami oraz poprzez wykorzystanie publicznych programów dofinansowania. Ważne jest, aby podmioty zaangażowane w ten proces myślały globalnie o potencjale regionu, starając się zwiększyć jego atrakcyjność i konkurencyjność na szerszej, globalnej arenie.

² A. Suraj, *Największe gospodarki świata. W 2024 roku potęga USA pozostanie niezachwiana*, Oficjalna Strona Obserwatora Gospodarczego, <https://obserwatorgospodarczy.pl/2024/03/11/najwieksze-gospodarki-swiata-w-2024-roku-potega-usa-nadal-pozostaje-niezachwiana/> (pobrano: 23.04.2024 r.).

Kontekst regionalny utworzenia i funkcjonowania Łukasiewicz – IMN

W obliczu dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych, instytucje badawcze odgrywają istotną rolę w kreowaniu lokalnego rozwoju regionu, stanowiąc ważne ogniwo w systemie innowacji i postępu. Poprzez prowadzenie badań naukowych, rozwijanie nowych technologii i współpracę z sektorem przemysłowym, instytucje badawcze stają się źródłem rozwiązań mających wpływ na konkurencyjność regionu. Jednym z przykładów instytucji badawczej o znaczącym wpływie na lokalny rozwój jest Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych. Historia powstania Instytutu jest ściśle związana z okresem odbudowy i rozwoju gospodarczego Polski po II Wojnie Światowej. Po zakończeniu wojny kraj mierzył się z ogromnymi zniszczeniami infrastruktury przemysłowej oraz potrzebą modernizacji i rozwoju przemysłu. Zainicjowało to stworzenie instytucji badawczej, która mogłaby wspierać rozwój technologiczny i innowacyjność w sektorze metalurgicznym. W 1945 roku w Gliwicach powołano Instytut Naukowo-Badawczy im. Stanisława Staszica. W latach 1952-1953, Zarządzeniami Ministra Przemysłu Ciężkiego, nastąpiło wydzielenie z jego struktur części zakładów badawczych, na bazie których powstały dwa niezależne instytuty: Instytut Metali Nieżelaznych i Instytut Materiałów Ogniotrwałych, natomiast pozostająca część otrzymała nazwę Instytutu Metalurgii Żelaza³. Zadaniem Instytutu Metali Nieżelaznych było „prowadzenie prac naukowo-badawczych w dziedzinie górnictwa i przeróbki rud metali nieżelaznych, mających na celu postęp technologiczny i rozszerzenie produkcji tych metali, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania surowców krajowych”⁴.

Decyzja o umiejscowieniu Instytutu w Gliwicach była strategiczna z kilku względów. Po pierwsze, region ten był jednym z najważ-

³ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Górnośląski Instytut Technologiczny, <https://git.lukasiewicz.gov.pl/historia-lukasiewicz-git/> (pobrano: 06.05.2024 r.).

⁴ Zarządzenie Ministra Przemysłu Ciężkiego z dnia 28 listopada 1951 r. w sprawie utworzenia Instytutu Metali Nieżelaznych (M.P. 1952 nr 17 poz. 208).

niejszych centrów przemysłowych w Polsce, szczególnie w kontekście metalurgii. Bogactwo złóż rud metali nieżelaznych (głównie cynku i ołowiu), węgla i dostępność innych surowców naturalnych stanowiły solidną bazę do rozwoju przemysłu metalurgicznego. Równocześnie, zarówno same Gliwice, jak i okoliczne miejscowości, miały rozwiniętą infrastrukturę przemysłową, co zapewniało Instytutowi dostęp do technologii, wysoko wykwalifikowanych zasobów personalnych oraz potencjalnych partnerów przemysłowych do współpracy. Lokalizacja w regionie śląskim umożliwiła przyciągnięcie wykwalifikowanej kadry naukowej związanej zarówno z przemysłem jak i z uczelniami. Dodatkowo, dzięki silnemu przemysłowi hutniczemu, którego rozwój rozpoczął jeszcze w XIX wieku, John Baildon, Gliwice były idealnym miejscem do rozwijania nowych technologii, procesów produkcyjnych i innowacyjnych rozwiązań w sektorze metali nieżelaznych⁵.

Należy pamiętać, iż strategiczne dla Polski złoża rud miedzi na obszarze Dolnego Śląska zostały odkryte przez dr. Jana Wyżykowskiego dopiero w 1957 roku, ale także wówczas oddalenie Instytutu o 250 km nie stanowiło zaporowej przeszkody i nie zdecydowano o przeniesieniu lub powołaniu konkurencyjnej jednostki badawczej na tamtym terenie⁶. Powstał co prawda zakład badawczy należący do kombinatu miedziowego, ale w 1974 roku został on przekształcony w oddział Instytutu w Legnicy⁷. Obecnie Instytut posiada także inne zamiejscowe oddziały zlokalizowane w Skawinie oraz Poznaniu. Powstały one poprzez przekształcenie jednostek badawczych działających w tych miastach i także wspierających lokalny przemysł. Oddział w Skawinie od 1954 roku wspiera przemysł aluminiowy, a umiejscowiony został w bliskim sąsiedztwie huty aluminium w Skawinie (zamkniętej w 1981 roku). Z kolei oddział poznański wywodzi się z Centralnego

⁵ Oficjalna Strona Stowarzyszenia na Rzecz Dziedzictwa Kulturowego Gliwice <http://www.gliwiczanie.pl/Biografie/Baildon/Baildon.htm> (pobrano: 25.07.2024 r.)

⁶ W. Mizerski, *Odkrywca miedzi o złotym sercu. 104 rocznica urodzin dr. Jana Wyżykowskiego*, Oficjalna Strona Państwowego Instytutu Geologicznego, <https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/9876-jan-wyzykowski.html> (pobrano: 06.05.2024 r.)

⁷ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, Oddział w Legnicy, <http://imn.legnica.pl/content/839/historia> (pobrano: 12.05.2024 r.)

Laboratorium Akumulatorów i Ogniw – zaplecza badawczego polskiego przemysłu chemicznych źródeł prądu, w tym Poznańskich Zakładów Elektrochemicznych. Oddziały te w niekwestionowany sposób wpływały i wpływają nadal na swoje otoczenie społeczno-biznesowe. Od dnia założenia do dziś, centrala w Gliwicach, wraz z oddziałami, kontynuuje swoją misję, rozwijając się wraz z postępem technologicznym i stając się jednym z wiodących ośrodków badawczych w dziedzinie metali nieżelaznych w Polsce i Europie⁸.

1 kwietnia 2019 r. Instytut Metali Nieżelaznych został włączony do nowoutworzonej Sieci Badawczej Łukasiewicz. Wejście w strukturę Sieci Badawczej Łukasiewicz umożliwiło rozwój w nowych kierunkach i wzmocniło współpracę z innymi jednostkami Sieci. Należy zauważyć, iż na terenie województwa śląskiego działają jeszcze dwa inne instytuty Łukasiewicza, z którymi Łukasiewicz – IMN ściśle współpracuje⁹. Poszerzenie oferty biznesowej w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz oraz możliwość wspólnego realizowania projektów z innymi jednostkami Sieci daje dodatkowy impuls do rozwoju gospodarczego i naukowego regionu śląskiego.

Instytut, jako wiodący ośrodek badawczy, specjalizujący się w dziedzinie metalurgii, materiałoznawstwa i inżynierii materiałowej, przyczynia się do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionalnej. Dzięki bliskiej współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami, jest on źródłem rozwiązań mających wpływ na rozwój przemysłu metalurgicznego oraz pokrewnych gałęzi, wspierając transfer technologii oraz rozwój nowych produktów i procesów produkcyjnych. Z drugiej strony, lokalizacja geograficzna Instytutu w sercu śląskiego obszaru przemysłowego i w mieście akademickim, ma ogromne znaczenie dla jego działalności – infrastruktura przemysłowa oraz rozwinięta sieć partnerów przemysłowych w okolicach Gliwic stwarzają Instytutowi dogodne warunki do prowadzenia zaawansowanych badań naukowych oraz wdrażania innowacji w praktykę przemysłową. W ten sposób, współpraca ta przynosi wzajemne korzyści, wzmacniając pozycję In-

⁸ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, <https://imn.lukasiewicz.gov.pl/poznaj-nas/> (pobrano: 12.05.2024 r.).

⁹ Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz.U. 2019 poz. 534).

stytutu jako kluczowego podmiotu branżowego w regionie oraz dostarczając innowacji technologicznych dla rodzimych firm.

Wpływ Instytutu na naukowy rozwój regionu

Łukasiewicz – IMN odgrywa istotną rolę w naukowym rozwoju regionu, szczególnie poprzez realizację zaawansowanych prac badawczych. Dzięki wykwalifikowanej kadrze naukowej oraz wysoko rozwiniętej infrastrukturze badawczej, obejmującej 23 laboratoria B+R oraz 10 centrów badawczych (w tym 8 w Gliwicach), wyposażonych w nowoczesną aparaturę badawczo-technologiczną, Instytut posiada możliwość realizacji badań wewnętrznych, opartych na własnych, unikalnych zasobach. Ponadto efektywna współpraca zewnętrzna, zarówno z instytucjami badawczymi i naukowymi, jak i podmiotami gospodarczymi, umożliwia Instytutowi podejmowanie kompleksowych projektów badawczych o szerokim zakresie tematycznym. Obecnie pracownicy Instytutu realizują rocznie około 50 dużych prac badawczych na zlecenie bezpośrednio podmiotów gospodarczych, a także ponad 300 projektów naukowych. Instytut świadczy także usługi komercyjne, w tym usługi analityczne dla kilkuset przedsiębiorstw rocznie oraz prowadzi produkcje małoseryjne. Jednym z głównych obszarów zainteresowania Instytutu są prace nad nowymi materiałami i technologiami, w tym rozwój nowych stopów metali o zwiększonej wytrzymałości czy też innowacyjne technologie obróbki i przetwarzania metali.

W ostatnich latach Instytut realizował wiele projektów badawczych, w ramach których opracowywano nowe rozwiązania, głównie z obszaru gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ). Przykładowym projektem, którego rezultaty wdrożono w 2023 roku w przedsiębiorstwie Mercury HM sp. z o.o., zlokalizowanym na terenie województwa śląskiego, było opracowanie innowacyjnej technologii rozdziału granulatów kabli miedzianych z recyklingu na czystą miedź i pobiąg. Opracowana technologia pozwoliła wyeliminować etapy ręcznej selekcji odpadów i przerwy technologiczne oraz wytworzyć ze zużytych kabli frakcję miedzi o wyższej niż dotychczas czystości (POIR.01.01.01-00-0216/21-00 Opracowa-

nie innowacyjnej technologii rozdziału granulatów kabli miedzianych pochodzących z recyklingu na czystą miedź (Cu) oraz pobiał (Cu₂Sn) poprzez zastosowanie hybrydowych metod separacji mechanicznej¹⁰. Rozwiązanie to zostało nagrodzone złotym medalem na 16 Międzynarodowych Targach Wynalazków i Innowacji INTARG 2023 oraz uzyskało EKO NAGRODĘ Prezesa Polskiej Izby Ekologii za najlepszy ekologiczny wynalazek.

Innym, ważnym dla Śląska obszarem przemysłowym, jest obszar technologii cynku i ołowiu, w tym działalność Huty Cynku Miasteczko Śląskie oraz firmy Orzeł Biały S.A. Są to przedsiębiorstwa, dla których w Instytucie powstawały dedykowane rozwiązania m.in. w zakresie utylizacji zużytego elektrolitu akumulatorowego, zmniejszenia uciążliwości środowiskowej, czy też zwiększania efektywności produkcji. W zakresie technologii związanych ze śląskim przemysłem cynkowym, realizowany jest także projekt w Programie Lider pt. „Innowacyjna technologia odzysku germanu z odpadów polskiego hutnictwa cynku”¹¹. Należy podkreślić, że german jest obecny na liście Critical Raw Materials Act Komisji Europejskiej¹².

Istotnym wkładem Instytutu w europejską metalurgię są technologie produkcji renu – pierwiastka o niezwykle istotnym znaczeniu dla lotnictwa. Nie jest nadużyciem stwierdzenie, że dzięki tym technologiom, ren nie jest uznany w Unii Europejskiej za pierwiastek krytyczny, a Polska zajmuje drugie miejsce w światowym rankingu jego producentów. Największe procesy produkcyjne są umiejscowione co prawda w województwie dolnośląskim (KGHM Metraco), ale Centrum Hydroelektrometalurgii Instytutu zrealizowało projekty, w ramach których powstały także technologie, których wdrożenie ma miejsce w spółce Innovator sp. z o.o. w Gliwicach – *Intensyfikacja odzysku renu i innych metali z odpadów złomów superstopów* (POIR.01.02.00-00-0075/17

¹⁰ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, http://www.imn.gliwice.pl/articles/1142/nowy_projekt_dla_lukasiewicz_-_imn pobrano: 29.04.2024 r.).

¹¹ S. Wach, *Przełomowa technologia?* Oficjalna Strona Rzecz o Innowacjach, <https://rzecz.pl/przelomowa-technologia/> (pobrano: 12.05.2024 r.).

¹² Oficjalna Strona Komisji Europejskiej, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_pl (pobrano: 12.05.2024 r.).

Innowacyjny Recykling)¹³ oraz *Innowacyjna technologia wytwarzania nanokomponentów Re z odpadów pochodzących z recyklingu* (POIR.04.01.04-00-0008/20-00)¹⁴.

Niezwykle istotnym śląskim partnerem Instytutu, który zlokalizowany jest także w Katowicach, jest Bipromet S.A., wchodzący w skład grupy kapitałowej KGHM. Współpraca Instytutu z tym przedsiębiorstwem projektowo-wykonawczym umożliwiła przeprowadzenie szeregu prac badawczych oraz wdrożeniowych zleczanych przez duże firmy metalurgiczne, takie, jak KGHM Polska Miedź S.A. Jest to jeden z przykładów niezwykle interesującej współpracy śląskiej firmy i Instytutu, której realizacja odbywa się praktycznie poza terenem województwa, ale przynosi korzyści ekonomiczne na poziomie regionalnym.

Innym, unikalnym na skalę światową, obszarem projektów badawczych jest wytwarzanie certyfikowanych materiałów odniesienia (CRM). Obszar ten jest istotny dla regionu, ponieważ to w Gliwicach wytwarzane i wysyłane na cały świat są materiały wzorcowe dla metalurgii. To unikalna synergia, gdyż w tym mieście funkcjonują jedyne w Polsce i jedne z kilku na świecie centra badawcze, pracujące w tej tematyce – Łukasiewicz –IMN i Łukasiewicz – GIT, przy czym zakres ich działalności jest komplementarny, gdyż pierwszy z Instytutów wytwarza materiały dla przemysłu metali nieżelaznych, a drugi dla metalurgii żelaza. Przykładem projektu, realizowanego przez obydwie instytuty, we współpracy z małopolskim Łukasiewicz – KIT był projekt *REFROHS – Wytworzenie materiałów wzorcowych niezbędnych w analizie urządzeń elektronicznych i elektrycznych wprowadzonych na rynek UE regulowany dyrektywą RoHS* (Dotacja Celowa Centrum Łukasiewicz)¹⁵. W ramach tego projektu powstała gama nowych wzorców do analiz próbek urządzeń elektrycznych i elektronicznych, które muszą spełniać wymogi dyrektywy RoHS, wprowadzającej ograniczenia dla pierwiastków nie-

¹³ Oficjalna Strona Mapy Dotacji UE, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/743630/> (pobrano: 05.05.2024 r.).

¹⁴ Oficjalna Strona Mapy Dotacji UE, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1289986/> (pobrano: 05.05.2024 r.).

¹⁵ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, http://www.imn.gliwice.pl/projects/category/80/projekty_dofinansowane_ze_srodkow_dotacji_celowej_przyznanej_przez_prezesa_centrum_lukasiewicz (pobrano: 05.05.2024 r.).

bezpiecznych, takich jak ołów, kadm, rtęć czy chrom¹⁶. Materiały te są komercyjnie dostępne i wysyłane z Gliwic do laboratoriów na wszystkich kontynentach¹⁷.

O intensywności prowadzonych prac świadczy fakt, iż obecnie Instytut posiada 165 obowiązujących patentów krajowych i 3 patenty europejskie oraz 12 znaków towarowych, przy czym jest to liczba wyłączanie praw utrzymywanych w mocy (wiele ze starszych patentów nie jest już utrzymywanych). W samym 2023 roku pracownicy Instytutu zgłosili 22 wynalazki, a samej organizacji zostało udzielonych 12 prac wyłącznych. Liczby te są dowodem na intensywność prowadzonych działań badawczych oraz ich potencjalny wpływ na rozwój nowych rozwiązań technologicznych, co może przyczynić się do dalszego rozwoju gospodarczego regionu poprzez transfer technologii do przemysłu oraz stymulowanie wzrostu innowacyjności w sektorze.

Instytut aktywnie angażuje się również w projekty badawcze realizowane we współpracy z instytucjami naukowymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. To niezwykle ważne, gdyż pozwala naukowcom z Gliwic rozwijać tematykę badawczą na światowym poziomie. Kooperacja z takimi podmiotami, jak m.in. Politechnika Śląska, Uniwersytet Śląski, Akademia Górniczo-Hutnicza, Politechnika Wroclawska, RWTH Aachen, Politechnika w Mediolanie, Uniwersytet w Delf, Politechnika w Luleå, Uniwersytet w Freibergu, Massachusetts Institute of Technology, niemieckie instytuty Fraunhoffera, VTT, instytuty Polskiej Akademii Nauk, instytuty Sieci Badawczej Łukasiewicz, czy też Państwowe Instytuty Badawcze, otwiera ścieżkę dostępu do dodatkowych zasobów infrastrukturalnych oraz ekspertów z różnych dziedzin nauki. Ta interdyscyplinarna współpraca umożliwia powstawanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych, które mogą być wykorzystane w praktyce przemysłowej. Przykładem może być projekt *Demonstration of battery metals recovery from primary and secondary resources through a sustainable processing methodology* – Metallico,

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/65/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. L 174 z 1.7.2011, s. 88-110).

¹⁷ Oficjalna Strona CRM Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, <https://reference-materials.com/pl/> (pobrano: 12.05.2024 r.).

konkursu Horyzont Europa, którego celem jest m.in. odzysk cennych metali ze zużytych baterii, jak i ich ocena końcowa. W tym projekcie pracownicy Instytutu mają możliwość współpracy z 18 konsorcjami, w tym uczelniami z Freiberga (Niemcy), Katalonii (Hiszpania), Turynu (Włochy) oraz instytucjami Fraunhofera (Niemcy), VTT (Finlandia) i innymi. Poprzez rozwiniętą współpracę pomiędzy Instytutem a innymi jednostkami, niewątpliwie zwiększa się potencjał badawczy regionu oraz jego konkurencyjność na rynku globalnym¹⁸.

Publikacje naukowe w renomowanych czasopismach, będące wynikiem badań realizowanych przez Instytut, stanowią istotny wkład w rozwój nauki i technologii, zarówno na poziomie regionalnym, jak i globalnym. W latach 2019-2023 pracownicy Instytutu opublikowali 379 artykułów popularnonaukowych oraz naukowych indeksowanych w bazie Scopus i Web of Science. Liczba opublikowanych artykułów naukowych w renomowanych czasopismach stanowi istotny wkład na rozpoznawalność regionu zarówno w kraju jak i za granicą. Wynika to m.in. z publikowanych w każdym artykule danych afiliacyjnych, co bezpośrednio przekłada się na zwiększenie prestiżu miasta i regionu. Kadra naukowa Instytutu, zajmując czołowe miejsca na listach naukowców o największym wpływie na daną dziedzinę nauki – na liście World's TOP 2% Scientists przygotowanej przez Stanford University oraz Elsevier i SciTech Strategies oraz liście TOP 10 wg Scopus, potwierdza wysoki poziom badań prowadzonych w regionie¹⁹. Cała działalność publikacyjna Instytutu zapewnia globalną widoczność osiągnięć naukowych regionu śląskiego, przyczyniając się do nawiązywania międzynarodowych partnerstw oraz pozyskiwania funduszy na dalszy rozwój technologiczny.

W ostatnich latach Instytut został uhonorowany licznymi nagrodami za osiągnięcia w dziedzinie badań naukowych i innowacji. W poprzednim roku przyznano mu wiele prestiżowych wyróżnień, takich jak Grand Prix w konkursie Prix Eiffel International Invention Con-

¹⁸ Oficjalna Strona Komisji Europejskiej, <https://cordis.europa.eu/project/id/101091682> (pobrano: 22.04.2024 r.).

¹⁹ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, http://imn.gliwice.pl/articles/1273/pracownicy_lukasiewicz_%E2%80%93_imn_na_liscie_najbardziej_cytowanych_naukowcow_na_swiecie_stanforda (pobrano: 12.05.2024 r.).

quest 2023 za wspomniany wcześniej wynalazek, powstały w Gliwicach – *Nowe certyfikowane materiały odniesienia (CRM) przeznaczone do kontroli i kalibracji metod analitycznych stosowanych w badaniach materiałów objętych Dyrektywą Restriction of Hazardous Substances – RoHS* oraz Srebrny Laur Innowacyjności za ten sam projekt – *Materiały wzorcowe niezbędne w analizie urządzeń elektronicznych i elektrycznych wprowadzanych na rynek UE regulowany dyrektywą RoHS*²⁰. Szczególnie ważne, z punktu widzenia oceny oddziaływania na kraj i na region, są – wyróżnienie „Marka Śląskie” w kategorii Produkt, złoty medal na katowickich targach INTARG 2024 oraz nominacja do Polskiego Godła Promocyjnego „Teraz Polska” w XXVII Edycji Konkursu dla Przedsięwzięć Innowacyjnych. Docenienie osiągnięć Instytutu oraz jego wkładu w rozwój nauki, technologii oraz innowacyjności, nie tylko wpływa na jego pozytywne postrzeganie, ale również przyczynia się do budowy pozytywnego i nowoczesnego wizerunku Śląska.

Organizacja konferencji i seminariów przez Instytut stanowi kolejny istotny element w budowaniu naukowego potencjału regionu. Spotkania branżowe umożliwiają nie tylko wymianę wiedzy i doświadczeń między naukowcami oraz przedstawicielami przemysłu, lecz także pozwalają na prezentację najnowszych osiągnięć naukowych oraz promocję regionu jako ośrodka naukowego i technologicznego.

Organizowane przez Instytut wydarzenia o zasięgu krajowym, jak i międzynarodowym, często odbywają się stacjonarnie na terenie województwa śląskiego, co przynosi także wymierne korzyści lokalnym przedsiębiorstwom hotelarskim i gastronomicznym. Dodatkowo uczestnicy spotkań mają okazję zapoznać się z regionalnymi atrakcjami plenerowymi czy też historycznymi. W 2023 roku Instytut był organizatorem lub współorganizatorem szeregu szkoleń, wydarzeń branżowych oraz konferencji naukowych. Wśród nich znalazły się międzynarodowe konferencje *Kierunki i Problemy Rozwoju Przemysłu Metali Nieżelaznych* oraz *Nowe materiały i technologie przetwórstwa metali nieżelaznych*, *Konferencja Inauguracyjna EDIH-SILESIA*, 206

²⁰ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, http://www.imn.gliwice.pl/articles/1268/grand_prix_dla_lukasiewicz_%E2%80%93_imn (pobrano: 30.04.2024 r.); Oficjalna Strona Laur Innowacyjności, <https://www.laurinnowacyjnosci.pl/#laureaci> (pobrano: 28.04.2024 r.).

Kwartalna Konferencja Naukowo-Techniczna SITMN Metale lekkie – działalność firm na rzecz rozwoju przemysłu metali nieżelaznych. Podczas organizowanych konferencji podkreślane i promowane są również wartości lokalne. Przykładowo, konferencja *Szkoły i warsztaty (edycja śląska), XRF – od próbki do wyniku*, której tytuł wskazuje już na powiązanie z regionem, rozpoczęła się od prelekcji dotyczącej historii Gliwic i regionu. Uczestnicy otrzymali także egzemplarze książki „Kajś. Opowieść o Górnym Śląsku” Zbigniewa Rokity – pozycji nagrodzonej nagrodą literacką Nike.

Instytut promuje również wsparcie dla młodych naukowców. Dzięki różnorodnym formom rozwoju zawodowego, takim jak staże, praktyki, doktoraty wdrożeniowe oraz finansowanie studiów podyplomowych, młodzi badacze z regionu mają możliwość zdobycia cennego doświadczenia i wiedzy w dziedzinach, w których się kształcą. Współpraca Instytutu z uczelniami i instytucjami naukowymi umożliwia młodym naukowcom rozwijanie umiejętności badawczych oraz zdobywanie praktycznego doświadczenia w pracy nad innowacyjnymi projektami. Przykładem takiego wsparcia jest program stażowy realizowany w ramach projektu RaVeN (Raw Materials Value Chain – program studiów magisterskich finansowany przez EIT RawMaterials). W 2024 roku studenci tego programu wzięli udział w zajęciach praktycznych w Centrum Zaawansowanych Technologii Materiałowych oraz w Centrum Hutnictwa, dotyczących tematyki m.in. produkcji stopów na bazie miedzi z wykorzystaniem materiałów odpadowych, produkcji materiałów wsadowych do druku 3D (WAAM) oraz modelowania numerycznego procesów przemysłowych w aspekcie optymalizacji instalacji przemysłowych i oceny cyklu życia w pirometalurgii²¹. Ponadto podczas takich spotkań, wizytujący Instytut studenci mają okazję odwiedzić lokalne atrakcje i miejsca historyczne, takie jak gliwicka radiostacja, zabytkowe kopalnie Guido i Luiza czy też katowickie Muzeum Śląskie.

Instytut prowadzi również działania w zakresie promowania możliwości technologicznych regionu na arenie międzynarodowej. Udział w organizacjach międzynarodowych i eksperckich, takich jak PRO-

²¹ Oficjalna Strona RaVen, <https://ravenproject.eu/> (pobrano: 13.04.2024 r.).

METIA (*Mineral Processing and Extractive Metallurgy for Mining and Recycling Innovation Partnership*), EDA (*European Defence Agency*), ETP SMR (*European Technology Platform of Sustainable Mineral Resources*), EARTO, partnerstwo europejskie w ramach BEPA (*Batteries European Partnership Association*), EIT RawMaterials, A.SPIRE czy Processes4Planet umożliwia budowę silnych relacji z partnerami zagranicznymi oraz uczestnictwo w międzynarodowych programach badawczych naukowców ze Śląska. Dzięki takim aktywnym działaniom Instytutu, widoczność i konkurencyjność regionu na światowym rynku jest niewątpliwie umacniana.

Na podstawie przytoczonych przykładów widoczny jest znaczący wkład Łukasiewicz – IMN w naukowy rozwój regionu. Poprzez prowadzenie zaawansowanych badań technologicznych, współpracę z instytucjami naukowymi i gospodarczymi oraz aktywną promocję możliwości technologicznych regionu na arenie międzynarodowej, Instytut przyczynia się do wzrostu innowacyjności, konkurencyjności i prestiżu województwa Śląskiego. Realizowane projekty badawcze, opracowywane innowacje, technologie oraz liczne wyróżnienia potwierdzają wysoki poziom osiągnięć Instytutu oraz jego znaczący wpływ na rozwój nauki, technologii i przemysłu w regionie. Działalność Instytutu nie tylko wspiera rozwój gospodarczy Śląska, ale również przyczynia się do kreowania nowych miejsc pracy oraz przyciągania inwestorów, co przekłada się na długoterminowy wzrost regionu i jego znaczenia na mapie krajowej i międzynarodowej.

Instytut jako inicjator innowacji w obszarze ochrony środowiska

Łukasiewicz – IMN udziela wsparcia lokalnym przedsiębiorstwom z sektora przemysłu metalurgicznego, równocześnie współpracując ze szkołami i uczelniami oraz realizując konsorcjalne projekty, co ma istotne znaczenie dla integracji w regionie. Innym czynnikiem integrującym jest realna współpraca z lokalnymi firmami w zakresie rozwiązywania bieżących problemów. Przykładem jest pomoc lokal-

nym przedsiębiorstwom w dostosowywaniu się do rosnących wymogów środowiskowych, co niejednokrotnie wpływa na poprawę jakości życia mieszkańców regionu. Wdrażanie nowoczesnych i efektywnych technologii przemysłowych nie tylko zwiększa konkurencyjność lokalnych firm na rynku, ale także przyczynia się do ochrony środowiska poprzez redukcję emisji i minimalizację wpływu działalności przemysłowej na ekosystemy lokalne. Tym samym pozwala to przedsiębiorstwom rozwijać się w sposób bardziej zrównoważony ekologicznie, co z kolei przyczynia się do integracji społecznej poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i wzmacnianie zaufania społecznego.

Zrównoważone technologie są kluczowe dla poprawy jakości życia w regionie – bezpośrednio wpływają na minimalizację negatywnych skutków przemysłu dla środowiska i zdrowia mieszkańców oraz efektywne wykorzystanie zasobów. Jednym z obszarów działalności Instytutu w tym zakresie jest rozwój technologii ochrony środowiska, w tym opracowywanie innowacyjnych metod oczyszczania i recyklingu odpadów przemysłowych. Przykładem innowacji wdrożonej przez Instytut jest metoda Fentona, stosowana do oczyszczania ścieków, która została z powodzeniem zastosowana w Hucie Cynku w Miasteczku Śląskim. Innymi działaniami Instytutu są również pomiary okresowe emisji do powietrza ze źródeł stacjonarnych, wykonywane dla celów obszaru regulowanego. Istotną pozycję wśród realizowanych obecnie tematów stanowi także opracowana koncepcja technologii odzysku cynku z żużli odpadowych pochodzących z procesów hutniczych, która może przyczynić się do redukcji ilości składowanych odpadów na składowiskach odpadów niebezpiecznych.

W Instytucie powstają także rozwiązania, które pomogą w przyszłości wyeliminować środowiskowy problemem zasolonych ścieków w śląskich przedsiębiorstwach – obecnie realizowane są projekty europejskie LIFE REMINE-WATER (*New water solutions for the mining industry: towards minimum liquid discharge and by-product recovery*) oraz REECOVERY (*Circular economy to produce critical raw materials from water in the mining industry*) z konsorcjami międzynarodowymi, których celem jest ochrona środowiska przed zrzutami ścieków przemysłowych o wysokiej zawartości metali oraz zasoleniu, pozwalającym na odzysk wody, metali, soli i mocnych kwasów oraz waloryzacja poten-

cjału ich ponownego wykorzystania w miejscu wytworzenia zgodnie z założeniami gospodarki o obiegu zamkniętym²². Prowadzone są również badania możliwości fitoremediacji gleb z terenów przemysłowych, zanieczyszczonych metalami ciężkimi, co może w przyszłości znaleźć zastosowanie w rekultywacji śląskich terenów przemysłowych.

Rola Instytutu we wsparciu integracji społecznej w regionie

Instytut, poprzez swoją działalność badawczą, innowacyjną i edukacyjną, pełni istotną rolę jako czynnik integracji społecznej w regionie. Jego działania wzmacniają więzi społeczne, tworząc platformy wymiany wiedzy i doświadczeń oraz promując aktywność społeczną.

Wspomniana w poprzednim rozdziale organizacja szkoleń i konferencji na terenie Śląska ma wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy regionu. Dzięki organizacji tego typu wydarzeń, mieszkańcy regionu oraz specjaliści z różnych dziedzin mogą podnosić swoje kwalifikacje, wymieniać doświadczenia oraz poszerzać swoją wiedzę. Ponadto organizacja takich wydarzeń na obszarze województwa przyczynia się do promocji regionu jako atrakcyjnego miejsca do nauki, pracy i działalności biznesowej, co może przyciągać nowych inwestorów i wspierać rozwój lokalnej społeczności. Także współpraca z lokalnymi szkołami i uczelniami odgrywa kluczową rolę w promowaniu edukacji technicznej. Instytut na co dzień współpracuje ze szkołami średnimi, takimi jak gliwickie Górnośląskie Centrum Edukacyjne, Zespół Szkół Chemiczno-Medycznych i Ogólnokształcących w Tarnowskich Górach, Zespół Szkół Techniczno-Informatycznych w Gliwicach, Śląskie Techniczne Zakłady Naukowe w Katowicach czy też Zespół Szkół Budowlano-

²² Oficjalna Strona Komisji Europejskiej, <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE17-ENV-ES-000315/new-water-solutions-for-the-mining-industry-towards-minimum-liquid-discharge-and-by-product-recovery> (pobrano: 12.05.2024 r.); Oficjalna Strona Projektu REECOVERY, <https://www.reecover.eu/> (pobrano: 12.05.2024 r.).

-Ceramicznych w Gliwicach. W latach 2020-2023 praktyki zawodowe w Łukasiewicz – IMN odbyło 74 uczniów tych szkół, m.in. w ramach programu *Nowy uczeń – nowoczesna pracownia – nowatorski pracownik – podniesienie jakości kształcenia w Górnośląskim Centrum Edukacyjnym*²³.

Równie istotne jest zaangażowanie w organizację staży i praktyk studenckich. We wspomnianym wcześniej okresie, praktyki lub staże studenckie w instytucie odbyło 25 studentów i studentek ze śląskich uczelni – Politechniki Śląskiej, Uniwersytetu Śląskiego, Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie oraz z uczelni spoza województwa – Akademii Górniczo-Hutniczej, Politechniki Gdańskiej, Uniwersytetu Wrocławskiego i Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Realizacja praktyk i staży ma na celu nie tylko edukację, ale także pokazanie Instytutu młodym ludziom jako ciekawego miejsca, umożliwiającego rozwój zawodowy, które warto rozważyć podczas poszukiwań pierwszej pracy. W tym kontekście, także poprzez organizację warsztatów, spotkań edukacyjnych i wykładów, Instytut stwarza możliwość bezpośredniego kontaktu z nauką i technologią już od najmłodszych lat. *Z klasą do labów Łukasiewicza* to jedno z działań z zakresu społecznej odpowiedzialności nauki skierowanych do dzieci i młodzieży, w którym Łukasiewicz – IMN aktywnie uczestniczy i promuje tę akcję w gliwickich szkołach²⁴. Prowadzone działania mają na celu zwiększenie zainteresowania nauką techniczną oraz inspirowanie młodych osób do wyboru ścieżki zawodowej związanej z sektorem metalurgicznym. W 2024 roku Instytut współorganizował *Drugi Ogólnopolski Dzień Inżynierii Materiałowej*, który był wspólną inicjatywą 15 uczelni oraz 6 instytutów PAN i instytutów Łukasiewicza z całej Polski. Celem wydarzenia były popularyzacja wiedzy o inżynierii materiałowej i bicie Rekordu Polski na największą lekcję z tej dyscypliny²⁵. Zorga-

²³ Oficjalna Strona Górnośląskiego Centrum Edukacyjnego, <https://gce.gliwice.pl/index.php/9-brudnopisy/1170-projekt-realizacja> (pobrano: 12.05.2024 r.).

²⁴ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Łódzki Instytut Technologiczny, <https://lit.lukasiewicz.gov.pl/z-klasa-do-labow-lukasiewicza/> (pobrano: 16.05.2024 r.).

²⁵ A. Świdorska, *Drugi Ogólnopolski Dzień Inżynierii Materiałowej*, Oficjalna Strona Politechniki Śląskiej, https://www.polsl.pl/ps_aktualnosci/drugi-ogolnopolski-dzien-inzynierii-materialowej/ (pobrano: 28.04.2024 r.).

nizowany w maju 2024 *Dzień Recyklera* był z kolei wydarzeniem skierowanym do szkół podstawowych i średnich. W ramach tego dnia ponad 300 uczniów i uczennic z Gliwic miało możliwość zapoznania się z technologiami recyklingu, opracowanymi w Instytucie. Ważnym celem była również próba przyciągnięcia młodych talentów, które, podejmując studia na kierunkach związanych z inżynierią materiałową, będą kształtować przyszłe kadry zawodowe w regionie²⁶.

Promowanie dialogu społecznego, w tym inicjatywy takiej jak *Kobiety Rakiety*, aktywnie wspieranej przez Dyrekcję Instytutu, stanowi istotny element budowania społecznej integracji w regionie. Poprzez organizację spotkań, warsztatów i dyskusji, inicjatywa ta umożliwia kobietom z różnych środowisk dzielenie się doświadczeniami, wzajemne wsparcie oraz rozwijanie własnych pasji i umiejętności. Dzięki temu, kobiety aktywnie uczestniczące w życiu społecznym i zawodowym, przyczyniają się do budowania silniejszej społeczności. Inicjatywy tego typu sprzyjają również równouprawnieniu i promują różnorodność w lokalnym środowisku, co ma pozytywny wpływ na rozwój społeczny i ekonomiczny regionu. Pozwalają budować silne więzi społeczne oraz rozwijają świadomość społeczną w zakresie znaczenia nauki i technologii dla rozwoju lokalnego społeczeństwa.

Wparcie Instytutu w gospodarczej transformacji regionu

Transformacja gospodarcza regionu ma kluczowe znaczenie dla jego rozwoju, umożliwiając adaptację do zmieniających się warunków rynkowych oraz stymulując rozwój lokalnych przedsiębiorstw. Dzięki inicjatywom podejmowanym przez Instytut, który opracowuje nowoczesne rozwiązania technologiczne i aktywnie wspiera ich adaptację oraz transfer do lokalnych przedsiębiorstw, region zyskuje na innowacyjności i konkurencyjności, co z kolei przekłada się na wzrost zatrudnienia i podniesienie jakości życia mieszkańców.

²⁶ Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, <https://imn.lukasiewicz.gov.pl/2024/05/15/dzien-recyklera-2/> (pobrano: 16.05.2024 r.).

Istotną inicjatywą jest *Branżowy Punkt Kontaktowy Zrównoważona Gospodarka*, działający przy Instytucie i wspierający przedsiębiorstwa w pozyskiwaniu finansowania projektów B+R ze środków Unii Europejskiej oraz reprezentujący polskie podmioty za granicą, poszukując dla nich partnerów międzynarodowych. Działania te pozwalają na efektywną interakcję między firmami a ekspertami oraz sprzyjają transferowi technologii i rozwojowi sektora przemysłowego²⁷. Dodatkowo, *Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Metali Nieżelaznych*, którego główna siedziba mieści się w Łukasiewicz – IMN w Gliwicach, integruje całe środowisko związane z branżą metali nieżelaznych oraz instytucje naukowe, co przyczynia się do dalszego rozwoju tej dziedziny oraz wspiera współpracę między sektorem naukowym a przemysłowym²⁸. W takim samym celu Instytut silnie angażuje się w działalność *Izby Gospodarczej Metali Nieżelaznych i Recyklingu*, z siedzibą w Katowicach. Misją tej Izby, jako organizacji samorządu gospodarczego, jest wspieranie rozwoju przemysłu metali nieżelaznych i recyklingu metali w Polsce. Wieloletnia współpraca z przemysłem i uczelniami, realizowana w ramach IGMNiR-u, pozwoliła już niejednokrotnie osiągnąć pozytywne zmiany legislacyjne lub stworzyć kompetentne konsorcja, realizujące krajowe lub międzynarodowe projekty²⁹.

Członkostwo w Krajowych Klastrach Kluczowych stanowi również jeden z istotnych elementów działalności Instytutu. Łukasiewicz – IMN od lat jest członkiem Polskiego Klastra Technologii Kompozytowych, Klastra Fotoniki i Światłowodów, Silesia Automotive & Advanced Manufacturing, Klastra Gospodarki Odpadowej i Recyklingu, Śląskiego Klastra NANO. Instytut pełni rolę centralnego centrum kompetencji dla metalurgii, co pozwala na skupienie ekspertów oraz zasobów badawczych w jednym miejscu. Dzięki temu staje się on naturalnym punktem integracji dla lokalnych firm, uczelni i instytucji badawczych, które wspólnie mogą działać na rzecz zwiększenia efek-

²⁷ Oficjalna Strona Branżowych Punktów Kontaktowych, <https://bpkhoryzont.pl/bpk-zrownowazona-gospodarka/> (pobrano: 15.05.2024 r.).

²⁸ Oficjalna Strona Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Metali Nieżelaznych, <https://www.sitm.pl/o-nas.html> (pobrano: 12.04.2024 r.).

²⁹ Oficjalna Strona Izby Gospodarczej Metali Nieżelaznych i Recyklingu, <https://www.igmnir.pl/o-nas/wstep> (pobrano: 12.05.2024 r.).

tywności i innowacyjności całego sektora. Tym samym, służy jako platforma do wymiany wiedzy, doświadczeń oraz najlepszych praktyk.

Instytut angażuje się w różnorodne formy wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), obejmujące m.in. transfer technologii, dostęp do infrastruktury badawczej oraz doradztwo techniczne i biznesowe. Jest to działalność mocno wspierana w programach pozwalających uzyskać dofinansowanie ze środków krajowych lub unijnych, takich jak *Program Operacyjny Innowacyjny Rozwój*, *Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki* czy też *Fundusze Europejskie dla Śląskiego*, które dają możliwość opracowywania innowacji procesowych lub produktowych w tym sektorze przedsiębiorstw³⁰. W programach tych Instytut aplikuje jako konsorcjant lub jest wybierany jako podwykonawca przez śląskie firmy sektora MŚP. Dzięki temu mogą one skorzystać z wiedzy i doświadczenia ekspertów, co przekłada się na lepszą zdolność do innowacji i adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych. Współpraca z MŚP umożliwia również lepsze zrozumienie potrzeb i wyzwań lokalnego biznesu, co pozwala na lepsze dostosowanie oferty badawczo-rozwojowej do realnych potrzeb rynkowych. Przykłady takiej współpracy obejmują m.in. udział MŚP w projektach badawczych i rozwojowych, wdrażanie nowych technologii opracowanych przez Instytut na bezpośrednie zamówienie, a także organizację szkoleń i warsztatów dedykowanych potrzebom biznesowym przedsiębiorstw. Jako przykład takiej współpracy można przytoczyć projekt EDIH – SILESIA (*Budowanie i wykorzystanie potencjału sieci EDIH SILESIA SMART SYSTEMS w celu wzmocnienia procesów transformacji cyfrowej w województwie śląskim i opolskim w Polsce*, FENG.02.22-IP.02-0003/23-00), którego Łukasiewicz – IMN jest partnerem, a celem jest zwiększenie konkurencyjności MŚP na rynku globalnym, poprzez wspieranie ich w procesie wdrażania najnowszych rozwiązań cyfrowych³¹.

³⁰ Oficjalna Strona Funduszy Europejskich dla Nowoczesnej Gospodarki, / (pobrano: 11.05.2024 r.); Oficjalna Strona Funduszy Europejskich dla Śląskiego, https://funduszeue.slaskie.pl/czytaj/Podstawowe_informacje_ (pobrano: 11.05.2024 r.).

³¹ Oficjalna Strona Silesia Smart Systems, <https://www.silesiasmartsystems.pl/o-projekcie-edih-silesia-4357> (pobrano: 11.05.2024 r.).

Podsumowanie

Instytuty badawcze stanowią istotny element regionalnego ekosystemu społeczno-biznesowego. Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, to przykład takiej jednostki badawczej – o silnych korzeniach regionalnych. Korzenie te nie przeszkadzają, a wręcz ułatwiają działalność na arenie kraju, Europy i świata. Powiązania pomiędzy Instytutem i regionem są symbiotyczne. Z jednej strony jednostka badawcza jest dostawcą nowych technologii dla regionalnych firm oraz bierze istotny udział w procesie edukacji i formowania wykwalifikowanych pracowników. Z drugiej strony do jej funkcjonowania jest konieczna współpraca z przedsiębiorcami generującymi potrzeby technologiczne oraz wykwalifikowani pracownicy badawczy, których muszą dostarczać szkoły i uczelnie wyższe. Ta symbioza zapewnia nie tylko 170 milionów przychodu generowanego przez Instytut w skali roku, który w większości zostaje na Śląsku, czy też pracę dla 500 osób w skali kraju i 250 na Śląsku, ale także znacznie dalej idące efekty. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: budowanie silnej technologicznie gospodarki regionu i kształtowanie jego naukowego charakteru, tworzenie zasobów intelektualnych, integrację wewnętrzną środowiska przemysłowego oraz tworzenie więzi przemysłu z nauką, promowanie wartości regionu w kraju i za granicą. Nie bez znaczenia jest także fakt produkcji i sprzedaży nowoczesnych wyrobów instytutu, takich jak styczniki, rdzenie dławików, stojany dla wysokoobrotowych silników elektrycznych, materiały odniesienia. Wyroby te są swoistymi ambasadorami regionu. Trudno jest jednoznacznie i ilościowo wykazać wpływ instytutu badawczego na region – jedyne dostępne dane dotyczą wartości projektów realizowanych wraz z firmami regionu i finansowanych ze środków publicznych – jest to kwota kilkunastu milionów rocznie, która trafia do firm regionu i która wynika ze współpracy z Instytutem. Nie jest znana także skala przychodów, które generują w takich firmach technologie opracowane przez naukowców z Łukasiewicz – IMN. Niemniej efekty są widoczne w przestrzeni konkretnych firm i jednostek edukacyjnych, a najlepszą recenzją działań Instytutu jest chęć dalszej i jeszcze bardziej rozwiniętej współpracy.

Podziękowanie: Autorzy pragną serdecznie podziękować Dyrektora Instytutu Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, pani dr inż. Barbarze Juszczyk, za pomoc w uzyskaniu informacji niezbędnych do zredagowania niniejszego rozdziału.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/65/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. L 174 z 1.7.2011, s. 88-110).

Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz.U. 2019 poz. 534)

Zarządzenie Ministra Przemysłu Ciężkiego z dnia 28 listopada 1951 r. w sprawie utworzenia Instytutu Metali Nieżelaznych (M.P. 1952 nr 17 poz. 208).

Źródła internetowe

Mizerski W., *Odkrywcą miedzi o złotym sercu. 104 rocznica urodzin dr. Jana Wyżykowskiego*, Oficjalna Strona Państwowego Instytutu Geologicznego, <https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/9876-jan-wyzykowski.html> (pobrano: 06.05.2024 r.).

Nauka w Polsce 2022, Oficjalna Strona Ośrodka Przetwarzania Informacji Państwowego Instytutu Badawczego, <https://opi.org.pl/jak-wyglada-nauka-w-polsce-raport-opi-juz-dostepny/> (pobrano: 23.04.2024 r.).

Oficjalna Strona Branżowych Punktów Kontaktowych, <https://bpkhoryzont.pl/bpk-zrownowazona-gospodarka/> pobrano: 15.05.2024 r.).

Oficjalna Strona CRM Łukasiewicz – IMN, <https://reference-materials.com/pl/> (pobrano: 12.05.2024 r.).

Oficjalna Strona Funduszy Europejskich dla Nowoczesnej Gospodarki, <https://www.nowoczesnagospodarka.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie-o-programie/> (pobrano: 11.05.2024 r.).

Oficjalna Strona Funduszy Europejskich dla Śląskiego, https://funduszeue.slaskie.pl/czytaj/Podstawowe_informacje_ (pobrano: 11.05.2024 r.).

- Oficjalna Strona Górnośląskiego Centrum Edukacyjnego, <https://gce.gliwice.pl/index.php/9-brudnopisy/1170-projekt-realizacja> (pobrano: 12.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Izby Gospodarczej Metali Nieżelaznych i Recyklingu, <https://www.igmnir.pl/o-nas/wstep> (pobrano: 12.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Komisji Europejskiej, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_pl (pobrano: 12.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Komisji Europejskiej, <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE17-ENV-ES-000315/new-water-solutions-for-the-mining-industry-towards-minimum-liquid-discharge-and-by-product-recovery> (pobrano: 12.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Laur Innowacyjności, <https://www.laurinnovacyjnosci.pl/#laureaci> (pobrano: 28.04.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Górnośląski Instytut Technologiczny, <https://git.lukasiewicz.gov.pl/historia-lukasiewicz-git/> (pobrano: 06.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, <https://imn.lukasiewicz.gov.pl/poznaj-nas/> (pobrano: 12.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, http://www.imn.gliwice.pl/articles/1142/nowy_projekt_dla_lukasiewicz_-_imn (pobrano: 29.04.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, http://www.imn.gliwice.pl/articles/1268/grand_prix_dla_lukasiewicz_%E2%80%93_imn (pobrano: 30.04.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, http://www.imn.gliwice.pl/projects/category/80/projekty_dofinansowane_ze_srodkow_dotacji_celowej_przyznanej_przez_prezesa_centrum_lukasiewicz (pobrano 05.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, <https://imn.lukasiewicz.gov.pl/2024/05/15/dzien-recyklera-2/> (pobrano: 16.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Instytut Metali Nieżelaznych, Oddział w Legnicy, <http://imn.legnica.pl/content/839/historia> (pobrano: 12.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Łukasiewicz – Łódzki Instytut Technologiczny, <https://lit.lukasiewicz.gov.pl/z-klasa-do-labow-lukasiewicz/> (pobrano: 16.05.204 r.).
- Oficjalna Strona Mapy Dotacji UE, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1289986/> (pobrano: 05.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Mapy Dotacji UE, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/743630/> (pobrano: 05.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Projektu REECOVERY, <https://www.reecovery.eu/> (pobrano: 12.05.2024 r.).

- Oficjalna Strona RaVen, <https://ravenproject.eu/> (pobrano: 13.04.2024 r.).
- Oficjalna Strona Silesia Smart Systems, <https://www.silesiasmartsystems.pl/o-projekcie-edih-silesia-4357> (pobrano: 11.05.2024 r.).
- Oficjalna Strona Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Metali Nieżelaznych, <https://www.sitmn.pl/o-nas.html> (pobrano: 12.04.2024 r.).
- Oficjalna Strona Stowarzyszenia na Rzecz Dziedzictwa Kulturowego Gliwic, <http://www.gliwiczanie.pl/Biografie/Baildon/Baildon.htm> (pobrano: 25.07.2024 r.).
- Suraj A., *Największe gospodarki świata. W 2024 roku potęga USA pozostanie niezachwiana*, Oficjalna Strona Obserwatora Gospodarczego, <https://obserwatorgospodarczy.pl/2024/03/11/najwieksze-gospodarki-swiata-w-2024-roku-potega-usa-nadal-pozostaje-niezachwiana/> (pobrano: 23.04.2024 r.).
- Świdarska A., *Drugi Ogólnopolski Dzień Inżynierii Materiałowej*, Oficjalna Strona Politechniki Śląskiej, https://www.polsl.pl/ps_aktualnosci/drugi-ogolnopol-ski-dzien-inzynierii-materialowej/ (pobrano: 28.04.2024 r.).
- Wach S., *Przełomowa technologia?* Oficjalna Strona Rzecz o Innowacjach, <https://rzecz.pl/przełomowa-technologia/> (pobrano: 12.05.2024 r.).

Biogramy

Marta Wolska – absolwentka kierunku Technologia Chemiczna na Politechnice Śląskiej. Ukończyła studia podyplomowe na kierunku Quality Manager. Pełni funkcję Pełnomocnika Dyrektora ds. Jakości i Wewnętrznego Systemu Kontroli w Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytucie Metali Nieżelaznych oraz Kierownika Jakości w zakresie systemów ISO/IEC 17025 i ISO 17034 w Centrum Chemii Analitycznej. Zawodowo zaangażowana w opracowywanie, wdrażanie, akredytację i utrzymywanie systemów zarządzania. Certyfikowany auditor wewnętrzny ISO/IEC 17025, WSK oraz Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością, Środowiskiem, BHP oraz Bezpieczeństwem Informacji. Autorka wielu prac rozwojowych z zakresu systemów zarządzania.

Tadeusz Gorewoda – doktor nauk chemicznych (Politechnika Śląska), naukowiec i manager, dyrektor Centrum Metalurgii w Łukasiewicz – IMN. Autor i współautor ponad 80 prac badawczych, w tym laureat konkursu LIDER IV (NCBiR), kierownik w projektach badawczych finansowanych ze środków krajowych i unijnych. Autor i współautor ponad 50 publikacji naukowych

o zasięgu krajowym i międzynarodowym oraz ponad 90 prezentacji konferencyjnych. Członek grup eksperckich, m.in. Zespołu Zrównoważonego Rozwoju Izby Gospodarczej Metali Nieżelaznych i Recyklingu, grupy doradczej przy MNiE ds. partnerstw EIT Raw Materials i Process4Planet oraz Klastra 4, Komitetu Technicznego KT29 Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, programu IF CEED oraz CapTech Europejskiej Agencji Obrony. Recenzent artykułów naukowych w czasopismach indeksowanych, takich jak X-Ray Spectrometry, Spectrochimica Acta Part B, Analytical Methods, Materials, Sustainability. Członek Polskiego Towarzystwa Chemicznego oraz Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Metali Nieżelaznych oraz ekspert Naczelnej Organizacji Technicznej w dziedzinie chemia.

Jan Walczak

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

ORCID: 0000-0001-7650-1299

Rola organizacji pożytku publicznego w kreowaniu przestrzeni społeczno- kulturalnych samorządu lokalnego na przykładzie Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa

Abstrakt. W artykule autor zwraca uwagę na szczególną rolę organizacji pożytku publicznego, współpracujących z samorządem lokalnym, zwłaszcza w obszarze kreowania inicjatyw społeczno-kulturalnych. Za przykład posłuży jedno z najbardziej rozpoznawalnych stowarzyszeń w Głogowie (województwo dolnośląskie), kreujące liczne inicjatywy o charakterze miejskim, powiatowym, regionalnym oraz międzynarodowym – Stowarzyszenie Głogowska Edukacja Kresowa. Ukazany zostanie charakter relacji na linii miasto – stowarzyszenie, inicjatywy oraz korzyści płynące ze wzajemnej współpracy.

Słowa kluczowe: Stowarzyszenie Głogowska Edukacja Kresowa, organizacja pożytku publicznego, samorząd lokalny, Głogów, NGO, kultura, inicjatywy społeczno-kulturalne

The role of public benefit organizations in creating socio-cultural spaces of local government on the example of the Glogowska Edukacja Kresowa Association

Abstract. In the article, the author draws attention to the special role of public benefit organizations cooperating with local government, especially in the area of creating socio-cultural initiatives. An example will be one of the most recognizable associations in Głogów (Lower Silesian Voivodeship, Poland), creating numerous initiatives of a municipal, district, regional and international nature – the Głogowska Edukacja Kresowa Association. The nature of city-association relations, initiatives and benefits of mutual cooperation will be shown.

Keywords: Glogowska Edukacja Kresowa Association, public benefit organization, local government, Głogów, NGO, culture, socio-cultural initiatives

Wstęp

Nowoczesne społeczeństwo lokalne nie pozostaje na marginesie przemian, jakie zachodzą w przestrzeni globalnej. To właśnie lokalnie szczególnie odczuwalne są efekty procesów, jakie zachodzą w skali marko, a społeczności lokalne stają się swoistym papierkiem lakmusowym jakości polityki europejskiej i krajowej, wysyłając niejednokrotnie wyraźną odpowiedź zwrotną, wyznaczając kierunki zmian. Istota i potrzeba koncentracji na rozwoju „małych ojczyzn”, poprzez aktywność społeczności i podmiotów lokalnych, determinuje potrzebę badań i analiz związanych ze znaczeniem aktorów przestrzeni rozwoju lokalnego i inicjatorów zmian jakościowych, jakie zachodzą w przestrzeni samorządów lokalnych. Ich naturalna bliskość społeczności lokalnych i znajomość lokalnej specyfiki, często skomplikowanych realiów, potrzeb i potencjału, sprawiają, że oferta przedsięwzięć, projektów i działań na rzecz społeczności lokalnych może być właściwie dostosowana za ich pośrednictwem do potrzeb owych „małych ojczyzn”. Celem artykułu jest wskazanie znaczenia organizacji pozarządowych w tworzeniu oferty odpowiadającej potrzebom społeczności lokalnej,

w tym przypadku w przestrzeni społeczno-kulturalnej. Jako przykład dobrej praktyki przytoczona zostanie współpraca gminy miejskiej Głogów w województwie dolnośląskim oraz jednej z najbardziej aktywnych i rozpoznawalnych w powiecie głogowskim organizacji pożytku publicznego, jakim jest Stowarzyszenie Głogowska Edukacja Kresowa, przełamujące, poprzez swoją aktywną i oryginalną formułę działania, schematyzm i stereotyp znanych powszechnie organizacji kresowych i sybirackich. Stowarzyszenie, poprzez realizowane w atrakcyjny sposób projekty, wypełnia niszę tematyczną w przestrzeni miejskiej, gromadząc wokół siebie liczną społeczność wiernych sympatyków w różnym wieku. Jako hipotezę badawczą przyjęto, iż stowarzyszenie wpływa istotnie na poszerzenie oferty kulturalnej miasta i przyczynia się do aktywizacji mieszkańców miasta i powiatu w obszarze działań kulturalnych, sportowych i społecznych, jednak nie tylko tych o tematyce historycznej, jak mogłoby się wydawać, choć te są przedmiotem statutowej działalności stowarzyszenia. Tekst w swojej istocie zakłada także ukazanie dobrej praktyki pozytywnych relacji na linii organizacja pozarządowa – samorząd lokalny. Autor tekstu jest związany ze Stowarzyszeniem Głogowska Edukacja Kresowa od 2020 r. W trakcie przygotowywania artykułu korzystał m.in. z dokumentacji zgromadzonej w Archiwum GEK.

Rola organizacji pozarządowych w przestrzeni samorządu lokalnego

Jak zauważa J.J. Parysek, poprzez rozwój lokalny można rozumieć przeobrażenia jakościowe, które odnoszą się do danego obszaru w aspekcie poziomu życia ludności oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych¹. Nie jest to naturalnie nowy sposób oddziaływania na otaczającą rzeczywistość wewnątrz społeczności lokalnej, ponieważ od wieków jej uczestnicy poszukiwali rozwiązań i metod, które mogłyby polepszyć ich byt poprzez samopomoc, samoorganizację i sa-

¹ J.J. Parysek, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2001, s. 22.

moksztalcenie². Rozwój lokalny zachodzi zatem na obszarze danego terytorium o określonej specyfice. Uzależniony jest od zdolności do kreowania i stymulowania własnego rozwoju³. Do grupy osób, organizacji i instytucji mających wpływ na realizację rozwoju lokalnego można zaliczyć: władze samorządowe, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa oraz społeczność lokalną⁴. Szczególną rolę w tej grupie odgrywają władze lokalne, wskazując kierunki strategiczne działań społeczności lokalnej, tworząc też atmosferę sprzyjającą aktywizacji aktorów rozwoju lokalnego, którzy w trafny sposób mogą określać potrzeby i sposoby wdrażania działań, na ile jest to możliwe.

Organizacje pozarządowe nie są nastawione na osiągnięcie zysku i pełnią funkcje społecznie użyteczne. Takie założenia wynikają z Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵. W popularnej komunikacji określane są jako NGO`s lub tzw. III sektor⁶, który wyróżniają takie cechy charakterystyczne, jak: istnienie struktury organizacyjnej, formalna rejestracja, struktura niezależna od władz publicznych, niezarobkowy charakter, suwerenność i samorządność, dobrowolność przynależności⁷. Można przyjąć, że dzisiejsze organizacje pozarządowe to forma samoorganizacji społecznej, która powstaje z oddolnej inicjatywy obywateli ze znacznym udziałem wolontariatu, a istotną rolę

² J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997, s. 47.

³ A. Jewtuchowicz, *Globalne warunki rozwoju lokalnego. Rozważania na temat globalizacji*, „Folia Oeconomia”, 2005, nr 186, s. 61.

⁴ T. Famuska, K. Znaniecka, *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, Katowice 2004, s. 24.

⁵ Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. 2010 nr 234 poz. 1536.

⁶ NGO – *non governmental organisation*. W Polsce istnieje podział na trzy sektory: *Pierwszy sektor* składa się z instytucji państwowych i samorządowych, które mają za zadanie realizować zadania publiczne i dbać o właściwe funkcjonowanie kraju. *Drugi sektor* to podmioty prywatne, które są nastawione na zysk, tworzą podstawy materialne potrzebne do funkcjonowania społeczeństwa, działają w oparciu o prawo rynkowe. *Trzeci sektor* skupia pozostałe elementy, które nie stanowią struktury państwa, nie działają dla zysku, ale po to, aby zaspokajać potrzeby społeczeństwa oraz po to, aby tworzyć poczucie wspólnoty. J. Chądzyński, *Organizacje pozarządowe i ruchy miejskie*, (w:) „EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, partycypacyjny, inteligentny rozwój miasta”, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Łódź 2016, s. 88.

⁷ A. Gałązka (red.), *Elementarz III sektora*, Warszawa 2005, s. 31.

w ich aktywności odgrywa kształtowanie postaw ludzkich⁸. Te warunki spełnia Stowarzyszenie Głogowska Edukacja Kresowa, o którym dalej będzie mowa. Niemniej szczególnie istotną kwestią jest wypracowanie zasad współpracy pomiędzy sektorem organizacji pozarządowych, administracją samorządową i biznesem. Wówczas pierwotnie oddolne inicjatywy zyskują partnerów do realizacji zadań i realnego ich wdrażania. Jak zauważa A. Mempel-Śnieżyk, skuteczność działań organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych w rozwoju lokalnym gwarantują chęci osób realnie zainteresowanych rozwiązaniem problemu czy umiejętność ich współdziałania. Organizacje pozarządowe wyróżniają się istotnym potencjałem społecznym, a ich działania są bardziej elastyczne niż działania administracji samorządowej⁹.

Przykład aktywności Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa

W Głogowie, podobnie jak w wielu innych miastach Polski, w dobie lat 90., zaczęły formować się i funkcjonować jawnie i coraz bardziej aktywnie organizacje o charakterze sybirackim i kresowym. Były to Głogowskie Koło Związku Sybiraków oraz Głogowskie Koło Stowarzyszenia Upamiętniania Ofiar Zbrodni Ukraińskich Nacjonalistów¹⁰, jednak w związku z tym, że ich skład stanowiły osoby w podeszłym wieku, stopniowo działalność tych organizacji zaczęła zanikać w przestrzeni publicznej, a ich członkowie mocno ograniczyli swoją aktywność. Szczególnym osiągnięciem osób zaangażowanych w wymienionych organizacjach, w tamtym okresie, było stworzenie w przestrzeni miejskiej miejsc pamięci: odsłonięcie pomnika Sybiraków w 1994 r. oraz

⁸ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa 2006, s. 17.

⁹ A. Mempel-Śnieżyk, *Organizacje pozarządowe i społeczności lokalne, a skuteczne działanie dla rozwoju lokalnego*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica”, 2013, 289, Łódź s. 100.

¹⁰ *Związek Sybiraków*, Glogopedia – Internetowa Encyklopedia Ziemi Głogowskiej, https://www.glogow.pl/ezg/index.php/Zwi%C4%85zek_Sybirak%C3%B3w_%281996%29 (pobrano: 06.06.2024 r.).

w 2003 r. pomnika pamięci Polaków pomordowanych przez OUN-UPA i wypędzonych ze swojej ziemi, które zostały usytuowane na głogowskich cmentarzach, a także odsłonięcie tablic pamiątkowych na terenie Głogowa, poświęconych sybirakom i kresowianom¹¹. Koniec pierwszej dekady XXI sprawił, że aktywność tych organizacji ograniczyła się do nielicznych spotkań rocznicowych w wąskim gronie, a ich rola społeczna i przekaz słabły, stając się trudno dostrzegalne w przestrzeni społeczności lokalnej.

Powojenna historia Dolnego Śląska, ograniczenia cenzury okresu PRL i pamięć jego mieszkańców powodowały naturalną potrzebę pochylenia się nad przeszłością i poszukiwaniem tożsamości, zwłaszcza na „poniemieckim” Dolnym Śląsku. W kwietniu 2012 r. Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło badania pn. „Kresowe korzenie Polaków”. We wstępie do raportu czytamy: „Problematyka utraconych rubieży wschodnich stanowi od 1989 roku jedną z bardziej eksponowanych płaszczyzn polskiej pamięci zbiorowej. Dawne Kresy stały się przedmiotem tęsknoty za utraconym światem. Stworzono mit, zapominając jednak, że jego bohaterowie to nie postaci z wyblakłych fotografii, a nadal żyjący świadkowie traumatycznych zdarzeń; bądź też potomkowie świadków”¹². Jak wynika z raportu, odsetek badanych, deklarujących posiadanie przodków urodzonych na Kresach Wschodnich w województwie dolnośląskim, wynosił 45%, z kolei w sąsiadującym lubuskim aż 51%. Były to wyniki najwyższe w kraju¹³. Dane te potwierdzają jedynie potrzebę tworzenia i funkcjonowania organizacji kultywujących pamięć i tradycje Kresów II RP, w odczuciu wielu Dolnoślązaków „raju utraconego”, na wpół mitycznego pogranicza.

29 marca 2017 r., przez grupę mieszkańców Głogowa o pochodzeniu kresowym, do życia zostało powołane Stowarzyszenie Głogowska Edukacja Kresowa z siedzibą w Głogowie. Z czasem stało się organizacją pożytku publicznego (KRS 0000 690193), mogącą ubiegać się o 1,5% podatku.

¹¹ J. Walczak, J. Pakuza (oprac.), *Od kraju lat dzieciennych do terra incognita. Odyseja kresowych osadników ziemi głogowskiej w świetle relacji autobiograficznych*, Poznań 2021, s. 136-138; J. Serafin, *Pomniki Głogowa*, Głogów 2001, s. 15.

¹² Raport z badań CBOS pn. „Kresowe korzenie Polaków”, kwiecień 2012, s. 1.

¹³ Ibidem, s. 4.

Zgodnie z postanowieniem Statutu, zasadniczym celem jego działalności jest ocalenie od zapomnienia kultury i dziedzictwa materialnego Kresów północno-południowo-wschodnich Polski międzywojennej, kształtowanie świadomości historycznej dzieci, młodzieży i osób dorosłych oraz budowanie szacunku do dorobku Kresów II Rzeczypospolitej poprzez podejmowanie i prowadzenie wszechstronnej współpracy z Polakami zamieszkującymi tereny II Rzeczypospolitej, w takich dziedzinach jak: kultura, nauka, ekologia, sport czy gospodarka¹⁴.

Działalność Stowarzyszenia animują osoby, których historie rodzinne związane są z Kresami. Są to: Jerzy Akielaszek (inicjator powstania organizacji oraz lider), Bożena Borecka, Kazimierz Borecki, Andrzej Dworniczak, Jan Hłubowski, Maria Hłubowska-Kruszelnicka, dr Beata Józków, Szymon Kobyłka-Pilecki, Piotr Paliszkiewicz, Jerzy Pilecki, Jerzy Sawczak, Jan Stelmaszczyk, Maria Szczepaniak, dr Jan Walczak (prezes II kadencji 2020-2023), prof. Marcin Witczak (prezes I kadencji 2017-2020 i III kadencji 2023-2027) oraz Regina Zawadzka.

Aktywność GEK koncentruje się na kilku obszarach. Są to spotkania tematyczne, spotkania autorskie, wydarzenia muzyczne i teatralne, wystawy, wydarzenia sportowe, upamiętnienie wydarzeń historycznych, działalność wydawnicza, zbiórki publiczne oraz wsparcie podmiotów zewnętrznych, szeroko pojęta współpraca z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Działalność Stowarzyszenia jest rozpoznawalna i wyróżniająca się pośród innych głogowskich organizacji pozarządowych rangi organizacji pożytku publicznego i jest jedyną w powiecie głogowskim, podejmującą tematykę określoną w Statucie. W roku 2024 w przestrzeni publicznej Głogowa funkcjonowało 17 organizacji pożytku publicznego o różnej specjalności wymienianych podczas kampanii społecznej, zachęcającej do przekazania 1,5% podatku. Były to:

- 1) Stowarzyszenie „Głogowska Edukacja Kresowa”, KRS 0000690193;
- 2) Stowarzyszenie dla Dzieci i Młodzieży „Szansa”, KRS 0000048342;
- 3) Stowarzyszenie na Rzecz Integracji i Usamodzielniania „Dom w Głogowie”, KRS 0000059983;

¹⁴ Statut Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa z dnia 20 maja 2020 r., <https://gek.org.pl/wp-content/uploads/2022/09/Statut-Stowarzyszenia-Glogowska-Edukacja-Kresowa.pdf> (pobrano: 7.06.2020 r.).

- 4) Międzyszkolny Klub Sportowy „Basket Chrobry” KRS 0000075943;
- 5) Oddział Zakładowy PTTK w Głogowie, KRS 0000089884;
- 6) Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną – Koło w Głogowie, KRS 0000090988;
- 7) Towarzystwo Ziemi Głogowskiej, KRS 0000101660;
- 8) Głogowskie Towarzystwo Tenisowe, KRS 0000117047;
- 9) Głogowski Uniwersytet Trzeciego Wieku, KRS 0000121762;
- 10) Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Młodzieży z Porażeniem Mózgowym i Zespołem Downa „Dajmy Dzieciom Nadzieję”, KRS 0000173438;
- 11) Stowarzyszenie Chorych na Stwardnienie Rozsiane w Głogowie, KRS 0000243712;
- 12) Głogowska Fundacja Akademicka, KRS 0000250000;
- 13) ZHP Chorągiew Dolnośląska – Komenda Hufca Pracy, KRS 0000264246;
- 14) Głogowskie Stowarzyszenie Pomocy Zwierzętom „Amicus”, KRS 0000304548;
- 15) Głogowski Ruch Odkrywców Tajemnic, KRS 0000380145;
- 16) Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Tria”, KRS 0000452245;
- 17) Hospicjum Głogowskie, KRS 0000673128¹⁵.

W dalszej części artykułu zaprezentowane zostaną najważniejsze obszary działalności Stowarzyszenia GEK, omówione zostanie wsparcie rzeczowe i finansowe oraz zaangażowanie ze strony samorządu lokalnego we współpracę związaną z realizacją projektów społeczno-kulturalnych oraz sportowych.

Spotkania autorskie i tematyczne

Dużą popularnością wśród mieszkańców ziemi głogowskiej cieszą się spotkania autorskie i tematyczne, organizowane przez Stowarzyszenie GEK. Ich liczba i jakość nie zmieniły się w okresie pandemii CO-

¹⁵ K. Chudzik, *Zostaw 1,5 procenta podatku w powiecie głogowskim. Jakie organizacje można wesprzeć?* Portal internetowy Głogów – naszemiasto, <https://glogow.naszemiasto.pl/zostaw-1-5-procenta-podatku-w-powiecie-glogowskim-jakie/ar/c1-9585213> (pobrano: 2.06.2024 r.).

VID-19. Dzięki doborowi właściwych narzędzi komunikacji zdalnej, były one skutecznie realizowane w tamtym okresie w formule online. Co interesujące, właśnie dzięki przekazowi online w okresie pandemii, GEK zyskał popularność w kraju i za granicą, dzięki realizacji ciekawych transmisji. Spotkania stacjonarne w okresie przed pandemią i po niej odbywały się i odbywają się nadal głównie w Głogowie, ale także w miejscowościach powiatu głogowskiego i powiatów z nim sąsiadujących, m.in.: w Gaworzycach, Polkowicach, Serbach, czy Iłowej. Od 2017 r., na zaproszenie GEK, występują najważniejsi i najpopularniejsi badacze, autorzy literatury naukowej, popularnonaukowej i beletrystyki związanej z Kresami, a także postaci związane z polską kulturą w Ukrainie, w Litwie i w Białorusi, w tym muzycy i artyści. Pośród nich można wymienić m.in. takie wybrane postaci jak: bp Marian Buczek, prof. Stefan Dudra, Grzegorz Gauden, prof. Stanisław Górka, Tomasz Grzywaczewski, prof. Krzysztof Heyke, prof. Maria Heyke, ks. Tadeusz Isakowicz-Zalewski, Dorota Janiszewska-Jakubiak, dr Barbara Jundo-Kaliszewska, dr Bogusław Kosel, dr Jan Kuriata, Marek A. Koprowski, Beata Kost, Tomasz „Kuba” Kozłowski, Romuald Mieczkowski, prof. Sergiusz Leończyk, prof. Grzegorz Motyka, prof. Stanisław S. Nicieja, prof. Włodzimierz Osadczy, dr Joanna Pakuza, dr Michał Piekarski, prof. Patryk Pleskot, Danuta Skalska, dr Jan Skłodowski, dr hab. Dorota Sula, Katarzyna Węglicka.

Otwarte, bezpłatne wykłady i prelekcje odbywają się zazwyczaj w Miejskiej Bibliotece Publicznej, Teatrze im. Andreasa Gryphiusa oraz w Miejskim Ośrodku Kultury. Te miejskie instytucje użyczają nieodpłatnie przestrzeni do spotkań jako partnerzy poszczególnych wydarzeń. Skierowane są one do różnych grup wiekowych, również do młodzieży głogowskich szkół. Przybyli do Głogowa goście występują kilkukrotnie – na oficjalnych spotkaniach oraz podczas kameralnych spotkań w szkołach, dostosowując odpowiednio swoje wystąpienia do młodzieżowej grupy audytoryjnej.

Wydarzenia muzyczne i teatralne

Idea organizacji wydarzeń muzycznych zrodziła się w związku z organizowanymi, zarejestrowanymi zbiórkami publicznymi. Aby wzmocnić

ich efektywność, Zarząd Stowarzyszenia zdecydował się organizować koncerty charytatywne. W związku z bliską współpracą z jednostkami podległymi gminie miejskiej Głogów, możliwe stało się ich organizowanie w Teatrze im. Andreasa Gryphiusa, co pozwoliło na stworzenie optymalnych warunków i atmosfery, które sprzyjają tego rodzaju wydarzeniom – skupiło zainteresowanie licznej publiczności, chętnie nabywającej bilety. W ciągu ostatnich lat w głogowskim teatrze zrealizowano trzy takie wydarzenia, które odbyły się przy pełnej widowni i zakończyły się zbiórką o pozytywnym efekcie finansowym. Były to następujące koncerty:

- Charytatywny koncert pt. „Kresowa Aventura” w wykonaniu prof. Marii Gabryś-Heyke, Krzysztofa Karpety i Tomasza Woźniaka, 7 marca 2024 r.;
- Charytatywny koncert fortepianowy pt. „Ojczyzna, kiedy myślę” w wykonaniu prof. Marii Gabryś-Heyke, 31 marca 2023 r.;
- Charytatywny koncert fortepianowy pt. „Dla Ukrainy...” w wykonaniu prof. Marii Gabryś-Heyke, 24 marca 2022 r.

29 maja 2022 r. odbył się także koncert charytatywny „Ave Maryja” (kościół NMP Królowej Polski w Głogowie). Środki zebrane w ramach zbiorów publicznych zostały przeznaczone na pomoc Polakom mieszkającym na Litwie i w Ukrainie.

Udostępnienie głogowskiej sceny umożliwiło poszerzenie perspektywy wydarzeń organizowanych przez Stowarzyszenie. Spektakl muzyczny „Ten drogi Lwów to miasto snów”, w wykonaniu prof. Stanisława Górki, odbył się 4 czerwca 2024 r. Następnego dnia w Centrum Kultury MOK w Głogowie, z inicjatywy GEK, odbył się I Głogowski Przegląd Piosenki Kresowej, w którym uczestniczyli przedstawiciele szkół i zespołów muzycznych z regionu. Podczas wydarzenia wystąpił prof. S. Górka. W organizację wydarzenia zaangażowali się uczniowie i nauczyciele Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w Głogowie oraz Szkoły Podstawowej nr 13 im. Orłąt Lwowskich w Głogowie. Samo przedsięwzięcie dofinansowano z budżetu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Wystawy

Aktywność Stowarzyszenia wykracza poza tematykę Kresów. Pozostając w relacjach z instytucjami publicznymi oraz twórcami, GEK jest także organizatorem inicjatyw spoza przypisanego sobie, specjalistycznego kręgu tematycznego. Dzięki otwartości na różnorodne inicjatywy przy zaangażowaniu GEK zostały zaprezentowane takie wystawy, jak: „Jedziemy do Ameryki! Wycinki z historii Polonii Amerykańskiej” (2021, Głogów, Polkowice, rynek) Instytut Polonika; „Tu rodziła się Solidarność” (2020, Głogów, przestrzeń miejska) Instytut Pamięci Narodowej; „Tradycje bartne na dawnych Kresach” (2022, Głogów, muzeum) wystawa przygotowana przez fotografa prof. Krzysztofa Heyke. W 2024 r. w przygotowaniu jest ekspozycja plenerowa „Skąd przybyli mieszkańcy Dolnego Śląska po 1945 roku?”.

Wydarzenia sportowe

Zadania edukacyjne realizowane są cyklicznie również poprzez organizację, z inicjatywy GEK, wydarzeń sportowych, które zostały wykreowane w taki sposób, aby edukację historyczną łączyły z rozrywką i emocjami sportowymi. Obecnie do rozpoznawalnych, cyklicznych inicjatyw sportowych, organizowanych przez GEK, można zaliczyć:

- Turniej Tenisa Stołowego im. Orłąt Lwowskich – organizowany w SP 13 w Głogowie im. Orłąt Lwowskich. Zasięg głogowski, międzyszkolny;
- Głogowski Bieg Orłąt Lwowskich im. Antosia Petrykiewicza¹⁶ – połączony z turniejem wiedzy i konkursem plastycznym. Organizowany w SP 13 w Głogowie im. Orłąt Lwowskich. Zasięg głogowski, międzyszkolny;
- Turniej Piłki Nożnej im. Kazimierza Górskiego¹⁷ – zmagania lokalnych drużyn piłkarskich (po raz pierwszy otwarty przez

¹⁶ *Antoni Petrykiewicz*, 1904-1919, gimnazjalista, żołnierz 8 kompanii 1 pułku strzelców lwowskich, Orłę Lwowskie, uczestnik walk w obronie Lwowa w 1918 roku, poległ w obronie miasta, najmłodszy w historii kawaler Orderu Virtuti Militari.

¹⁷ *Kazimierz Górski*, trener piłkarski, 1921-2006, urodził się we Lwowie.

- syna trenera – Dariusza Górskiego). Zasięg – drużyny lokalne z powiatów sąsiadujących z powiatem głogowskim;
- Turniej Piłkarski im. Włodzimierza Chomickiego¹⁸ – mający charakter rozgrywek drużyn młodzieżowych z kraju i zagranicy, zwłaszcza z Ukrainy, Litwy i Białorusi.

Upamiętnianie wydarzeń historycznych

W momencie, gdy istniejące w Głogowie organizacje sybirackie i kresowe zmniejszyły poziom swojej aktywności w przestrzeni miejskiej i powiatowej, zabrakło społecznego inicjatora niektórych obchodów rocznicowych wydarzeń historycznych. Było to o tyle istotne, że w okresie komunistycznym kultywowanie ich było zakazane ze względów propagandowych. Dla będących już w podeszłym wieku sybiraków, kresowian i weteranów oraz ich rodzin, a także wielu głogowian, powrót do publicznego kultywowania pamięci był niezwykle istotny. W związku z powyższym Stowarzyszenie GEK przejęło rolę miejskiego i powiatowego inicjatora obchodów rocznicowych, do udziału w których zaproszono władze miejskie, instytucje miejskie, w tym szkoły, organizacje pozarządowe, media oraz głogowian. W kalendarzu organizowanych przez GEK obchodów na stałe wpisały się rocznice masowych deportacji Polaków na Sybir przez władze ZSRR w latach 1940-1941 oraz rocznica ludobójstwa wołyńskiego (11 lipca, Narodowy Dzień Pamięci Ofiar Ludobójstwa dokonanego przez ukraińskich nacjonalistów na obywatelach II Rzeczypospolitej Polskiej). To drugie wydarzenie zyskało dzięki zaangażowaniu GEK w szczególnie uroczysty, powiatowo-miejski charakter, połączony m.in. z udziałem władz miejskich i powiatowych, orkiestry hutniczej i asysty wojskowej.

Delegacje GEK uczestniczą także w obchodach organizowanych przez miasto i powiat oraz inne podmioty, często włączając się także organizacyjnie w publiczne upamiętnianie rocznic: zbrodni katyńskiej,

¹⁸ *Włodzimierz Chomicki*, 1878-1953, urodził się we Lwowie, zmarł i został pochowany w Chocianowie (woj. dolnośląskie, pow. polkowicki). Polski piłkarz, w 1894 r. strzelec pierwszego oficjalnie protokolowanego gola na ziemiach polskich na stadionie Sokoła we Lwowie.

wybuchu II wojny światowej, napaści Związku Sowieckiego na Polskę, Święta Konstytucji 3 Maja czy Święta Odzyskania Niepodległości.

Przedstawiciele GEK regularnie uczestniczą także w najistotniejszych wydarzeniach kresowych w kraju, m.in. w Światowym Zjeździe i Pielgrzymce Kresowian na Jasnej Górze, Festiwalu Dziedzictwa Kresów w Lubaczowie, konferencjach tematycznych i spotkaniach Kresowian organizowanych przez inne zaprzyjaźnione stowarzyszenia. Włączają się też w ogólnopolskie i regionalne akcje kresowe, np. wsparcie dla inicjatywy Muzeum Dziedzictwa i Kultury Kresów w Brzegu, poprzez zbiórkę na terenie Głogowa pamiątek rodzinnych. Sprawia to, że Stowarzyszenie jest rozpoznawalne nie tylko na ziemi głogowskiej, ale także w przestrzeni ogólnopolskiej, w kręgu podobnych grup lokalnych jest cenione, a informacje o jego działalności przekazywane do wiadomości publicznej za pośrednictwem mediów, w tym na antenie Radia Katowice, w jedynej stałej audycji informacyjnej, poświęconej tematyce kresowej pt. „Lwowska fala”, transmitowanej w niedzielne poranki również online.

Zbiórki publiczne

Jednym z obszarów aktywności GEK jest organizacja zarejestrowanych zbiórek publicznych, których celem jest wsparcie Polaków mieszkających na Kresach. Pozyskiwanie środków odbywa się poprzez organizację koncertów charytatywnych, kiermaszów książek przeczytanych, które spontanicznie odbywają się w przestrzeni miejskiej lub podczas wydarzeń plenerowych. GEK regularnie prowadzi także zbiórki darów dla Polaków na Kresach, wspiera rzeczowo i finansowo polską aktywność społeczną w Ukrainie i Litwie, zwłaszcza: Hospicjum bł. ks. Michała Sopoćki w Wilnie, szkołę im. św. Marii Magdaleny we Lwowie, Zgromadzenie Sióstr Miłosierdzia Bożego w Jazłowcu, Bibliotekę Polską w Zbarażu oraz potrzebujące osoby indywidulane.

Współpraca z otoczeniem samorządowym i społeczno-gospodarczym

Rolą Stowarzyszenia jest edukacja historyczna poszczególnych grup wiekowych poprzez różnorodne formy dydaktyczne, przy użyciu zróżnic-

wanych kanałów komunikacji. GEK współpracuje szczególnie blisko ze szkołami z terenu Głogowa i okolic, zwłaszcza z I Liceum Ogólnokształcącym im. Bolesława Krzywoustego, Zespołem Szkół Politechnicznych, Zespołem Szkół Ekonomicznych im. Jana Pawła II, Szkołą Podstawową nr 13 im. Orłąt Lwowskich. Ze środków pozyskanych z 1,5% podatku GEK funduje stypendia dla najlepszych uczniów oraz absolwentów, wręczone podczas szkolnych uroczystości. Obejmuje także patronatem szkolne konkursy oraz wydarzenia korespondujące z tematyką podejmowaną przez Stowarzyszenie. Ciekawym przykładem jest współpraca z warsztatami gastronomicznymi ZSE w Głogowie. Uczniowie podczas zajęć szkolnych regularnie przygotowują potrawy i wypieki według tradycyjnych przepisów kresowych. W formie wolontariatu dystrybuują je za datki na rzecz Kresowian podczas wydarzeń GEK, wspierając zbiórkę publiczną. Tego rodzaju działania towarzyszyły koncertom charytatywnym w teatrze. ZSE jest także partnerem projektu realizowanego przez GEK pn. Festiwal Kuchni Kresowej, który polega na przygotowaniu degustacji wypieków kresowych dla uczestników spotkań tematycznych i autorskich. Organizacja jest również partnerem uczniowskich wymian międzynarodowych, w ostatnim czasie polsko-ukraińskich, realizowanych przez szkoły średnie, fundując upominki i nagrody.

Do najbliższych Partnerów GEK należą: gmina miejska Głogów, Miejski Ośrodek Kultury, Teatr im. Andreasa Gryphiusa w Głogowie, Miejska Biblioteka Publiczna, Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Głogowie, Towarzystwo Ziemi Głogowskiej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego, Towarzystwo Miłośników Lwowa i Kresów Południowo-Wschodnich o. Bolesławiec, Stowarzyszenie „Kresy” we Francji, Polskie Towarzystwo Kulturalno-Oświatowe „Zbaraż” w Ukrainie, Związek Polaków w Rumunii. GEK posiada podpisane porozumienia o współpracy z Państwową Akademią Nauk Stosowanych w Głogowie oraz z Fundacją Pogoń Lwów.

Zbudowane relacje i zawarte partnerstwa umożliwiają podejmowanie inicjatyw nie tylko w przestrzeni lokalnej Głogowa i sąsiednich powiatów, ale także podejmowanie działań ogólnopolskich i międzynarodowych, które w przypadku Stowarzyszenia GEK mają naturalny charakter, oznaczający wsparcie rzeczowe i finansowe, skierowane do Polaków mieszkających poza granicami kraju. Za przykład może posłużyć

zrealizowany w 2023 r. projekt pn. „Cmentarz w Wikszanach – dokumentacja terenowa dziedzictwa kulturowego w Rumunii”. Był on przeprowadzony przez GEK we współpracy z Instytutem Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz Związkiem Polaków w Rumunii. Projekt został sfinansowany ze środków Instytutu Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”. Celem projektu była inwentaryzacja zabytkowych polskich grobów – dokumentacja fotograficzna oraz ewidencja, porządkowanie przestrzeni oraz gromadzenie relacji ustnych przekazywanych poprzez społeczność polską w Wikszanach¹⁹.

GEK obecna jest w przestrzeni instytucji miejskich, wpisując się w realizowane przez nie wydarzenia, m.in. poprzez ekspozycję stoiska w trakcie Nocy Muzeów, wydarzeń plenerowych, takich jak festyn miejski pn. „W cieniu kolegiaty”.

Należy podkreślić, że przedsięwzięcia GEK spotykają się nie tylko z szerokim zainteresowaniem społeczności lokalnej i władz samorządowych, ale także lokalnego otoczenia gospodarczego, które wspiera w różnorodny sposób, finansowy i rzeczowy realizowane projekty, w tym zbiórki darów dla Polaków na Litwie i Ukrainie. Do takich partnerów należą Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Pol-Miedź Trans sp. z o. o. – grupa KGHM Polska Miedź SA, PSS Społem, Carrefour oraz szereg firm lokalnych. Podmioty te oferują także patronaty nad wydarzeniami GEK.

W związku z różnorodnymi działaniami oraz dużym zainteresowaniem mieszkańców, gmina miejska Głogów regularnie wspiera finansowo projekty GEK. W poniższej tabeli przedstawiono dofinansowanie działalności GEK z budżetu Głogowa.

Tabela 1. Wsparcie przedsięwzięć Stowarzyszenia „Głogowska Edukacja Kresowa” z budżetu Głogowa w latach 2018-2023

Rok	Zadanie	Kwota dofinansowania
2018	Wykłady kulturalno-historyczne: Śladami historii, kultury, tradycji kresowej, mieszkańców ziemi głogowskiej.	1000 zł

¹⁹ M. Pokrzyńska, *Cmentarz w Wikszanach – dokumentacja terenowa dziedzictwa kulturowego w Rumunii*, 9 grudnia 2023 r. do 15 stycznia 2024 r., nr 23-24, „Kurier Galicyjski”.

Rok	Zadanie	Kwota dofinansowania
2019	Imprezy masowe o charakterze sportowo-rekreacyjnym, edukacyjnym i integracyjnym.	5000 zł
2019	Wykłady kulturalno-historyczne: Śladami historii, kultury, tradycji kresowej, mieszkańców ziemi głogowskiej.	4000 zł
2019	Skąd przybyli głogowianie?	2500 zł
2020	Literacka podróż przez Kresy.	7000 zł
2020	II Turniej im. Włodzimierza Chomickiego w Piłce Nożnej oraz III Głogowski Bieg Pamięci Orłąt Lwowskich im. Antosia Petrykiewicza.	4500 zł
2021	Kresy zakłète w książkach.	7000 zł
2021	III Turniej Piłki Nożnej im. Włodzimierza Chomickiego i IV Głogowski Bieg Pamięci Orłąt Lwowskich im. Antosia Petrykiewicza.	6000 zł
2022	Kresy w literaturze, muzyce, przyrodzie – cykl wydarzeń kulturalnych.	7000 zł
2022	Zwyczaje i tradycje kresowe – wydanie publikacji dla dzieci.	9000 zł
2023	Kresy w poezji, muzyce i wspomnieniach.	12500 zł
2023	Skąd pochodzą mieszkańcy Głogowa po 1945 r. – w fotografii.	10000 zł
2023	Festiwal Kuchni Kresowej.	10000 zł

Źródło: Informacje zawarte na stronie www.gek.org.pl, w zakładce Granty: <https://gek.org.pl/granty/> (pobrano: 10.06.2024 r.).

Nie jest to jedyne źródło wsparcia. Działalność GEK dotowana jest także z Instytutu Książki, Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Urzędu Marszałkowskiego województwa Dolnośląskiego czy Instytutu Polonika.

Działalność wydawnicza

Działalność wydawnicza GEK jest uzupełnieniem aktywności edukacyjnej organizacji. W 2024 r. ukazał się zbiór kresowych przepi-

sów kulinarnych „Kresowa szczypta wspomnień”²⁰, wydany przez GEK a opracowany przez uczniów i nauczycieli Zespołu Szkół Ekonomicznych w Głogowie. Rok wcześniej Stowarzyszenie zaprezentowało tomik poetycki członka GEK, Jerzego H. Pileckiego, pt. „Mam jedno serce i dwie ojczyzny” o tematyce patriotyczno-kresowej²¹. W 2021 r. GEK opublikowała zbiór 19 wspomnień kresowych opracowanych przez J. Walczaka i J. Pakuzę pt. „Od kraju lat dziecinnych do terra incognita. Odyseja kresowych osadników ziemi głogowskiej w świetle relacji autobiograficznych”²². Wspomnienia w nim zawarte publikowane były na łamach tygodnika „Głos Głogowa” w latach 2022-2023. GEK obejmuje także patronaty wydawnicze nad książkami historycznymi, współpracując z poznańskim Wydawnictwem „Replika”, publikuje recenzje najnowszych książek poświęconych tematyce kresowej, niejednokrotnie organizując w ślad za tym spotkania autorskie dla czytelników.

Nagrody i wyróżnienia

Dobre relacje GEK z otoczeniem doceniają instytucje współpracujące, w tym gmina miejska Głogów i Miejska Rada Działalności Pożytku Publicznego. W liście gratulacyjnym z lutego 2024 r. podkreślają „wzorową działalność społeczną na rzecz naszego miasta, promowanie wolontariatu, a także dbanie o prawidłowy rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Głogowie”²³.

Za swoją działalność Stowarzyszenie GEK zostało wyróżnione Głogowską Nagrodą Historyczną Czytelników Wehikułu Czasu Złoty Bilet za rok 2020, wręczoną przez prezydenta Głogowa Rafaela Rokaszewicza. To najważniejsze i prestiżowe wyróżnienie za działalność na rzecz upamiętnienia historii w Głogowie. W 2024 r. I Liceum Ogólnokształcące im. Bolesława Krzywoustego uhonorowało GEK Srebrnym Bolesławem, wyróżnieniem za owocną współpracę. W pamiątkowym

²⁰ E. Szychowska, M. Świdarska, I. Gogoła, S. Remińska, A. Chrobak, J. Różańska, *Kresowa szczypta wspomnień – A Pinch of Memories*, Głogów 2024.

²¹ J. Pilecki, *Mam jedno serce i dwie Ojczyzny*, wybór wierszy, Głogów 2023.

²² J. Walczak, J. Pakuza (oprac.), *Od kraju lat dziecinnych do terra incognita. Odyseja kresowych osadników ziemi głogowskiej w świetle relacji autobiograficznych*, Poznań 2021.

²³ List gratulacyjny z okazji Głogowskiego Dnia NGO, luty 2024 r., Archiwum GEK.

podziękowaniu, przekazanym z kolei GEK przez Towarzystwo Ziemi Głogowskiej, podkreślana jest „współpraca w upowszechnianiu historii i dziedzictwa kulturowego ziemi głogowskiej”. W 2023 r. prezes GEK dr Jan Walczak, w plebiscycie „Gazety Wrocławskiej”, odebrał wyróżnienie Osobowość Roku 2022 w kategorii Kultura, powiat głogowski za działalność GEK – „liczbę i jakość inicjatyw dla mieszkańców i organizację wielu spotkań z autorami ważnych publikacji, ale też spotkań międzypokoleniowych”.

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe w przestrzeni współczesnego społeczeństwa obywatelskiego „małych ojczyzn” odgrywają szczególną rolę. Przyczyniają się do lepszej realizacji celów publicznych, poprzez skuteczniejsze wykorzystanie zasobów i kompetencji obu stron. Mogą przynieść samorządowi lokalnemu dodatkowe wsparcie finansowe, logistyczne czy eksperckie w realizacji różnych działań na rzecz społeczności lokalnej. Jednocześnie samorząd lokalny może lepiej poznać potrzeby i oczekiwania mieszkańców, co pozwala na skuteczniejsze podejmowanie decyzji dotyczących rozwoju danego obszaru. Trzeci sektor posiada często specjalistyczną wiedzę oraz doświadczenie w danej dziedzinie, co może być niezwykle cenne dla samorządu lokalnego przy realizacji konkretnych projektów czy inicjatyw. Nieocenione jest także budowanie więzi społecznych oraz aktywizacji mieszkańców, co wpływa pozytywnie na rozwój lokalnej społeczności.

Głogowska Edukacja Kresowa podjęła wyzwania zainicjowane przez oddolne struktury społeczne, wynikające z bezpośrednich potrzeb obywateli. Grupa mieszkańców miasta utworzyła tę organizację w celu odkrywania własnej historii i tożsamości kulturowej. Ich działalność spotkała się ze szczególnym zainteresowaniem społecznym, co w połączeniu ze szczególną pracowitością i aktywnością członków Stowarzyszenia sprawiło, że w przestrzeni miejskiej pojawiło się wiele wydarzeń o charakterze społeczno-kulturalnym, a także sportowym, które w sposób pośredni lub bezpośredni odnosiły się do tematyki utraconych Kresów, polskiej historii i losów Polaków, którzy w wyniku wydarzeń historycz-

nych zmuszeni byli opuścić swoją ziemię. Skala działań Stowarzyszenia GEK jest dostrzegalna przez społeczność lokalną. Obecnie Stowarzyszenie stało się istotnym partnerem dla głogowskich instytucji kultury i marką kojarzącą się z jakością, wiedzą ekspercką i rzetelną ofertą edukacyjną w różnych formach: wykładów, spotkań autorskich, turniejów sportowych, koncertów, wystaw, projektów wydawniczych, zbiorów charytatywnych finansowych i rzeczowych. Wszystkie wydarzenia są dostępne dla społeczności lokalnej w sposób nieodpłatny. Służą budowaniu tożsamości, rozumieniu i umacnianiu dziedzictwa kulturowego tzw. „ziem odzyskanych”, które posiadają bogatą historię, tworzoną obecnie w dużej mierze przez potomków polskich Kresowian.

Stowarzyszenie niewątpliwie istotnie wpływa na poszerzenie oferty kulturalnej miasta i przyczynia się do aktywizacji mieszkańców „małej ojczyzny” ziemi głogowskiej w obszarze działań kulturalnych, sportowych i społecznych. Rola GEK, jako organizacji pożytku publicznego w kreowaniu przestrzeni społeczno-kulturalnych samorządu lokalnego, jest wyraźnie dostrzegalna i doceniana przez władze samorządowe. Bliska współpraca i odpowiedź na potrzeby artykułowane przez Stowarzyszenie możliwe są jedynie przy szczerym zainteresowaniu władz lokalnych działalnością organizacji pozarządowych i pozytywnych relacjach łączących głównych aktorów kreujących przestrzeń społeczno-kulturalną samorządu lokalnego.

Bibliografia

- Archiwalny profil Facebook Stowarzyszenia pn. *GEK – Głogowska Edukacja Kresowa – archiwum*.
- Archiwum Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa.
- Chądzyński J., *Organizacje pozarządowe i ruchy miejskie*, (w:) „EkoMiasto# Społeczeństwo. Zrównoważony, partycypacyjny, inteligentny rozwój miasta”, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca (red.), Łódź 2016, s. 87-113.
- Chudzik K., *Zostaw 1,5 procenta podatku w powiecie głogowskim. Jakie organizacje można wesprzeć?* Portal internetowy Głogów – naszemiasto, <https://glogow.naszemiasto.pl/zostaw-1-5-procenta-podatku-w-powiecie-glogowskim-jakie/ar/c1-9585213> (pobrano: 2.06.2024 r.).

- Famuska T., Znanięcka K., *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, Katowice 2004.
- Gałązka A. (red.), *Elementarz III sektora*, Warszawa 2005.
- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa 2006.
- Jewtuchowicz A., *Globalne warunki rozwoju lokalnego. Rozważania na temat globalizacji*, „Folia Oeconomia”, 2005, nr 186, s. 33-49.
- List gratulacyjny z okazji Głogowskiego Dnia NGO, luty 2024 r., Archiwum GEK.
- Mempel-Śnieżyk A., *Organizacje pozarządowe i społeczności lokalne, a skuteczne działanie dla rozwoju lokalnego*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica”, 2013, nr 289, s. 89-103.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997.
- Parysek J.J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2001.
- Pilecki J., *Mam jedno serce i dwie Ojczyzny*, wybór wierszy, Głogów 2023.
- Pokrzyńska M., *Cmentarz w Wikszanach – dokumentacja terenowa dziedzictwa kulturowego w Rumunii*, 9 grudnia 2023 r. do 15 stycznia 2024 r., nr 23-24, „Kurier Galicyjski”.
- Profil Facebook Stowarzyszenia pn. *Głogowska Edukacja Kresowa*, <https://www.facebook.com/glogowskaedukajakresowa> (pobrano:28.07.2024 r.)
- Raport z badań CBOS pn. „Kresowe korzenie Polaków”, kwiecień 2012.
- Serafin J., *Pomniki Głogowa*, Głogów 2001.
- Statut Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa z dnia 20 maja 2020 r.
- Strona internetowa Stowarzyszenia www.gek.org.pl.
- Szychowska E., Świdarska M., Gogoła I., Remińska S., Chrobak A., Różańska J., *Kresowa szczypta wspomnień – A Pinch of Memories*, Głogów 2024.
- Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. 2010 nr 234 poz. 1536.
- Walczak J., Pakuza J. (oprac.), *Od kraju lat dziecińczych do terra incognita. Odyseja kresowych osadników ziemi głogowskiej w świetle relacji autobiograficznych*, Poznań 2021.

Biogram

Jan Walczak – doktor nauk humanistycznych, dyscyplina historia, specjalność historia najnowsza, absolwent studiów filologicznych, politologicznych i menadżerskich, w tym EMBA. Praktyk w zakresie kreowania wizerunku

publicznego, adiunkt, dziekan w latach 2019-2024, pełnomocnik rektora w Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach. Nauczyciel przedmiotów zawodowych w zawodzie technik reklamy. Członek Zarządu, wcześniej prezes Stowarzyszenia Głogowska Edukacja Kresowa.

Paweł Kuczma

ORCID: 0000-0003-1443-4742

Uniwersytet Zielonogórski

Samorządowe konsultacje społeczne z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w orzecznictwie sądów administracyjnych

Abstrakt. Pojęcie „konsultacji społecznych” pojawia się współcześnie w kontekście zagadnień związanych z demokracją partycypacyjną, dialogiem społecznym, społeczeństwem obywatelskim, procedurą racjonalnego tworzenia prawa czy z kryzysem demokracji. Konsultacje społeczne stanowią sformalizowaną formę udziału obywateli w tworzeniu prawa i podejmowaniu istotnych decyzji politycznych; stanowią działania inicjowane w ramach sformalizowanej procedury przez organy władzy publicznej w celu uzyskania niewiążącej opinii społecznej na temat planowanych rozwiązań prawnych i oceny zamierzeń decyzji politycznych. Ich organizacja nie zastępuje jednak organów władzy publicznej w realizowaniu funkcji rządzenia. Konsultacje społeczne są prowadzone na różnych szczeblach władzy, w różniących się od siebie sprawach, mają różną naturę i znaczenie.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione samorządowe konsultacje społeczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych. Pomimo przyznania przez ustawodawcę swobody w zakresie określania przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, orzecznictwo wyznaczyło standard rzetelnie prowadzonych konsultacji społecznych.

Słowa kluczowe: orzecznictwo, sądy administracyjne, konsultacje społeczne, demokracja partycypacyjna, samorząd terytorialny, gmina

Local government public consultations under article 5a of the act on municipal self-government in the jurisprudence of administrative courts

Abstract. The concept of „social consultations” appears nowadays in the context of issues related to participatory democracy, social dialogue, civil society, the procedure of national law-making or the crisis of democracy. Public consultations are a formalized form of citizen participation in creating law and making important political decisions; are activities initiated as part of a formalized procedure by authorities in order to obtain non-binding public opinion on planned legal solutions and to assess the intentions of political decisions. However, their organization does not replace public authorities in carrying out their governance functions. Public consultations are conducted at different levels of government, on different issues and have different nature and importance. This article will present local government social consultations against the background of the jurisprudence of administrative courts. Despite the legislator granting the commune council freedom to determine the principles and procedures for conducting consultations with commune residents, case law has set the standard for reliably conducted social consultations.

Keywords: jurisprudence, administrative courts, public consultations, participatory democracy, local government, commune

Wstęp

Pojęcie „konsultacji społecznych” pojawia się współcześnie w kontekście zagadnień związanych z demokracją partycypacyjną, dialogiem społecznym, społeczeństwem obywatelskim, procedurą racjonalnego tworzenia prawa czy z kryzysem demokracji. Termin ten używany jest w stosunku do instytucji występujących zarówno na szczeblu państwowym, jak i samorządowym. Pomimo braku definicji legalnej tego terminu nie ulega wątpliwości, że konsultacje społeczne stanowią sformalizowaną formę udziału obywateli w tworzeniu prawa i podejmowaniu istotnych decyzji politycznych¹. Konsultacje społeczne są działaniami inicjowanymi w ramach sformalizowanej procedury przez organy wła-

¹ P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 19.

dzy publicznej w celu uzyskania niewiążącej opinii społecznej na temat planowanych rozwiązań prawnych i oceny zamierzeń decyzji politycznych. Ich organizacja nie zastępuje jednak organów władzy publicznej w realizowaniu funkcji rządzenia².

Konsultacje społeczne są prowadzone na różnych szczeblach władzy, w różniących się od siebie sprawach, mają różną naturę i znaczenie. W niniejszym artykule zostaną przedstawione samorządowe konsultacje społeczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych. W ten sposób zostaną wyodrębnione reguły prawidłowego prowadzenia samorządowych konsultacji społecznych.

Istota samorządowych konsultacji społecznych

Rozumienie „samorządowych konsultacji społecznych” w orzecznictwie sądów administracyjnych jest inspirowane poglądami doktryny i nie wykazuje cech szczególnych. „Konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu działań publicznych, umożliwiających mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji, rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy odpowiedzialność za podejmowane decyzje”³.

W orzecznictwie zwraca się uwagę, że „konsultacje społeczne mają charakter opiniodawczy i są niewiążące, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego. Powinny być one prowadzone z uwzględnieniem specyfiki warunków lokalnych. Konsultacje służą organizowaniu podejmowania decyzji w taki sposób, aby w jego trakcie umożliwić decydentowi zapoznanie się z opiniami osób trzecich. Proces konsultacji ma charakter subsydiar-

² Ibidem, s. 40.

³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 643/22, z powołaniem się na *Ustawę o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018.

ny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia”⁴. W wyniku konsultacji uzewnętrznia się jedynie opinia (życzenia, oczekiwania) mieszkańców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy należącej do właściwości innego organu⁵. W praktyce zdarzało się nadawanie konsultacjom społecznym wiążącego charakteru, co spotkało się jednak z interwencją organów nadzoru, a treść uchwały, zgodnie z którą „wynik konsultacji jest uwzględniony przez radę gminy, jeśli za propozycją opowie się więcej niż połowa mieszkańców biorących udział w konsultacjach”, została uznana za niedopuszczalną⁶.

W najnowszym orzecznictwie dostrzega się, że „kontrola Sądów Administracyjnych w zakresie konsultacji społecznych w znaczącej mierze oparta została na eliminowaniu z obrotu prawnego, a także z przestrzeni prawnej, wszelakich uchwał jednostek samorządu terytorialnego, gdzie element konsultacji społecznych był wadliwie przeprowadzony lub gdy go zabrakło”⁷. Można zatem wskazać, że sądy administracyjne traktują obowiązek konsultacji z mieszkańcami jako warunek *sine qua non* legalności dla przepisów prawa miejscowego. Takie twierdzenie znajduje podstawę w treści art. 5a ust. 1 u.s.g.⁸, w którym ustawodawca przewidział dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne⁹ oraz fakultatywne, i tym samym nałożył na gminy obowiązek uchwalenia uchwały, ustalającej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Wynik konsultacji nie jest wprawdzie wiążący, ale brak posiadania stosowanej uchwały, a w konsekwencji podjęcie rozstrzygnięcia z pominięciem procesu konsultowania oznacza, że uchwała podlegająca konsultacjom, przyjęta w takim wadliwym trybie, będzie nieważna, ponieważ¹⁰ stano-

⁴ Wyrok NSA z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 564/17.

⁵ Wyrok NSA z 1 lutego 2021 r., sygn. akt II SA 2817/00.

⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 10.3.2016 r., sygn. PNK.4131.11.2016, Legalis.

⁷ P.J. Suwaj, *Art. 5a*, (w:) „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, P. Drembkowski, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2023, Legalis.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), dalej: u.s.g.

⁹ Przykładem konsultacji obligatoryjnych są konsultacje nad projektem statutu, przeprowadzane z mieszkańcami konkretnego sołectwa, co wynika *expressis verbis* z art. 35 ust. 1 u.s.g.

¹⁰ Wyrok NSA z 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2207/21.

wi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹¹.

Same „konsultacje przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji”¹². Ponadto uchwały stanowiące na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. powinny być kwalifikowane jako akty prawa miejscowego¹³ i podlegają one obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁴. Ustawodawca zatem nie zdecydował się na szczegółowe uregulowanie instytucji konsultacji społecznych w ustawie o samorządzie gminnym, pozostawiając samorządom dużą swobodę w uregulowaniu tej kwestii¹⁵.

Podmiot konsultowany

„Uczestnikami procesu konsultacji społecznych, przeprowadzanych na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g., są zawsze dwa podmioty. Pierwszym jest organ konsultujący (decydent) uprawniony do rozstrzygnięcia sprawy, która była przedmiotem konsultacji, a także zorganizowanie konsultacji społecznych pod względem prawnym oraz technicznym. Podmiotem konsultującym są organy gminy, gdyż tylko one posiadają kompetencje do rozstrzygnięcia o sprawach publicznych ważnych dla lokalnej wspólnoty samorządowej. Drugim uczestnikiem konsultacji społecznych jest zbiorowy podmiot konsultowany, czy-

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z 19 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 1795/23.

¹² Zob. wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1322/18, Lex nr 2625329.

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Ke 38/17, LEX nr 2289689.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11, LEX nr 1101583.

¹⁵ A. Jakubowski, *Art. 5a, (w:) „Ustawy samorządowe. Komentarz”*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018, Legalis.

li mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje”¹⁶.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych ukazuje, że najczęstszym powodem stwierdzenia nieważności uchwał w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych jest naruszenie normy kompetencyjnej, o której mowa w art. 5a ust. 2 u.s.g., poprzez ograniczenie podmiotowe osób, które mogą brać udział w konsultacjach¹⁷.

Art. 5a ust. 1 u.s.g. stanowi, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Zgodnie z wykładnią literalną, przepis ten należałoby rozumieć w taki sposób, że w konsultacjach społecznych mogą uczestniczyć tylko „mieszkańcy gminy”, czyli osoby przebywające na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu¹⁸. Wykładnia celowościowa wskazuje bowiem na potrzebę utożsamiania pojęcia „mieszkaniec gminy” z pojęciem „osoby stale zamieszkującej” na obszarze gminy. Miejsce zamieszkania uzależnione jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby, a o charakterze pobytu decydują także inne okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty¹⁹. NSA wskazał, że u.s.g. nie pozwala gminie na wprowadzanie w tym względzie ograniczeń²⁰. Oznacza to, że pojęcia „mieszkaniec gminy” nie można ograniczać w szczególności do: osób zameldowanych²¹, pełnoletnich, posiadających pełną zdolność do czynności prawnych, niepozbawionych praw publicznych²², wyborców danej rady gminy, obywateli polskich itd. Za „mieszkańca gminy” należy w związku z tym uważać również m.in. małoletnich, cudzoziemców i uchodźców – o ile są zamieszkali na terenie gminy²³.

¹⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 643/22, z powołaniem się na B. Dolnicki (red.), op. cit.

¹⁷ A. Jakubowski, op. cit.

¹⁸ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 244.

¹⁹ Wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06.

²⁰ Wyrok NSA z 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11, LEX nr 1101483.

²¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 32/21, Legalis.

²² Wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1193/20.

²³ Mieszkańcem jest także np. osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych czy pozbawiona praw publicznych. W wyroku WSA w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., sygn. IV SA/Po 176/18, LEX nr 2497094, uznano, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach

Problem przez pewien czas stanowiła kwestia możliwości rozszerzenia katalogu uczestników konsultacji społecznych. Innymi słowy, czy zakresem podmiotowym konsultacji są objęci wyłącznie mieszkańcy gminy czy pojęcie to należy rozszerzyć np. na „grupy środowiskowe”. NSA uznał, że z uwagi na użyte w przytoczonym przepisie określenie „mieszkańcy gminy”, które „nie jest w żaden sposób limitowane przez ustawodawcę, przyjęć należy, że określenie to należy odnosić wyłącznie do ogółu mieszkańców danej gminy. Skoro ustawodawca nie dopuszcza możliwości ograniczenia adresatów konsultacji do określonej kategorii mieszkańców, to organ stanowiący gminy nie ma podstaw do wprowadzenia tego rodzaju ograniczenia poprzez zawężenie – obszarowe lub środowiskowe zasięgu konsultacji. Organ związany jest bowiem normą kompetencyjną zawartą w przytoczonym przepisie, a norma ta nie pozwala na wprowadzenie jakiegokolwiek warunku, który ograniczałby prawa mieszkańców gminy do wzięcia udziału w konsultacjach, o jakich stanowi art. 5a u.s.g. Stricte społeczny charakter takich konsultacji stoi na przeszkodzie temu, by brały w nich udział podmioty nienależące do kategorii mieszkańców danej gminy, takie jak grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy, nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. Istotą konsultacji jest uzyskanie obrazu poglądów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, a nie określonych grup jej mieszkańców”²⁴. Wydaje się, że w niektórych wypadkach celowe byłoby konsultowanie także nie-mieszkańców danej wspólnoty, którzy w danej gminie pracują lub koncentrują swoją aktywność, ale ścisła interpretacja art. 5a ust. 1 u.s.g., prezentowana aktualnie przez sądy administracyjne, nie pozwala na poszerzenie katalogu podmiotów konsultowanych.

W orzecznictwie przedmiotem rozważań była też kwestia oceny możliwości ograniczenia udziału w konsultacjach społecznych do niektórych mieszkańców. Wskazano bowiem, że art. 5a u.s.g. przyznaje prawo mieszkańcom gminy do udziału w konsultacjach, przy czym z jego treści nie wynika, aby prawo to mogło być przyznane tyl-

społecznych do mieszkańców gminy, którzy ukończyli 16 lat, jest istotnym naruszeniem prawa.

²⁴ Wyrok NSA z 17 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 6137/21.

ko niektórym mieszkańcom gminy. W rozwiązaniu tego zagadnienia sięgnięto do treści art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który pozwala na przeprowadzenie konsultacji tylko co do części mieszkańców danej gminy. W konsekwencji uznano, że „możliwość ograniczenia konsultacji do określonej kategorii mieszkańców dopuszczalna jest tylko wówczas, gdy wynika wprost z treści przepisów ustawowych. [...] W przypadku natomiast, gdy ustawodawca nie dopuszcza możliwości ograniczenia adresatów konsultacji do określonej kategorii mieszkańców, organ stanowiący gminy nie ma podstaw do jego wprowadzenia”²⁵.

Sposób prowadzenia konsultacji społecznych

Rada gminy jest zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami. Ustawa nie narzuca ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając przedmiotowe kwestie w gestii rady gminy. Nie oznacza to jednak, że konsultacje społeczne mogą się odbywać w sposób zupełnie dowolny czy pozorny. W orzecznictwie wypracowano bowiem pewien standard prawidłowo prowadzonego procesu konsultacyjnego. Dlatego sposób prowadzenia konsultacji społecznych nie jest bez znaczenia dla oceny prawidłowości procesu konsultacyjnego. W orzecznictwie zwrócono uwagę, że poważne zastrzeżenia może budzić taki sposób uzyskiwania opinii, w którym pozbawia się możliwości wypowiedzenia się osoby wykluczonej internetowo²⁶. Sądy administracyjne uznały także, że „nie jest wystarczającym formalne jedynie przeprowadzenie konsultacji społecznych, noszących cechy pozorności. Konsultacje te muszą mieć bowiem wymiar rzeczywisty. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie. Niewystarczające jest poprzestanie na zorganizowaniu spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników tego spotkania o zamiarze

²⁵ Wyrok NSA z 6 września 2022 r., sygn. akt III OSK 1235/21.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 10 maja 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1927/22.

wprowadzenia zmian do obowiązującego statutu jednostki pomocniczej, i to nawet bez szczegółowego omówienia tych zmian”²⁷.

Z uwagi na to, że konsultacje społeczne stanowią sformalizowaną procedurę, wymagane jest przyjęcie uchwały, w której reguły partycypacji członków wspólnoty lokalnej zostaną określone w sposób jasny i czytelny. Dlatego też za prawnie niedopuszczalne należy uznać np. prowadzenie konsultacji poprzez nieformalne spotkania sołtysa z mieszkańcami²⁸. Organy nadzorcze i orzecznictwo administracyjne stoją również na stanowisku, że katalog form przeprowadzania konsultacji powinien być zamknięty, a podczas konsultacji można korzystać wyłącznie z tych metod, które zostały wyraźnie przewidziane przez uchwałodawcę²⁹. Konsultacje społeczne natomiast nie muszą mieć autonomicznego charakteru pod względem temporalnym wobec innych form demokracji bezpośredniej czy wyborów. NSA orzekł, że konsultacje społeczne mogą odbyć się także niejako „przy okazji” przeprowadzania głosowania powszechnego, zwracając przy tym uwagę na użyteczność skorzystania z obu form wypowiedzi zbiorowego podmiotu suwerenności podczas procesu wyborczego³⁰.

Termin przeprowadzenia konsultacji społecznych

NSA stoi na stanowisku, że żaden przepis prawa nie narzuca ani sposobu, ani terminu przeprowadzenia konsultacji na podstawie art. 5a u.s.g. W związku z tym, NSA w sprawie o sygnaturze II OSK 564/17 uznał, że okres pomiędzy datą wydania zarządzenia Wójta Gminy z dnia 11 stycznia 2016 r. a dniem konsultacji – 17 stycznia 2016 r. nie był zbyt krótki, a przez to nie miał znaczenia dla wyniku przeprowadzonych konsultacji. Ponadto mieszkańcy zostali prawidłowo powiadomieni, ponieważ ogłoszenie o konsultacjach zostało doręczone przez gońca

²⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 500/21.

²⁸ Wyrok NSA z 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2209/21, Legalis.

²⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 31.7.2015 r., sygn. PN-II.4131.338.2015, Legalis.

³⁰ Wyrok NSA 1 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 2817/00.

12 stycznia 2016 r., a także wywieszane na tablicy ogłoszeń. Ponieważ do powiadomień o konsultacjach nie stosuje się przepisów K.p.a. w zakresie doręczeń, w związku z czym dokonanie zawiadomienia w powyżej wskazany sposób uznano za dopuszczalne i samo w sobie nie świadczyło o wadliwości i nieskuteczności³¹.

Zwrócono jednak uwagę, że określenie jednego, dwugodzinnego terminu na składanie uwag do projektu statutu, rodzi poważne wątpliwości co do rzeczywistego charakteru konsultacji, które w takiej sytuacji miałyby jedynie pozorny (fasadowy) charakter³².

Tajność jako cecha konsultacji społecznych

W procedurze konsultacji ustawodawca wprawdzie nie nakazuje *expressis verbis* zachowania wymogu tajności, niemniej każdy mieszkaniec gminy powinien mieć zagwarantowane, że będzie podejmował decyzję w takich warunkach technicznych i politycznych, które umożliwią mu nieskrępowane prawo do jej podjęcia, i że jego decyzja nie będzie ustalona i ujawniona. Dlatego prawidłowe przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, zgodnie z zasadą reprezentatywności, nie wymaga podawania danych imiennych mieszkańców danej korporacji terytorialnej. Tajność konsultacji pełni zatem istotną rolę gwarancyjną wolności wypowiedzi, a tym samym jest ściśle powiązana z zasadą swobody przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie NSA zapadło po analizie stanu faktycznego, w którym uznano, że „przyjęte przez władze gminy S., forma i sposób przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie nadania gminie statusu miasta (Rada Gminy S. wprowadziła wśród form konsultacji kartę konsultacyjną, na której osoby biorące udział w konsultacjach społecznych miały podać swoje dane osobowe – przyp. P.K.) doprowadziły do nieuprawnionego pozyskania przez władze gminy informacji o poglądach politycznych mieszkańców biorących udział w konsultacjach, co uzasadnia też zarzut naruszenia

³¹ Wyrok NSA z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 564/17.

³² Wyrok WSA w Krakowie z 10 maja 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1927/22.

art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Po zakończonym głosowaniu organ władzy publicznej posiadał bowiem informacje, kto z imienia i nazwiska był za pomysłem władz gminy, kto był przeciw, a kto w ogóle odmówił wzięcia udziału w konsultacjach. Przyjęte w uchwale rozwiązanie nie stanowiło o konsultacjach z mieszkańcami jako formie dialogu z organami władzy publicznej, lecz de facto stanowiło plebiscyt”.³³ NSA zwrócił przy tym uwagę, że „istotą konsultacji jest uzyskanie obrazu poglądów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, a nie poszczególnych jednostek. Instytucja konsultacji jest faktem społecznym o możliwie największej doniosłości politycznej nie tylko ze względu na wymaganie reprezentatywności, lecz także ze względu na rangę i doniosłość polityczną wypowiedzi osób konsultowanych”³⁴.

Podsumowanie

Sądy administracyjne w orzecznictwie dotyczącym samorządowych konsultacji społecznych, pomimo przyznania przez ustawodawcę swobody w zakresie określania przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, wyznaczyły standard rzetelnie prowadzonych konsultacji społecznych. Do cech prawidłowych konsultacji społecznych można zaliczyć:

- 1) tajność zagwarantowaną dla uczestników tego procesu;
- 2) klarowność i czytelność reguł, na których opierają się konsultacje;
- 3) prowadzenie konsultacji w sposób rzetelny a nie dla pozorów;
- 4) organizację w rozsądnym terminie, który umożliwia rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii.

Wyznaczenie tego standardu nie byłoby możliwe bez zwrócenia przez sądy administracyjne uwagi na wagę i znaczenie konsultacji w samorządowym procesie decyzyjnym poprzez uznanie, że brak konsultacji lub ich wadliwe przeprowadzenie stanowią istotne naruszenie

³³ Wyrok NSA z 5 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 518/14.

³⁴ Wyrok NSA z 5 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 518/14.

prawa, które oznacza nieważność podjętego w takim trybie rozstrzygnięcia.

Bibliografia

- Jakubowski A., *Art. 5a, (w:) „Ustawy samorządowe. Komentarz”*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018.
- Kuczma P., *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Suwaj P.J., *Art. 5a, (w:) „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”*, P. Drembkowski, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2023.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), wyd. II, Warszawa 2018.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA 1 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 2817/00.
- Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11.
- Wyrok NSA z 5 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 518/14.
- Wyrok NSA z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 564/17.
- Wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1193/20.
- Wyrok NSA z 1 lutego 2021 r., sygn. akt II SA 2817/00.
- Wyrok NSA z 6 września 2022 r., sygn. akt III OSK 1235/21.
- Wyrok NSA z 17 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 6137/21.
- Wyrok NSA z 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2207/21.
- Wyrok NSA z 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2209/21.
- Wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Ke 38/17.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., sygn. IV SA/Po 176/18.
- Wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1322/18, Lex nr 2625329.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 32/21.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 643/22.
- Wyrok WSA w Krakowie z 10 maja 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1927/22.
- Wyrok WSA w Krakowie z 19 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 1795/23.

Rozstrzygnięcia nadzorcze:

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 31.7.2015 r., sygn. PN-II.4131.338.2015.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 10.3.2016 r., sygn. PNK.4131.11.2016.

Biogram

Paweł Kuczma – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Zielonogórskiego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego, radca prawny. Wieloletni współpracownik Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach, członek Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego oraz członek Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Prawników Deutsch-Polnische Juristen Vereinigung z siedzibą w Berlinie, autor ponad 130 rozdziałów i artykułów naukowych, a także monografii (*Lobbying w Polsce*, Toruń 2010, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2011, 2012 – 2 wydania; *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Toruń 2013 – współautor M. Bernaczyk, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2024 – współautor A. Chodorowska i J. Michalska).

Malwina Chruścicka

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

ORCID: 0009-0006-0516-7995

Diagnoza społeczna jako kluczowy element realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Abstrakt. Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii, a także zapobieganie uzależnieniom behawioralnym stanowi aktualne wyzwanie dla administracji samorządowej całego kraju. Opracowanie omawia podstawy prawne, zadania oraz najistotniejsze przesłanki realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Artykuł dyskutuje diagnozę społeczną jako kluczowy element realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Analizuje jej obligatoryjne składowe, wskazując, że ich profesjonalna implementacja warunkuje jej rzetelność i pozwala skonstruować oraz wdrożyć skuteczne gminne programy, które umożliwią samorządom lokalnym realizację jednego z wielu zadań własnych. Opracowanie dostarcza wskazówek praktycznych, które mogą pomóc w usprawnieniu procesu diagnostycznego społeczności lokalnej.

Słowa kluczowe: diagnoza, społeczność lokalna, jednostka samorządu lokalnego, gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Social diagnosis as a key element in the implementation of municipal programs for the prevention and solution of alcohol and drug abuse problems

Abstract. Solving alcohol problems and counteracting drug addiction, as well as preventing behavioral addictions is a current challenge for local government administrations throughout the country. The study discusses the legal basis, tasks, and the most important premises for the implementation of municipal programs for the prevention and solution of alcohol problems and counteracting drug addiction. The article discusses social diagnosis as a key element in the implementation of municipal programs for the prevention and solution of alcohol problems and counteracting drug addiction. It analyzes its mandatory components, pointing out that their professional implementation determines its reliability and allows the construction and implementation of effective municipal programs enabling local governments to carry out one of their many tasks. The study provides practical tips that can help improve the community diagnostic process.

Keywords: diagnosis, local community, local government unit, municipal program for prevention and solution of alcohol and drug abuse problems

Wstęp

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych¹. Powyższe stwierdzenie stanowi sedno art. 30 Konstytucji RP – rozdział II wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. W myśl art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona². Ustawa o wychowaniu w trzeźwości podkreśla, że niezbędnym warunkiem moralnego i ma-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483), art. 30.

² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303/17 - 14.12.2007, art. 1. <https://fra.europa.eu/pl/eu-charter/article/1-godnosc-czlowieka> (pobrano: 27.05.2024 r.).

terialnego dobra Narodu jest życie obywateli w trzeźwości. Wskazując tym samym dalszą regulację postępowania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w kwestii trzeźwości Narodu³. Każdy członek lokalnej społeczności może pragnąć Polski prawdziwie wolnej, a więc trzeźwej⁴. Powyższe akty prawne wskazują niepodważalnie człowieka jako wartość samą w sobie, a w poszanowaniu jego godności upatrują źródło wolności. Troska o trzeźwość ma umożliwić dobrostan obywatela, świadome podejmowanie decyzji oraz pełny udział w życiu społecznym. W dobie zmian cywilizacyjnych, rozwoju cyfryzacji i przemian pokoleniowych obserwowane są znaczące zmiany zachowań społecznych, które jednocześnie tworzą nowe wyzwania zarówno dla organów administracji rządowej, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędne wydaje się podjęcie działań mających na celu wzmocnienie pomocy skierowanej do lokalnych społeczności w pokonywaniu zagrożeń codziennej egzystencji. Bryan Robinson i J. Lyn Rhoden wskazują, iż prawdziwy rozwój jednostki determinują procesy interakcji z innymi członkami społeczeństwa. Wpływy są dwustronne. Jednostka nie może zatem żyć i ewaluować w izolacji. Prezentowany pogląd ukazuje konieczność rozważań w kontekście systemowym, a w szczególności w pryzmacie rodziny, społeczności, czy dominujących wzorców społecznych i kulturowych⁵. Jednostki samorządu terytorialnego są bezpośrednim realizatorem działań skierowanych do społeczności lokalnej. Problemy społeczne, takie jak m.in. alkoholizm, narkomania czy uzależnienia behawioralne, stanowią codzienne wyzwania dla decydentów samorządowych i wskazują ich odpowiedzialność w realizacji zdań we wskazanym obszarze.

³ Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151).

⁴ Narodowy Program Trzeźwości, Warszawa 2018, s. 5.

⁵ B.E. Robinson, J.L. Rhoden, *Pomoc psychologiczna dzieciom z rodzin alkoholowych. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2017, s. 31.

Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii w jednostkach samorządu terytorialnego

Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane są do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwaniu następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy⁶. Wskazany art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (u.w.t.p.a.) ukazuje bezpośredni kierunek działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Działalność profilaktyczną reguluje również druga ustawa, a mianowicie ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, która wskazuje, iż zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii realizują organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określonym w ustawie⁷. Na mocy powyższych ustaw jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek realizować zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii. Ponadto ustawodawca wskazuje wprost sposób finansowania powyższych działań wynikających z koordynacji trzech poziomów prawno-instytucjonalnych. Działania centralne jako pierwsze określone są w Narodowym Programie Zdrowia (art.2 pkt 2 u.w.t.p.a.); drugie w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii; trzecie, i dla niniejszego opracowania kluczowe, w postaci gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

⁶ Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151, art. 1, pkt 1).

⁷ Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939, art. 5, pkt. 1).

Mimo iż ustawodawca posługuje się w ustawie „alkoholowej” pojęciem jednostek samorządu terytorialnego, to w treści ustawy głównymi adresatami tych działań są samorządy wojewódzkie i gminne. Szczegółowe zadania samorządu powiatowego wskazywane są incydentalnie⁸.

Działania samorządów gminnych, obejmujących przeciwdziałanie uzależnieniom, zdefiniowane zostały jako ich zadania własne z równoległym wskazaniem dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jako źródła ich finansowania⁹. Należy zaznaczyć, że w roku 2020, w związku z zaobserwowaną zmianą w wielkości oferowanych w handlu opakowań z napojami alkoholowymi i ich niepokojąco rosnącą popularnością („małpki”), prawodawca ustawą z dnia 14 lutego 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, wprowadził również opłaty od sprzedaży napojów alkoholowych, których jednostkowa ilość w opakowaniu nie jest większa niż 300 ml.

Ustawodawca podkreśla wagę działań profilaktycznych oraz konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom konsumpcji alkoholu, które obserwowane są zarówno w życiu rodzinnym, jak i społecznym. Niezbędna jest interdyscyplinarna analiza, tak na płaszczyźnie prawnej, medycznej, psychologicznej oraz społecznej. Skala negatywnego oddziaływania spożywania alkoholu ukazuje konieczność implementacji szerokiego spektrum działań przez organy administracji publicznej – głównie jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

Po nakreśleniu odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego jako jednego z realizatorów działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii, istotnym jest doprecyzowanie zakresu zadań własnych do

⁸ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2009, t. LXXX, cz. II, s. 58.

⁹ *Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2024 roku*, Warszawa 2023, s. 5.

¹⁰ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2009, t. LXXX, s. 56.

realizacji. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w art. 4¹ wskazuje ich zakres, wymieniając m.in. zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej osobom dotkniętym chorobą alkoholową, pomoc psychologiczną i prawną członkom rodzin dotkniętych problemem alkoholowym, profilaktyczną działalność informacyjną i edukacyjną. Do kluczowych zadań należy również ochrona przed przemocą domową, wpieranie instytucji, których działalność oscyluje wokół rozwiązywania problemów alkoholowych, czy wspieranie zatrudnienia socjalnego¹¹. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii dopełnia zakres zadań własnych gminy w obszarze zwalczania uzależnień, wskazując w art. 10 pkt 1 m.in., konieczność wdrożenia działań, wskazanych już w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ukierunkowanych jednak na przeciwdziałanie narkomanii. Dla przykładu samorządy gminne zobowiązane są do zwiększenia dostępności terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem, czy wspomaganie instytucji, NGS-ów i osób fizycznych, których działania służą rozwiązywaniu problemów z narkomanią¹². Powyższe zadania stanowią kierunek działań jednostek samorządu terytorialnego, których realizacja pozwala spełnić wymogi określone przez ustawodawcę. Dodatkowo samorząd gminny, na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2023.2151), w związku z ustawą z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U.2023.1939), ma obowiązek przyjmować i realizować gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii¹³. Należy zaznaczyć, że od roku 2022 przeciwdziałanie uzależnieniom behawioralnym uznano jako składową działań

¹¹ Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151, art. 4¹ pkt. 1).

¹² Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939, art. 10, pkt. 1).

¹³ *Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2024 roku*, Warszawa 2023, s. 5.

edukacyjnych i profilaktycznych wdrażanych w ramach gminnych programów.

Działaniom gminy, realizowanym w oparciu o uchwalony przez radę gminy program, przypisywane jest szczególne znaczenie. Program musi być zgodny z dyspozycją art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. oraz stanowić część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającej cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych określonych w Narodowym Programie Zdrowia. Warunkiem koniecznym programu jest diagnoza aktualnej sytuacji opisującej skalę spożycia alkoholu. Ponadto powinien on lokalizować najistotniejsze problemy lokalne, związane ze zjawiskiem alkoholizmu¹⁴. Tym samym stanowi on strategiczny dokument zarówno diagnostyczny, jak i rekomendujący kierunki działań dla wskazanej jednostki samorządu terytorialnego. Należy zaznaczyć, iż realizacja w/w zadań wpisana w program powinna być oparta na diagnozie środowiska lokalnego, wiedzy realizatorów oraz konsekwentnej realizacji zawartych w nim celów. Z uwagi na to, ważne jest konstruowanie Gminnych Programów na bazie zadań ustawowych, a pytania diagnostyczne powinny być z nimi spójne. Dzięki takiemu postępowaniu możliwe jest stworzenie transparentnego dokumentu określającego realizację zadań ustawowych, bazującego na diagnozie środowiska lokalnego.

Realizacja zadań gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w oparciu o diagnozę środowiska lokalnego

Warunkiem koniecznym dobrego opracowania gminnych programów, a następnie monitorowania efektywności ich implementacji jest przeprowadzenie rzetelnej diagnozy problemów związanych z uzależ-

¹⁴ D. Biniś- Celka, *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jako podstawowa forma realizacji zadań własnych gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Studia Prawa Publicznego”, 2020, nr 1 (29), s. 82-83.

nieniami od alkoholu, substancji psychoaktywnych oraz uzależnień behawioralnych. Program musi odnosić się do konkretnych problemów wskazanych na podstawie przeprowadzonej diagnozy. Należy zaznaczyć, że zarówno na poziomie indywidualnym, jak i w skali całej społeczności, dyskutowane problemy współwystępują ze sobą i budują tym samym charakterystyczne wiązki problemów. Kontekst współwystępujących problemów jest istotny w perspektywie planowania i realizacji działań we wspomnianych obszarach. Jego znaczenie dostrzegane jest także w pryzmacie prognostycznym, dotyczącym efektów podejmowanych działań. Obserwowanym jest, że interwencja profilaktyczna, mająca na celu redukcję konkretnego problemu, zdiagnozowanego w gminnym programie, wpływa równocześnie na osłabienie innych kwestii, z którymi boryka się lokalna społeczność. Przykładowo ograniczenie spożycia alkoholu lub narkotyków pozytywnie wpływa na poziom porządku publicznego¹⁵. Podkreśla się, że oprócz korzystania z instrumentów reglamentacyjnych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, jednostki samorządu terytorialnego powinny stosować wszystkie inne skuteczne formy, przy obostrzeniu zachowania konstytucyjnej zasady legalności¹⁶. Zbieranie informacji na temat skali i rodzaju problemów związanych z alkoholem wynika z konieczności podejmowania działań w oparciu o analizę sytuacji i diagnozę potrzeb. Diagnoza wskazuje nie tylko rodzaje problemów, ale pozwala także określić zasoby i sprawdzić zapotrzebowanie na różnego typu działania. Systematyczne wykorzystywanie tego instrumentu diagnostycznego umożliwia dodatkowo monitorowanie problemów alkoholowych i stanowi punkt wyjścia do ewaluacji. Dodatkową korzyścią diagnozy są dostarczane argumenty, pozwalające uzyskać władzom samorządowym poparcie społeczności lokalnej w zakresie wdrażania skutecznych strategii rozwiązywania problemów al-

¹⁵ *Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2024 roku*, Warszawa 2023, s.6.

¹⁶ D. Biniś- Celka, *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jako podstawowa forma realizacji zadań własnych gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „*Studia Prawa Publicznego*”, 2020, nr 1 (29), s. 76-77.

koholowych¹⁷. Badacze obszaru podkreślają, że przesłanki społeczne są podstawą przeprowadzania diagnozy społecznej. Ma ona także znaczenie praktyczne jako zastosowanie wiedzy naukowej dla skutecznego przekształcania rzeczywistości. Diagnoza jest rozpoznaniem – poprzez obserwację, opis i sklasyfikowanie oraz oceną – zjawisk wywołujących społeczne zaniepokojenie, mogących być przejawami lub źródłami problemów i kwestii społecznych¹⁸. W dalszej kolejności wskazuje się, że diagnoza ma wartość informacyjną oraz użytkową. Z jednej strony jest odzwierciedleniem stanu społeczności, z drugiej pomaga w zarządzaniu nią¹⁹. Diagnoza stanowi pierwszy kluczowy element do budowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Wskazuje ona bezpośrednio mieszkańcom, ale i w szczególności osobom decyzyjnym, kondycję jednostki samorządu terytorialnego w obszarze szeroko pojętych problemów społecznych, potrzeb mieszkańców, zakresu zadań do realizacji, a także wskazuje konkretne narzędzia do pracy na rzecz działań profilaktycznych, jakie należy realizować. Istotnym jest wskazanie, jakie warunki powinna spełniać diagnoza. Badacze obszaru wskazują, iż przeprowadzenie trafnej i użytecznej diagnozy nie jest łatwym zadaniem. Dlatego ważnym jest doprecyzowanie cech, które mogą zagwarantować jej rzetelność. Należą do nich: wieloaspektowość, kompleksowość, zróżnicowanie metod badawczych, partycypacja oraz praktyczność²⁰.

W celu spełnienia kryterium wieloaspektowości, diagnoza, w swoim spektrum, powinna obejmować rozmaite uwarunkowania. W ich gronie wymienia się czynniki demograficzne, społeczne, gospodarcze, środowiskowe czy kulturowe. Ukazują one tzw. przejawy kondycji społecznej. Diagnoza ma wyposażyć decydentów w wiedzę dotyczącą

¹⁷ K. Łukowska, *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach – przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2018, s. 55-68.

¹⁸ B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie w polityce społecznej*, Warszawa 2003, s. 18.

¹⁹ B. Cyboran, *Diagnoza w animacji społeczno-kulturowej środowisk lokalnych*, „Edukacja Dorosłych”, 2011, nr 2, s. 103.

²⁰ D. Bazuń, J. Frątczak-Müller, M. Jaskulska, M. Kwiatkowski, A. Mielczarek-Żejmo, *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, Warszawa 2020, s. 7-9.

luki między popytem i podażą na usługi społeczne. Powinna odkrywać korelację między poszczególnymi analizowanymi czynnikami, np. poziom rozwoju gospodarczego na terenie gminy, a skala problemów społecznych. Kompleksowość jest drugą z cech mających zapewnić rzetelność diagnozy. Oznacza to, że powinna ona odzwierciedlać zakres działań w obszarze społecznym, realizowanych przez samorząd lokalny. Należą do nich m.in. wspieranie rodziny, pomoc społeczna, edukacja publiczna, polityka prorodzinna, promocja i ochrona zdrowia, czy reintegracja zawodowa i społeczna. Wymienione działania nie wyczerpują katalogu podejmowanych inicjatyw, gdyż uwarunkowane są często przez priorytety zarządcze oraz stojące do dyspozycji gmin środki finansowe na ten cel. Zróżnicowanie metod badawczych to kolejna cecha, mająca na celu zagwarantowanie jakości merytorycznej diagnozy. Aby możliwe było precyzyjne opisanie zachodzących zjawisk, niezbędne jest wykorzystywanie różnych metod, technik i narzędzi badawczych. Zaleca się zatem: łączenie analiz ilościowych z jakościowymi, łączenie analizy danych zastanych i danych wywołanych, zastosowanie analizy zawartości mediów, prowadzenie zarówno wywiadów indywidualnych, jak i wywiadów grupowych, stosowanie metod i technik interaktywnych, partycypacyjnych (np. spacerów badawcze, warsztaty, panele eksperckie)²¹. Kolejny warunek rzetelnej diagnozy to wysoki stopień partycypacji, czyli udziału w jej poszczególnych etapach i wpływu na nie grup społecznych tworzących daną społeczność. Przedstawiciele części lokalnej społeczności powinni otrzymać statut współbadaczy. Ostatnią wskazywaną cechą wartościowej diagnozy jest jej praktyczność. Powinna ona zatem lokalnym decydentom samorządowym dostarczyć precyzyjnych informacji dotyczących potrzeb mieszkańców. Pozyskane dane stanowić powinny fundament lokalnej polityki społecznej, której konsekwentna realizacja umożliwi rzeczywiste rozwiązania problemów społecznych i przyczyni się do rozwoju lokalnego. Będzie to możliwe, gdy diagnoza zawierać będzie rekomendacje zbudowane na podstawie dobrego rozpoznania potrzeb i potencjałów. Dodatkowo musi ona jednoznacznie wskazywać podmioty, które będą odpowiedzialne za zaprojektowane działania.

²¹ Ibidem.

Niezbędne jest także wypracowanie mechanizmów uzupełniania diagnozy oraz jej modyfikacji, w przypadku konieczności podjęcia interwencji.

Realizator gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (wg ustawodawcy może to być ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub inna jednostka wskazana w programie, powołany pełnomocnik), po sprecyzowaniu oczekiwań i warunków, jakie powinna spełniać dobra diagnoza, powinien określić, czy dysponuje w swej organizacji zasobami ludzkimi do przygotowania diagnozy. Plan pracy diagnostycznej, przeprowadzenie badań, opracowanie wyników, a także sporządzenie raportu z opracowaniem wniosków i rekomendacji stworzą diagnozę środowiska lokalnego na potrzeby opracowania programu. Planowanie przeprowadzenia diagnozy wymaga strategicznych decyzji w zakresie zobowiązania zespołu do pracy nad diagnozą bądź zlecenie wykonania badań realizatorom zewnętrznym. Obydwa rozwiązania są zasadne i stanowią z jednej strony wykonywanie zadań zgodnych z ustawą przez zespół specjalistów pracujących w zakresie realizacji zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego, a z drugiej dopuszczają możliwość zlecenia wykonania diagnozy przez firmę zewnętrzną, jeśli takowe zadanie jest ujęte w obowiązującym Gminnym Programie. Wówczas zadanie koordynatora/realizatora programu ograniczy się do sporządzenia zakresu prac niniejszej usługi, egzekwowania prawidłowości jej wykonania oraz przyjęcia przedłożonego dokumentu diagnozy zgodnie z procedurami jednostki samorządu terytorialnego. Powołany zespół badawczy sporządzi narzędzia badawcze, zbierze i przeanalizuje dane oraz opracuje raport i finalnie sporządzi diagnozę społeczności lokalnej. Cennym zasobem przy tego typu przedsięwzięciach jest współpraca instytucji i podmiotów działających na terenie gminy. Nikt nie zna lepiej społeczności niż pracownicy wykonujący swoje obowiązki na co dzień w społecznościach lokalnych. Warto zwrócić uwagę na uczestnictwo „osoby z zewnątrz” dla świeżości spostrzeżeń i obiektywnej opinii. Na poparcie tej hipotezy przewodnik dla samorządowców wskazuje, iż dobrą praktyką jest stworzenie listy instytucji wraz z opisem, jakimi specyficznymi danymi dysponują, np. policja gromadzi dane na temat interwencji w sprawach przemocy domowej, uruchomionych

procedur „Niebieskich Kart” oraz podejrzanych o popełnienie przestępstw w związku z alkoholem, czy wypadków drogowych z udziałem nietrzeźwych²². Po ustaleniu podmiotu realizującego zadanie należy przygotować zakres informacji jakie należy pozyskać, a które zostały przedyskutowane we wcześniejszej części przedłożonego opracowania. Istotne jest również ewaluacyjne podejście do zadania, gdyż jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnie dokonują tego typu diagnoz na przestrzeni lat. Należy zapoznać się z wcześniejszymi diagnozami w celu weryfikacji, ewaluacji i tym samym pozyskania materiału diagnostycznego do porównania skali zjawisk.

Ważnym zadaniem jest sformułowanie pytań (problemów), na które odpowiedzi poszukujemy w diagnozie²³. Poszczególne zjawiska obserwujemy za pomocą wskaźników. W uproszczeniu oznacza to, że monitorowanie to gromadzenie wskaźników, które informują nas o danym zjawisku problemowym. Przykładowy wskaźnik to liczba interwencji policji w sprawach przemocy domowej²⁴. Wskaźniki powinny być dostosowywane do założeń diagnozy, uwarunkowań badanych społeczności lokalnych oraz możliwości organizacyjnych, wiedzy i doświadczenia zespołów realizujących badania. Powyższe podejście pozwoli na zebranie informacji o różnych przejawach badanej sytuacji. Działa na zasadzie wzajemnego uzupełnienia lub uszczegółowienia danych. Podkreśla się, że od autorów diagnozy zależy wybór rodzaju i liczby wskaźników, a także metod oraz technik zbierania związanych z nimi informacji²⁵.

Metodologia diagnozy na poziomie lokalnym obejmuje zastosowanie metod ilościowych (zbieranie i analiza danych statystycznych,

²² K. Łukowska, *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2018, s. 56-57.

²³ D. Bazuń, J. Frątczak-Müller, M. Jaskulska, M. Kwiatkowski, A. Mielczarek-Żejmo, *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, Warszawa 2020, s. 7-9.

²⁴ K. Łukowska, *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2018, s. 57.

²⁵ D. Bazuń, J. Frątczak-Müller, M. Jaskulska, M. Kwiatkowski, A. Mielczarek-Żejmo, *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, Warszawa 2020, s. 11.

analiza dokumentacji instytucji, realizacja badań ankietowych i innych projektów badawczych) oraz metod jakościowych (wywiady, analiza dokumentacji, obserwacja). W opracowywaniu diagnozy stosuje się różne techniki badawcze. Do metod ilościowych zalicza się zbieranie i analizę danych statystycznych z dokumentacji instytucji reagujących na problem uzależnień, nazywaną analizą danych zastanych. W ramach metod ilościowych w obszarze problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych prowadzi się np. badania ankietowe wśród młodzieży, a także wywiady kwestionariuszowe wśród dorosłych mieszkańców. Oprócz metod ilościowych, warto zastosować metody jakościowe. Stosuje się je w celu pogłębienia wyników badania ilościowego. W tym drugim przypadku, jeśli np. odnotowany został wzrost konsumpcji piwa, na podstawie rozmów z konsumentami piwa, możliwe jest pozyskanie informacji dotyczących przyczyny tego zjawiska. Metody jakościowe mogą być również stosowane, jeżeli nie zostały przeprowadzone badania ilościowe wśród młodzieży lub dorosłych, a należałoby pogłębić i uzupełnić obraz zjawiska, jaki został wygenerowany na podstawie analizy danych ilościowych zebranych w gminie. Metody jakościowe dostarczają wielu interesujących informacji, a równocześnie umożliwiają przeprowadzenie analizy i weryfikację hipotez²⁶. Metodyka stanowi istotny aspekt procesu badawczego, gdyż łączy rozważania teoretyczne ze sferą doświadczenia empirycznego²⁷.

Analiza pozyskanych danych to kluczowy element przeprowadzonego badania. Jak wskazują specjaliści Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (KCPU) w rekomendacjach do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, zgromadzone dokumenty należy przeanalizować pod kątem kluczowych obszarów, takich jak np. używanie substancji psychoaktywnych w populacji generalnej, zgony spowodowane używaniem narkotyków, lecze-

²⁶ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2024 roku*, Warszawa 2023, s. 8-9.

²⁷ Ł. Sułkowski, R. Lenart-Gansiniec, K. Kolasińska-Morawska, *Metody badań ilościowych w zarządzaniu*, Łódź 2021, s. 188.

nie uzależnienia od alkoholu, działania z obszaru profilaktyki. Warto ustalić, czy zebrane dane mają charakter ilościowy czy jakościowy oraz zweryfikować, czy możliwe jest zróżnicowanie informacji ze względu na wiek użytkownika, płeć oraz inne zmienne. W efekcie, na podstawie analizy danych, należy zbudować jak najbardziej rzeczywisty obraz problemów uzależnień oraz podejmowanych działań na poziomie lokalnym. Zbierając dane od instytucji, warto odwiedzić kluczowe podmioty, w celu uzyskania potrzebnych informacji²⁸. Warto również zwrócić uwagę na to, iż wspomniany obraz, ale i ostrość problemów uzależnień w gminach, będą widoczne w zestawieniu danych na tle powiatu, województwa i kraju.

Bardzo istotne są kwestie etyczne. Po pierwsze nie szkodzić. KCPU rekomenduje, by omawiając stosowanie technik ilościowych i jakościowych w monitorowaniu lokalnym, szczególnie jeśli pomiar dotyczy niewielkich populacji, należy pamiętać o podstawowej zasadzie: badanie nie może wpływać na sytuację osób badanych, a zwłaszcza nie może im szkodzić lub naruszać ich interesów. Dlatego też nie należy ujawniać wyników z ankiet na poziomie szkół czy klas²⁹. Kończącym elementem procesu badawczego jest sporządzenie raportu z przeprowadzonej diagnozy.

Rekomendacje

Z doświadczeń empirycznych autorki wynika, że dobrą praktyką w procesie przygotowania i realizacji diagnozy jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego z partnerską uczelnią wyższą, która dysponuje zespołem ekspertów w zakresie badań społecznych. Taka kooperacja gwarantuje poprawność metodologiczną, co w efekcie umożliwi rzetelność prowadzonych badań. Rekomenduje się również zastosowanie triangulacji metod badawczych. Należy np. przepro-

²⁸ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2024 roku*, Warszawa 2023, s. 9.

²⁹ Ibidem.

wadzić analizę porównawczą w zakresie informacji zgromadzonych wśród młodzieży, dotyczących kwestii dostępności narkotyków z opiniami ekspertów oraz funkcjonariuszy policji. Gromadzenie danych w sposób ilościowy i jakościowy determinuje prawdziwość przeprowadzonych badań. Dlatego tak istotną składową diagnozy społecznej jest dobór uczestników badania. Autorka wskazuje, iż bardzo cenny jest dobry kontakt z sołtysami poszczególnych wsi danej gminy. Ustalając próbę badawczą dla danej diagnozy należy przyjąć proporcjonalne ujęcie poszczególnych miejscowości (liczba ludności wsi), a tym samym dotrzeć do mieszkańców za pośrednictwem sołtysa. Mieszkańcy chętniej współpracują z osobą „zapowiedzianą” i udzielają pełniejszych informacji. Realizując np. badania fokusowe czy przeprowadzając wywiad również warto uzgodnić z realizatorem badań uprzedzenie odbiorców o prowadzonym procesie za pomocą np. listu intencyjnego czy zwykłej rozmowy telefonicznej. Empiria prowadzonych diagnoz pozwala na sformułowanie kolejnej rekomendacji. Bardzo istotnym elementem prowadzonej diagnozy jest odpowiedni dobór społecznych współbadaczy. W celu sprawnego przeprowadzenia diagnozy i uzyskania rzetelnych danych warto w poszczególnych grupach respondentów wytypować osoby, które wspomogą proces badawczy, np. seniorzy badają sytuację seniorów. Często popełnianym błędem jest ograniczenie kontaktu, z istotnymi z punktu widzenia realizowanych badań instytucjami, do wysłania pism z prośbą o dostarczenie danych. Z doświadczeń empirycznych wynika, że zdecydowanie efektywniejszym rozwiązaniem jest organizacja spotkania/spotkań, na których ukazane zostaną cele diagnozy. Osobiste kontakty z reprezentantami innych zaangażowanych podmiotów zwiększają szanse na ich realne zaangażowanie i stworzenie w jednostce samorządu terytorialnego skutecznego systemu gromadzenia informacji.

Ważnym i rekomendowanym działaniem jest przedłożenie wyników badań wszystkim partnerom: placówkom oświatowym, ośrodkom pomocy społecznej czy centrom usług społecznych, straży miejskiej, członkom gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, zespołowi interdyscyplinarnemu ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie itp. Równie istotne jest zaproszenie na to spotkanie przedstawicieli placówek wspierających

gminę szczebla powiatowego, tj.: policji, straży pożarnej, poradni psychologiczno-pedagogicznej, centrum pomocy rodzinie; które to zasięgiem terytorialnym wspierają dedykowaną jednostkę samorządu terytorialnego. Nie należy zapominać o organizacjach pożytku publicznego, działających na rzecz trzeźwości mieszkańców gminy, czy też wspierających szeroko pojętą działalność profilaktyczną. Dzięki takiemu postępowaniu możliwa będzie weryfikacja pozyskanych danych oraz wyników badań zawartych w raporcie. Wspomniane konsultacje są dobrą sposobnością do pozyskania informacji dotyczących wniosków i sugerowanych kierunkach działań. Realizator zadania powinien zgromadzić wszystkie uwagi, sugestie i przedłożyć prezydentowi/burmistrzowi/wójtowi wstępny raport celem weryfikacji i wyznaczenia kierunku rekomendowanych przez niego działań zgodnych z realizacją zadań własnych gminy. Na podstawie tej wiedzy, realizator przygotowuje diagnozę problemów społecznych. Transparentność powyższych działań jest niepodważalna.

Istotnym jest również, aby konstruując wyniki diagnozy wykazać się odpowiednią wrażliwością i profesjonalizmem. Nie należy wskazywać miejscowości czy np. obiektów gastronomicznych. Jest to ważne, gdyż po upublicznieniu, dane zawarte w raporcie nie mogą służyć identyfikacji w środowisku lokalnym.

Podsumowanie

Diagnoza społeczna jest kluczowym elementem tworzenia i realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w każdym samorządzie lokalnym. Stanowi zbiór danych diagnostycznych, mających na celu przyjęcie strategii rozwiązania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii, a także uzależnieniom behawioralnym jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca nadaje treść kierunkom, jakie mają być realizowane w samorządach i tym samym wskazuje składowe zadania do ich realizacji, które finalnie zapisane są w postaci gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholo-

wych oraz przeciwdziałania narkomanii. Obligatoryjność gminnych programów stanowi realizację jednego z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział przedkładanej monografii wskazał istotę interdyscyplinarności działań, jakie realizują samorządy w oparciu o zadania ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Jednostki samorządu terytorialnego są bezpośrednim realizatorem tych celów. Sprawstwo dobrych praktyk i konsekwentnie wprowadzonych działań za pośrednictwem gminnych programów stanowi działanie systemowe dla trzeźwości narodu. Rzeczna diagnoza środowiska lokalnego bada skalę problemów, charakteryzuje daną społeczność i ukazuje progres lub regres na przestrzeni lat problemów społecznych i zjawisk, jakie zachodzą wśród mieszkańców. Dzięki temu realizatorzy programu mogą wyciągnąć wnioski, dokonać ewaluacji oraz proponować kierunek działań na kolejne lata. W powyższym ujęciu diagnoza stanowi rozpoznanie przeprowadzone za pomocą obserwacji, opisu i klasyfikacji, a w końcu ocenę skali zjawisk w danej społeczności lokalnej. Diagnoza jest wartościowa, gdy charakteryzuje się wieloaspektowością, kompleksowością, zróżnicowaniem metod badawczych, partycypacyjnością, praktycznością oraz ukazuje troskę o człowieka w jego środowisku lokalnym.

Bibliografia

- Bazuń D., Frątczak-Müller J., Jaskulska M., Kwiatkowski M., Mielczarek-Żejmo A., *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, Warszawa 2020.
- Binisz-Celka D., *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jako podstawowa forma realizacji zadań własnych gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Studia Prawa Publicznego”, 2020.
- Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Właźlak K., *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2009, t. LXXX.
- Cyboran B., *Diagnoza w animacji społeczno-kulturowej środowisk lokalnych*, „Edukacja Dorosłych”, 2011.

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303/17 – 14.12.2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2024 roku*, Warszawa 2023.
- Łukowska K., *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach – przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2018.
- Narodowy Program Trzeźwości*, Warszawa 2018.
- Robinson B.E., Rhoden J.L., *Pomoc psychologiczna dzieciom z rodzin alkoholowych. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2017.
- Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej*, Warszawa 2003.
- Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939, art. 5, pkt. 1).
- Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151).
-

Biogram

Malwina Chruścicka – mgr pedagogiki, absolwentka studiów podyplomowych w zakresie administracji i zarządzania oraz organizacji i zarządzania oświatą. Kierownik oraz członek zespołów badawczych realizujących badania jakościowe oraz ilościowe w zakresie i kontekście rekomendacji do działań profilaktycznych implementowanych przez samorządy lokalne, diagnoz problemów społecznych oraz diagnoz kierunków rozwoju i potrzeb mieszkańców. Szkoleniowiec w obszarze rozwiązywania problemów społecznych.

Beata Józków

ORCID 0000-0001-7662-9065

Diagnoza postaw młodzieży Zagłębia Miedziowego jako czynnik modyfikacji polityki oświatowej samorządów lokalnych

Abstrakt. Autorka podjęła się badań nad świadomością historyczną uczniów szkół ponadgimnazjalnych, ponieważ na przestrzeni lat prowadzone są badania świadomościowe, które odkrywają nowe rozumienie historii i pamięci, która jest wkomponowywana także w przestrzeń publiczną.

Badania służą ostatecznie nie tylko teorii, ale także celom praktycznym – pozwalają bowiem na wyciągnięcie ciekawych wniosków i rekomendacji, z których mogą skorzystać nie tylko nauczyciele, ale również dyrektorzy, władze oświatowe gminy, powiatu, województwa, a nawet kraju.

Podstawowym celem pracy jest przedstawienie faktycznego stanu regionalnej świadomości historycznej młodzieży szkół średnich w Zagłębiu Miedziowym.

Interdyscyplinarność i metodyka badań umożliwiły analizę działań z zakresu źródeł wiedzy historycznej uczniów. Autorka pokazała aspiracje młodych ludzi przez pryzmat ich wartości i postaw.

Powyższe badania należy aktualizować, bo jak zostało wcześniej wspomniane, historia ewoluuje. Autorka wierzy, że staną się one przyczynkiem do ich kontynuacji na terenie Zagłębia Miedziowego i innych regionów Polski w odniesieniu do regionalnej świadomości historycznej dzieci ze szkół podstawowych, średnich, a nawet dorosłych.

Słowa kluczowe: postawy, świadomość, Zagłębie Miedziowe, edukacja, polityka oświatowa, samorząd terytorialny

Diagnosis of the attitudes of youth in Legnica-Głogów copper belt as a factor in modifying the educational policy of local governments

Abstract. The author undertook research on historical consciousness of secondary school students because over the years awareness researches have been carried out, which reveal a new understanding of history and memory, that is also incorporated into public space.

Ultimately, the research serves not only theoretical, but also practical purposes, as it makes it possible to draw interesting conclusions and recommendations that can be used not only by teachers, but also by headmasters, educational authorities of the municipality, the county, the voivodeship and even the national government.

The primary purpose of this work is to present the actual state of regional historical awareness among secondary school students in the Copper Belt.

The interdisciplinarity and methodology of the research made it possible to analyze the activities of students' sources of historical knowledge. The author showed the aspirations of young people through the lens of their values and attitudes.

The above research needs to be updated because, as mentioned earlier, history is evolving. The author believes that it will contribute to its continuation in the Copper Belt and other regions of Poland with respect to the regional historical awareness of elementary school children, secondary school children and even adults.

Keywords: attitudes, awareness, Legnica-Głogów Copper Belt, education, educational policy, local government

Wstęp

Po upadku komunizmu w Polsce rozpoczęło się kształtować pokolenie ludzi, którzy zaczęli żyć, bawić się i uczyć w nowym, wolnym i demokratycznym kraju. Mowa tu o pokoleniu ludzi urodzonych po 1989 r., nazywanych młodzieżą potransformacyjną. Tym młodym ludziom przyszło żyć w zupełnie innych warunkach niż ich rodzicom i dziadkom.

Polska zmieniła się. Doszło do transformacji politycznej i przeobrażeń społeczno- gospodarczych. Reformy objęły również edukację. Potrzeba przyjrzenia się owemu pokoleniu skłoniła mnie do badania świadomości historycznej w kontekście regionu przez nich zamieszkałego, w aspekcie źródeł wiedzy historycznej, ich zainteresowania historią oraz wartości i postaw w nowo tworzącej się Polsce, z nowymi strukturami gospodarczo-wojskowymi na tle wejścia do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Młodość to trudny okres w życiu człowieka. Jest to czas eksperymentowania, poszukiwania nowych doznań, odkrywania siebie i innych, otwierania się na nowe horyzonty myślowe i kształtowania tożsamości. Z drugiej strony dorastanie to odpowiedzialność, przeciwieństwa, które nagle stają się bardzo widoczne, czas kryzysów oraz uczenia się dorosłości.

Młodzież, jako grupa społeczna, jest grupą bardzo rozległą i wbrew pozorom trudną do zdefiniowania. Ulega ona ciągłym zmianom, przeobrażeniom, które związane są ze zmianami pokoleniowymi, tzn. wzorcami, zasadami, które wynikają z sytuacji politycznej i kulturowej danego wieku. Można zadać pytanie o to, jaka jest współczesna młodzież potransformacyjna? Jak odnajduje się w obecnych realiach, żyjąc i funkcjonując w świecie bez wartości, stawiającym wysokie wymagania?

Zainteresowania młodzieżą leżą w orbicie wielu grup badawczych – nie tylko historyków. Badaniami nad tą grupą społeczną (oraz jej tzw. wizerunkiem) zajmują się psychologowie, pedagodzy, socjologowie, natomiast sam „wizerunek jest złożonym zjawiskiem, którego zrozumienie i zdefiniowanie nie jest rzeczą oczywistą. W zależności od sytuacji, w jakiej znajduje się podmiot, a także jego odbiorcy, wizerunek przybiera różne wymiary. Wpływ na to, jaki wizerunek uda się przekazać, ma sposób, w jaki jest uzyskiwany oraz narzędzia, jakie zostały w tym celu użyte”¹. Współczesna młodzież żyje w szybko zmieniającym się świecie.

¹ P. Czaplńska, *Strategia budowania wizerunku osób znanych*, (w:) „Perswazyjne wykorzystanie wizerunku osób znanych”, A. Grzegorzczak (red.), Warszawa 2015, s. 12.

Badania

Przedmiotem moich rozważań będą postawy młodzieży Zagłębia Miedziowego wobec ważnych wydarzeń, polskich świąt państwowych i narodowych, pojęć, postaci.

W 2018 r. postanowiłam zbadać świadomość historyczną młodzieży na terenie Zagłębia Miedziowego. Badania posłużyły ostatecznie nie tylko teorii, ale także celom praktycznym – pozwalają bowiem na wyciągnięcie ciekawych wniosków i rekomendacji, z których mogą skorzystać nie tylko nauczyciele, ale również dyrektorzy, władze oświatowe gminy, powiatu, województwa, a nawet kraju. Na bazie tych badań konieczna jest zmiana perspektywy postrzegania roli lokalnej polityki edukacyjnej – odejście od postrzegania szkoły jako obciążenia dla lokalnego budżetu i spojrzenie na szkołę jako instytucję, od której zaczyna się rozwój lokalny.

Dlaczego w orbicie moich badań znajduje się młodzież?

Młodzi ludzie mają wiele problemów, o których ich bliscy niejednokrotnie nigdy nie słyszeli lub o których nie chcą wiedzieć i słyszeć, a transformacja ustrojowa doprowadziła do „rozchwiania norm moralnych i postrzegania systemu normatywnego jako społecznie niepewnego”². Współczesna młodzież to ludzie bardzo otwarci na świat, na drugiego człowieka, do tego odważni w swoich myślach i sądach oraz kreatorzy swojego podejścia w kwestii poszanowania praw i godności drugiego człowieka.

Inspiracją do podjęcia tematyki poruszanej w pracy były badania profesora Janusza Rulki³, który w 1991 r. opublikował wyniki swoich badań, dotyczących świadomości historycznej młodzieży szkolnej, co stało się inspiracją dla innych naukowców z innych regionów Polski, do których należą: Izabela Lewandowska – Warmia i Mazury⁴, Łu-

² L. Myszką, *Autoidentyfikacje współczesnej młodzieży – przyczynek do dyskusji na temat: Młodzież, czyli kto?*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja”, 2013, nr 2 (4), s. 156.

³ J. Rulka, *Przemiany świadomości historycznej młodzieży*, Bydgoszcz 1991.

⁴ I. Lewandowska, *Historyczna świadomość regionalna. Z badań nad młodzieżą licealną Warmii Mazur*, Olsztyn 2003.

kasza Michalski – aglomeracja warszawska⁵, Anna Gołębiowska – Śląsk Opolski⁶, Krzysztof Malicki – region podkarpacki⁷.

Podstawą niniejszej diagnozy są badania, które zostały przeprowadzone w kilku miejscowościach Zagłębia Miedziowego: Lubinie, Głogowie, Legnicy, Polkowicach i Chojnowie.

Badania zostały przeprowadzone na grupie wiekowej młodzieży maturalnej, bowiem są to uczniowie, którzy w całości zrealizowali kurs historii⁸. badań właściwych przeprowadzonych metodą sondażu diagnostycznego na przełomie marca i kwietnia 2018 r. na terenie Zagłębia Miedziowego, gdzie przebadano 622 uczniów szkół ponadgimnazjalnych, wśród badanych byli uczniowie ZS w Polkowicach.

Zebrany materiał empiryczny pozwolił na wyciągnięcie konstruktywnych rekomendacji wobec przedstawionego problemu.

Wartości i postawy prezentowane przez młodzież Zagłębia Miedziowego

Termin „postawa” jest wieloznaczny i wykorzystywany jest w wielu dziedzinach, takich jak psychologia, socjologia, filozofia, historia.

Przedmiotem postaw może być to, co istnieje obiektywnie lub subiektywnie dla ludzi, co ma lub co miało związek z zaspakajaniem ich potrzeb i przez to nabrało dla nich odpowiedniego znaczenia.

Postawa jest wynikiem uprzednich doświadczeń jednostki i wpływa na nabywanie przez nią doświadczeń. Postawa, wywołując u jednostki powstanie określonych działań, wpływa na utrwalenie tych działań,

⁵ Ł. Michalski, *Świadomość historyczna uczniów szkół ponadpodstawowych w aglomeracji warszawskiej*, Warszawa 2015.

⁶ A. Gołębiowska, *Problem polskich przełomów politycznych drugiej połowy XX wieku w świadomości historycznej młodzieży Śląska Opolskiego*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Adama Suchońskiego, Opole 2006.

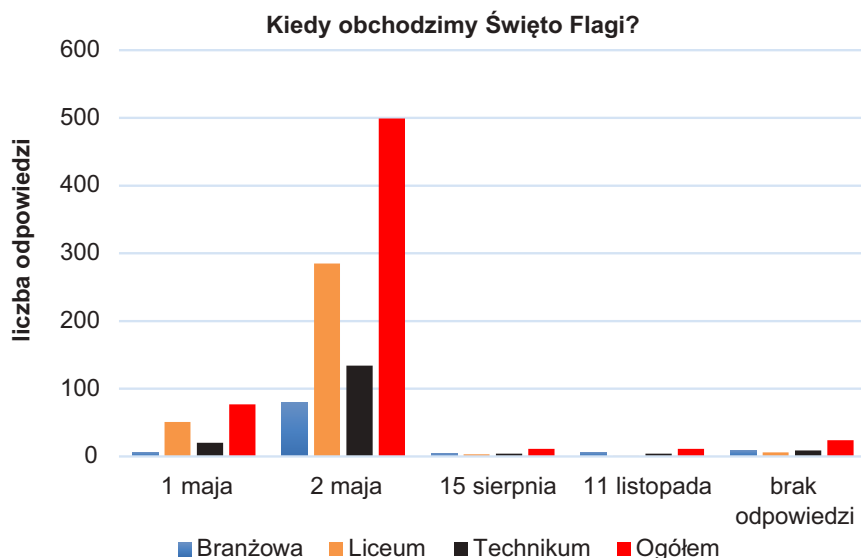
⁷ K. Malicki, *Polacy i ich pamięć przeszłości. Studium socjologiczne pamięci zbiorowej na przykładzie regionu podkarpackiego*, Kraków 2012.

⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół z dn. 27 sierpnia 2012.

czyli samoutrwalanie się. Określone postawy religijne, moralne, polityczne powodują charakterystyczne dla siebie działania, które utrwalają dany typ postawy⁹.

Respondenci poproszeni zostali o odpowiedź na pytanie o to, kiedy obchodzimy Święto Flagi?

Do wyboru były cztery odpowiedzi: 1 maja, 2 maja, 15 sierpnia, 11 listopada.



Wykres 1. Kiedy obchodzimy Święto Flagi?

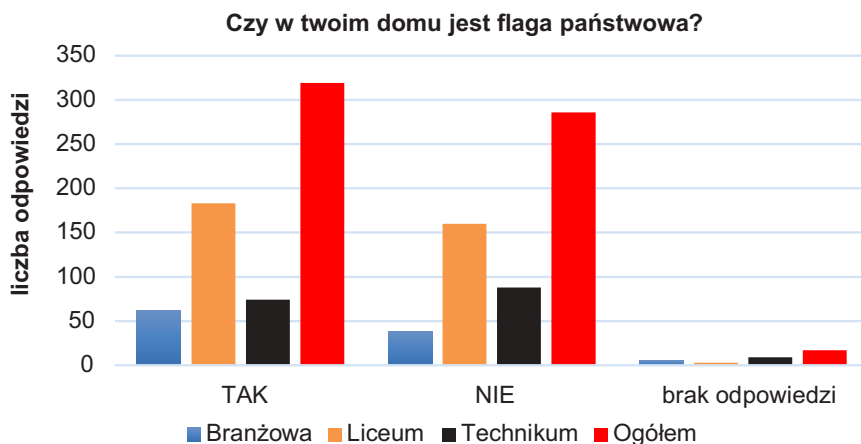
Źródło: Badania własne.

W szkole branżowej uczniowie w 76,2% wiedzą, którego dnia obchodzone jest Święto Flagi, w liceum poziom wskazań wynosił 82,4%, a w technikum poziom dobrych odpowiedzi wynosi 78,4%.

Reasumując, okazuje się, że tylko 16% badanych nie zna odpowiedzi na to pytanie. Największą znajomością daty związanej ze Świętem Flagi wykazały się uczennice liceum i technikum. Na podstawie przedstawionych danych można zatem wnioskować, iż znaczna część młodzieży dostrzega doniosłość tego wydarzenia, jakim jest Święto Flagi.

⁹ T. Mądrzycki, *Psychologiczne prawidłowości kształtowania się postaw*, Warszawa 1977, s. 99.

Kontynuując tematykę postaw wśród młodzieży ponadgimnazjalnej i wiedząc, że ankietowani są świadomi istnienia Świąta Flagi, w kolejnym pytaniu ankiety chciałam się dowiedzieć, czy posiadają flagę państwową w domu. Uczniowie do wyboru mieli odpowiedzi „tak” i „nie”.



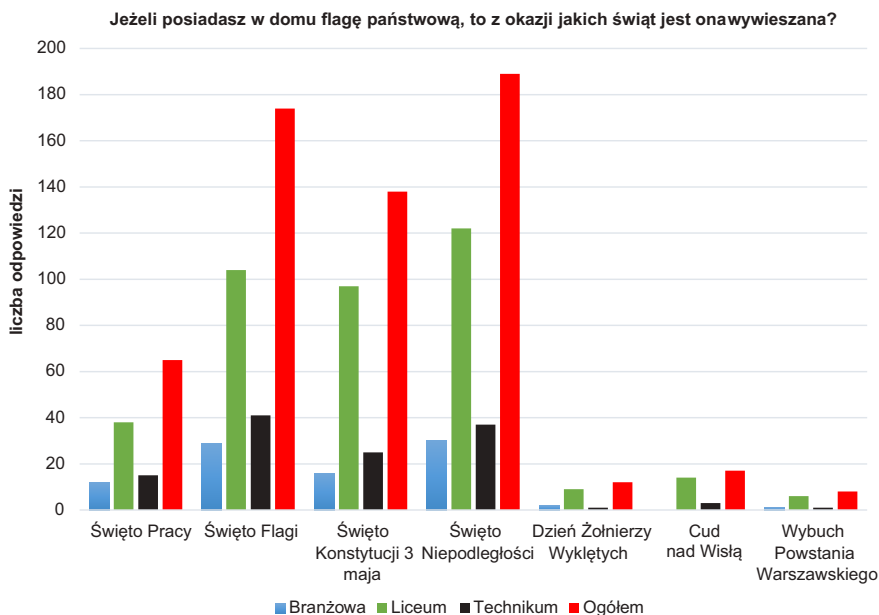
Wykres 2. Czy w twoim domu jest flaga państwowa?

Źródło: Badania własne.

W opinii przebadanej młodzieży, odpowiedzi do tego pytania rozłożyły się mniej więcej pół na pół. Na uwagę zasługuje fakt, że 51,3% ankietowanych posiada w domu flagę państwową¹⁰, a 46% jej nie ma. Tylko 17 uczniów (2,7%) z całości badanej populacji nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Analizując to zestawienie można zauważyć, że stosunek odpowiedzi jest do siebie podobny.

¹⁰ MSWiA, *Biało-czerwona*, Warszawa 2017, s. 21-23: „Każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej ma prawo wywiesić flagę państwową na swoim domu, a także w oknie lub na balkonie swego mieszkania. Najczęściej flaga jest eksponowana na drzewcu drewnianym lub metalowym. Szerokość takiej flagi nie może być mniejsza niż 1/3 długości drzewca lub większa niż 1/2 jego długości. Najczęściej drzewce są umieszczone w uchwycie pod kątem ok. 45 o do ściany budynku. Można również umieścić drzewce poziomo na balkonie lub w oknie. W czasie świąt narodowych gospodarze domów wywieszają flagi państwowe RP nad wejściem do budynku lub obok wejścia, na wysokości górnej framugi drzwi wejściowych. Zdarza się również, że flaga państwowa RP jest wywieszona pionowo na linii między domami. w takim przypadku barwa biała powinna być po lewej stronie dla patrzącego w kierunku północnym lub zachodnim”.

Ciekawym uzupełnieniem wątków dotyczących flagi państwowej jest kolejne pytanie ankietowe, dotyczące wskazania przez młodych ludzi, z okazji jakich świąt wywieszana jest flaga państwowa w ich domach. Pytanie miało charakter otwarty. Należało wymienić wszystkie święta, z okazji których w domach uczniów wywieszana była flaga państwowa.



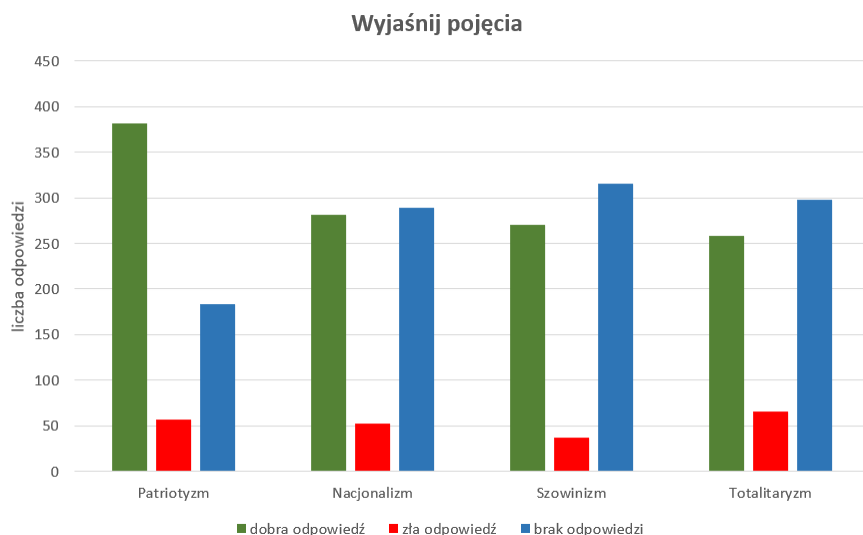
Wykres 3. Z okazji jakich świąt wywieszana jest w domu flaga państwowa?

Źródło: Badania własne.

Młodzież w kolejności wskazań wymienia święta, z okazji których w ich domu wywieszana jest flaga państwowa. Należą do nich: Święto Niepodległości (30,4%), Święto Flagi (28,0%), Święto Konstytucji 3 Maja (22,2%), Święto Pracy (10,5%), Cud nad Wisłą (2,7%), Dzień Żołnierzy Wykłętych (1,9%), wybuch powstania warszawskiego (1,3%).

Reasumując, bezsprzeczne jest, że 11 listopada to dzień, kiedy w domach 30% uczniów Zagłębia Miedziowego powiewa flaga biało-czerwona. Znając stosunek badanej młodzieży do kwestii postaw związanych ze znajomością przypadających świąt, posiadania w domu flagi państwowej i pielęgnowania świąt państwowych i narodowych, przyjrzyjmy się następnemu pytaniu z kategorii postaw.

Uzyskaniu informacji na ten temat służyło kolejne pytanie ankiety, w którym uczniowie mieli za zadanie wyjaśnić pojęcia: patriotyzm, nacjonalizm, szowinizm oraz totalitaryzm. Pytanie miało charakter otwarty. Uważałam za uzasadnione zapytać młodych ludzi o znaczenie tych pojęć, ponieważ w ostatnich czasach w dniach obchodów świąt narodowych te słowa są często używane, ale czy dobrze rozumiane przez młodzież, tego właśnie chciałam się dowiedzieć. Pojęcie patriotyzm nie budzi większych sporów, ale nacjonalizm, szowinizm i totalitaryzm, postrzegane są jako źródło zła. Słowniki i książki różnie definiują te pojęcia. Według *Nowego słownika języka polskiego*, patriotyzm to „miłość do ojczyzny i własnego narodu, połączona z gotowością poświęcenia się dla nich”¹¹. Mówiąc najprościej, patriotyzm to miłość do swojej ojczyzny dużej i małej. Spójrzmy zatem, jak poradzili sobie uczniowie szkół ponadgimnazjalnym z tym pojęciem.



Wykres 4. Wyjaśnij pojęcia: patriotyzm, nacjonalizm, szowinizm, totalitaryzm

Źródło: Badania własne.

¹¹ *Nowy słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 2003, s. 642.

Powyższy wykres pokazuje stopniowy spadek znajomości zaproponowanych pojęć, a tym samym tendencję wzrostową złych odpowiedzi połączonych z ich brakiem.

Wskaźnik poprawnych odpowiedzi wynosi 61,4%. Były osoby, które nie odpowiedziały na to pytanie (29,4%), a 9,16% opiniodawców odpowiedziało źle. Odpowiedzi uczniów były następujące¹²: „szacunek i umiłowanie ojczyzny, gotowość do poświęcania się dla niej”, „umiłowanie tego co ojczyście, umiłowanie historii, tradycji, języka, czy samego krajobrazu ojczyściego. Jest to miłość – „miłość do ojczyzny, szacunek dla flagi i godła”, „szacunek, umiłowanie ojczyzny, gotowość do poświęcania”, „uwielbienie, miłość do kraju swojego”, „szacunek i umiłowanie do ojczyzny, w każdym momencie chęć poświęcania życia”, „postawa szacunku, umiłowania i oddania własnej ojczyźnie”.

Obok poprawnych odpowiedzi, pojawiały się niewłaściwe odpowiedzi. Brzmiały one następująco: „wiara w swój naród”, „poznawanie swojej ojczyzny”, „negatywne zjawisko w Polsce”, „to jest historia o kraju o przodkach”, „moda w obecnym czasie”, „uczucie bycia elementem kraju”.

Przedstawione opinie odnoszą się do pojęcia patriotyzmu w przestrzeni publicznej. Uczniowie każdego typu szkoły w dobrych odpowiedziach bardzo często sygnalizowali, że patriotyzm to miłość, umiłowanie ojczyzny. Oznacza to, że termin ten został w większości, przez 397 uczniów, zrozumiany, co potwierdza wskaźnik 63,8%.

Kolejnym terminem, jaki mieli do wyjaśnienia uczniowie w badaniu ankietowym, był **nacjonalizm**. Tak jak hasło patriotyzm budzi pozytywne emocje i spostrzeżenia, tak nacjonalizm posiada inne zabarwienie. Nacjonalizm to postawa, która stawia interesy własnego narodu ponad inne. Wcześniej wspomniany *Nowy słownik języka polskiego*¹³ definiuje ten zwrot w następujący sposób: „kierunek światopoglądowy i polityczny, żądający przywilejów dla własnego narodu, z jednoczesnym dyskryminowaniem innych narodów i agresywnością w stosunku do nich”.

¹² W szkole branżowej uczennice odpowiedziały na to pytanie następująco – odpowiedzi dobre: 58,1%, złe: 0%, brak odpowiedzi: 41,9%. Uczniowie szkoły branżowej na to pytanie odpowiadali następująco – odpowiedzi dobre: 47,3%, złe: 5,4%, brak odpowiedzi: 47,3%.

¹³ *Nowy słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 2003, s. 486.

Młodzież udzielała następujących odpowiedzi¹⁴: „postawa wroga wobec innych narodów, z uwielbieniem swojego własnego”, „przekonanie, że nasz kraj jest najlepszy”, „wywyższanie swojego kraju nad inne”, „uznanie własnego narodu za najważniejszy”, „przeświadczenie o tym, że nasze państwo jest najlepsze i najpotężniejsze, „pogląd uznający naród za najwyższe dobro”, „ślepe umiłowanie własnego państwa”, „skrajne uwielbienie własnego narodu, niedostrzeganie jego wad i stawianie go ponad innymi narodami”.

W wypowiedziach uczniowskich zdarzały się też odpowiedzi źle określające znaczenie słowa nacjonalizm. Brzmiały one następująco: „najważniejsze jest dobro narodowe”, „największa istota życia”, „gloryfikacja miłości do ojczyzny”, „kochanie swojej ojczyzny za wszelką cenę”, „idea”, „największa istota życia”, „chwalenie swojego kraju”, „ustrój”, „podludzie, hitleryzm”, „grupa społeczna”, „solidarność wszystkich grup i klas społecznych”.

Wskaźnik poprawnych odpowiedzi wyniósł 45,2%. Były osoby, które nie odpowiedziały na to pytanie (46,5%), a 8,36% opiniodawców odpowiedziało źle. Wyraźnie zarysowuje się wśród młodzieży obraz słabego zrozumienia pojęcia nacjonalizmu w porównaniu do patriotyzmu.

W obszarze pojęcia nacjonalizm można bez wątpienia stwierdzić, że najwyższy i dominujący wskaźnik procentowy pojawia się w rubryce „brak odpowiedzi”. Kiedy dodamy do tego wskaźnik z rubryki „zła odpowiedź”, wówczas otrzymujemy informację zwrotną, że 54,86% respondentów nie potrafi wyjaśnić pojęcia nacjonalizm, czyli działania w interesie i dla dobra własnego narodu, w połączeniu z przekonaniem, że dany naród jest najwyższą wartością.

Gdy jednak nacjonalizm połączony jest z wrogością do innych narodów i nacji, wówczas przekształca się w **szowinizm**. Badani uczniowie mieli możliwość przedstawić w tym pytaniu swoją wypowiedź, uzasadniając wyjaśnienie znaczenia i rozumienia pojęcia szowinizm. Według *Nowego słownika języka polskiego*, szowinizm to „skrajny nacjonalizm wyrażający się w bezkrytycznym i przesadnym uwielbieniu własne-

¹⁴ W liceum uczennice odpowiedziały na to pytanie następująco – odpowiedzi dobre: 51%, złe: 2,9%, brak odpowiedzi: 46,1%. Uczniowie liceum na to pytanie odpowiadali następująco – odpowiedzi dobre: 60,6%, złe: 13,4%, brak odpowiedzi: 26,1%.

go narodu, połączony z niechęcią i pogardą w stosunku do innych narodów”¹⁵. Wskaźnik poprawnych odpowiedzi uczniowskich wynosi 43,4%. Nie odpowiedziało na to pytanie 50,6%, a złych odpowiedzi młodzież udzieliła w 5,95%. Odpowiedzi uczniów były następujące¹⁶: „często używane określenie przez partie i feministki. Ale sam dokładnie nie wiem, może traktowanie przedmiotowe”, „skrajna postać nacjonalizmu”, „nienawiść do innych narodów”, „uwielbienie własnego narodu i nienawiść wobec innych”, „głosi solidarność wszystkich grup społecznych danego narodu”, „głosi wrogość wobec wszystkich grup społecznych”. Młodzież wymieniała nietrafione odpowiedzi, do których należały: „solidarność wszystkich grup społecznych”, „miłość do swojego kraju”, „podludzie”. Błędne wypowiedzi brzmiały: „solidarność wszystkich grup społecznych”, „upokarzanie siebie”, „tolerancja w stosunku do cudzoziemców”, „poprawność polityczna”, „Żydzi”, „lęk przed ludźmi innej płci”, „tolerancja w stosunku do cudzoziemców”, „to samo co nacjonalizm”.

Kontynuując omawianie wyników badań, warto skupić się na ostatnim pojęciu analizowanego pytania. Zadaniem uczniów było wyjaśnienie znaczenia hasła „totalitaryzm”. Bazując na *Nowym słowniku języka polskiego*, pojęcie to wyjaśnione zostało w następujący sposób: „system organizacji państwa, polegający na ingerencji państwa we wszystkie dziedziny życia społecznego, kulturalnego i osobistego obywateli oraz sprawowaniu nad nimi całkowitej kontroli”¹⁷. Spójrzmy zatem, jak poradzili sobie z tym pojęciem uczniowie szkół ponadgimnazjalnych. Wskaźnik poprawnych odpowiedzi wynosi 41,5%. Osoby, które nie odpowiedziały na to pytanie, stanowiły 47,9%, a 10,6% opiniodawców odpowiedziało źle. Dobre odpowiedzi nastroją optymistycznie. Spójrzmy, jak wyglądają opinie ankietowanych licealistów dotyczące pojęcia totalitaryzm. W przypadku uczennic, wskaźnik odpowiedzi dla pojęcia totalitaryzm jest zbliżony do udzielonych odpowiedzi

¹⁵ *Nowy słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 2003, s. 994.

¹⁶ W szkole branżowej uczennice odpowiedziały na to pytanie następująco – odpowiedzi dobre: 25,8%, złe: 9,7%, brak odpowiedzi: 64,5%. Uczniowie szkoły branżowej na to pytanie odpowiadali następująco – odpowiedzi dobre: 21,6%, złe: 2,7%, brak odpowiedzi: 75,7%.

¹⁷ *Nowy słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 2003, s. 1038.

dotyczących hasła szowinizm. Licealiści wpisywali następujące odpowiedzi¹⁸: „rządy autorytarne, jedna partia polityczna istniejąca w państwie”, „bezwzględne rządy”, „rządy i dyktatura jednostki”, „chęć kontroli nad społeczeństwem”, „narzucanie władzy, ingerowanie we wszystko”, „władza jednostki”, „apodyktyczna władza i siły terroru”, „ustrój polityczny ograniczający wolność słowa i swobodę obywateli”, „rządy, w których łamie się prawa człowieka, a życie społeczeństwa kontrolowane jest całkowicie”. Badani młodzi ludzie nie wykazali się umiejętnością znajomości pojęć, które zawiera podstawa programowa z historii i WOS-u. W wielu ankietach znalazły się odpowiedzi fragmentaryczne i zdawkowe.

Wyżej wymienione pojęcia są głęboko zakorzenione w naszej kulturze, a na przykładzie mojego pytania ankietowego widać, że w ponad połowie nacjonalizm, szowinizm i totalitaryzm to hasła dla współczesnej młodzieży niezrozumiałe. Patriotyzm odróżnia od szowinizmu otwartość na inne narody. Nacjonalizm jest przeciwieństwem patriotyzmu i jego egoistyczną formą, zaś totalitaryzm to zwyrodniała forma rządzenia. Niestety rezultaty odpowiedzi uczniowskich są mierne i często przekładają się na życie.

Patrząc na pamięć o świętach państwowych i rzeszę młodych ludzi idących np. w marszach niepodległości, widać, że Polska jest podzielona. Ludzi tych łączą barwy biało-czerwone na kotylionach, chorągiewkach, ubraniach, ale dzieli mentalność związana m.in. z imigrantami, LGBT, komunistami, „obrońcami konstytucji”, mimo że wszyscy oni są Polakami. Analizując badania uważam, że wiele rzeczy, o które pytam, wynosi się z domu, a zwłaszcza patriotyzm. Badania w zakresie znajomości pojęć należy aktualizować. Przedstawiona analiza ma charakter subiektywny, nie jest ostateczna i powinna zostać rozwinięta, na przykład być tematem pracy.

W swoich badaniach chciałam również poznać wskaźnik regionalnej pamięci zbiorowej. Należało zatem wymienić postacie, które miały największy wpływ na dzieje Zagłębia Miedziowego i rozwinąć swoją

¹⁸ W liceum uczennice odpowiedziały na to pytanie następująco – odpowiedzi dobre: 50%, złe: 4,4%, brak odpowiedzi: 45,6%. Uczniowie liceum na to pytanie odpowiadali następująco – odpowiedzi dobre: 54,9%, złe: 14,8%, brak: odpowiedzi 30,3%.

wypowiedź przez napisanie, kim była wybrana postać i jakie pełniła funkcje.

Odpowiedzi młodzieży na to pytanie nie są zadawalające, bowiem żadnej odpowiedzi nie było w stanie udzielić 78,3% respondentów, czyli aż 477 uczniów. Analizując wyniki, bazowałam na odpowiedziach 135 opiniodawców, czyli 21,7% przepytanych.

Młodzi ludzie uwzględniali w odpowiedziach na to pytanie zarówno postacie historyczne, jak i żyjące współcześnie, ale wszystkie związane z różnymi dziedzinami życia. W tej grupie znaleźli się: naukowcy, politycy, sportowcy i inni¹⁹. W pytaniu tym chodziło o postacie ważne dla Zagłębia Miedziowego, które są wyjątkowe dla regionu, a ich dokonania i odkrycia są istotne dla pamięci i świadomości historycznej. Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych wskazali postacie, które miały największy wpływ na dzieje Zagłębia Miedziowego. Obrazuje to wykres nr 5:

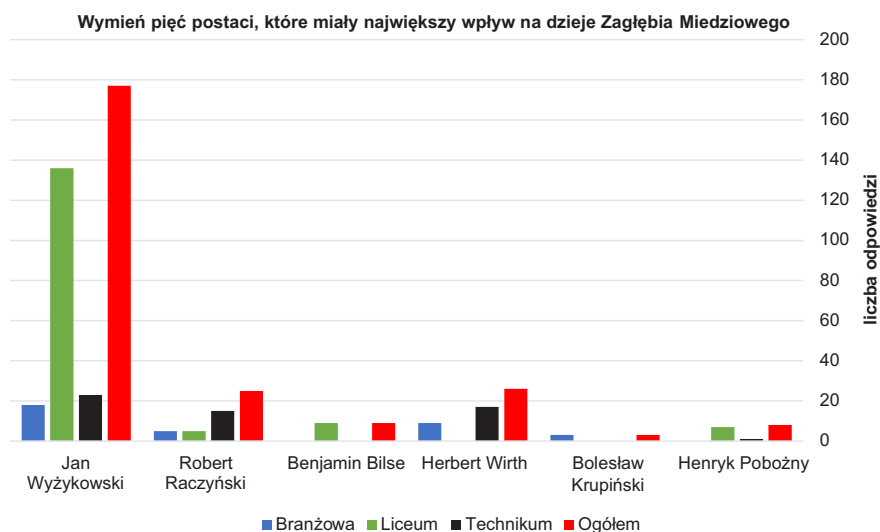
Najwyższy poziom wskazań uzyskał J. Wyżykowski²⁰. Wymieniło go 177 uczniów, czyli 28,5% badanych. Na 2. miejscu uplasował się H. Wirth²¹, z dużo niższym wskaźnikiem odpowiedzi, bo 4,2% (26 osób). Niemal na tym samym poziomie uplasował się R. Raczyński²². Wymieniło go 25 respondentów z ilością wskazań 4,0%. W dal-

¹⁹ W tym pytaniu, oprócz odpowiedzi wymienionych w tabeli, młodzież przytaczała następujące postacie: Michał Adamowicz, Jan z Głogowa, Andreas Gryphius, Witelon, Ryszard Zbrzyzny, Wiesław Wabik, Natalia Czerwonka, Rafael Rokaszewicz, Jan Biliński, Dariusz Miłek, Łukasz Kubot, Edward Eippel, Andrzej Chyra, Piotr Stokowiec, Tadeusz Krzakowski, Stanisław Śnieg.

²⁰ Jan Wyżykowski – ur. 31 marca 1917 w Haczowie, zm. 29 października 1974 w Warszawie. Polski geolog, z wykształcenia inżynier górnik, specjalista w zakresie geologii złóż rud miedzi. Po wojnie studiował na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Odkrywca polskiej miedzi.

²¹ Herbert Wirth – ur. 3 grudnia 1956. Polski inżynier, geolog, menedżer, profesor nauk inżynieryjno-technicznych, były prezes zarządu KGHM Polska Miedź S.A.

²² Robert Raczyński – ur. 3 kwietnia 1962 w Lubinie. Polityk, samorządowiec, prezydent Lubina. W 2014 r. został liderem nowo powołanego ruchu Bezpartyjni Samorządowcy, który zdobył wówczas 4 mandaty w sejmiku. W wyborach parlamentarnych w 2015 r. ugrupowanie to, jako JOW Bezpartyjni, zarejestrowało jedynie kilka list, natomiast w wyborach samorządowych w 2018 r. zarejestrowało komitet ogólnopolski, zdobywając 15 mandatów w 5. województwach.



Wykres 5. Postaci, które miały największy wpływ na dzieje Zagłębia Miedziowego

Źródło: Badania własne.

szej kolejności kilkoro młodych ludzi wspomniało o B. Bilse²³, co dało wskaźnik 1,4% oraz Henryka Pobożnego²⁴ – 1,3% wskazań. Na wykresie przedstawiłam jeszcze 6. osobę, którą młodzież wymieniała jako ważną dla regionu – Bolesława Krupińskiego²⁵, jednak z bardzo małą liczbą odpowiedzi, bo 0,5%, czyli 3 osoby.

²³ Benjamin Bilse – ur. 17 sierpnia 1816 w Legnicy, zm. 13 lipca 1902. Niemiecki dyrygent i kompozytor, popularyzator muzyki symfonicznej, legniczanie. W czasie studiów grywał w orkiestrze Johanna Straussa, koncertował w całej Europie, a w 1884 r. wrócił do Legnicy. Był zaprzyjaźniony ze Stanisławem Moniuszką.

²⁴ Henryk Pobożny – ur. 1196/1207, zm. 9 kwietnia 1241. Książę śląski, krakowski i wielkopolski. W czasie najazdu mongolskiego w 1241 r. stanął na czele koalicji wojsk wielu księstw polskich. Poległ w bitwie pod Legnicą.

²⁵ Bolesław Krupiński – ur. 15 marca 1893 w Woronczynie na Wołyniu, zm. 24 października 1972 w Warszawie. Specjalista w dziedzinie górnictwa, profesor Akademii Górniczo-Hutniczej i Politechniki Śląskiej. Po ukończeniu gimnazjum w Łucku kształcił się w Instytucie Górniczym w Petersburgu. Od 1934 r. aż do wybuchu II wojny światowej był dyrektorem kopalń Rybnickiego Okręgu Węglowego. W 1939 r. aresztowany przez gestapo i więziony w obozie koncentracyjnym w Buchenwaldzie, ostatecznie przetrwał okupację w Warszawie, działając w konspiracji. W 1957 r. zespół geologów Jana Wyżykowskiego odkrył złoża rudy miedzi na terenie obecnego Zagłębia Miedziowego. Budowę pierwszej

Wyniki badań potwierdzają, że młodzi najbardziej kojarzą postać J. Wyżykowskiego. Pozostałe wykazane osoby zanotowały bardzo niski poziom odpowiedzi, poniżej 5%.

Wynika to z faktu, iż rok rocznie, na terenie Zagłębia Miedziowego, w marcu²⁶ organizowane są uroczystości upamiętniające odkrycie miedzi, w których udział biorą przedstawiciele władz samorządowych, KGHM-u, szkół im. Jana Wyżykowskiego, stowarzyszenia. Ważną rolę w upamiętnieniu spuścizny Jana Wyżykowskiego pełni Towarzystwo Przyjaciół im. Jana Wyżykowskiego w Sieroszowicach, którego członkiem honorowym jest żona Jana Wyżykowskiego – Kazimiera Wyżykowska.

Ogromnym zaskoczeniem jest dla mnie brak zainteresowania młodzieży osobą B. Krupińskiego, który brał czynny udział w budowaniu LGOM-u i jest patronem jednej ze szkół objętych badaniem, w której udział brało 80 uczniów. Z analizy powyższego pytania wnioskuję, że młodzież ponadgimnazjalna w Zagłębiu Miedziowym w minimalnym stopniu realizuje edukację regionalną lub w ogóle jej elementów nie ma na lekcjach historii, ponieważ reforma z 30 stycznia 2009 r.²⁷ zlikwidowała ścieżki edukacyjne, a tym samym edukację regionalną. Niemniej tematyka regionalna pozostała w szkołach na każdym etapie edukacyjnym do dziś i stanowi element wielu przedmiotów – nie tylko historii.

Ważnym nośnikiem wiedzy regionalnej w Zagłębiu Miedziowym są media: prasa, radio, telewizja, Internet i łatwy do nich dostęp, co zostało wykazane w analizie wcześniejszych pytań.

W swojej diagnozie postanowiłam zapytać młodych ludzi o wydarzenia z historii Zagłębia Miedziowego, które nie powinny się powtó-

kopalni w Lubinie rozpoczęto w 1959 r., następną dwa lata później w Polkowicach. Profesor Bolesław Krupiński brał czynny udział przy powstawaniu LGO-M-u. Swoją wiedzą i pozycją wspierał projekt powstania Zagłębia. Dziesiątki razy zjeżdżał oglądać prowadzone roboty górnicze. Został pochowany w Alei Zasłużonych Cmentarza Wojskowego na Powązkach (kwatery C2-tuje-1). Jego imię nosi Zespół Szkół nr 1 w Lubinie, w którym zostały przeprowadzone badania do pracy.

²⁶ 23 marca 1957 r. w Sieroszowicach nawiercono warstwę skał o zawartości miedzi.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz.U. 2009 nr 4 poz. 17.

rzyć oraz o te, z których uczniowie są dumni. Zadaniem uczniów było wymienić 3 wydarzenia. Zwracając się z zapytaniem do opiniodawców, po raz kolejny badałam wskaźnik regionalnej pamięci zbiorowej. Wyniki odpowiedzi młodzieży na to pytanie nie są zadawalające, tak jak poprzednich pytań. Bilans odpowiedzi wszystkich badanych wynosił 20,3%, a brak wskazań zanotowano u 79,7% respondentów. Mimo że w ankiecie można było wymienić 3 wydarzenia, to żaden ankietowany nie skorzystał z tego przywileju.



Wykres 6. Wydarzenia z Zagłębia Miedziowego, które nie mogą powtórzyć się

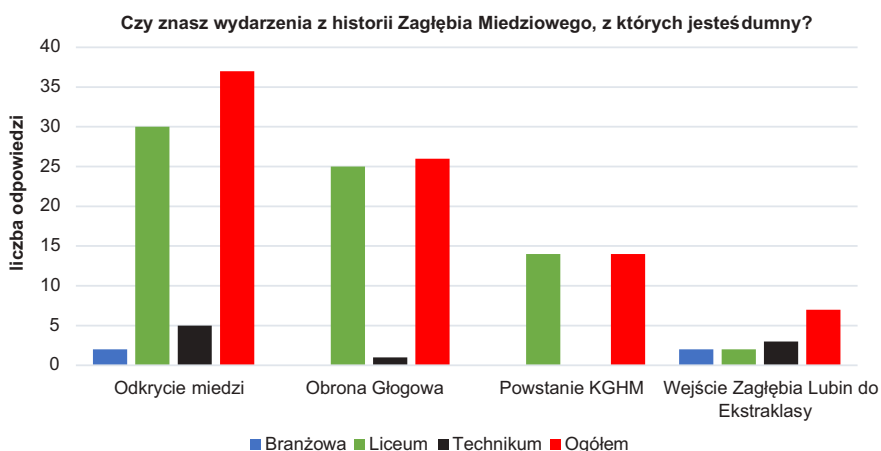
Źródło: Badania własne.

Podsumowując wypowiedzi młodzieży dotyczące wydarzeń z historii Zagłębia Miedziowego, które nie mogą się powtórzyć, najczęściej wymienianymi wydarzeniami przez młodzież szkół ponadgimnazjalnych są: zbrodnia lubińska (12,9% – 80 uczniów), pobyt Armii Czerwonej w Legnicy (3,4% – 21 uczniów), najazd Mongołów na Legnicę w 1241 r. i obrona Głogowa w 1109 r. (1,4% – 9 uczniów), zbrodnie władz komunistycznych (1,3% – 8 uczniów), pacyfikacja kopalni Rudna (1,0% – 6 uczniów), stan wojenny (0,6% – 4 uczniów). Surrealistyczny jest fakt, że młodzież udzielała odpowiedzi na interesujące pytanie zdawkowo. Jak wynika z przedstawionego poziomu świadomości regionalnej młodzieży, dotyczącej wydarzeń z historii Zagłębia Mie-

dziowego, co do których uczniowie nie chcieliby, aby się powtórzyły, należy stwierdzić, że ankietowani nie przejawiają dużej wiedzy dotyczącej wydarzeń z dziejów tego obszaru.

W celu osiągnięcia większej przejrzystości analizowanych danych, w przeprowadzonej ankiecie znalazło się pytanie dotyczące wydarzeń z historii Zagłębia Miedziowego, które stanowią dla młodych ludzi powód do dumy. Odpowiedzi młodzieży na to pytanie nie zadawają. Bilans odpowiedzi wszystkich badanych wynosi 13,5%, a ich brak zanotowano u 86,5% respondentów. W pytaniu tym można było wymienić 3 wydarzenia. Ankietowani wymieniali 1 przykład albo nie podawali go w ogóle. Analizowane wyniki przedstawia wykres nr 7.

Na początku analizowanego zagadnienia można wysnuć wniosek, że zaangażowanie młodzieży w to pytanie jest słabe. Dlatego też warto się zastanowić, czy zarysowany kierunek działań na przykładzie wydarzeń z historii regionalnej Zagłębia Miedziowego zostanie wpisany na trwałe w dzieje tego regionu?



Wykres 7. Wydarzenia z Zagłębia Miedziowego, z których jesteś dumna/y

Źródło: Badania własne.

Mimo wybiórczych odpowiedzi, w każdym typie szkoły, młodzież na 1. miejscu typuje odkrycie miedzi jako regionalne wydarzenie, które jest powodem do dumy. W ogólnej klasyfikacji to wydarzenie typowało 5,9% badanych. Na 2. miejscu znalazła się obrona Głogowa w 1109 r. ze wskazaniem 4,2%, mimo że w szkole branżo-

weż żaden uczeń nie wymienił tego wydarzenia. Na 3. miejscu młodzież szkół ponadgimnazjalnych sklasyfikowała powstanie KGHM (2,3%). Zaskakująco wysokie miejsce, jako wydarzenie godne dumy w Zagłębiu Miedziowym, zapewniło sobie wejście Zagłębia Lubin do Ekstraklasy (1,1%). Wydarzeniem godnym dumy jest nauczanie historii regionalnej: „odwołanie się do historii regionalnej i lokalnej rozbudza uczniowską ciekawość, ułatwia uczenie się historii [...] umacnia przywiązanie do miejsc rodzinnych [...] umożliwia konkretyzowanie pojęć historycznych”²⁸. W tej znikomej liczbie wskazań pociesza mnie fakt, że wydarzenie odkrycia miedzi znalazło się na 1. miejscu. Dokonując analizy tego i poprzedniego wydarzenia, należy być ostrożnym w wyciąganiu wniosków. Wynika to z faktu niskiego wskaźnika odpowiedzi.

Podsumowanie

Regionalna świadomość historyczna młodzieży jest problemem złożonym. Bezsprzecznym jest, że współcześnie realizujemy zagadnienie z historii regionalnej w dużej mierze w pozaszkolnych formach edukacji i często sięgamy do zastosowań dydaktycznych.

W moim artykule podjęłam próbę ukazania regionu w kontekście postaw młodzieży. Faktem jest, że do tej pory badania dotyczące świadomości historycznej młodzieży na terenie Zagłębia Miedziowego nigdy nie zostały przeprowadzone. W swoich badaniach ustaliłam stan świadomości historycznej młodzieży, rozważania nad pamięcią, źródłami wiedzy historycznej uczniów, zainteresowaniami historią ogólną i regionalną, wartościami i postawami młodych ludzi w regionie, który przez setki lat leżał w granicach państwa niemieckiego. Co prawda „dziś już nikt nikomu nie wymyśla od pyr, Rusków, hadzajów, scyzoryków czy kacapów. Rodzi się, chociaż z trudem, jedna tradycja

²⁸ A. Zielecki, *Regionalizm w poglądach dydaktyków i praktyce szkolnej w Polsce*, (w:) „Metodologiczne i dydaktyczne problemy historii regionalnej. Zbiór rozpraw i artykułów”, J. Półwiartek, A. Zielecki (red.), Rzeszów 1977, s. 155.

będąca mieszanką wszystkich obyczajów, tradycji i przesądów”²⁹. Do dzisiaj mówi się jednak o wykorzenieniu mieszkańców Zagłębia Miedziowego, bowiem po odkryciu miedzi do Lubina i okolic przyjeżdżali ludzie bardzo różni. W kopalniach Zagłębia Miedziowego pojawiły się osoby, które zostały odłączone od swojej kultury, tradycji, zapomnieli o swoim pochodzeniu i korzeniach.

Reasumując stwierdzam, że powodem do dumy dla młodych ludzi w Zagłębiu Miedziowym są wydarzenia gospodarcze, historyczne i sportowe. Z powyższego zestawienia wynika, że przy pytaniach otwartych młodzież nie czyni wysiłku, aby dać na nie odpowiedź.

Na bazie swoich doświadczeń w 1990 r. J. Rulka powiedział, że jego badania potwierdziły niski poziom wiedzy historycznej młodzieży. Poziom ten ulega dalszemu, powolnemu obniżaniu. W moich badaniach, na konkretnych przykładach, mogłam przyjrzeć się temu zjawisku 28 lat później. Podobnie jak prof. Rulka, doszłam do wniosku, że wiedza uczniów o Zagłębiu Miedziowym jest niewielka.

Dlatego kieruję wyniki swojej diagnozy do samorządowców, ludzi, którzy kreują politykę oświatową w naszych małych ojczyznach i mają realny wpływ na poprawę edukacji na każdym szczeblu i w każdym obszarze. Mówię tu także o poważaniu zawodu nauczyciela, szkole bezpiecznej, spokojnej, dofinansowanej, normalnej, bo taka szkoła potrzebna jest wszystkim.

Bo „Jaką mamy dziś szkołę, taką będziemy mieć elitę rządzącą w przyszłości” – powiedział Abraham Lincoln.

Podjęłam próbę ukazania regionu, w którym do tej pory badania dotyczące świadomości historycznej młodzieży nigdy nie zostały przeprowadzone. Pozwoliły one na wyciągnięcie wielu wniosków, a ich analiza ułatwiła sformułowanie rekomendacji o świadomości historycznej młodych ludzi w Zagłębiu Miedziowym.

Na przykładzie kanonu wybitnych postaci widać, jak ewaluuje historia. Współcześni młodzi „Zagłębiacy” niechętnie odpowiadają na pytania otwarte na temat postaci pozytywnych i negatywnych w historii Polski oraz historii regionalnej. Poziom odpowiedzi uczniowskich jest

²⁹ M. Ordyłowski, *Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców wsi dolnośląskiej*, (w:) „Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska”, J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold (red.), Wrocław 2006, s. 145.

niski. Pociuszający jest fakt, że młodzi ludzie potrafią wymienić najważniejszą osobę mającą wpływ na dzieje Zagłębia Miedziowego, czyli Jana Wyżykowskiego. Zaskoczyło mnie, że młodzież, głównie lubińska, nie zwróciła uwagi na bardzo ciekawą osobę, budowniczego LGO-M-u Bolesława Krupińskiego, tym bardziej, że w szkole im. Bolesława Krupińskiego przeprowadzono badania na liczbie 71 uczniów (dość napisać, że jego postać wymieniło troje ankietowanych).

Znaczące miejsce, wśród badanej młodzieży, miały postawy w odniesieniu do symboli narodowych i pojęć powszechnie używanych, takich jak patriotyzm, nacjonalizm, szowinizm i totalitaryzm, które w różny sposób są definiowane przez młodych ludzi. Wykazano, że są to pojęcia, które mają różne odcienie i nasilenie, a współczesna młodzież na swój sposób wyraża ich rozumienie. Mimo że nauczyciele stali na stanowisku, że uczniowie dobrze znają znaczenie tych pojęć, to wyniki przeprowadzonego badania mówiły same za siebie. Uważam, że w całej pracy to pytanie było najtrudniejsze.

Powyższe badania należy aktualizować, bo jak wcześniej wspomniałam, historia ewoluuje. Wierzę, że staną się one przyczynkiem do ich kontynuacji na terenie Zagłębia Miedziowego i innych regionów Polski, w odniesieniu do regionalnej świadomości historycznej dzieci ze szkół podstawowych, średnich, a nawet dorosłych. Mam nadzieję, że mądrość ludzi, którzy zarządzają szkołami, będzie tak wielka, że edukacja regionalna nie będzie tylko brakiem godzin z historii, ale wyrażeniem zrozumienia dla społecznych, pozaszkolnych działań nauczycieli historii.

Wnioski

- W kanonie najwybitniejszych postaci małej ojczyzny umieszczono Jana Wyżykowskiego i Bolesława Krupińskiego. Ten pierwszy przyniósł Polakom wolność, a drugi niezależność ekonomiczną LGOM-u.
- Wydarzenie, które nie może się powtórzyć to zbrodnia lubińska, o której niewiele pisze się w podręcznikach.

- Uczniowie mają problem z typowaniem postaci, które miały wpływ na dzieje Zagłębia Miedziowego. Jeszcze większy problem sprawia określenie, kim była dana postać i jakie pełniła funkcje. Analiza poglądów w zakresie dziejów regionu wykazała, że badani mają problem ze znajomością wydarzeń, które nie powinny mieć miejsca w regionie i nie mogą się powtórzyć oraz wydarzeń, które powodują dumę młodych ludzi.

Rekomendacje

W związku z przeprowadzonymi badaniami i ich wynikami zaleca się:

- Realizowanie różnych form edukacji pozaszkolnej: lekcji w muzeum, w miejscach pamięci lokalnej i narodowej, centrach naukowych, udział w rekonstrukcjach historycznych, wykładach, konferencjach, spotkaniach ze świadkami historii.
- Realizację programu własnego, powiązanego z realizacją tematów z historii lokalnej i regionalnej.
- Realizację postulatów historii regionalnej w różnych formach, położenie szczególnego nacisku na prawdę historyczną, dziedzictwo, tożsamość, świadomość historyczną w nawiązaniu do danej społeczności regionalnej, pamiętając o mniejszościach narodowych i etnicznych zamieszkujących małe ojczyzny.
- Włączenie edukacji regionalnej na zasadzie współpracy wyższych uczelni, doradców metodycznych i konsultantów, samorządu terytorialnego w realizacji projektów regionalnych.
- Wskazane jest przeprowadzenie ogólnopolskich badań tożsamościowych.

Powyższe badania należy aktualizować, ponieważ zmieniać się mogą poglądy i oceny młodego pokolenia wobec poszczególnych wydarzeń i postaci utożsamianych z Zagłębiem Miedziowym.

Kanon wydarzeń poparty został zdarzeniami z historii Zagłębia Miedziowego, które chciano, aby się powtórzyły i te, które nie powinny się nigdy zdarzyć. Po raz kolejny niski poziom wskazań przy pyta-

niu otwartym zaowocował brakiem wysiłku przy udzielaniu odpowiedzi. Niemniej udzielone odpowiedzi były konkretne, bowiem młodzież odczuwa dumę z odkrycia miedzi, obrony Głogowa w 1109 r. i powstania KGHM-u. Wydarzenia, które nie mogą powtórzyć się w historii małej ojczyzny to zbrodnia lubińska, pobyt Armii Czerwonej w Legnicy, najazd Mongołów na to miasto w 1241 r. oraz bitwa pod Głogowem w 1109 r. Badana młodzież odpowiadała zdawkowo i sztampowo jak w pytaniach otwartych, wykazała się brakiem wiedzy na temat historii regionu oraz brakiem umiejętności oceny wydarzeń lokalnych na tle historii kraju. Ubogie i proste odpowiedzi, bez jakiegokolwiek narracji, są problemem współczesnych młodych ludzi w Zagłębiu Miedziowym.

Znaczące miejsce wśród badanej młodzieży miały postawy w odniesieniu do symboli narodowych i pojęć powszechnie używanych, takich jak patriotyzm, nacjonalizm, szowinizm i totalitaryzm, które w różny sposób są definiowane przez młodych ludzi. Wykazano, że są to pojęcia, które mają różne odcienie i nasilenie, a współczesna młodzież na swój sposób wyraża ich rozumienie. Nauczyciele byli przekonani, że uczniowie dobrze znają znaczenie tych pojęć, jednak wyniki pokazały coś innego. Uważam, że w całej pracy to pytanie było najtrudniejsze.

W badaniach na terenie Zagłębia Miedziowego można wielokrotnie obserwować rolę historii nie tylko jako przedmiotu szkolnego, ale jako nauki, która kreuje zainteresowania i pełni ważną rolę. Przede wszystkim, jak twierdzą respondenci, uczy o przeszłości, utrwala pamięć o niej, uczy patriotyzmu i utrwala dumę narodową.

Bibliografia

- Czaplińska P., *Strategia budowania wizerunku osób znanych*, (w:) „Perswazyjne wykorzystanie wizerunku osób znanych”, A. Grzegorzczak (red.), Warszawa 2015.
- Gołębiowska A., *Problem polskich przełomów politycznych drugiej połowy XX wieku w świadomości historycznej młodzieży Śląska Opolskiego*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Adama Suchońskiego, Opole 2006.

- Lewandowska I., *Historyczna świadomość regionalna. Z badań nad młodzieżą licealną Warmii Mazur*, Olsztyn 2003.
- Mądrzycki T., *Psychologiczne prawidłowości kształtowania się postaw*, Warszawa 1977.
- Michalski Ł., *Świadomość historyczna uczniów szkół ponadpodstawowych w aglomeracji warszawskiej*, Warszawa 2015.
- Myszka L., *Autoidentyfikacje współczesnej młodzieży – przyczynek do dyskusji na temat: Młodzież, czyli kto?*, (w:) *Kultura – Społeczeństwo – Edukacja* nr 2 (4), Wrocław 2013.
- MSWiA, *Biało-czerwona*, Warszawa 2017.
- Malicki K., *Polacy i ich pamięć przeszłości. Studium socjologiczne pamięci zbiorowej na przykładzie regionu podkarpackiego*, Kraków 2012.
- Nowy słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 2003.
- Ordyłowski M., *Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców wsi dolnośląskiej*, (w:) „Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska”, J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold (red.), Wrocław 2006.
- Rulka J., *Przemiany świadomości historycznej młodzieży*, Bydgoszcz 1991.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz.U. 2009 nr 4 poz. 17.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół z dn. 27 sierpnia 2012.
- Zielecki A., *Regionalizm w poglądach dydaktyków i praktyce szkolnej w Polsce*, (w:) „Metodologiczne i dydaktyczne problemy historii regionalnej. Zbiór rozpraw i artykułów”, J. Półciwiatek, A. Zielecki (red.), Rzeszów 1977.
-

Biogram

Beata Józków – doktor, zainteresowania badawcze koncentrują się na świadomości historycznej współczesnej młodzieży na Dolnym Śląsku oraz tematyce Kresów Wschodnich. Praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Bogumiły Burdy: „Regionalna świadomość historyczna młodzieży szkół średnich w Zagłębiu Miedziowym”. Nauczyciel historii, doradca metodyczny, ekspert MEN ds. awansu zawodowego nauczycieli. Autorka repetytoriów do historii dla klas 4-6, 7-8 wyd. Greg oraz wielu publikacji. Odnaczona

Krzyżem Czynu Zbrojnego Polskiej Samoobrony na Kresach Wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej za popularyzowanie i utrwalanie pamięci o ludziach i ich czynach w walce o niepodległość Polski podczas II wojny światowej.
Twórca cyfrowy @mistrzhistorii.

Miłosz Czopek

Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID: 0000-0002-9070-0304

Emilia Wawrzyniak

Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID: 0000-0003-3477-535X

Diagnoza stylów kierowania ludźmi w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

Abstrakt. Zmiana postrzegania roli pracownika jest jednym z wyzwań dla administracji samorządowej. Kadra zarządzająca pracownikami urzędów jednostek administracji samorządowej powinna poszukiwać równowagi między progresywnymi oczekiwaniami innowacyjności i efektywności, a koniecznością zrozumienia potrzeb pracowników i wspierania ich. Styl kierowania jest jednym z kluczowych elementów determinujących sukces zarządcy i stopień integracji kierowanych zespołów. Opracowanie ukazuje wyniki badań dotyczących stosowanych przez kadrę zarządzającą samorządów lokalnych stylów kierowania. W przeprowadzonych badaniach style kierowania zdiagnozowane zostały przy pomocy testu Reddina, który pozwala na wyodrębnienie zarówno stylów mniej i bardziej efektywnych. W badaniu wzięła udział kadra zarządzająca 252 urzędów administracji lokalnej, co stanowi ponad 10% wszystkich gmin w Polsce. Respondenci reprezentowali urzędy rozlokowane na terenie całej Polski. Badania zostały przeprowadzone przy zapewnieniu respondentom pełnej anonimowości. Analiza zebranych danych empirycznych pozwoliła sformułować wiążące wnioski, m.in., że najczęściej stosowanym efektywnym stylem kierowania jest rozwojowiec, jednak pomimo dominacji tego stylu, ponad 45% kadry zarządzającej stosuje mniej efektywne style kierowania. Opracowanie może stanowić uzupełnienie luki w literaturze przedmiotu.

Słowa kluczowe: style kierowania, jednostka samorządu terytorialnego, zarządzanie ludźmi, efektywność zarządcza, efektywne kierowanie pracownikami

Diagnosis of people's leadership styles in local government units in Poland

Abstract. Changing the perception of the employee's role is one of the challenges for local government administration. Personnel managing employees of local government units should seek a balance between progressive expectations of innovation and efficiency and the need to understand the needs of employees and support them. Management style is one of the key elements determining management success and the degree of integration of managed teams. The study shows the results of research on the leadership styles used by local government executives. In the conducted research, leadership styles were diagnosed using the Reddin test which allows to distinguish both less and more effective styles. The study involved the management staff of 252 local administration offices, representing more than 10% of all municipalities in Poland. Respondents represented offices spread throughout Poland. The survey was conducted with full anonymity of the respondents. Analysis of the collected empirical data made it possible to formulate binding conclusions, including that the most commonly used effective management style is developmental, but despite the dominance of this style, more than 45% of executives use less effective management styles. The study may fill a gap in the literature.

Keywords: leadership styles, local government unit, people management, managerial effectiveness, effective leadership of employees

Wstęp

Metamorfoza systemowa w Polsce, zapoczątkowana w latach 80. minionego wieku, oprócz daleko idących zmian w sektorze biznesowym i wynikających z nich potrzeb poszukiwania i wdrażania działań, mających na celu doskonalenie poszczególnych aspektów zarządzania¹, ukazała konieczność zwiększenia efektywności zarządczej jednostek samorządu terytorialnego. Współczesne organizacje, w tym również administracja lokalna, działają w warunkach coraz bardziej dynamicznych zmian, które, w dodatkowy sposób, argumentują niezbędność poszukiwania i identyfikacji źródeł wzrostu efektywności zarzą-

¹ S. Krajewski, K. Osiecka, *Reforms in Poland – Opinions And Facts*, „Economic Journal”, 2018, Nr 13(3), s. 249.

dzania oraz wdrażania innowacji². W literaturze obszaru wskazywane są zasady dobrego zarządzania organizacjami publicznymi, do których zalicza się: przejrzystość, partycypację, rozliczalność, efektywność, koherencję oraz inkluzję społeczną i demokratyczne państwo³. Samorząd terytorialny konfrontowany jest obecnie m.in. ze zmieniającymi się oczekiwaniami społeczności lokalnych, restrykcjami budżetowymi oraz potrzebą planowania strategicznego. Dodatkowo obserwowane zmiany na rynku pracy, czy nowe pokolenia pracowników są źródłem dalszych wyzwań dla menedżera samorządowego. Musi on nie tylko dostrzegać te zmiany, ale i je rozumieć⁴. Zasygnalizowane uwarunkowania powodują, że umiejętność efektywnego zarządzania ludźmi można uznać za jedną z kluczowych kompetencji kadry kierowniczej. Równocześnie powinna ona dbać o dobro pracownika, jego godność, życie i zdrowie, co jest zbieżne z celem socjalizacji w prawie pracy⁵. W tym kontekście styl kierowania, stosowany przez kadrę jednostek samorządu terytorialnego, definiowany jako stosunkowo trwałe sposoby oddziaływania przełożonego na podwładnych, kształtuje relacje między tymi dwiema grupami⁶ i jest kluczowym elementem decydującym o efektywności zarządczej oraz sukcesie danej gminy. To on często determinuje tempo rozwoju lokalnych społeczności i jakość życia ich mieszkańców. W literaturze przedmiotu koncepcje stylów kierowania były i nadal są dyskutowane. W ostatniej dekadzie można odnaleźć liczne opracowania zarówno o charakterze teoretycznym⁷,

² M. Czopek (red.), *Zarządzanie i innowacyjność*, Poznań 2023, s. 7.

³ M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 77.

⁴ I. Żuchowski, *Style kierowania i relacje przełożony-podwładny w praktyce działalności przedsiębiorstw z subregionu ostrołęckiego i kierunki zmian w przyszłości*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2018, Nr 357, s. 21.

⁵ J. Żołyński, *Socjalizacja prawa pracy*, Poznań 2022, s. 113.

⁶ S. Sokołowska, *Organizacja i zarządzanie. Ujęcie teoretyczne*, Opole 2009, s. 200.

⁷ I. Oleaszewska-Porzycka, *Problematyka stylów zarządzania w kontekście funkcjonowania instytucji bibliotecznych, Definicje i klasyfikacje*, „Zarządzanie biblioteką”, nr 1 (7), 2015, s. 29-50; M. Czopek, A. Łukowicz, *W poszukiwaniu nowego przywództwa – koncepcja przywództwa transakcyjnego, transformacyjnego oraz charyzmatycznego*, „Zeszyty naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego,

jaki i empirycznym⁸. Prowadzona dyskusja wpisuje się w nowy paradygmat zarządzania ludźmi – podejście relacyjne, które postrzega ludzi jako integralny komponent w ekosystemie organizacyjnym. Kładzie ono nacisk m.in. na skuteczną rekrutację, onboarding, zatrzymywanie pracowników w organizacji, zarządzanie talentami⁹, czy efektywne kierowanie ludźmi. Ze względu na znaczenie, jakie ma realizacja założonych celów organizacji oraz na wagę mocnego i trwałego zaangażowania

Studia z Nauk Społecznych”, nr 12, 2019, s. 89-103; J. Niwicka, Z. Ciekanski, W. Załoga, *Pozycja menedżera w organizacji*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania”, Zeszyt nr 4 (październik – grudzień), 2018, s. 161-176; M. Czopek, B. Dereczenik, *Efektywne kierowanie personelem – wybrane koncepcje*, (w:) „Nauka, Badania i Doniesienia Naukowe, Nauki humanistyczne i społeczne”, część I, T. Wysoczański (red.), Świebodzice 2019, s. 100-111; A. Sulich, M. Rutkowska, *Zielony a turkusowy styl zarządzania*, „Zarządzanie Publiczne”, 2020, nr 1(49), s. 15-31; A. Negri, *Co jest dobrem? Autonomiczny i paternalistyczny styl zarządzania*, „Coaching Review”, nr 1/2014, s. 6-14.

⁸ B. Bajcar, J. Babiak, *Style kierowania polskich menedżerów – uwarunkowania organizacyjne*, „Zeszyty naukowe politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 79, nr kol. 1930, 2015, s. 21-41; A. Polecki, *Style kierowania jako element zarządzania zespołem w jednostkach instytucji publicznej na przykładzie wydziałów technologii Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego w Siedlcach”, nr 118, Seria: Administracja i Zarządzanie (45) 2018, s. 55-62; Z. Wyszowska, *Style kierowania a przejaw kultury organizacyjnej w przedsiębiorstwie*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 39 (3/2014), s. 282-293; D. Szwajca, *Identyfikacja stylów zarządzania w aspekcie kreowania reputacji przedsiębiorstwa jako pracodawcy*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 2 (26), 2014, s. 99-112; M. Olechowicz, *Style kierowania menedżerów na przykładzie firmy pożyczkowej Partner Pożyczki Sp. z o.o.*, „Zeszyty naukowe Politechniki Poznańskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie nr 62, 2014, s. 1-11; E. Podlewska, *Rekomendowane style zarządzania w warunkach ponowoczesności*, „Ekonomia i Zarządzanie Zeszyty Naukowe”, Państwowa Akademia Nauk Stosowanych, nr 1(1), 2016, s. 103-117; I. Żuchowski, *Style kierowania i relacje przełożony – podwładny w praktyce działalności przedsiębiorstw z subregionu ostrołęckiego i kierunki zmian w przyszłości*, „Studia ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Zarządzanie 15, nr 357, 2018, s. 20-35; A. Skowronek, *Autokratyczny styl zarządzania menedżera i zaufanie pracowników, Przedsiębiorstwa we współczesnej gospodarce – teoria i praktyka*, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, Tom 1, nr 34, 2022, s. 20-39.

⁹ M. Czopek (red.), *Zarządzanie kadrami i środowiskiem pracy*, Poznań 2024, s. 9.

zowania każdego pracownika, szczególnie ważne są style kierowania. W powyższym kontekście diagnoza stylów kierowania stosowanych przez kadry kierownicze jednostek samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie, gdyż ukazuje rodzaj relacji między decydentami struktur lokalnych a pracownikami urzędów samorządowych, wskazuje poziom efektywności zarządzania ludźmi i pozwala wyciągnąć wnioski dotyczące ewentualnej potrzeby ich modyfikacji.

Metodologiczne podstawy badań

Niniejsze rozważania oparto na własnych badaniach przeprowadzonych wśród kadry kierowniczej jednostek samorządu terytorialnego. Badania były prowadzone na terenie całego kraju. Za metodę badań przyjęto sondaż diagnostyczny w postaci techniki ankietowania elektronicznego. Za narzędzie badawcze posłużył kwestionariusz oceny stylu kierowania, oparty na koncepcji W.J. Reddina. Wzbogaca ona jedną z najbardziej znanych koncepcji stylów kierowania stworzonych przez amerykańskiego socjologa R. Likerta, tzw. „siatkę kierowniczą” (orientacja na zadania, orientacja na ludzi) o dodatkową zmienną – efektywność kierowania. Liczni badacze obszaru podkreślają, że wspomniany model, w przeciwieństwie do dwuwymiarowego modelu zarządzania oraz współcześnie dyskutowanych modeli, podkreślających znaczenie charyzmy przełożonego, posiada wiele zastosowań praktycznych¹⁰. Do kadry kierowniczej zwrócono się o wypełnienie elektronicznego kwestionariusza ankiety. Zawierał on 56 par stwierdzeń. Respondenci zakreślali w każdej parze stwierdzenie, które najlepiej charakteryzuje ich rzeczywiste postępowanie na pełnionym stanowisku. Dokonana samoocena pozwoliła przyporządkować każdemu badanemu jeden z ośmiu dominujących stylów kierowania, wskazanych przez W.J. Reddina i określić, czy należy on do stylów bardziej efektywnych (biurokrata, życzliwy autokrata, rozwojowiec, administrator), czy mniej efektywnych (dezerter, autokrata, misjonarz,

¹⁰ M. Drzewiecka, *Percepcja stylu kierowania przełożonego a zadowolenie z pracy wśród pracowników call center*, „Psychologia Jakości Życia”, tom 9, nr 1, s. 83-84.

kompromista). Badania miały charakter ogólnopolski i realizowane były na przełomie 2023 i 2024 roku. Respondentami była kadra kierownicza 252 urzędów jednostek samorządu terytorialnego (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie), co stanowi ponad 10% wszystkich gmin w Polsce. Respondenci reprezentowali urzędy zlokalizowane na terenie wszystkich województw (szczegółowy rozkład ukazuje tabela 1). W każdym urzędzie badaniu poddano jedną osobę piastującą kluczowe stanowisko (kierownik jednostki, zastępca kierownika jednostki, sekretarz, naczelnik, dyrektor). W badaniach zapewniono respondentom anonimowość.

Tabela 1. Podział respondentów ze względu na województwo

Nazwa województwa	Liczba respondentów z danego województwa	Procent respondentów z danego województwa w ogólnej grupie badanych
dolnośląskie	18	7,1%
kujawsko-pomorskie	20	7,9%
lubelskie	18	7,1%
lubuskie	18	7,1%
łódzkie	17	6,7%
małopolskie	18	7,1%
mazowieckie	21	8,3%
opolskie	13	5,2%
podkarpackie	16	6,4%
podlaskie	13	5,2%
pomorskie	11	4,4%
śląskie	10	4%
świętokrzyskie	15	6%
warmińsko-mazurskie	12	4,8%
wielkopolskie	18	7,1%
zachodniopomorskie	14	5,6%

Źródło: Wyniki badań własnych

Kadra kierownicza, biorąca udział w badaniu, kieruje pracownikami w różnych rodzajach gmin (szczegółowy rozkład ukazuje tabela 2). Najliczniejszą grupę stanowiła kadra kierownicza zarządzająca pracownikami w urzędach gmin wiejskich. Na kolejnych miejscach uplasowała się kadra z gmin miejsko-wiejskich i miejskich. Klasyfikacja udziału w badaniu jest zgodna z ilościowym podziałem administracyjnym ze względu na rodzaje gmin.

Tabela 2. Podział respondentów ze względu na rodzaj gminy

Rodzaj gminy	Liczba respondentów zarządzających pracownikami w poszczególnych rodzajach gmin (N=252)	Procent respondentów z danego rodzaju gminy w ogólnej grupie badanych
gmina wiejska	128	50,8%
gmina miejsko-wiejska	94	37,3%
gmina miejska	30	11,9%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Respondenci, ze względu na rodzaj gminy i liczbę mieszkańców zamieszkujących daną jednostkę samorządu terytorialnego, zarządzają pracownikami urzędów różniących się stanami osobowymi (szczegółowy rozkład ukazuje tabela 3). Najliczniej w badaniu reprezentowani byli respondenci zarządzający ludźmi w urzędach liczących od 31 do 60 pracowników, co nie powinno dziwić, zważywszy, że urzędy, zatrudniające wskazaną liczbę pracowników, występują w polskich strukturach administracyjnych najczęściej.

Tabela 3. Podział respondentów ze względu na liczbę pracowników w jednostce samorządu terytorialnego

Liczba pracowników zatrudnionych w urzędzie	Liczba respondentów zarządzających pracownikami w poszczególnych wielkościach urzędów (N=252)	Procent respondentów z danej wielkości urzędu w ogólnej grupie badanych
do 30	72	28,6%
od 31 do 60	122	48,4%
od 61 do 90	33	13%
od 91 do 120	15	6%
od 121 do 150	6	2,4%
od 151 do 199	3	1,2%
powyżej 200	1	0,4%

Źródło: Wyniki badań własnych.

Przeprowadzone badania pozwoliły na podział respondentów ze względu na płeć. Kobiety zarządzające ludźmi w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego stanowiły 65% ogółu badanych. Analizując jednak szczegółowo otrzymany rozkład w poszczególnych rodzajach

gmin okazuje się, że w gminach miejskich mężczyźni stanowili większość (55%). W pozostałych rodzajach gmin stwierdzona została dominacja kobiet (gminy miejsko-wiejskie 69,1%, gminy wiejskie 62,5%).

Celem badań było zdiagnozowanie stylów kierowania stosowanych przez kadrę zarządzającą w jednostkach samorządu terytorialnego. Badanie ograniczyło się do kadry trzech rodzajów jednostek w podziale administracyjnym Polski: gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie. W celu pogłębienia problemu badawczego sformułowano następujące problemy szczegółowe:

1. Jaki jest dominujący styl kierowania stosowany przez kadrę zarządzającą pracownikami urzędów samorządowych?
2. Czy kadra kierownicza jednostek samorządu terytorialnego stosuje częściej style mniej czy bardziej efektywne?
3. Czy rozkład stosowanych stylów kierowania w administracji samorządowej w Polsce jest równomierny, czy też istnieją różnice geograficzne?
4. Czy istnieją różnice, w przyzmacie efektywności, w stosowanych stylach kierowania w poszczególnych rodzajach gmin?

Postawiono dwie zasadnicze hipotezy badawcze:

- a) ponieważ kadra zarządzająca w jednostkach samorządu lokalnego świadoma jest, że dobre rezultaty osiąga się w ramach efektywnej współpracy i dobrego klimatu wewnątrz kierowanego zespołu, rzadko stosuje autokratyczny styl kierowania;
- b) pomimo kluczowego znaczenia stylu kierowania pracownikami na rozwój poszczególnych samorządów lokalnych, około 30% kadry kierowniczej w jednostkach administracji samorządowej stosuje mniej efektywne style kierowania.

Hipotezy zostały sformułowane na podstawie badań przeprowadzonych przez J. Hrynkiewicza¹¹ oraz Z. Wyszkovską¹².

¹¹ J.T. Hrynkiewicz, K. Olejniczak, Ł. Widła-Domardzka, *Style kierowania w centralnej administracji publicznej na tle stylów kierowania w wybranych środowiskach organizacyjnych*, „Przegląd Organizacji”, 2011, Nr 12 (863), s. 31-35.

¹² Z. Wyszkovska, *Style kierowania a przejaw kultury organizacyjnej w przedsiębiorstwie*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 39 (3/2014), s. 282-293.

Wyniki badań

Analiza wypełnionych ankiet pozwoliła na zdiagnozowanie stosowanych stylów kierowania przez kadre zarządzającą urzędami samorządowymi zlokalizowanymi na terenie Polski (szczegółowy rozkład ukazuje tabela 4).

Tabela 4. Style kierowania stosowane przez kadre w podziale na województwa

województwo/ styl kierowania	administrator	kompromista	życzliwy autokrata	autokrata	rozwojowiec	misjonarz	biurokrata	dezerter	razem
dolnośląskie	1	2	2	3	2	5	2	1	18
kujawsko-pomorskie	2	1	0	3	7	3	1	3	20
lubelskie	0	2	2	3	4	1	3	3	18
lubuskie	4	1	2	2	5	1	2	1	18
łódzkie	1	0	2	3	5	1	5	0	17
małopolskie	2	1	0	1	3	5	4	2	18
mazowieckie	1	0	2	2	7	1	3	5	21
opolskie	1	0	0	2	1	3	4	2	13
podkarpackie	2	0	0	3	6	2	1	2	16
podlaskie	2	0	1	2	4	1	1	2	13
pomorskie	2	1	1	1	3	1	0	2	11
śląskie	1	1	2	0	4	2	0	0	10
świętokrzyskie	0	1	0	3	2	4	2	3	15
warmińsko-mazurskie	2	0	0	1	4	2	1	2	11
wielkopolskie	3	1	1	0	2	1	2	8	18
zachodniopomorskie	0	0	0	1	3	3	5	2	14
razem	24	11	15	30	62	36	36	38	252

Źródło: Wyniki badań własnych.

Pierwszy problem szczegółowy dotyczył identyfikacji dominującego stylu kierowania stosowanego przez kadre kierowniczą jednostek samorządu terytorialnego. Najliczniejszą grupę respondentów można zakwalifikować do grupy rozwojowców (24,6% badanych). Rozwojowiec postrzegany jest jako człowiek ufny, który często deleguje uprawnienia na swoich podwładnych i dba o ich rozwój. Powyższe postępowanie jest źródłem jego sukcesów, tym większych, im silniejsza jest integracja zarządzanego zespołu (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 1). Na kolejnym miejscu (15% respondentów) uplasował się styl dezertera, który jako zarządzający „ucieka od” kierowania. Charakterystyczne dla tego stylu jest to, że osoba decyzyjna nie rozwiązuje problemów, które powinna rozwiązać, ewentualnie przekazuje je do rozwiązania innym. Dezertera otoczenie ocenia jako kierownika niezaangażowanego w pracę. Analiza wyników badań pozwoliła stwierdzić, że respondenci najrzadziej stosują styl życzliwego autokraty (6%) oraz kompromisty (4,4%). Życzliwy autokrata to kierownik, który stara się realizować zadania nie zrażając przy tym do siebie pracowników. Traktuje ich co prawda instrumentalnie, jednak w miarę im ufa i pozwala na samo-

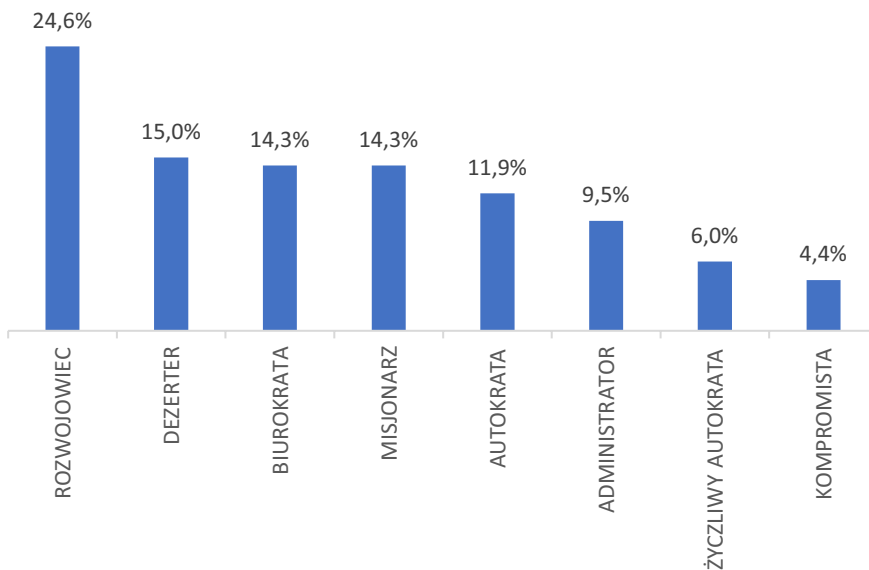


Diagram 1. Procentowy podział stosowanych przez respondentów stylów kierowania

Źródło: Wyniki badań własnych.

dzielne działanie. Taka postawa umożliwia osiągnięcie dobrych wyników, nawet przy ambitnych celach. Z kolei kompromista to kierownik bardzo podatny na wpływ otoczenia, zgadzający się ze wszystkimi i we wszelkich kwestiach. Rozwiązuje problemy bieżące, zupełnie pomijając te o długim horyzoncie czasu.

Analiza wyników badań pozwoliła na zdiagnozowanie najczęściej stosowanych stylów kierowania w podziale na płeć (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 2). Styl rozwojowca stosowany jest równie często przez kobiety, jak i przez mężczyzn na kierowniczych stanowiskach w administracji samorządowej. Podobna sytuacja została zdiagnozowana w przypadku dezertera, jednak ze wskazaniem, że mężczyźni częściej przyjmują powyższą postawę. Największa różnica występuje w częstotliwości stosowania stylu misjonarza. Kierownik stosujący ten styl stara się zapewnić jak najlepsze stosunki międzyludzkie, jednak przez podwładnych postrzegany jest jako miły człowiek, jednak nieskuteczny, nieposiadający umiejętności wyznaczania zadań i egzekwowania ich wykonania. Analiza wyników badań ukazała, że ponad 21% mężczyzn zajmujących kierownicze stanowiska w administracji samorządowej stosuje ten styl kierowania. Kobiety wybierają go zdecydowanie rzadziej (ok. 10% respondentek). Duże różnice zdiagnozowane zostały także w stosowaniu stylu biurokraty (ponad 17% respondentek i zaledwie 8% respondentów). Biurokrata to osoba przywiązująca wagę do formalnych procedur i kontroli podległych pracowników. Przez personel oceniana jest jako skrupulatna i sumienna. Ten styl kierowania może przynosić niezłe wyniki działania. W pozostałych stylach kierowania nie zdiagnozowano diametralnych różnic w częstości stosowania. Na uwagę zasługuje fakt, że ponad 12% respondentek i 11% respondentów stosuje styl autokratyczny, zaliczany podobnie jak dezerterski, misjonarski i kompromista do stylów mniej efektywnych. Autokrata dąży za wszelką cenę do wykonania zadania. Podwładni oceniają go jako człowieka niemającego do nich zaufania, apodyktycznego i nieżyczliwego. Stosując ten styl kierowania trudno jest uzyskać dobre wyniki, nie wspominając już o klimacie wewnątrz kierowanego zespołu.

Dalszy problem szczegółowy dotyczył kwestii, czy kadra kierownicza jednostek samorządu terytorialnego stosuje częściej style mniej czy

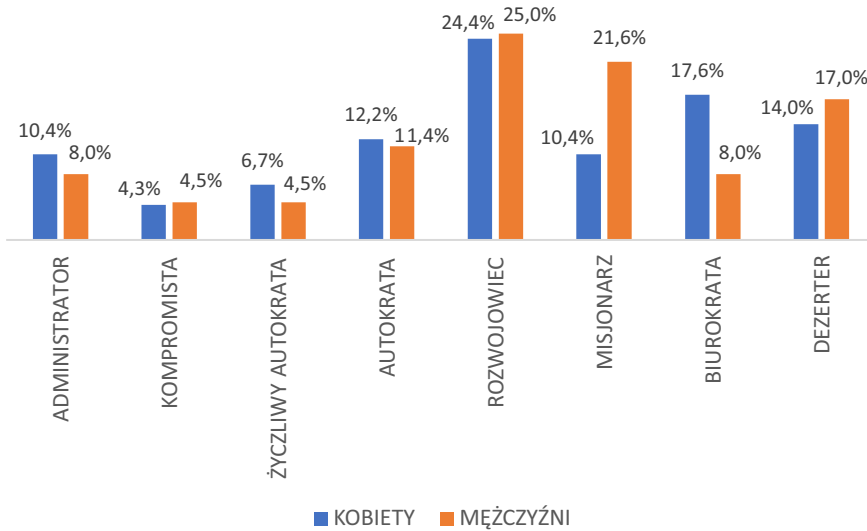


Diagram 2. Procentowy podział stosowanych przez respondentów stylów kierowania w podziale na płeć

Źródło: Wyniki badań własnych.

bardziej efektywne. Z zagregowanych danych wynika, że respondenci stosują częściej style bardziej efektywne (54,40% badanych). Wskazany procent oznacza jednak, że ponad 45% kadry kierowniczej biorącej udział w badaniu stosuje style mniej efektywne (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 3). Wśród stylów bardziej efektywnych najczęściej wykorzystywany jest styl rozwojowca. Na drugim biegunie zidentyfikowano styl dezertera.

Analiza danych procentowych pozwoliła na ukazanie stopnia wykorzystywanych stylów mniej i bardziej efektywnych w poszczególnych województwach (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 4). Dane wskazują, że respondenci z województwa łódzkiego najczęściej stosują style bardziej efektywne. W przeciwieństwie do nich, kadra zarządzająca pracownikami urzędów zlokalizowanych na terenie województwa świętokrzyskiego w zdecydowanej większości stosuje style mniej efektywne. W województwie lubelskim czy kujowsko-pomorskim stosowane są style mniej i bardziej efektywne z tym samym natężeniem (taką sytuację określono jako styl mieszany).

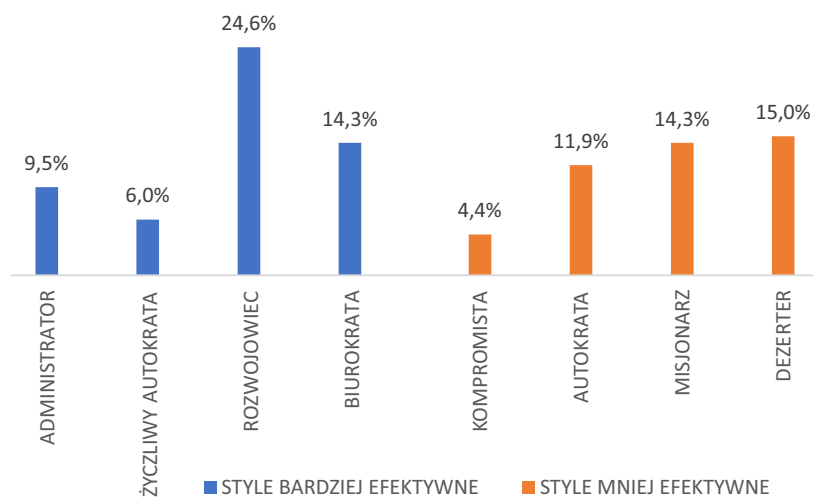


Diagram 3. Procentowy podział stosowanych przez respondentów stylów kierowania w podziale na style mniej i bardziej efektywne

Źródło: Wyniki badań własnych.

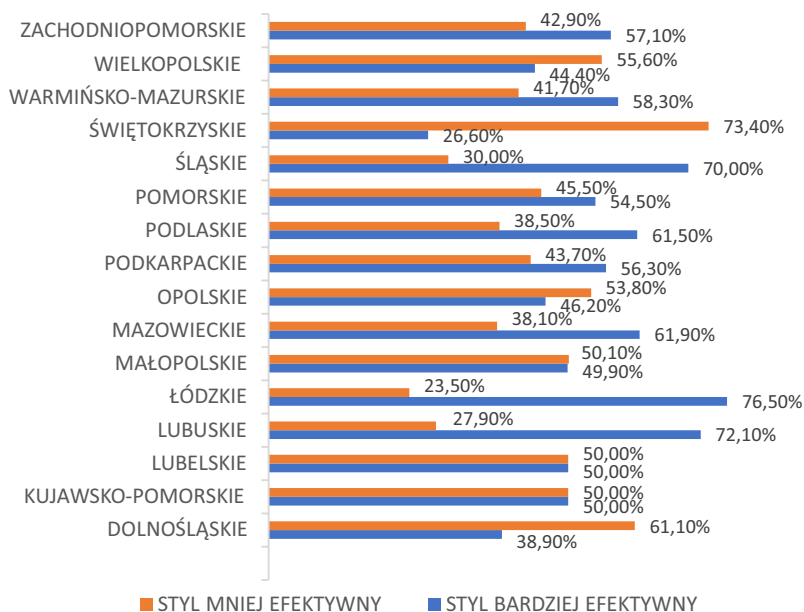


Diagram 4. Procentowy podział stosowanych przez respondentów stylów kierowania w podziale na style mniej i bardziej efektywne w poszczególnych województwach

Źródło: Wyniki badań własnych.

Analiza danych liczbowych, dotycząca częstotliwości wykorzystywania stylów bardziej i mniej efektywnych przez kadrę zarządzającą jednostek samorządu terytorialnego, pozwoliła na wizualizację dominacji ich natężenia w podziale na poszczególne województwa (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 5).

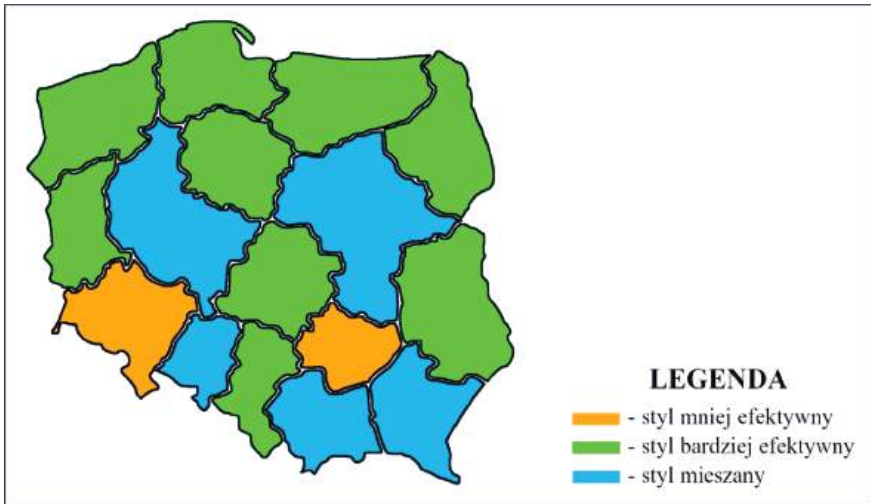


Diagram 5. Dominacja stosowanych stylów kierowania w poszczególnych województwach Polski w przymacie efektywności

Źródło: Wyniki badań własnych.

Kolejny problem badawczy polegał na zdiagnozowaniu równomierności geograficznej ewentualnie jej braku w rozkładzie stosowanych stylów kierowania w administracji samorządowej. Analiza danych pozwoliła ustalić istotne zróżnicowanie geograficzne stosowanych stylów kierowania (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 6). Dla przykładu, województwa wschodnie i północno-wschodnie zdominowane są przez kadrę zarządzającą, stosującą styl rozwojowca. W urzędach zlokalizowanych na ścianie zachodniej kadra urzędów najczęściej stosuje styl biurokraty, administratora, misjonarza, autokraty i rozwojowca. W województwie wielkopolskim dominuje styl dezertera.

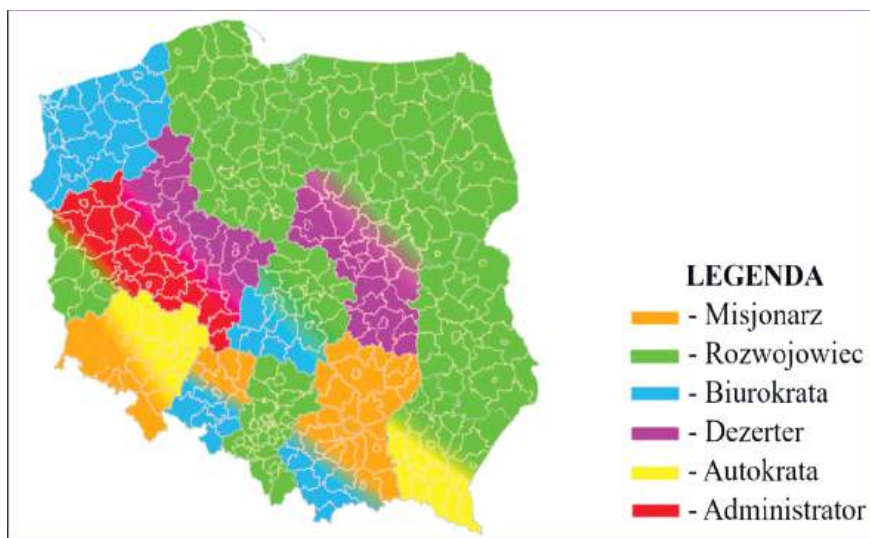


Diagram 6. Dominujące style kierowania w poszczególnych województwach w Polsce

Źródło: Wyniki badań własnych.

Ostatnim aspektem badawczym była próba ustalenia ewentualnych różnic, w przyzmacie efektywności, w stosowanych stylach kierowania w poszczególnych rodzajach gmin. W tym celu respondenci, przy pomocy metryczki, zostali przyporządkowani do jednego z trzech rodzajów gmin, które zostały wybrane w fazie konstruowania założeń badawczych. Następnie stosowany przez respondentów styl kierowania został przyporządkowany do stylów mniej lub bardziej efektywnych, a poszczególni badani podzieleni zostali na 16 grup, reprezentujących województwa Polski. Dane statystyczne przedstawione zostały w wersji graficznej. Dla przykładu, w gminach miejskich w 5 województwach stwierdzono dominację stylów mniej efektywnych (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 7). W trzech województwach niemożliwe było przeprowadzenie diagnozy w tej kategorii, gdyż kadra kierownicza zarządzająca pracownikami z gmin miejskich nie wzięła udziału w badaniu.

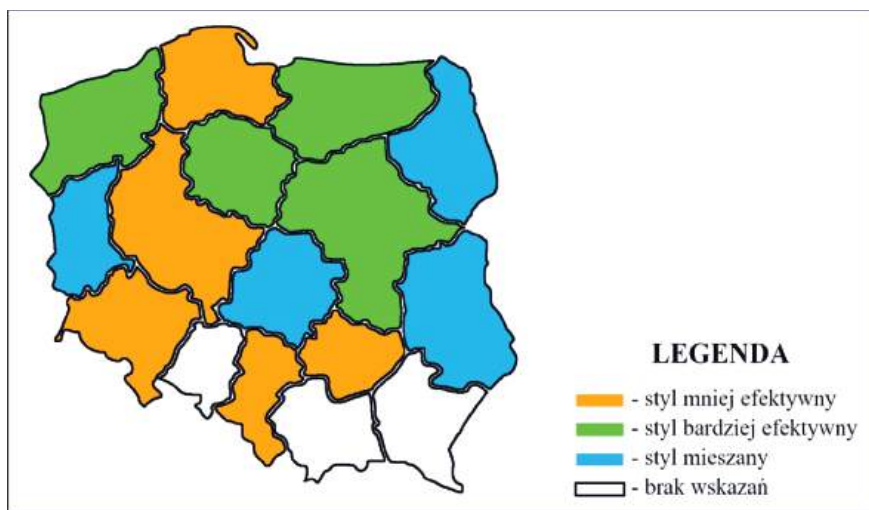


Diagram 7. Stosowane style kierowania w gminach miejskich w pryzmacie efektywności

Źródło: Wyniki badań własnych.

W przeciwieństwie do respondentów reprezentujących gminy miejskie, kadra kierownicza zarządzająca pracownikami urzędów gmin miejsko-wiejskich w większości stosuje style bardziej efektywne. Dominację tej grupy stylów zdiagnozowano w 9 województwach (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 8). W województwach położonych na zachodnio-południowej rubieży Polski równie często stosuje się style mniej i bardziej efektywne (styl mieszany), z wyłączeniem województwa dolnośląskiego, gdzie kadra kierownicza gmin miejsko-wiejskich stosuje częściej style mniej efektywne. Również w urzędach województwa lubelskiego, świętokrzyskiego i małopolskiego, wśród zarządzających kadrami dominują style mniej efektywne.

Analiza stylów kierowania, stosowanych przez kadre gmin wiejskich, pozwoliła stwierdzić, że w 8 województwach (szczegółowy rozkład ukazuje diagram 9) równie często występują style mniej i bardziej efektywne (styl mieszany). Szczegółowa analiza ukazała, że w tych województwach kadra najczęściej stosuje dwa skrajne style: rozwojowca i dezertera. Wpływ na to może mieć wielkość jednostek. W 43% z nich liczba pracowników nie przekracza 30.

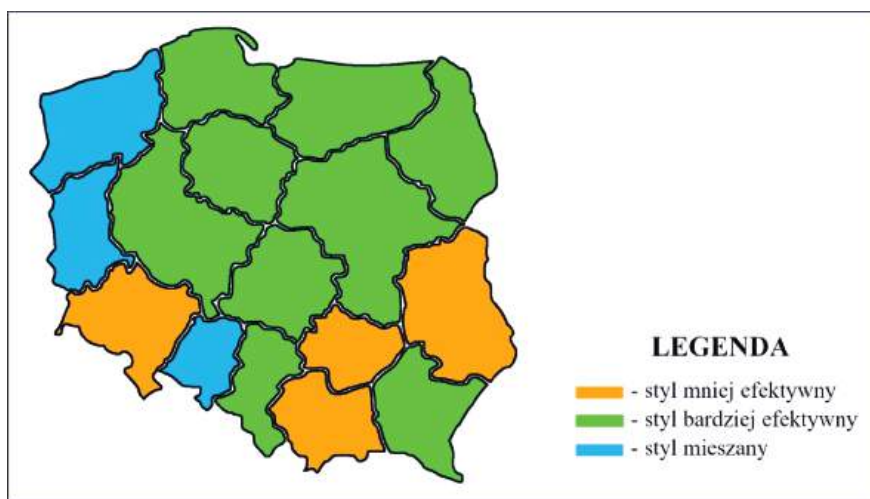


Diagram 8. Stosowane style kierowania w gminach miejsko-wiejskich w pryzmacie efektywności

Źródło: Wyniki badań własnych.

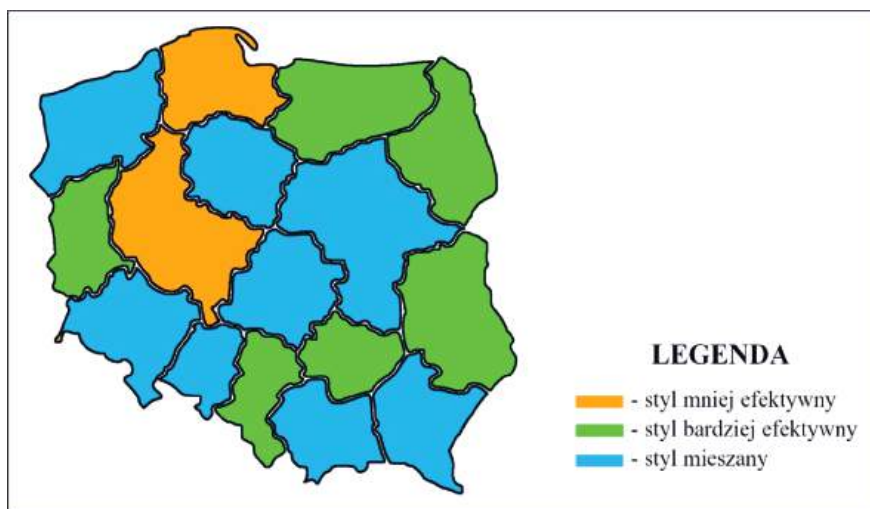


Diagram 9. Stosowane style kierowania w gminach wiejskich w pryzmacie efektywności

Źródło: Wyniki badań własnych.

Z analizy uzyskanych odpowiedzi respondentów, którzy przyporządkowani zostali do gmin wiejskich, w dalszej kolejności wynika, że w 6 województwach dominują style bardziej efektywne. W kolejnych dwóch (pomorskie i wielkopolskie) bardziej i mniej efektywne style kierowania wykorzystywane są równie często.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pokazała zróżnicowanie w stosowanych przez kadrę zarządzającą pracownikami urzędów gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich stylów kierowania. Nie potwierdziła się pierwsza przyjęta hipoteza, iż kadra zarządzająca w jednostkach samorządu lokalnego świadoma jest, że dobre rezultaty osiąga się w ramach efektywnej współpracy i dobrego klimatu wewnątrz kierowanego zespołu, rzadko stosuje autokratyczny styl kierowania. Badania ukazały, że prawie 12% kierowników zarządza podległymi zespołami w sposób autokratyczny. Styl autokratyczny zdiagnozowany został w piątce najczęściej stosowanych stylów. Częściej wykorzystywane są style: rozwojowiec (24,6% respondentów), dezterter (15,0%) i *ex aequo* biurokrata i misjonarz (po 14,3%). Można zatem wnioskować, że ta część zarządzających, z racji pełnionego stanowiska lub wewnętrznych przekonań, traktuje pracowników instrumentalnie i buduje duży dystans między sobą a zarządzanym zespołem.

Druga hipoteza, iż pomimo kluczowego znaczenia stylu kierowania pracownikami na rozwój poszczególnych samorządów lokalnych około 30% kadry kierowniczej w jednostkach administracji samorządowej stosuje mniej efektywne style kierowania, nie uzyskała potwierdzenia w przeprowadzonych badaniach. Analiza wyników ukazała, że ponad 45% zarządzających stosuje mniej efektywne style kierowania. Style z tej kategorii stosowane są z różną intensywnością: dezterter (15,0% respondentów), misjonarz (14,3%), autokrata (11,9%) i kompromista (4,4%). Po analizie odpowiedzi respondentów można wnioskować, że nadal wielu zarządzających kadrami w urzędach administracji lokalnej nie dostrzega znaczenia efektywnego kierowania zespołami pracowni-

ków na rozwój gminy. Może to wynikać z dużej losowości posiadanego wykształcenia i doświadczenia zawodowego osób wybieranych w bezpośrednich wyborach oraz ich późniejszych decyzji związanych z obsadą dalszych kluczowych stanowisk.

W skali całego kraju respondenci najczęściej stosują styl rozwojowca lub dezertera. Przeprowadzone badania pozwoliły ustalić różnice geograficzne w stosowanych stylach. Wschodnie i północne województwa zdominowane są przez styl rozwojowca. W jednostkach samorządu terytorialnego, zlokalizowanych w zachodniej części Polski, z nielicznymi wyjątkami dominują takie style kierowania jak: dezerter, biurokrata, misjonarz, autokrata i administrator. Analiza danych pozwoliła ustalić również różnice w stosowanych stylach zarządzania w podziale na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Najwięcej przykładów na efektywne style kierowania zdiagnozowanych zostało w gminach miejsko-wiejskich. Najrzadziej wykorzystywane są one przez zarządzających w gminach miejskich. Na podstawie otrzymanych wyników można wnioskować, że decydenci i kadra zarządzająca w gminach miejsko-wiejskich najliczniej dostrzegają fundamentalne znaczenie pracowników i efektywnego nimi zarządzania w rozwoju gminy. Z jednej strony może to wynikać ze stosunkowo słabszego nateżenia dyktatu politycznego w obsadzaniu kierowniczych stanowisk, w porównaniu z gminami miejskimi, a z drugiej z równie dużej świadomości zadań własnych gminy i oczekiwań rozwojowych mieszkańców średniej wielkości gmin, co dużych społeczności. Doprecyzowanie tych kwestii wymaga dalszych badań. Ukazany stan faktyczny pozwala na sformułowanie kolejnego wniosku. Podnoszenie wiedzy, kompetencji i umiejętności zarządczych wśród kadry kierującej zespołami pracowników w urzędach administracji samorządowej pozwoli na podniesienie efektywności zarządzania i tym samym przyspieszy tempo rozwoju samorządowej Polski.

Bibliografia

- Bajcar B., Babiak J., *Style kierowania polskich menedżerów – uwarunkowania organizacyjne*, „Zeszyty naukowe politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 79, nr kol. 1930, 2015.
- Czopek M., Dereczenik B., *Efektywne kierowanie personelem – wybrane koncepcje*, (w:) „Nauka, badania i doniesienia naukowe, Nauki humanistyczne i społeczne”, część I, T. Wysoczański (red.), Świebodzice 2019.
- Czopek M., Łukowicz A., *W poszukiwaniu nowego przywództwa – koncepcja przywództwa transakcyjnego, transformacyjnego oraz charyzmatycznego*, „Zeszyty naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego, Studia z Nauk Społecznych”, nr 12, 2019.
- Czopek M. (red.), *Zarządzanie i innowacyjność*, Poznań 2023.
- Czopek M. (red.), *Zarządzanie kadrami i środowiskiem pracy*, Poznań 2024.
- Drzewiecka M., *Percepcja stylu kierowania przełożonego a zadowolenie z pracy wśród pracowników call center*, „Psychologia Jakości Życia”, tom 9, nr 1.
- Krajewski S., Osiecka K., *Reforms in Poland – Opinions And Facts*, „Olsztyn Economic Journal”, Nr 13(3), 2018.
- Negri A., *Co jest dobrem? Autonomiczny i paternalistyczny styl zarządzania*, „Coaching Review”, nr 1/2014.
- Hrynkiewicz J.T., Olejniczak K., Widła-Domardzka Ł., *Style kierowania w centralnej administracji publicznej na tle stylów kierowania w wybranych środowiskach organizacyjnych*, „Przegląd Organizacji”, Nr 12 (863), 2011.
- Nowicka J., Ciekankowski Z., Załoga W., *Pozycja menedżera w organizacji*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania”, 2018, Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, Zeszyt nr 4 (październik – grudzień), s. 161-176.
- Olechowicz M., *Style kierowania menedżerów na przykładzie firmy pożyczkowej Partner Pożyczki Sp. z o.o.*, „Zeszyty naukowe Politechniki Poznańskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie nr 62, 2014.
- Podlewska E., *Rekomendowane style zarządzania w warunkach ponowoczesności*, „Ekonomia i Zarządzanie”, Zeszyty Naukowe, Państwowa Akademia Nauk Stosowanych, nr 1(1),2016.
- Polecki A., *Style kierowania jako element zarządzania zespołem w jednostkach instytucji publicznej na przykładzie wydziałów technologii Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego w Siedlcach”, nr 118, Seria: Administracja i Zarządzanie (45) 2018.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.

- Skowronek A., *Autokratyczny styl zarządzania menedżera i zaufanie pracowników*, „Przedsiębiorstwa we współczesnej gospodarce – teoria i praktyka”, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, Tom 1, nr 34, 2022, s. 20-39.
- Sokołowska S., *Organizacja i zarządzanie. Ujęcie teoretyczne*, Opole 2009.
- Sulich A., Rutkowska M., *Zielony a turkusowy styl zarządzania*, „Zarządzanie Publiczne”, 2020, nr 1(49).
- Szwajca D., *Identyfikacja stylów zarządzania w aspekcie kreowania reputacji przedsiębiorstwa jako pracodawcy*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 2 (26), 2014.
- Wyszkowska Z., *Style kierowania a przejaw kultury organizacyjnej w przedsiębiorstwie*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 39 (3/2014).
- Żołyński J., *Socjalizacja prawa pracy*, Poznań 2022.
- Żuchowski I., *Style kierowania i relacje przełożony-podwładny w praktyce działalności przedsiębiorstw z subregionu ostrołęckiego i kierunki zmian w przyszłości*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 357, 2018.

Biogramy

Miłosz Czopek – profesor Uczelni Jana Wyżykowskiego, doktor nauk ekonomicznych w obszarze nauk o zarządzaniu. Praktyk zarządzania. Prace badawcze prowadzi w obszarze zarządzania przedsiębiorstwem i jednostką samorządu terytorialnego. Autor licznych publikacji dotyczących m.in. aspektów zarządzania ludźmi, zarządzania organizacjami, marketingu oraz zagadnień związanych z lokalnym rozwojem społeczno-gospodarczym. Członek Karkonoskiego Towarzystwa Naukowego.

Emilia Wawrzyniak – studentka II roku studiów I stopnia Administracji samorządowej na Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach. Zastępca przewodniczącego Koła Naukowego Promocji i Marketingu „ProMa”. Prowadzi prace badawcze dotyczące administracji i zarządzania. Laureatka ogólnopolskich, studenckich konferencji naukowych.

Izabella Ewa Cech

Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID: 0000-0001-8210-1507

Iga Gierasimczyk

Polkowicka Dolina Recyklingu
ORCID: 0009-0003-6322-2938

Robert Drobina

Volkswagen Motor Polska w Polkowicach
ORCID: 0009-0007-2448-5662

Mobilność mieszkańców na obszarze Głogowsko-Legnickiego Zagłębia Miedziowego – wyniki badań

Abstrakt. Opracowana przez Rząd Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030¹ ma na celu usprawnienie mobilności mieszkańców, rozbudowanie dobrze prosperujących sieci dróg wraz z ochroną środowiska i z ograniczeniem emisji CO₂. Osiągnięcie tego celu jest możliwe, jeżeli stworzony zostanie odpowiedni system zarządzania publiczną komunikacją transportową. Opracowanie ukazuje własne wyniki badań w zakresie oceny mobilności mieszkańców dawnego Głogowsko-Legnickiego Obszaru Miedziowego, zaliczanego do jednego z najprężniej rozwiniętych regionów przemysłowych w związku z działającym na tym terenie konglomeratem KGHM Polska Miedź S.A. Badania zostały przeprowadzone w okresie od 24 kwietnia do 10 maja 2024 roku i wzięło w nim udział 450 respondentów. Dokonana analiza wykazała, że mieszkańcy regionu LGOM czują się wykluczeni komunikacyjnie oraz chcieliby poprawy komunikacji w regionie.

Słowa kluczowe: zrównoważony transport publiczny, komunikacja, mobilność mieszkańców, ochrona środowiska, wykluczenie komunikacyjnie, LGOM

¹ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030 przyjęta uchwałą nr 105/2009 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r., publikacja w „Monitorze Polskim” w dniu 6 listopada 2019 r. (M.P. poz. 1054).

Mobility of inhabitants in the area of a given Glogowska-Legnicks Copper Area – results of research

Abstract. The Sustainable Transport Development Strategy 2030 developed by the Government aims to improve the mobility of residents, develop prosperous road networks, protect the environment and reduce CO2 emissions. This can be achieved if an appropriate system for managing public transport is put in place. The study presents its own results of studies regarding the assessment of the mobility of residents of the former Głogów-Legnica Copper Area, which is one of the most developed industrial regions in connection with the KGHM Polska Miedź S.A. conglomerate operating there. The study was conducted between 24 April 2024 and 10 May 2024 and was attended by 450 respondents. The analysis showed that residents of the LGOM region feel excluded from communication and would like to improve communication in the region.

Keywords: Sustainable public transport, communication, mobility, environmental protection, transport exclusion, LGOM

Wstęp

Rozwój miast, migracja ludności z obszarów wiejskich do miast i odwrotnie oraz aktywność zawodowa mieszkańców danego regionu sprawiają, że w celu zaspokojenia potrzeb mobilności wybierane są różnorodne środki transportu prywatnego czy publicznego (np. drogowego, kolejowego, szynowego). Ponad 40% ludności kraju zamieszkuje obszary wiejskie² i ta grupa jest w szczególności zainteresowana dobrze funkcjonującym publicznym transportem zbiorowym o charakterze użyteczności publicznej³. Przewozy te realizowane są na terenie kraju

² Raport GUS Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r. Stan na dzień 31 grudnia 2023 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-r-stan-w-dniu-31-12,6,36.html> (pobrano: 26.06.2024 r.).

³ Definicja transportu publicznego zawarta jest w art. 4 ust. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (T.J. Dz.U z 2022 r., poz. 1343) i została określona jako „publiczny transport zbiorowy – powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych

w ramach transportu kolejowego, drogowego, innego niż szynowy, liniowego, liniowo-szynowego, transportu żeglugi morskiej oraz śródlądowej⁴. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (uptz) definiuje w art. 4 ust. 1 pkt.14 publiczny transport zbiorowy jako powszechnie dostępny, regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Transport ten, powiązany z gminnymi przewozami pasażerskimi, określonymi w art. 4 st. 1 pkt 3 uptz, nazywany jest przewozem osób w ramach publicznego transportu zbiorowego, wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących. Gminy te realizują to zadanie na zasadzie stosownego porozumienia pomiędzy nimi lub w formie utworzonych związków międzygminnych⁵. W przypadku przewozów powiatowych, zachowana musi być trasa odległości do co najmniej dwóch gmin w granicach danego powiatu, względnie powiatów sąsiadujących na podstawie porozumienia lub utworzenia związku powiatów⁶. To samo dotyczy pozostałych przewozów: powiatowo-gminnych, metropolitalnych, wojewódzkich i międzywojewódzkich⁷. To właśnie poszczególne jednostki samorządów terytorialnych od najniższego szczebla wójta po wojewodę czy marszałka województwa a na końcu minister ds. transportu odpowiedzialne są za organizację publicznego transportu zbiorowego, w zależności od zaplanowanych tras i kompetencji.

Każda właściwa samorządowa jednostka terytorialna zobowiązana jest do przygotowania planu zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego uwzględniającego wnioski z przeprowadzonych analiz czy sugestie uczestników konsultacji społecznych⁸. Mając to wszystko na uwadze postanowiono zbadać poziom zadowolenia z obecnie funkcjonującego publicznego transportu zbiorowego na terenie dawnego LGOM.

odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej”.

⁴ Ibidem, art. 1 ust. 2 ustawy o transporcie...

⁵ Ibidem, art. 4 ust.1 pkt. 3 ustawy o transporcie...

⁶ Ibidem, art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o transporcie...

⁷ Ibidem, art. 4 ust. 1 pkt. 5a, pkt. 10a, pkt 25 ustawy o transporcie...

⁸ Ibidem, art.9-14 ustawy o transporcie...

Charakterystyka obszaru badawczego oraz znaczenie transportu lokalnego w regionie Zagłębia Miedziowego

Legnicko-Głogowski Obszar Miedziowy (LGOM), zwany także Zagłębiem Miedziowym (ZM) lub Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny (LGOF), zlokalizowany jest na obszarze dawnego województwa legnickiego, obecnie województwa dolnośląskiego. Zajmuje ok 35% powierzchni województwa o wielkości 694 598 ha⁹, czyli łącznie ponad 3 tys. km^{2,10}.

W skład obecnego Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego (LGOF) wchodzi 5 powiatów: legnicki, lubiński, polkowicki, głogowski, górski oraz miasta na prawach powiatu Legnica. Dawny obszar LGOM obejmował 4 powiaty, bez powiatu górskiego, o powierzchni 2,7 km^{2,11}. Te miasta: Głogów, Polkowice, Lubin, Legnica oddalone są od siebie o ok 20 km, jednak nie więcej niż 30 km, tworząc w linii prostej połączenie 4 miast.

Tabela 1. Tabela odległości poszczególnych ośrodków LGOM

Miasta	Głogów	Polkowice	Lubin	Legnica
Głogów	x	20,6 km	37,2 km	60 km
Polkowice	20,6 km	x	16,8 km	39,6 km
Lubin	37,2 km	16,8 km	x	26,2 km
Legnica	60 km	39,6 km	26,2 km	x

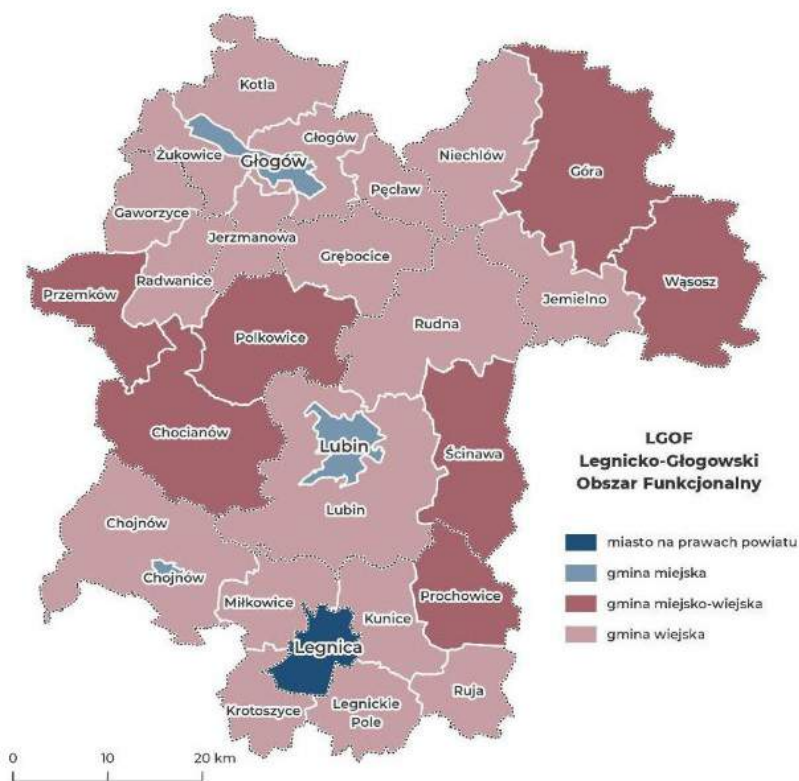
Źródło: Opracowanie własne na podstawie google maps (pobrano: 26.06.2024 r.).

Największa odległość jest między Głogowem a Legnicą, wynosi 60 km i na tej trasie prowadzone były w okresie funkcjonowania okręgu LGOM prace nad rozwojem transportu publicznego.

⁹ Dokument ZIT Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20.09.2028 r. nr L/1790/18 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, <https://bip.dolnyslask.pl/a,89445,uchwala-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-wojewodztwa-dolnoslaskiego-2030.html> (pobrano 26.06.2024 r.).

¹⁰ Ibidem, s. 17.

¹¹ T.Pindór, *Reindustrializacja Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego*, „Barometr Regionalny: Analizy i Prognozy”, 2016, t. 14, nr 1, s. 103-109, ISSN 1644-9398.



Rysunek 1. Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny

Źródło: Strategia ZIT LGOF 2021-2027, s. 18, <https://bip.dolnyslask.pl/a,89445,uchwala-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-województwa-dolnoslaskiego-2030.html> (pobrano 20.06.2024 r.).

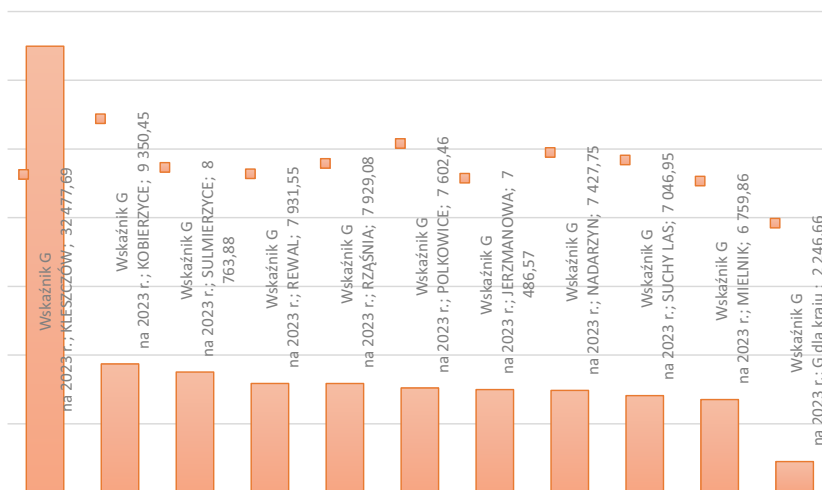
Na obszarze LGOF zamieszkuje 428 543 mieszkańców¹² oraz jest zarejestrowanych ponad 283 tys. pojazdów¹³. Na 1000 mieszkańców przypadają 552 samochody, co oznacza, że co drugi mieszkaniec regionu jest posiadaczem własnego samochodu¹⁴.

¹² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-raz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-r-stan-w-dniu-31-12-2023.html#>, tabela nr VI (pobrano: 06.06.2023 r.).

¹³ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>, dane łącznie z powiatem górowskim (pobrano: 06.06.2023 r.).

¹⁴ W statystykach nie zostały ujęte samochody wykorzystywane na terenie LGOM na podstawie umów leasingu lub o podobnym charakterze. Statystyki wskazują na właścicieli pojazdów.

Porównując udział poszczególnych gmin LGOF w dochodach z podatku PIT/CIT, takie miejscowości jak Polkowice czy Jerzmanowa są w stałej czołówce krajowej gmin o największych udziałach w podatkach PIT/CIT.



Rysunek 2. Gminy w kraju o największym udziale w dochodach podatkowych za rok 2023 na mieszkańca w PLN

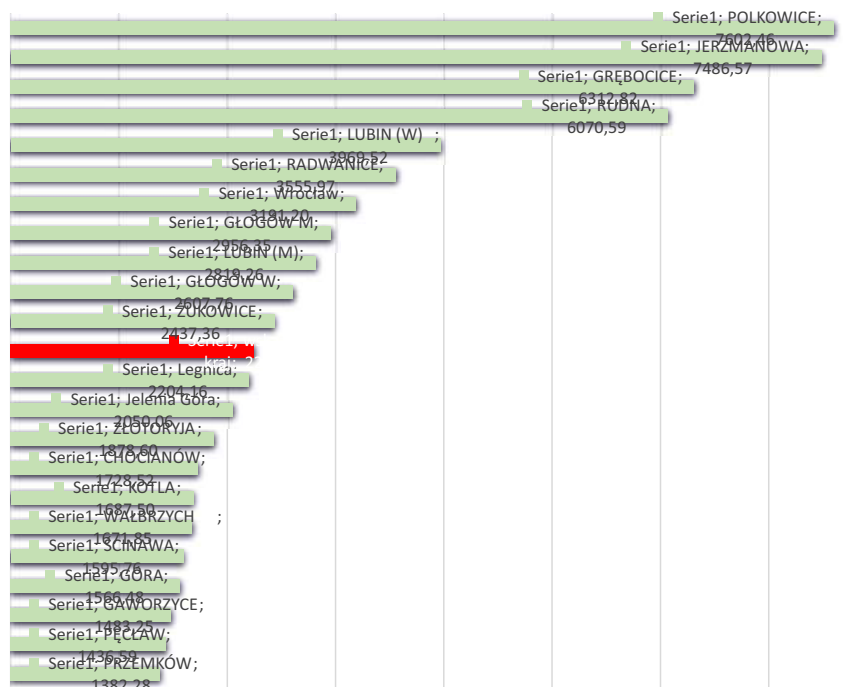
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów „wskaźniki dochodów podatkowych gmin na rok 2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/wskaźniki-dochodow-podatkowych-gmin-powiatow-i-województw-na-2023-r> (pobrano: 20.06.2024 r.).

Uwzględniając dane z roku 2023, Polkowice z Jerzmanową znajdują się w pierwszej dziesiątce gmin w kraju o największych dochodach z udziału w podatkach dochodowych¹⁵. Oznacza to, że gminy te posiadają środki na zaspokojenie komunikacji publicznej. Niestety nie wszystkie gminy w rejonie LGOF posiadają duże udziały w dochodach podatkowych, gdyż uzależnione jest to od uprzemysłowienia danego regionu. Najślabszym obecnie uprzemysłowieniem i wysokim wskaźnikiem bezrobocia na poziomie 15,8% w stosunku do obowiązującego

¹⁵ Na rok 2024, zgodnie z Komunikatem Ministerstwa Finansów, udział dochodów gmin w podatkach dochodowych wyniesie 38,46%, <https://www.gov.pl/web/finanse/wielkosc-udzialu-gmin-we-wplywach-z-podatku-pit-w-2024-r-wyniesie-3846> (pobrano 26.06.2024 r.).

na terenie województwa dolnośląskiego, wynoszącego 5,6% oraz krajowego 6,1%, charakteryzuje się powiat górowski¹⁶.

W przypadku pozostałych gmin regionu LGOF, udział w dochodach podatkowych na osobę jest także wysoki, chociaż nie we wszystkich gminach LGOF dochód ten był wyższy od wskaźnika krajowego G, wynoszącego na osobę za rok 2023 kwotę 2.246,66 zł.



Rysunek 3. Udział w dochodach podatkowych gmin LGOF na osobę na rok 2023 w stosunku do wskaźnika G krajowego w PLN

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

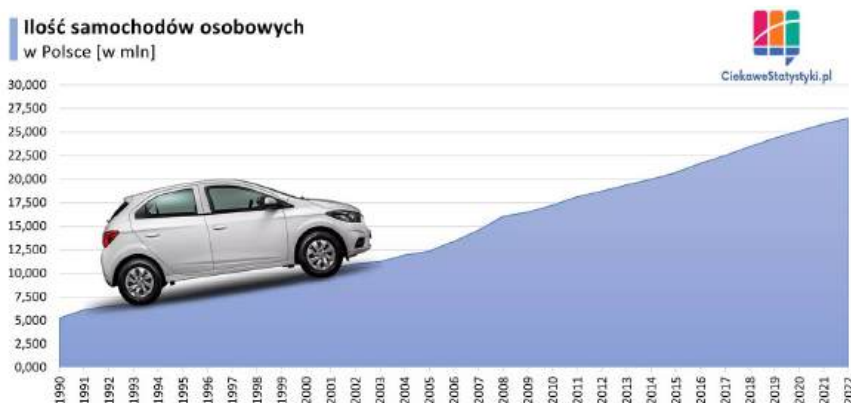
Dane te wyraźnie pokazują, że na terenie powiatu polkowickiego partycypacja gmin w udziale w podatkach dochodowych na osobę jest wysoka. Obok Polkowic, wysokie dochody uzyskują także gminy Grę-

¹⁶ Informacja o sytuacji na rynku pracy w powiecie górowskim w I połowie 2020 roku, <https://gora.praca.gov.pl/documents/1717723/11577083/Informacja%20o%20sytuacji%20na%20ryнку%20pracy%20-%20I%20p%20C3%B3%C5%82rocze%202020/0d57b4a3-bcbc-48d8-9dde-464a01db14f8?t=1598249657554> (pobrano: 26.06.2024 r.).

bocice 6.312,82 zł/osobę oraz Radwanice 3.555,97 zł/osobę. Powyżej wskaźnika krajowego G wyższe dochody w regionie LGOF uzyskują gminy Głogów – miejska i wiejska, Żukowice oraz gmina Jerzmanowa w powiecie głogowskim, a w powiecie lubińskim gminy Lubin gmina miejska i Lubin gmina wiejska oraz gmina Rudna. Gminy o najniższych dochodach poniżej średniej krajowej wskaźnika G to przykładowo Przemków, Pęcław, Gaworzyce, Góra oraz położony niedaleko Polkowic Chocianów. Wskazuje to, iż pomimo bliskości koncernu KGHM, nie wszystkie gminy, znajdujące się w obszarze LGOF(M), zamieszkują osoby zatrudnione w koncernie i osiągające wysokie dochody.

Na terenie kraju zarejestrowanych było w 2022 roku 24 457 659 samochodów osobowych. Na 1000 mieszkańców przypada przeciętnie w kraju 687 pojazdów, a w województwie dolnośląskim 712 pojazdów¹⁷. Na obszarze LGOF wskaźnik ten jest jeszcze mniejszy, gdyż wynosi 515 pojazdów na 1000 mieszkańców¹⁸. Oznacza to, że wskaźnik posiadania samochodów w regionie LGOF jest niższy niż wskaźnik krajowy.

Co do zasady, transportem lądowym, w gospodarce planowanej centralnie, w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zajmowała się



Rysunek 4. Liczba zarejestrowanych samochodów osobowych w Polsce

Źródło: <https://www.ciekawestatystyki.pl/2023/09/ile-pojazdow-jest-w-polsce.html> (pobrano: 20.06.2024 r.).

¹⁷ <https://www.ciekawestatystyki.pl/2023/09/ile-pojazdow-jest-w-polsce.html> (pobrano: 06.06.2023 r.).

¹⁸ Wyliczenie własne na podstawie danych GUS.

Polska Komunikacja Samochodowa¹⁹. Obecnie za transport między-miastowy na terenie powiatu odpowiada starostwo powiatowe, a za transport przebiegający pomiędzy kilkoma powiatami odpowiadają władze województwa²⁰. Większe miasta mogły same realizować przewozy regionalne w ramach zadań powierzonych i nadzorowanych przez terenowe organa administracji państwowej. Po wprowadzeniu reformy administracyjnej i wydzieleniu województwa legnickiego w 1975 roku, cały okręg LGOM znalazł się w granicach nowo utworzonego województwa. Budowa hut w Głogowie i Legnicy oraz kopalń w Lubinie i Polkowicach sprawiła, że komunikacja na trasie Głogów-Polkowice-Lubin-Legnica nabrała znaczenia. W roku 1975 Legnica liczyła już 82100 mieszkańców, Lubin – 47700, Głogów – 34200, a Polkowice 16900²¹. Wraz z utworzeniem nowego województwa powstało także w 1975 roku Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacji, które miało za zadanie realizowanie połączeń komunikacyjnych w województwie. Mieszkańcy regionu LGOM szybko i na długo przyzwyczaili się do nowego systemu komunikacji, co wymusiło na przedsiębiorstwie dalszy rozwój tych linii. Numery „50”-tki zarezerwowane zostały dla Głogowa, „40”-tki dla Polkowic i Lubina, a niższe numery „30”-stki i niższe były zajęte dla Legnicy i okolic. Uruchomiona początkowo do Polkowic linia pospieszna „A” została w 1978 roku przedłużona do Głogowa. Już w latach 70. rozważane były koncepcje linii okólnej dla Polkowic oraz całodziennej łączącej to miasto z Głogowem. Mieszkańcy coraz rzadziej korzystali z połączeń PKS i PKP. Coraz chętniej natomiast korzystali z oferowanej komunikacji połączeń lokalnych, oferujących czasami dojazd bezpośrednio do domu. Przystanki na liniach regionalnych były tak zaplanowane, że mieszkańcy mogli dojeżdżać codziennie do pracy czy szkół położonych w większych miastach regionu. Linia 45 kursowała z Polkowic do Legnicy i ta trasa była najlepiej rozbudowana i zaplanowana. Do Głogowa można było dojechać z Legnicy,

¹⁹ Z. Taylor, A. Ciechański, *Deregulacja i przekształcenia przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności UE*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN 2017 (Prace Geograficzne), s. 99-101.

²⁰ Art. art. 7 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 10 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (TJ Dz.U. z 2023 poz. 2778).

²¹ <https://mpk.legnica.pl/rys-histeryczny> (pobrano: 20.06.2023 r.).

Lubina czy Polkowic linią „A” lub kursami oferowanymi przez PKS. Ta kursująca do 1995 roku linia „A” była łącznikiem pomiędzy poszczególnymi miastami LGOM-u i pomagała szybko pokonać najdłuższy odcinek z Głogowa do Legnicy w ciągu 1,5 godziny²².

Geneza badania

Problematyka komunikacji zbiorowej oraz rozwoju miast na terenie LGOF (dawnego LGOM) była poruszana od lat przez władarzy regionu na spotkaniach z władzami województwa i kraju²³. Stanowi ona aktualnie jeden z głównych celów stawianych przed władzami a dotyczący w szczególności planowanej rozbudowy linii kolejowych. Poszczególne gminy opracowują obecnie strategię rozwoju komunikacji zbiorowej w ramach planu zrównoważonej mobilności zwanego SUMP – (ang. *Sustainable Urban Plan Mobility*)²⁴. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, wyrażonym w Wytycznych „Opracowanie i wdrożenie planu zrównoważonej mobilności miejskiej” z dnia 17 grudnia 2023²⁵, wprowadzono 8 zasad SUMP, do których należą takie elementy jak:

1. Wyznaczanie celów poprzez stworzenie głównego zrównoważonego planu mobilności w miastach ze zwiększonym dostępem

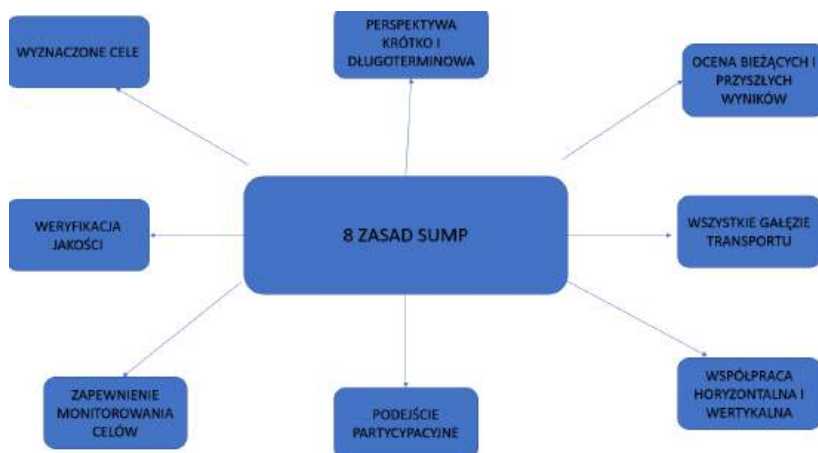
²² <https://mpk.legnica.pl/rys-historyczny> (pobrano: 20.06.2023 r.).

²³ Patrz relacjonowane spotkania z władzami miast Regionu LGOM np. w dniu 09.03.2011 r., <https://umwd.dolnyslask.pl/urząd/aktualności/artykuł/o-rozwoju-legnicko-glogowskiego-okregu-miedziowego/> (pobrano: 03.06.2024 r.).

²⁴ Patrz np. w Głogowie opracowano taki plan, <https://powiat.glogow.pl/index.php/wydział-edukacji/2-uncategorised/941-plan-zrownowazonej-mobilnosci-miejskiej-elementy-sump-igof> (pobrano: 05.06.2024 r.).

²⁵ Patrz zalecenia Commission Recommendation (EU) 2023/550 of 8 March 2023 on National Support Programmes for Sustainable Urban Mobility Planning (notified under document C(2023) 1524), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0550> oraz Komunikat Komisji ds. Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionu z dnia 17 grudnia 2023 r. „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach” https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_1&format=PDF (pobrano: 05.06.2024 r.).

- do obszarów wiejskich wraz z zapewnieniem jakości mobilności i transportu, zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju mobilności i transportu, obejmujących: dojazd do obszaru miejskiego, przejazd przez ten obszar, jak również przemieszczanie się w jego obrębie. Dotyczy to bardziej potrzeb „funkcjonującego miasta” i jego obrzeży, niż obszaru miejskiego jako jednostki podziału administracyjnego.
2. Stworzenie perspektywy krótko i długoterminowej, w której Plan mobilności, opracowany przez poszczególne miasta, powinien być zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, zawierającymi długoterminową strategię przyszłego rozwoju obszaru miejskiego oraz transportu lokalnego.
 3. Dokonanie oceny bieżących i przyszłych wyników opartych na należytej ocenie aktualnego i przyszłego funkcjonowania miejskiego systemu transportowego podczas realizacji budowania planów zrównoważonej mobilności w miastach.
 4. Wykorzystanie wszystkich gałęzi transportu poprzez integrację Plan mobilności w miastach, przyczyniając się do harmonijnego rozwoju wszystkich odpowiednich rodzajów transportu, wspierając JST przy przechodzeniu na bardziej zrównoważone systemy. Plan przewiduje wdrożenie zintegrowanego zbioru technicznych, infrastrukturalnych, strategicznych i miękkich środków w celu zwiększenia skuteczności i opłacalności, odpowiednio do ustanowionego celu głównego i celów szczegółowych.
 5. Opracowanie współpracy horyzontalnej i wertykalnej i wdrażanie planu mobilności pomiędzy miastami. Współpraca ta polega na koordynacji i konsultacji pomiędzy różnymi szczeblami władzy. Lokalny organ do spraw planowania powinien ustanowić odpowiednie struktury i procedury.
 6. Podejście partycypacyjne w zakresie opracowania planu mobilności.
 7. Zapewnienie monitorowania celów przy wdrażaniu planu mobilności i stałego jego monitorowania.
 8. Weryfikacja jakości przez lokalne władze. W celu zapewnienia tej weryfikacji władze powinny zostać wyposażone w mechanizmy zapewniające nadzorowanie i sprawdzanie jakości planu mobilności



Rysunek 5. Zasady SUMP

Źródło: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/czym-sa-sump-y> (pobrano: 27.05.2024 r.).

w miastach oraz bieżącej kontroli planu zgodnego z założoną koncepcją²⁶.

Transport zbiorowy oraz infrastruktura kolejowa odgrywają kluczową rolę w rozwoju samorządów lokalnych. W niniejszym badaniu przeanalizowane zostało funkcjonowanie transportu zbiorowego w Legnicko-Głogowskim Obszarze Miedziowym (LGOM) – obecnie Funkcjonalnym (LGOE) i jego wpływ na mobilność mieszkańców oraz rozwój lokalnych społeczności w Zagłębiu Miedziowym²⁷.

Cel badań

Głównym celem badania było opracowanie diagnozy mobilności mieszkańców LGOE, dawnego LGOM oraz ich oceny obecnych rozwiązań

²⁶ Więcej, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/czym-sa-sump-y> (pobrano: 15.06.2024 r.).

²⁷ W skład zespołu badawczego wchodził dr Izabella Ewa Cech – kierownik zespołu, mgr inż. Maciej Gabory – Konsultant Transportowy oraz studenci UJW 3 roku kierunku Administracja: Katarzyna Kubińska, Anna Komoszyńska, Joanna Nikonowicz, Iga Gierasimczyk, Katarzyna Kosmala-Borowska, Robert Drobia.

w zakresie transportu w regionie. Wynikiem przeprowadzonego badania było postawienie diagnozy w zakresie aspektów związanych z mobilnością mieszkańców dotyczących funkcjonowania transportu zbiorowego. W trakcie badania postawiono następujące pytania badawcze:

1. Czy jest potrzeba reaktywowania połączeń publicznej komunikacji międzymiastowej, takiej jaka obowiązywała w latach 1975-1995, realizowanych przez Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacji sp. z o.o. (WPK), czyli komunikacji zbiorowej na liniach Legnica-Lubin (dawna linia 40), Legnica-Polkowice (linia 45), czy Legnica-Głogów (linia A)?
2. Czy obecne rozwiązania w zakresie mobilności mieszkańców są wystarczające?
3. Czy mieszkańcy regionu są zadowoleni z obecnych rozwiązań oferowanego transportu publicznego w regionie?
4. Czy mieszkańcy są w stanie partycypować w kosztach transportu oraz do jakiej wysokości?
5. Czy mieszkańcy czują się wykluczeni z transportu publicznego?
6. Czy gminy, zamiast rezygnować z dochodów podatkowych, powinny te dochody przeznaczyć na rozbudowę połączeń komunikacyjnych?

Pozyskanie informacji o ich oczekiwaniach i potrzebach w kontekście rozwoju infrastruktury transportowej było kluczowym punktem badania ankietowego.

Metodologia badań

Niniejsze rozważania oparto na własnych badaniach przeprowadzonych przez zespół badawczy²⁸ na grupie badawczej 450 osób w terminie od 24 kwietnia do 10 maja 2024 roku. Badaniem ankietowym ob-

²⁸ W skład zespołu badawczego wchodził dr Izabella Ewa Cech – kierownik zespołu, mgr inż. Maciej Gabory – Konsultant Transportowy oraz studenci UJW 3 roku kierunku Administracja: Katarzyna Kubińska, Anna Komoszyńska, Joanna Nikonowicz, Iga Gierasimczyk, Katarzyna Kosmala-Borowska, Robert Drobia.

jęto mieszkańców dawnego rejonu LGOM, jak i osoby przyjeżdżające z ościennych powiatów do miast położonych na terenie LGOM. Badanie w formie ankietowej przeprowadzono na uczelni oraz w zakładach pracy regionu LGOM. W badaniu nie uwzględniono powiatu górowskiego, gdyż nie należał do obszaru LGOM.

Badania ankietowe zostały przeprowadzone za pomocą formularzy internetowych oraz papierowych. Badania bezpośrednie na formularzach papierowych uzupełniane były o indywidualny wywiad przeprowadzony z respondentami. Badania obejmowały pytania dotyczące demografii, sposobów korzystania z transportu zbiorowego oraz oceny jego jakości.

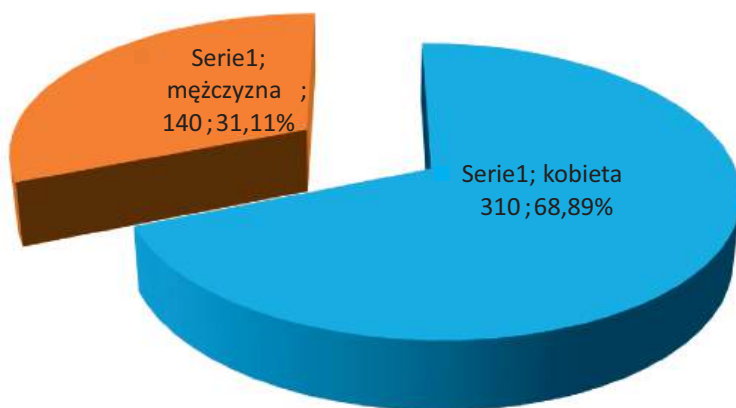
Wyniki badań

Badanie przeprowadzono w okresie od 24 kwietnia do 10 maja 2024 roku na obszarach miast Głogów, Polkowice Lubin i Legnica. W ankiecie brało udział łącznie 450 respondentów, z czego większość stanowiły kobiety (68,9%). Mężczyźni reprezentowali 31,1% uczestników. Niski odsetek mężczyzn może wskazywać na mniejszy brak zainteresowania tym tematem, gdyż większość zamieszkujących ten teren mężczyzn jest zatrudniona w zakładach oferujących dojazdy do pracy i z powrotem.

Większy odsetek udzielonych odpowiedzi przez płęć żeńską może wskazywać, że panie chętniej udzielają się online lub społecznie²⁹. Także, co do zasady, panie kojarzone są z pilnowaniem ogniska domowego i zajmowaniem się dziećmi³⁰. Dodatkowo może to być spowodowane tym, że badania przeprowadzone były w miejscach, w których zatrudnionych jest więcej kobiet niż mężczyzn.

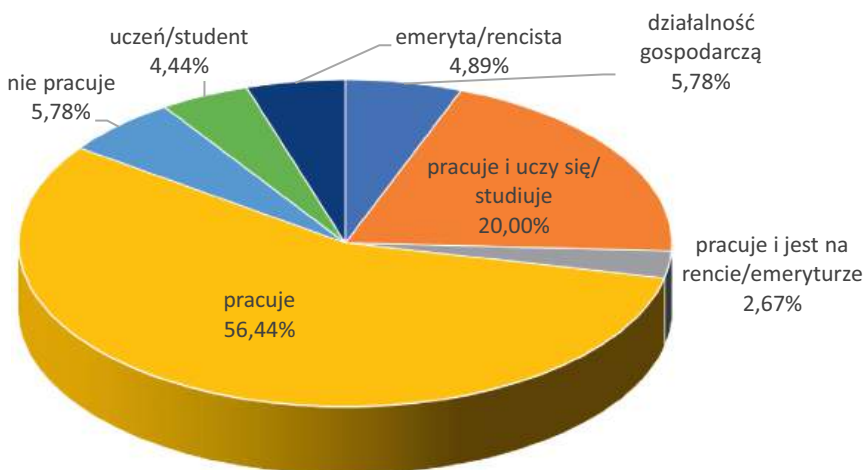
²⁹ Przeprowadzone wcześniej badania potwierdziły, że panie chętniej biorą udział w takich badaniach, np. jak rozpoznawalna jest branża MLM: I.E. Cech (red), *Jak rozpoznawalna jest branża MLM wyniki ankiety*, <http://cech.glogow.pl/projekty/jak-rozpoznawalna-jest-branza-mlm-wyniki-ankiety-badawczej/>, udział wzięło ponad 63% kobiet. (pobrano 24.06.2024)

³⁰ https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1224?language_content_entity=pl (pobrano: 24.06.2024 r.).



Rysunek 6. Grupa badawcza wg podziału na płeć

Źródło: Badania własne.

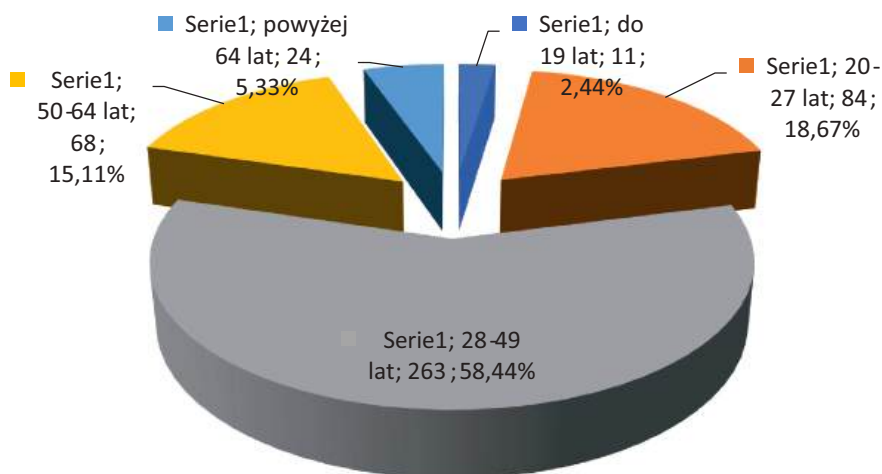


Rysunek 7. Aktywność zawodowa uczestników badania

Źródło: Badania własne.

Jak wykazały badania, większość respondentów jest aktywna zawodowo, łącznie 84,89% ankietowanych wskazuje na aktywność zawodową, w tym 56,44% wskazuje na pracę jako podstawowe źródło utrzymania oraz 5,78% badanych prowadzi własną działalność gospodarczą. Dla 20% studentów oraz 2,67% rencistów i emerytów, czyli 22,67% respondentów, aktywność zawodowa związana jest z dodatkową pracą do uzyskiwanych świadczeń lub okresu podejmowania nauki. Brak

jakiegokolwiek aktywności wykazuje 5,78% badanych, natomiast 9,33% wskazuje, że brak aktywności zawodowej spowodowany jest skoncentrowaniem się na pozyskaniu wykształcenia (4,44%) lub osiągnięciu wieku emerytalnego lub rentowego (4,89%).



Rysunek 8. Wiek respondentów

Źródło: Badania własne.

Wśród respondentów dominowały osoby w wieku 28-49 lat (58,4% badanych). Osoby w tej grupie wiekowej są najczęściej aktywne zawodowo, co oznacza, że mogą regularnie podróżować i wykazują się dużą mobilnością. Opinia tej grupy wiekowej może zatem odzwierciedlać codzienne potrzeby komunikacyjne, takie jak punktualność, częstotliwość kursów oraz dostępność połączeń.

Osoby w wieku 28-49 lat często są bardziej świadome ekologicznych aspektów transportu i mogą preferować zrównoważone środki transportu, takie jak komunikacja zbiorowa czy alternatywne – ekologiczne środki transportu – rowery lub hulajnogi. Pasuje to do obecnie obowiązującego trendu wpisującego się w politykę zielonego ładu³¹.

Wśród respondentów drugą co do wielkości grupę stanowiły osoby w wieku 20-27 lat (18,7%). Osoby w tej grupie wiekowej są często

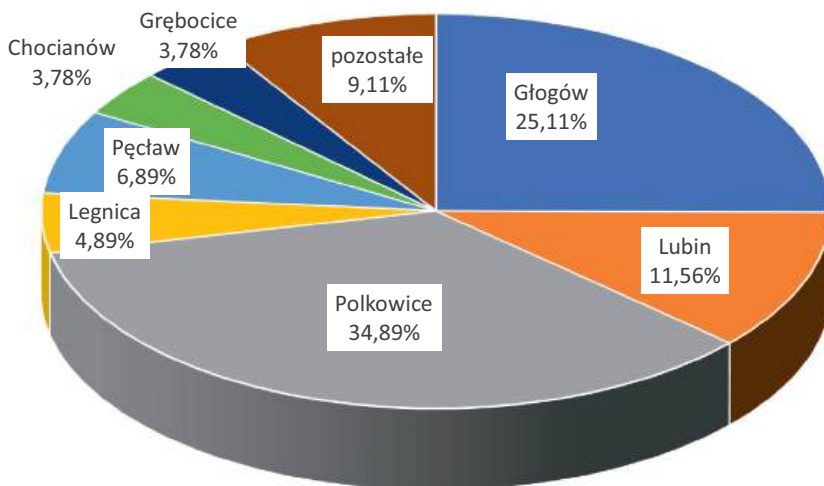
³¹ Polityka Zielonego Ładu nie jest przedmiotem badania. Więcej na temat Zielonego Ładu, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/> (pobrano: 26.06.2024 r.).

w trakcie studiów lub na początku swojej kariery zawodowej, co oznacza, że mogą regularnie chcieć korzystać z transportu zbiorowego do dojazdów na uczelnie lub do pracy.

Trzecią grupą, udzielającą odpowiedzi, były osoby w przedziale wiekowym 50-64 lat, stanowiące 15,1% ankietowanych, następnie osoby powyżej 64 roku życia, stanowiące 5,3% badanych oraz młodzież do ukończenia 19 roku życia (2,4%).

Badani przyznali, że prawie połowa z nich ma dzieci w wieku do 18 lat (45,3%), co może wskazywać na potrzebę korzystania z transportu publicznego. Na brak dzieci w wieku do 18 roku życia wskazało 54,7% przebadanych. Ponad 20% uczestników badania jest w wieku powyżej 50 roku życia co oznacza, że ma już dzieci pełnoletnie.

Ta grupa 45,3% respondentów mających dzieci może mieć szczególne wymagania dotyczące regularnych i punktualnych połączeń, które umożliwiają dzieciom bezpieczne i wygodne dotarcie do szkół czy z powrotem do domu. Ważne są również odpowiednie godziny kursów, dostosowane do harmonogramu zajęć szkolnych. Tak skorelowane godziny podróży mogłyby wpłynąć na wybór środka transportu wśród tej grupy ankietowanych.



Rysunek 9. Miejsce zamieszkania badanych

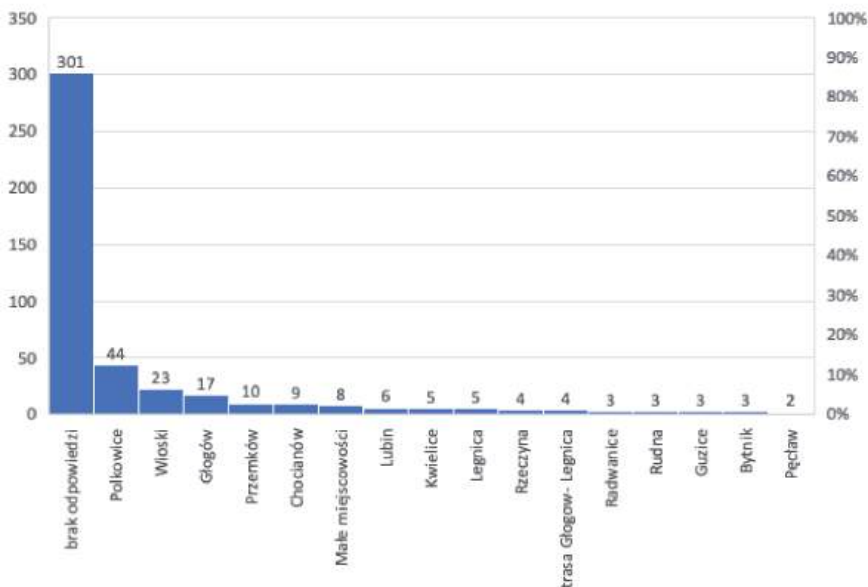
Źródło: Badania własne.

Największym udziałem w badaniu wykazali się mieszkańcy zasięgu obszaru gminy Polkowice – 157 osób, co stanowi 34,89% wszystkich udzielonych odpowiedzi. Drugim ważnym ośrodkiem ankietowym jest okręg gminy Głogów z 113 przepytanych, czyli 25,11% respondentów, z obszaru gminy Lubina uczestniczyły 52 osoby, czyli 11,56% opiniodawców. Pęcław reprezentowały 32 osoby, czyli 6,89% badanych. Z Legnicy 22 osoby (4,89% ankietowanych), a takie gminy jak Chocianów czy Grębocice reprezentowało po 17 osób, czyli po 3,78% przepytanych.

Badani wskazali jednoznacznie, że ich gminy są wykluczone komunikacyjnie. Odpowiedzi udzieliły szczególnie te osoby, które nie posiadają samochodu, czyli zmuszone są na co dzień korzystać z transportu zbiorowego, pomocy sąsiedzkiej albo rodziny. Co ciekawe, Polkowiczanie czują się wykluczeni, gdyż w ich miejscowości nie ma komunikacji kolejowej, pomimo dobrze ulokowanych dróg dojazdowych i bliskości do drogi ekspresowej S3. Większość ankietowanych wskazuje, że to okoliczne wioski i małe miejscowości potrzebują rozwoju połączeń komunikacyjnych. Niestety przewoźnicy prywatni, kierując się rachunkiem kosztów, nie obsługują linii przynoszących straty, a czasami nawet nie realizują kursów szczególnie zimą, w godzinach wieczornych, w weekendy lub gdy mała liczba podróżnych wsiada na pierwszym przystanku. Na wykluczenie nie potrafiło udzielić odpowiedzi 301 osób, co wyraźnie wskazuje, że te osoby poruszają się samochodami. Prawie 87% badanych wskazało, że posiada co najmniej 1 samochód.

Takie zainteresowanie rozwojem transportu publicznego potwierdza wcześniej zdiagnozowane potrzeby w roku 2014 przez Instytut Rozwoju Terytorialnego³². Badacze już wtedy wskazywali, że mieszkańcy coraz bardziej interesują się mobilnością, ze względu na przemieszczenie się do pracy. Polkowice to nie tylko miasto położone w centrum dawne-

³² Patrz: A. Bocian, R. Ciślak, K. Gejsztor, J. Janz, M. Mongiałło, M. Oleszczuk, M. Pasak, J. Patron, M. Pietruszkiewicz, J. Rosowski, E. Skoczeń, *Zintegrowany system transportu w Głogowsko-Legnickim Obszarze Funkcjonalnym*, Instytut Rozwoju Terytorialnego, Marzec 2015, s. 110, https://irt.wroc.pl/pliki/_lgof/zintegrowany_system_transportu_w_lgof/files/assets/common/downloads/publication.pdf (pobrano: 20.06.2024 r.).



Rysunek 10. Miejscowości wykluczone komunikacyjnie wg udzielających odpowiedzi

Źródło: Badania własne.

go LGOM z głównym pracodawcą na rynku, czyli KGHM³³. Spółka KGHM jest czołowym liderem na rynku światowym srebra i miedzi³⁴ z 34 tys. zatrudnionych. Polkowice to także obszar przemysłowy z Legnicką Specjalną Strefą Ekonomiczną³⁵, w której zatrudnionych jest ponad 20 tys. osób. Wszyscy zatrudnieni codziennie dojeżdżają do pracy różnymi środkami lokomocji, prywatnymi, publicznymi czy też zorganizowanym przez pracodawcę transportem. Ciekawym jest tutaj wy-

³³ Patrz: <https://kg hm.com/pl/o-nas/w-skrocie> (pobrano: 20.06.2024 r.).

³⁴ Patrz Komunikat Parkiet z dnia 17.04.2024 r. „KGHM został ponownie uznany za 2. największego na świecie producenta srebra” z <https://www.parkiet.com/su-rowce-i-paliwa/art40187231-kg hm-zostal-ponownie-uznany-za-2-najwiekszego-na-swiecie-producenta-srebra> (pobrano: 20.06.2024 r.).

³⁵ Specjalna Strefa Ekonomiczna została powołana na okres 26 lat, czyli od 1997-2026 roku, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej. (Dz.U. z 1997 r. nr 44, poz. 274), więcej o strefie <https://lsse.eu/> i https://www.paih.gov.pl/dlaczego_polska/zachety_inwestycyjne/polska_strefa_inwestycji/legnica/ (pobrano: 20.06.2024 r.).

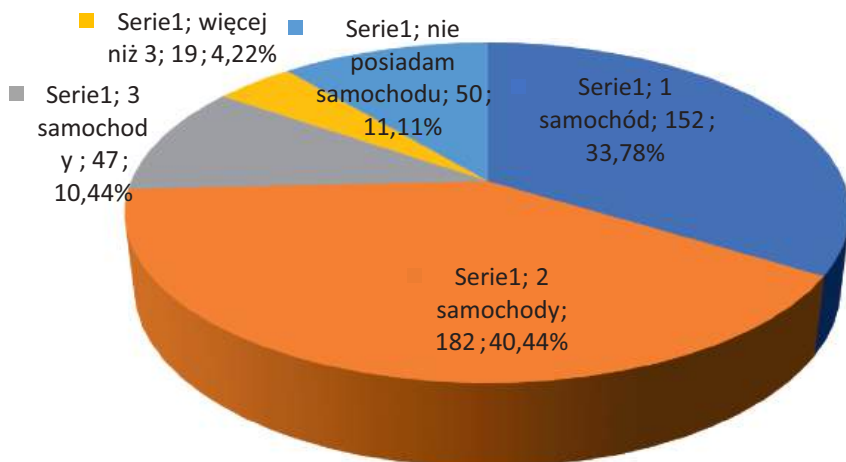
soki udział mieszkańców gminy Pęcław, oddalonej od Polkowic o ok. 26 km, z udziałem 33 osób na 2102 mieszkańców³⁶. Udziałający odpowiedzi statystyczny mieszkaniec Pęcławia jest w wieku 29-49 lat i często podróżuje, posiada własny samochód i wskazuje, że komunikacja międzymiastowa wymaga optymalizacji, gdyż nie jest wystarczająca.

O stanie komunikacji świadczy potwierdzenie posiadania własnego samochodu w przypadku 86,2% udzielających, a tylko 23,8% uczestników wskazało, że nie jest właścicielem tego środka transportu. Brakiem posiadania samochodu charakteryzują się głównie uczniowie, ludzie młodzi lub osoby starsze, dla których samochód nie jest niezbędny do codziennego funkcjonowania, tak jak w przypadku osób aktywnych zawodowo. Potwierdza to trend, że mieszkańcy tego regionu przemieszczają się mobilnie w celach zarobkowych pomiędzy miastami w regionie.

Co ciekawe, liczba posiadanych samochodów uzależniona jest od wielkości gospodarstwa domowego. Ponad 33% badanych posiada 1 samochód, a 40,44% udzielających odpowiedzi jest właścicielem dwóch lub trzech samochodów (10,44%). Oznacza to, że praktycznie każda rodzina posiadająca dzieci dysponuje co najmniej dwoma samochodami. Więcej niż trzema samochodami w gospodarstwie pochwalić się może tylko 4,22% udzielających odpowiedzi. Biorąc pod uwagę, że na terenie dawnego LGOM zarejestrowanych było 206 823 samochodów osobowych³⁷ można powiedzieć, że co drugi mieszkaniec okręgu LGOM posiada zarejestrowany na siebie samochód osobowy. Do tego dochodzą jeszcze samochody użytkowane na podstawie umów leasingowych czy najmu długoterminowego, które nie są objęte statystyką regionalną.

³⁶ GUS, Tabl. 11. ludność według województw, powiatów, gmin oraz płci w województwie dolnośląskim w 2020 r., 31.12.2023 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-r-stan-w-dniu-31-12,6,36.html#> (pobrano: 26.06.2024 r.).

³⁷ Patrz. Statystyka regionalna GUS samochody osobowe zarejestrowane na ternie powiatów: głogowski, legnicki, lubiński i polkowicki, bez powiatu górowskiego, wg stanu na dzień 31.12.2023 r., <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> (pobrano: 24.06.2024 r.).

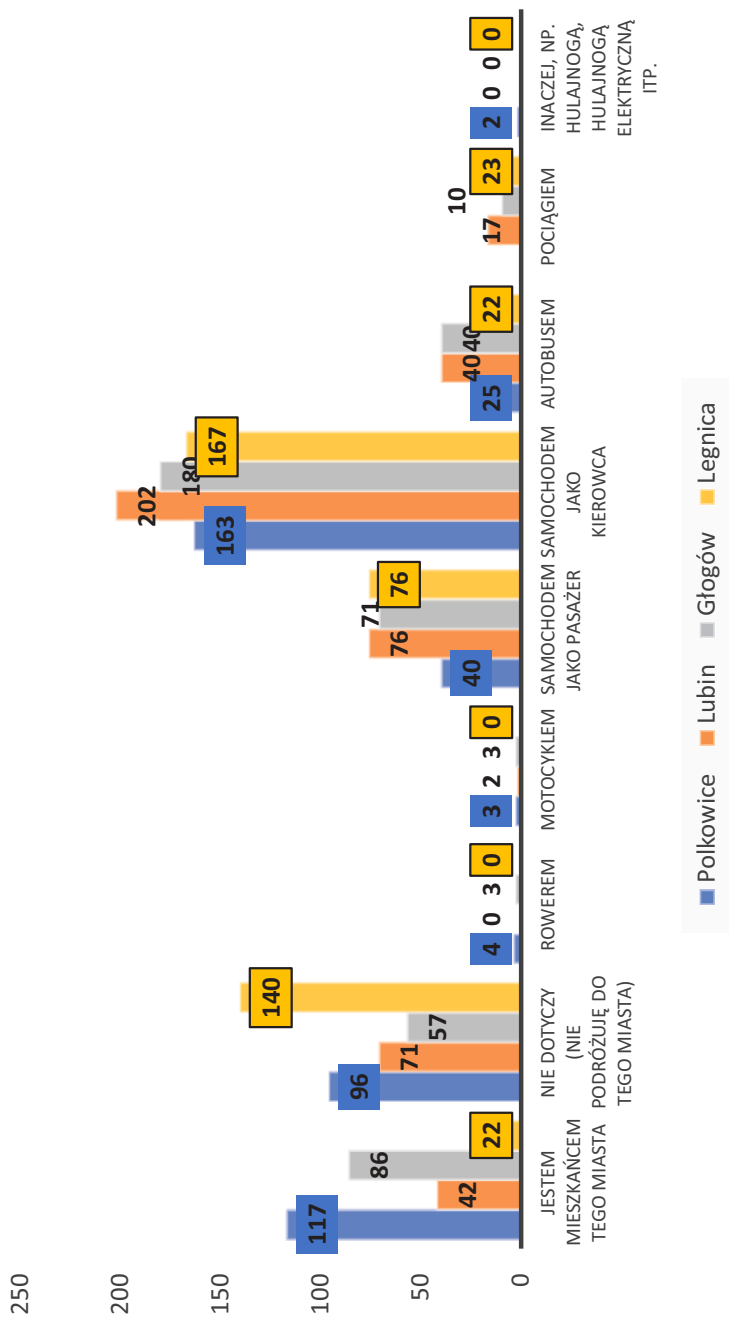


Rysunek 11. Liczba posiadanych samochodów przez respondentów

Źródło: Badania własne.

Analizując wyniki badania można potwierdzić, że dla 3/4 respondentów samochód stanowi silną zależność od transportu indywidualnego w codziennych podróżach. Pomimo tak rozwiniętego regionu przemysłowego, własny samochód wciąż jest głównym środkiem transportu wśród mieszkańców LGOF. Odbija się to także niekorzystnie na środowisku, gdyż wysoki odsetek posiadaczy samochodów może również wpływać na natężenie ruchu, zanieczyszczenie powietrza oraz zatłoczenie dróg i parkingów. Lokalne samorządy powinny zadbać o zaspokojenie potrzeb mieszkańców i rozwijanie alternatywnych form komunikacji transportowej praktycznie we wszystkich badanych gminach.

Badania wykazały, że podróż samochodem jest jednym z najczęstszych środków transportu. Ponad 40% uczestników badania podaje, że do wskazanych w badaniu miejscowości, czyli Głogowa, Lubina, Polkowic czy Legnicy dojeżdża własnym samochodem. Jako pasażer wybiera się do Polkowic 8,89% respondentów, do Lubina i Legnicy po 16,89%, a Głogowa 15,78% udzielających odpowiedzi. Coraz rzadziej jeździmy pociągiem, a największy udział w korzystaniu z komunikacji kolejowej mają mieszkańcy Legnicy 5,11%, następnie Lubina 3,78% i Głogowa 2,22% badanych.



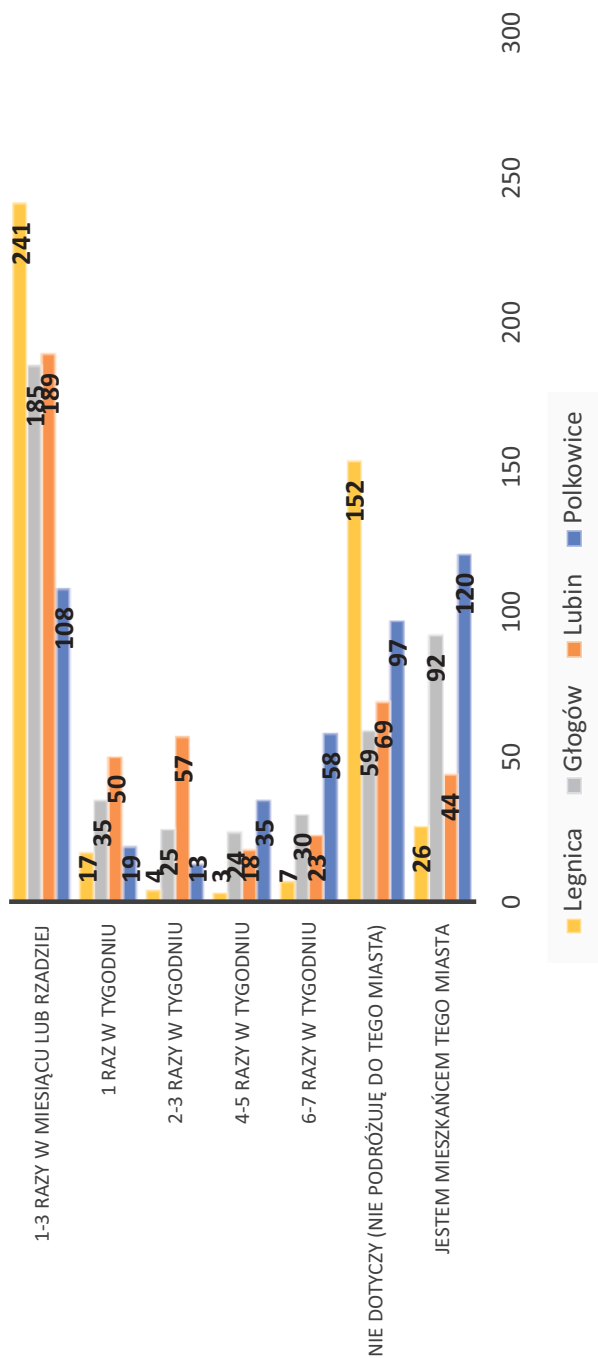
Rysunek 12. Rodzaje wykorzystywanych środków transportu

Źródło: Badania własne.

Jak wykazały badania, alternatywny wybór przejazdu autobusem do drugiego miasta jest możliwy u 8,89% przepytanych mieszkańców Głogowa i Lubina, natomiast wśród mieszkańców Polkowic tylko 5,56% badanych skorzysta z tego środka komunikacji, a z Legnicy 4,89% przepytanych osób. Bardzo często w uzupełnieniu ankietowani wskazywali na brak bezpośrednich połączeń, czy niedogodne przejazdy oraz słabo rozwinięty transport kolejowy. Wskazali tutaj między innymi na trudności z dojazdem na trasie z Głogowa do Polkowic. Władze lokalne zapomniały o uruchomieniu połączenia bezpośredniego na trasie Głogów-Polkowice, a do tych miast można dojechać z przesiadką w Jerzmanowej. Przejazd samochodem z Głogowa do Polkowic trwa 15 minut, natomiast z przesiadką ponad 2 godziny. Powoduje to niestety straty czasowe. Ze względu na szybkość dotarcia do zaplanowanego celu, wybierany jest transport własnym samochodem osobowym lub jako pasażer.

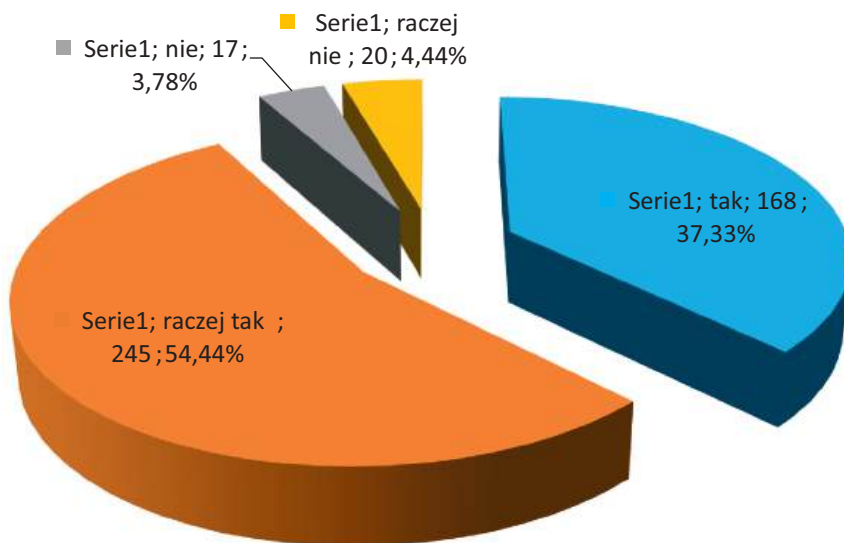
Najczęściej podróżujemy do sąsiadujących miast w celu pobierania nauki czy wykonywanej pracy, załatwienia spraw urzędowych, odwiedzenia znajomych, rodziny, czy w związku ze sprawami zdrowotnymi. Prawie 17,77% ankietowanych podróżuje 4-5 razy w tygodniu, a 26,22% odwiedza sąsiednie miejscowości codziennie (6-7 razy w tygodniu) w celach pobierania nauki lub zarobkowych, rzadziej, bo 2-3 razy w tygodniu podróżuje 20% badanych. Oznacza to, że ponad 60% ankietowanych podróżuje szczególnie do Polkowic, Lubina i Głogowa w celach zarobkowych. Rzadziej natomiast podróżujemy regularnie do Legnicy, dawnej stolicy województwa, jednak 1-3 razy w miesiącu odwiedza dawną stolicę 53,55% badanych, co oznacza, że jedziemy tam załatwiać sprawy urzędowe lub w celu nauki.

Cenne informacje, związane z planowaniem transportu lokalnego, dostarczają zagadnienia dotyczące rozbudowy oraz partycypacji w kosztach tego transportu. Ankietowani zapytani, czy utworzenie sieci połączeń międzymiastowych pomiędzy miastami takimi jak Polkowice, Głogów, Lubin, Chocianów, Przemków, Legnica odpowiadałoby na potrzeby mieszkańców w kontekście dostępności do transportu zbiorowego, udzielili w 54,4% odpowiedzi zdecydowanej na „tak”, a 37,3% zaznaczyło odpowiedź „raczej tak”, co łącznie daje wynik aż 91,7% ankietowanych. Oznacza to, że ludność regionu LGOM zdecydowanie



Rysunek 13. Częstotliwość podróży do miast dawnego LGOM

Źródło: Badania własne.



Rysunek 14. Ocena utworzenia lub zwiększenia połączeń komunikacji międzymiastowej

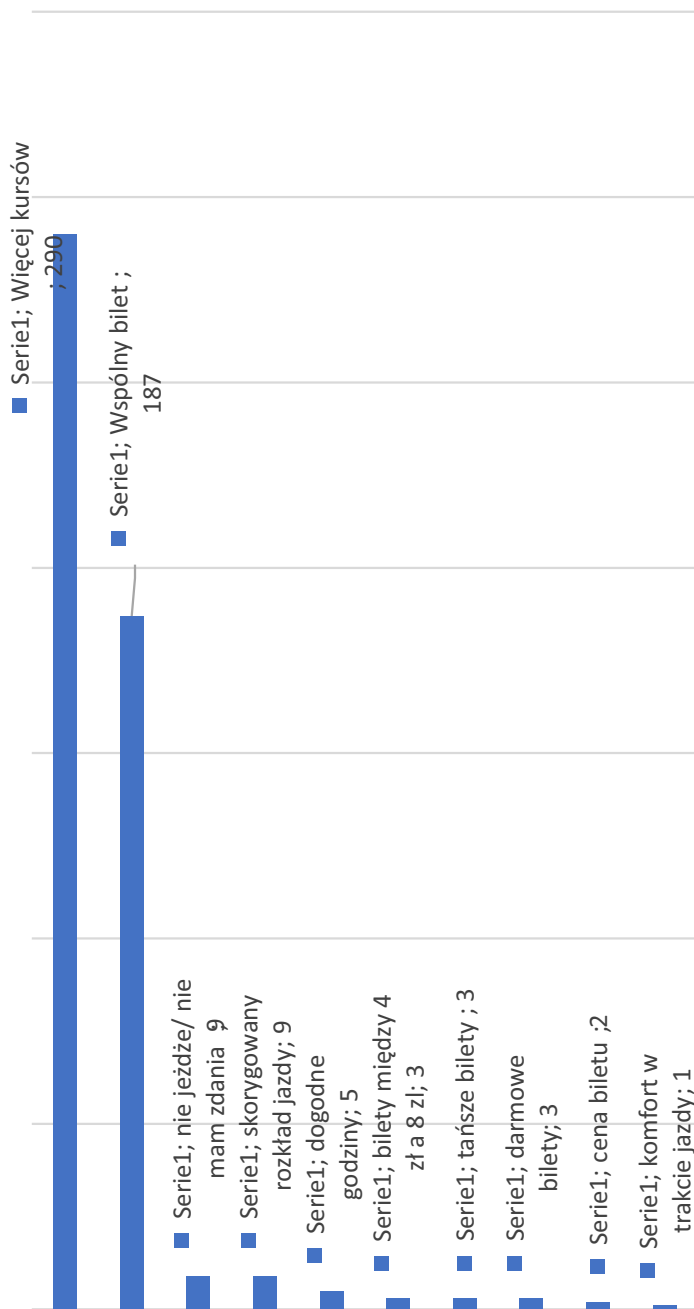
Źródło: Badania własne.

pragnie rozbudowy połączeń komunikacyjnych realizowanych w ramach zbiorowego transportu publicznego.

Wynik ten daje wyraźny sygnał, że mieszkańcy widzą potrzebę lepszej integracji transportowej na poziomie międzymiastowym. Biorąc pod uwagę wysokie poparcie dla rozwoju połączeń międzymiastowych oraz potrzebę poprawy dostępności transportu zbiorowego, utworzenie porozumień międzygminnych, czy pomiędzy powiatami wydaje się być najlepszym rozwiązaniem. Takie porozumienia umożliwiłyby skoordynowane działania na rzecz rozbudowy i optymalizacji sieci połączeń międzymiastowych, co znacząco poprawiłoby dostępność transportu zbiorowego i zaspokoiło potrzeby mieszkańców.

Pomocne w planowaniu połączeń oraz rozwiązań w funkcjonowaniu transportu zbiorowego mogą być wyniki uzyskane przy pytaniu o partycypację kosztów przejazdu.

Aż 42,9% ankietowanych gotowych jest partycypować w kosztach między 8 zł a 12 zł za jeden przejazd oraz możliwość zakupu biletu miesięcznego, liniowego lub strefowego, a 36% udzielających odpowiedzi między 4 zł a 8 zł za jeden przejazd bez możliwości zakupu biletu



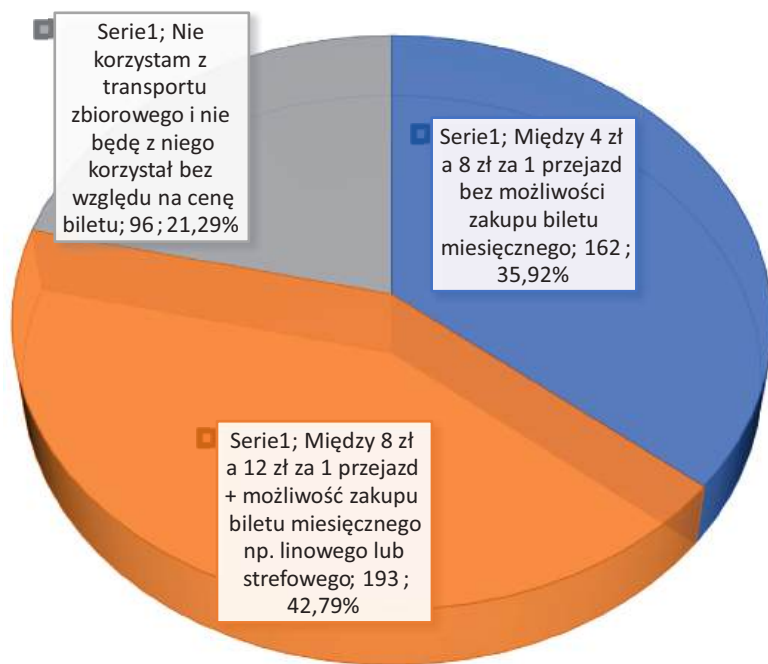
Rysunek 15. Czynniki zachęcające do korzystania z transportu zbiorowego

Źródła: Badania własne N = 512.

miesięcznego. Łącznie ponad 78% ankietowanych jest gotowych ponieść koszty takiego przejazdu.

Respondenci wykazali gotowość do płacenia wyższych cen za bilety pod warunkiem, że transport zbiorowy będzie funkcjonował prawidłowo i był dostosowany do ich potrzeb. Jest to cenna wskazówka szczególnie dla takich gmin jak Lubin czy Polkowice, w których komunikacja miejska jest darmowa i zniesiony został podatek od nieruchomości wykorzystywanych przez osoby fizyczne na cele prywatne³⁸.

Wysoki odsetek osób akceptujących tę cenę wskazuje, że mieszkańcy są skłonni inwestować w lepszą jakość usług transportowych, jeśli



Rysunek 16. Ceny biletów zaakceptowane w transporcie zbiorowym międzymiastowym

Źródła: Badania własne.

³⁸ Patrz Uchwała nr LIII/375/23 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2024, <https://edzienniki.duw.pl/legalact/2024/1155/> (pobrano: 24.06.2024 r.); Uchwała Nr LXVII/709/23 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie budżetu gminy Polkowice na 2024 rok, <https://bip.polkowice.eu/ugpolkowice,m,1172,budzet-i-jego-zmiany.html> (pobrano: 24.06.2024 r.).

będą one niezawodne, punktualne i wygodne. Prawie 36% ankietowanych preferuje niższe ceny biletów (4-8 zł za przejazd).

Grupa ta prawdopodobnie korzysta z transportu zbiorowego rzadziej i jest bardziej wrażliwa na cenę pojedynczego przejazdu. Dla tych pasażerów istotne są przystępne koszty pojedynczych biletów, które mogą zachęcić do sporadycznego korzystania z transportu zbiorowego.

Wnioski i rekomendacje

Badania wykazały, że mieszkańcy regionu odczuwają potrzebę poprawy komunikacji, w szczególności pomiędzy miastami. Niestety nie zwracamy zbyt wiele uwagi na aspekt ekologiczny podczas transportu, co może świadczyć o słabej edukacji czy świadomości w tym zakresie.

Aby odpowiedzieć na te potrzeby i oczekiwania, konieczne są inwestycje w zwiększenie częstotliwości kursów, poprawę jakości usług oraz wprowadzenie wspólnego biletu. Rozwój połączeń międzymiastowych, wspierany przez porozumienia międzygminne, jest kluczowym krokiem w kierunku lepszego zaspokojenia potrzeb transportowych mieszkańców. Dodatkowo, kampanie informacyjne i promocyjne, które podkreślają korzyści płynące z korzystania z transportu zbiorowego, mogą przyczynić się do zmiany nawyków transportowych mieszkańców.

- Respondenci najczęściej podróżują do miast w celu podjęcia pracy lub nauki i załatwienia spraw urzędowych.
- Ponad 74% respondentów uważa, że połączenia między miastami w LGOF(M) są niewystarczające.
- Ankietowani są podzieleni w ocenie wykluczenia komunikacyjnego, co wskazuje na potrzebę dalszej, dogłębniejszej analizy; osoby posiadające samochody nie potrafią udzielić jednoznacznych odpowiedzi a osoby pochodzące z mniejszych miejscowości czują się wykluczone komunikacyjnie.
- Ponad 91% respondentów popiera utworzenie sieci połączeń między miastami w regionie LGOM a ponad 78% ankietowanych jest gotowych partycypować w kosztach przejazdu, w tym 42%

odpowiadających jest gotowych zapłacić za przejazd między 8-12 zł w zamian za inne benefity jak jeden wspólny bilet regionalny lub bilet miesięczny.

Transport publiczny pomiędzy poszczególnymi gminami nie spełnia niestety oczekiwań respondentów, co oznacza, że wymagane są:

- zwiększenie liczby kursów: jest to kluczowy czynnik zachęcający do korzystania z transportu zbiorowego;
- wprowadzenie wspólnego biletu, co może znacząco zwiększyć atrakcyjność transportu publicznego;
- rozwój połączeń między miastami powinien być priorytetem, aby lepiej zaspokoić potrzeby mieszkańców. Lokalne władze powinny zabiegać w województwie o utworzenie takich połączeń lub stworzyć związek powiatów, w ramach którego utworzą takie połączenia;
- promocja i edukacja w zakresie ekologicznych aspektów transportu mogą zwiększyć zainteresowanie transportem zbiorowym lub innym alternatywnym ekologicznym.

Analiza jednoznacznie wskazuje, że potrzebne są dodatkowe badania w zakresie sprawdzenia infrastruktury czy potrzeb mieszkańców. Planowanie komunikacji międzypowiatowej jest jak najbardziej wskazane.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania ankietowe, dotyczące transportu zbiorowego na obszarze Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego, dostarczają cennych informacji na temat potrzeb i oczekiwań mieszkańców. W trakcie badań uzyskano odpowiedzi na zadane pytania badawcze oraz pozyskano cenne informacje dotyczące efektywniejszego wykorzystania finansów gmin, w szczególności utraconych dochodów związanych z przyznanymi zwolnieniami podatkowymi w podatkach lokalnych.

Wyniki wskazują na istnienie kilku kluczowych obszarów, które wymagają uwagi i dalszego rozwoju, aby system transportu zbiorowego był

bardziej efektywny i przyjazny dla użytkowników. Mieszkańcy regionu wskazują na potrzebę zacieśnienia współpracy między gminami regionu LGOM oraz poprawę jakości i dostępności usług transportu zbiorowego. Skupienie się na tych kluczowych aspektach może przyczynić się do stworzenia bardziej efektywnego, wygodnego i zrównoważonego systemu transportu zbiorowego, który będzie lepiej odpowiadał na potrzeby mieszkańców i promował zrównoważoną mobilność.

Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, opracowane przez poszczególne gminy, zawierają w swoich założeniach współpracę z gminami ościennymi, w celu stworzenia zintegrowanego systemu transportowego i gminy te winny dążyć do skonsolidowania swoich wysiłków w celu ustanowienia zintegrowanego systemu transportowego, w duchu dążenia do zrównoważonej mobilności miejskiej. Takie zaangażowanie jest konieczne z uwagi na potencjalne korzyści ekonomiczne, społeczne oraz ekologiczne, wynikające z efektywnego wykorzystania zasobów oraz minimalizacji negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne i jakość życia mieszkańców.

Wyniki ankiety wskazują, że akceptacja określonych cen biletów jest silnie powiązana z percepcją wartości usług transportowych. Mieszkańcy są gotowi ponosić koszty transportu zbiorowego, jeżeli spełnia on ich oczekiwania w zakresie punktualności, komfortu oraz dostępności. Aż 42,9% ankietowanych wyraziło chęć płacenia większej ceny za bilety, lecz z możliwością zakupu biletu miesięcznego. Wskazuje to jednoznacznie, że osoby te są zainteresowane korzystaniem z transportu zbiorowego regularnie, traktując go jako codzienny środek transportu. Bardzo duży odsetek osób posiadających samochód świadczy o dużej mobilności w regionie, co wskazuje na niedostatecznie zorganizowaną komunikację. Prawie 83% ankietowanych mieszka w odległości krótszej niż 15 minut pieszo od przystanku, co oznacza, że rozwój takiej komunikacji będzie łatwiejszy do zrealizowania i zaplanowania bez potrzeby tworzenia nowej infrastruktury przystankowej.

Gminy i powiaty powinny podjąć dalsze kroki w celu usprawnienia komunikacji w regionie. Do tego potrzebna jest dokładniejsza analiza potrzeb mieszkańców w zakresie rozwoju transportu lokalnego wraz ze strukturą kosztów i form jego finansowania. Dokonana diagnoza w zakresie potrzeb rozwoju komunikacji w pełni pokazuje, że temat

ten jest rozwojowy a mieszkańcy oczekują przedstawienia konkretnych możliwości. Propozycje rozwiązań poprawiających transport zbiorowy wraz z jego ekologicznymi aspektami są jednym z wyzwań lokalnych władz samorządowych.

Bibliografia

Pozycje Zwarte i inne

- Kosmata H., Drożdżel P., Opielak M., *Rola miejskiego transportu publicznego w kreowaniu mobilności mieszkańców*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe”, 2019, rocznik 20, t. 1-2, ISSN: 1509-5878, e-ISSN: 2450-7725, s. 393-397.
- Pindór T., *Reindustrializacja Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego — Reindustrialization of the Legnica-Głogów Copper Region*, „Barometr Regionalny: Analizy i Prognozy”, 2016, t. 14, nr 1, ISSN 1644-9398, s. 103-109.
- Sekuła A., Miszczuk A., Wojciechowska-Solis J., Kucińska J., *Zrównoważony rozwój lokalny. Podstawy teoretyczne i działania praktyczne*. Wrocław 2022.
- Taylor Z., Ciechański A., *Deregulacja i przekształcenia przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności UE*, Instytut Geografii i Przemysłowego Zagospodarowani PAN 2017 (Prace Geograficzne), s. 99-101.

Wykaz aktów prawnych

- Commission Recommendation (EU) 2023/550 of 8 March 2023 on National Support Programmes for Sustainable Urban Mobility Planning (notified under document C(2023) 1524).
- Komunikat Komisji ds. Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionu z dnia 17 grudnia 2023 r. „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach”.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030 przyjęta uchwałą nr 105/2009 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r., publikacja w „Monitorze Polskim” w dniu 6 listopada 2019 r. (M.P. poz. 1054).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej. (Dz.U. z 1997 r. nr 44, poz. 274).

Ustawa z dnia 10 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (TJ Dz.U z 2023 poz. 2778).

Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. nr L/1790/18 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego.

Uchwała nr LIII/375/23 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2024.

Uchwała Nr LXVII/709/23 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie budżetu gminy Polkowice na 2024 rok.

Źródła i publikacje internetowe

Bocian A., Ciślak R., Gejsztor K., Janz J., Mongiałło M., Oleszczuk M., Pasak M., Patron J., Pietruszkiewicz M., Rosowski J., Skoczeń E., *Zintegrowany system transportu w Głogowsko-Legnickim Obszarze Funkcjonalnym*, Instytut Rozwoju Terytorialnego, Marzec 2015, s. 110, https://irt.wroc.pl/pliki/_lgof/zintegrowany_system_transportu_w_lgof/files/assets/common/downloads/publication.pdf (pobrano: 06.06.2024.).

Vademecum Dolnośląskie portrety powiatów – powiat głogowski GUS https://stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_powiatow/powiat_glogowski.pdf (pobrano: 06.06.2024 r.).

Vademecum Dolnośląskie portrety powiatów – powiat górowski, https://stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_gmin/powiat_gorowski/gmina_gora.pdf (pobrano: 06.06.2024

Vademecum Dolnośląskie portrety powiatów – powiat polkowicki, https://www.polskawliczbach.pl/powiat_polkowicki (pobrano: 06.06.2024

Vademecum Dolnośląskie portrety powiatów – powiat lubiński, https://stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_powiatow/powiat_lubinski.pdf (pobrano: 06.06.2024 r.).

Vademecum Dolnośląskie portrety powiatów – miasto Legnica https://stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_miast/miasto_Legnica.pdf (pobrano: 06.06.2024

Vademecum Dolnośląskie portrety powiatów – powiat legnicki, https://stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_powiatow/powiat_legnicki.pdf (pobrano: 06.06.2024.).

Statystyka regionalna GUS, samochody osobowe zarejestrowane na ternie powiatów głogowski, legnicki, lubiński i polkowicki bez powiatu górskiego, wg stanu na dzień 31.12.2023 r.,

- <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/> (pobrano: 20.06.2024 r.).
- <http://cech.glogow.pl/projekty/jak-rozpoznawalna-jest-branża-mlm-wyniki-ankiety-badawczej/> (pobrano 24.06.2024 r.).
- <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/czym-sa-sump-y> (pobrano: 27.05.2024 r.).
- <https://powiat.glogow.pl/index.php/wydzial-edukacji/2-uncategorised/941-plan-zrownowazonej-mobilnosci-miejskiej-elementy-sump-igof> (pobrano: 27.06.2024 r.).
- <https://umwd.dolnyslask.pl/urząd/aktualnosci/artykul/o-rozwoju-legnicko-glogowskiego-okregu-miedziowego/> (pobrano: 03.06.2024 r.).
- <https://mpk.legnica.pl/rys-historyczny> (pobrano: 20.06.2024.).
- <https://gora.praca.gov.pl/documents/1717723/11577083/Informacja%20o%20sytuacji%20na%20rynku%20pracy%20-%20I%20p%C3%B3C5%82rocze%202020/0d57b4a3-bcbc-48d8-9dde-464a01db14f8?t=1598249657554> (pobrano: 26.06.2024.).
- <https://www.gov.pl/web/finanse/wielkosc-udzialu-gmin-we-wplywach-z-podatku-pit-w-2024-r-wyniesie-3846> (pobrano: 20.06.2024.).
- <https://kgghm.com/pl/o-nas/historia> (pobrano 20.06.2024
- https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD_2030.pdf (pobrano: 26.06.2024.).
- https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1224?language_content_entity=pl (pobrano: 26.06.2024 r.).

Biogramy

Izabella Ewa Cech – doktor nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Szczecińskim, od 1997 roku licencjonowany doradca podatkowy, również na terenie Niemiec, od 2021 r. certyfikowany mediator na terenie Niemiec. W latach 2000-2005 piastowała stanowisko I Sekretarza Ambasady RP Wydziału Ekonomiczno-Handlowego w Berlinie. Wiceprezes Fundacji Innowacji i Zrównoważonego Rozwoju. Współpracuje z sektorem NGO na terenie kraju i Niemiec. Związana dydaktycznie z Państwową Akademią Nauk stosowanych w Głogowie (adiunkt), Uczelnią Jana Wyżykowskiego w Polkowicach (adiunkt) oraz VJJ Akademii w Berlinie. Zainteresowania badawcze i naukowe skupiają się na tematyce gospodarczej i podatkowej w stosunkach polsko-niemieckich, problematyce opodatkowania przedsiębiorstw, finansów

samorządowych, historii podatków i rozwoju przedsiębiorczości oraz *compliance* w ekonomii i finansach.

Robert Drobin – od 25 lat pracownik Volkswagen Motor Polska w Polkowicach, obecnie na stanowisku Technik ds. produkcji seryjnej. Od 2018 roku polityk samorządowy, radny II kadencji 2024-2029 piastujący stanowisko wiceprzewodniczącego rady miejskiej w obecnej kadencji. Absolwent UJW w Polkowicach na wydziale Administracja specjalności Administracji Samorządowej, współpracujący z uczelniami w Głogowie, Legnicy i Zielonej Górze oraz z Politechniką Wrocławską i Politechniką Krakowską. W samorządzie – I kadencja 2018-2024 radny rady miejskiej, współpracujący z organizacjami pozarządowymi i różnymi stowarzyszeniami (wymiana poglądów oraz zapisów uchwałodawczych), Społecznik, który dba o poprawę życia lokalnej społeczności. Zainteresowania badawcze dotyczą poprawy życia lokalnej społeczności oraz problemów finansowania w JST.

Iga Gierasimczyk – referent ds. księgowości z wykształceniem technika ekonomisty oraz absolwentka studiów I stopnia z administracji samorządowej na UJW Polkowice na kierunku Administracja. Ma doświadczenie w pracy w ewidencji księgowej, przygotowywaniu raportów oraz współpracy z innymi działami w firmie. Zainteresowania naukowe skierowane są w stronę współpracy z samorządami, celem wsparcia procesów administracyjnych i finansowych w sektorze publicznym.

Robert Krzemień

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
ORCID: 0000-0002-0781-1864

Łukasz Zwoliński

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
ORCID: 000-0002-3211-6142

Elektromobilność w polskiej komunikacji publicznej – na drodze do zrównoważonej mobilności miejskiej

Abstrakt. Współczesne miasto to bardzo złożony system przestrzenny, którego funkcjonowanie zależy od równie złożonych rozwiązań logistycznych, które muszą przybierać coraz bardziej zrównoważony charakter. Jednym zaś z głównych czynników, kształtujących współczesne zrównoważone systemy transportowe, jest elektryfikacja sektora transportowego, dająca szansę na przekształcenie się polskich miast w ośrodki bardziej przyjazne mieszkańcom. Celem artykułu jest zatem ukazanie procesu wdrażania do miejskich systemów transportowych rozwiązań elektromobilnych, jako najbardziej (pro)ekologicznego środka transportu i jednocześnie czynnika sprzyjającego zrównoważonej mobilności i bardziej zrównoważonemu rozwojowi miast w Polsce. W publikacji zwrócono uwagę na wzrost udziału taboru autobusowego o napędzie elektrycznym w komunikacji miejskiej w polskich miastach. Przedstawiono też przesłanki, kierunki rozwoju i perspektywy zrównoważonego transportu miejskiego, stanowiącego dziś jeden z priorytetów polskiej i unijnej polityki transportowej. Artykuł został oparty na analizie wybranej (i ograniczonej z racji niewielkich rozmiarów) literatury przedmiotu. W opracowaniu ograniczono się wyłącznie do Polski, mając wszelako na uwadze, że podobne procesy zachodzą w wielu innych miastach, także pozaeuropejskich.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, zrównoważone miasto, motoryzacja, transport miejski, autobusy elektryczne

Electromobility in Polish public transport – on road to sustainable municipal mobility

Abstract. Present city is folded spatial system very, which dependent functioning is from equally folded logistic solutions, which have to have more and more sustainable character. The electrification of contemporary transport sector, giving possibility of transformation in more friendly centres Polish cities is one of formative present forwarding systems factors occupants. It is the aim of article therefore the exhibition the process of initiation of to municipal systems of forwarding solutions the electromobility, as the most the pro-ecologic of centre of transportation and simultaneously the favourable factor of sustainable mobility and the more sustainable development of cities in Poland. The attention in publication was turned on growth of part of bus camp about electric drive in municipal transport in Polish cities. It was introduced was also the premise, directions of development and the perspective of sedate municipal transportation, making up today one of priorities Polish the and European transport policy. The article was leaning on analysis of chosen literature of object. It in study was limited was to Poland, having on attention, that similar processes set in many different cities, also trans-European.

Keywords: sustainable development, sustainable city, motorization, municipal transportation, electric buses

Wstęp

Zapewnienie bezpieczeństwa środowiska naturalnego, zgodnie z ideą rozwoju zrównoważonego, wiąże się nie tylko z koniecznością jego ochrony, czy minimalizowaniem następstw klęsk żywiołowych, ale i z ograniczaniem antropopresji, przy zapewnieniu dostępu do czynników gwarantujących lepsze zdrowie człowieka, takich jak choćby czyste i nieskażone powietrze, woda, gleby.... Choć dziś zrównoważony rozwój, będący koncepcją interdyscyplinarną, w holistyczny sposób traktującą ogół zależności zachodzących – co oczywiste – nie tylko w miastach, stał się pojęciem dość łatwo rozpoznawalnym, to przecież wciąż często błędnie interpretowanym.

Idea zrównoważonego rozwoju, której istota opiera się o dążenie do zachowania trwałej równowagi pomiędzy rozwojem społecznym i go-

spodarczym a środowiskiem naturalnym, uważana jest za podstawową koncepcję współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Musi ona być nie tylko dostrzegana, ale i aktywnie wdrażana do rozwiązań transportowych, a więc i do zbiorowego transportu miejskiego.

Motoryzacja bywa, z jednej strony, postrzegana jako „lokomotywa” rozwoju gospodarczego (bo niewątpliwie nią jest), z drugiej jednak – jako źródło wielu problemów i uciążliwości. Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, motoryzacja w mieście generuje bowiem wiele skutków negatywnych. Ponieważ jednak rozwoju motoryzacji nie da się powstrzymać (a nawet: powstrzymywać nie należy), to należy dążyć do maksymalizacji możliwych do osiągnięcia korzyści, minimalizując wynikające z niej „niekorzyści”, aby uczynić rozwój miast bardziej zrównoważonym.

We współczesnej polityce transportowej coraz powszechniej akceptuje się ideę zrównoważonego rozwoju. Jej realizacja w miastach, choć możliwa, to wymaga zmian w strukturze miejskiej mobilności, często zdominowanej przez samochody osobowe. Mieszkańcy miast mają prawo oczekiwać wysokiego poziomu i wysokiej jakości życia, a tę może zapewnić polityka zrównoważonego transportu w miastach; zmierzając do zmian w strukturze mobilności miejskiej, powinna mieć na uwadze zapewnienie mieszkańcom satysfakcjonującej jakości życia.

Miasta powinny stwarzać mieszkańcom szansę aktywnego uczestniczenia w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju i dostarczać im bodźce do zgodnego z tą ideą kształtowania przestrzeni miejskich oraz realizowanych w nich funkcji społeczno-gospodarczych. Tylko zarządzanie miastem, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, może dać mieszkańcom odpowiednie warunki życia w aglomeracji. Odpowiednie zrównoważenie wszystkich czynników, decydujących o rozwoju miasta, wydaje się być przeto kluczowym czynnikiem jego przetrwania, jako formy organizacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej, a koniecznym do tego wydaje się bardziej oszczędne gospodarowanie zasobami środowiska.

Rozwój zrównoważony miast, to przede wszystkim budowa właściwego modelu struktury przestrzennej miasta, gwarantującego względną łatwość przemieszczania się. Jednym z czynników równoważących rozwój staje się więc podejmowanie odpowiedzialnych działań w zakresie

logistyki miejskiej, w tym miejskiego transportu pasażerskiego. Warto zatem wskazać te działania, które wydają się zgodne z kryteriami idei zrównoważonego rozwoju, a do nich, bez wątplenia, należy elektromobilność.

Idea zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój, opierający się o integrację gospodarczo-środowiskową, ochronę środowiska, zaangażowanie międzypokoleniowe i sprawiedliwość międzypokoleniową oraz aktywny udział jednostek w procesie rozwoju, wiodąc do poprawy jakości ludzkiego życia, stanowi odpowiedź na trzy główne (a nieraz trudne do pogodzenia) problemy współczesnego świata, a więc rozwój gospodarczy, postęp społeczny i relacje ze środowiskiem¹. Zapewnienie bezpieczeństwa środowiska naturalnego, zgodnie z ideą rozwoju zrównoważonego, wiąże się nie tylko z koniecznością jego ochrony, czy minimalizowaniem następstw klęsk żywiołowych, ale i z ograniczaniem antropopresji, przy zapewnieniu dostępu do czynników gwarantujących lepsze zdrowie człowieka, takich jak choćby czyste i nieskażone powietrze, woda, gleby...².

Swoistym „punktem zwrotnym” na (niełatwej) drodze do (bardziej) zrównoważonego rozwoju stał się raport z 1969 r., sygnowany przez sekretarza generalnego ONZ U. Thanta pt. „Człowiek i jego środowisko”.

Kolejnym, wręcz przełomowym, dokumentem, w którym zawarto najbardziej rozpowszechnione ujęcie definicyjne rozwoju zrównoważonego (ang. *sustainable development*), był raport „Nasza Wspólna Przyszłość”, przygotowany pod kierunkiem G.H. Brundtland (*Raport Komisji Brundtland*), a opublikowany w 1987 r. przez Komisję do Spraw Środowiska i Rozwoju ONZ; wg niego rozwój zrównoważony, to „(...) rozwój, który pozwala zaspokajać bieżące potrzeby, bez oba-

¹ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski w koncepcji logistyki miasta a zrównoważony rozwój*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2021, nr 51 (3), s. 108.

² B. Wieteska-Rosiak, *Bezpieczeństwo ekologiczne miasta*, (w:) „Ekomiasto. Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta”, A. Rzeńca (red.), Łódź 2016, s. 118 i nast.

wy, że potrzeby przyszłych pokoleń nie zostaną zaspokojone”, a więc w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie³. Doktryna zrównoważonego rozwoju wyrażałaby zatem dążenia do sprawiedliwości społecznej, poprzez równowagę pomiędzy ekonomiczną i środowiskową efektywnością realizowanych przedsięwzięć⁴.

Kolejne postulaty na rzecz rozwoju zrównoważonego zawarto w ustaleniach kolejnych konferencji ONZ, ale szczególnego znaczenia nabiera tu raport „Środowisko i rozwój”, opracowany po konferencji zorganizowanej w 1992 r. w Rio de Janeiro, zwanej również „Szczytem Ziemi”, która stanowi m.in., iż „(...) aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być traktowana oddzielnie od niego”⁵. Ideę „Szczytu Ziemi” rozwinięto m.in. podczas Światowego Szczytu w Sprawie Rozwoju Społecznego, który odbył się w 1995 r. w Kopenhadze oraz podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju, zorganizowanego w 2002 r. w Johannesburgu⁶. Zrównoważony rozwój sta-

³ Ponieważ wg *Raportu Brundtland*, nasza cywilizacja osiągnęła taki poziom dobrobytu, który jest możliwy do utrzymania jedynie pod warunkiem odpowiedniego gospodarowania dostępnymi zasobami, więc dalszy rozwój miałby kształtować właściwe relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko i jakością życia. Patrz: R. Dziuba, *Partycypacja społeczna na tle zasady zrównoważonego rozwoju*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2016, seria „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 3725, s. 51.

⁴ Istotą tak szeroko (i z pewnością właściwie) pojętego zrównoważonego rozwoju jest (zgodne) współistnienie relacji gospodarczych – czyli zaspokajanie materialnych potrzeb ludzkich, społecznych – czyli zapewnienie minimum socjalnego,żywienia, dostępu do ochrony zdrowia, kultury i edukacji oraz środowiskowych – czyli powstrzymanie dalszej degradacji środowiska naturalnego i niwelowanie zagrożeń związanych z działaniem sił przyrody. Patrz: J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 100 i nast.

⁵ Uchwalono tam rezolucję znaną jako „Agenda 21”, która pokazała, w jaki sposób rozwój może zostać zrównoważony w wymiarze ekonomicznym, społecznym, ekologicznym, przestrzennym oraz polityczno-instytucjonalnym. Patrz: *Raport Środowisko i Rozwój. Treść Raportu...* <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (pobrano: 13.01.2024 r.).

⁶ Zrównoważony rozwój, opierający się o integrację gospodarczo-środowiskową, ochronę środowiska, zaangażowanie międzypokoleniowe i sprawiedliwość

nowi tym samym jedną z naczelných zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje swe odzwierciedlenie także w polskim prawie, w tym w art. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁷: „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, która winna być stosowana zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i w ochronie środowiska⁸. Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹.

Czym zatem jest zrównoważony rozwój? Z pewnością długotrwałym procesem, opierającym się o integrację społeczno-gospodarczą i gospodarczo-środowiskową (zawierającą w sobie problemy ochrony środowiska – i tego naturalnego i antropogenicznego)¹⁰, zapewniającym – przy odpowiednim zaangażowaniu społecznym – sprawiedliwość międzypokoleniową, a więc możliwie wysoką jakość ludzkiego życia w dłuższym horyzoncie czasowym¹¹. Musi on zatem być realizowany wraz z postępem cywilizacyjnym i technologicznym.

Zrównoważony rozwój dotyczy dziś całego świata, ale jest też – w bardziej pragmatycznym wymiarze – zasadą stanowiącą podstawę

międzypokoleniową oraz aktywny udział jednostek w procesie rozwoju, wiodąc do poprawy jakości ludzkiego życia, stanowi odpowiedź na trzy główne (a nieraz trudne do pogodzenia) problemy współczesnego świata: rozwój gospodarczy, postęp społeczny i relacje ze środowiskiem. Patrz: K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 108.

⁷ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁸ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 57. Także: P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 279 i nast.

⁹ Oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi politycznej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno obecnego, jak i przyszłego pokolenia. Patrz: Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zm.

¹⁰ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 108.

¹¹ A. Sobol, *Inteligentne miasta versus zrównoważone miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, seria „Studia Ekonomiczne”, nr 320, s. 76.

zagospodarowania przestrzennego, w wymiarze jak najbardziej lokalnym, miejskim, gwarantującą dbałość o miejski krajobraz oraz możliwość budowy inteligentnego i zrównoważonego miasta¹². Miasta bowiem, które – jako mniejsze, bądź większe, skupiska ludności i organizacji – oddziałują nie tylko na społeczeństwo i gospodarkę, ale też (nieraz bardzo destrukcyjnie) na środowisko, przeto tak istotne jest odniesienie koncepcji zrównoważonego rozwoju do funkcjonowania miast, dla zrównoważenia we współzależnych obszarach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym¹³.

Zrównoważone miasto jako system

Miasto, samo w sobie będące bardzo złożonym systemem, stanowiącym wypadkową występujących w nim uwarunkowań społecznych i gospodarczych¹⁴, w relacji ze środowiskiem przyrodniczym¹⁵, jest podstawową jednostką przestrzenną, funkcjonującą na określonym terenie i w określonym otoczeniu, złożoną z wielu współzależnych elementów, pomiędzy którymi występują różnego typu relacje; tym samym winno być traktowane jako dynamiczna, funkcjonalna całość – system terytorialny¹⁶. Musi ono zatem nie tylko uczestniczyć w procesach rozwoju zrównoważonego, ale wręcz je kreować¹⁷.

Choć rozwój zrównoważony dotyczy dziś całego świata, to jednym z głównych obszarów zainteresowania tej idei stają się miasta, które

¹² M. Tabernacka, *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowaniu krajobrazu*, (w:) „Aksjologia prawa administracyjnego”, J. Zimmermann (red.), t. 2, Warszawa 2017, s. 331 i nast.

¹³ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 108 i nast.

¹⁴ L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, 2015, nr 12, z. 3, s. 10.

¹⁵ Na miasto należy zatem patrzeć także jako na złożony ekosystem. Patrz: J.J. Parysek, *Miasto w ujęciu systemowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, t. 77, nr 1, s. 29 i nast.

¹⁶ L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 6.

¹⁷ J.J. Parysek, *Miasto w ujęciu...*, op. cit., s. 29 i nast.

– jako mniejsze bądź większe skupiska ludności i organizacji – oddziałują nie tylko na społeczeństwo i gospodarkę, ale też na środowisko. Priorytetem każdej takiej jednostki terytorialnej winno stać się działanie służące rozwojowi zrównoważonemu i trwałemu, akceptowanemu przez społeczeństwo, bezpiecznemu dla środowiska, aczkolwiek w wymiarze realnym ekonomicznie¹⁸. Polityka rozwoju zrównoważonego, w wymiarze miejskim, jest takim procesem rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym ma miejsce integracja działań politycznych, społecznych i gospodarczych, z zachowaniem równowagi oraz trwałości toczących się procesów, celem zagwarantowania możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkańców, a więc zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju miasta i jego obszaru funkcjonalnego¹⁹.

Postępująca w skali światowej urbanizacja i wielość wynikających z tego procesu kryzysów, tak widocznych w bardzo wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego, nakazuje zwrócenie większej uwagi na dążenie do bardziej, niż dotąd, zrównoważonego rozwoju miast (ang. *sustainable city development*). W praktyce miejskiej podejmowane są zatem coraz częściej, choć w różnej skali, działania ukierunkowane na tzw. zielony wzrost²⁰. Staje się to wręcz konieczne w obliczu kumulacji wielu wyzwań i problemów, nasilających się na terenach zurbanizowanych. Wraz z wkraczaniem w kolejne etapy urbanizacji w dużej części miast (nie tylko europejskich), zarysowały się tendencje do (nie-równoczesnej) eksurbanizacji, posuniętej aż do „rozlewania”, czy „rozpełzania” i reurbanizacji, rozumianej jako dążenie do odtwarzania nadrzędnego znaczenia tradycyjnych centrów miast, jako miejsc przyjaznych mieszkańcom, a w dalszej kolejności przekształcania miast

¹⁸ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 108 i nast.

¹⁹ Miasto zrównoważone to miasto projektowane z poszanowaniem dla uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, zaspokajające potrzeby mieszkańców, bez ograniczania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie, a decydującą rolę w jego równoważeniu odgrywa kształtowanie dynamicznej równowagi wewnątrzsystemowej i międzysystemowej, w relacjach z otoczeniem. Patrz: J.J. Parysek, *Rozwój zrównoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, „Studia Miejskie”, 2013, t. 9, s. 13.

²⁰ A. Sobol, *Inteligentne miasta...*, op. cit., s. 75.

w ośrodki o wysokim standardzie życia, poprzez przywracanie dostępności przestrzeni publicznej, przy poszanowaniu lokalnych warunków ekologicznych²¹.

Jak więc trwale równoważyć rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych? Kluczowym wydaje się przede wszystkim wdrożenie procesów zarządzania rozwojem miasta²², poprzez budowę właściwego modelu jego struktury przestrzennej²³. W model taki musi wpisywać się polityka ekologiczna, acz nie koncentrująca się na samym tylko wymiarze środowiskowym, lecz dążąca do jego integracji z ogółem działań podejmowanych w różnych wymiarach życia miejskiego – poprzez integrację rozwoju społeczno-gospodarczego z zachowaniem środowiskowej równowagi oraz zapewnieniem trwałości toczących się procesów, celem zagwarantowania możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkańców²⁴.

Miasta i aglomeracje miejskie dysponują licznymi instrumentami, mogącymi warunkować procesy zrównoważonego rozwoju, jak strategie rozwoju, studia uwarunkowań i warunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w wymiarze finansowym – własne budżety²⁵.

Ideę miast zrównoważonych można (należałoby!) poszerzyć o koncepcję miast inteligentnych (ang. *smart cities*) – w spójną całość: inteligentnych i zrównoważonych miast (ang. *smart sustainable cities*). Łączy je koncepcja, iż – dzięki wsparciu nowych technologii – powinny dążyć do coraz bardziej sprawnego, skutecznego i efektywnego zaspokajania potrzeb mieszkańców²⁶.

W kluczowej dla idei zrównoważonego miasta, tzw. *Nowej Karcie Ateńskiej* z 2003 r., zatytułowanej „Wizja miast XXI wieku”²⁷, przyjęto

²¹ J. Zasina, *Reurbanizacja w świetle dotychczasowych badań nad miastami europejskimi*, „Studia Miejskie”, 2015, t. 20, s. 156 i nast.

²² Więcej na ten temat w pracy: W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999.

²³ O. Wyszomirski, *Zrównoważony rozwój transportu w miastach a jakość życia*, „Transport miejski i regionalny”, 2017, nr 12, s. 30.

²⁴ J.J. Parysek, *Rozwój równoważony...*, op. cit., s. 13.

²⁵ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 109.

²⁶ A. Sobol, *Inteligentne miasta...*, op. cit., s. 76 i nast.

²⁷ Polska wersja: *Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku*, Lizbona, 20 listopada 2003 r., opr. Europejska Rada Urbanistów, Redakcja polska: Towarzystwo Urbanistów Polskich, Firenze 2003.

postulat nowego modelu miasta europejskiego, o silnych powiązaniach funkcjonalnych, przy jednoczesnym założeniu, iż kompleksy przyrodnicze będą skutecznie chronione przed ekspansją sieci obszarów zurbanizowanych²⁸.

W wydanym w 2004 r. komunikacie Komisji Europejskiej „W stronę strategii tematycznej dla środowiska miejskiego”, ustalono priorytetowe obszary działania, do których, obok zarządzania środowiskiem miejskim i zagospodarowaniem przestrzennym, zaliczono rozwój zrównoważonego transportu miejskiego. W efekcie przyjęta w 2006 r. przez Komisję Europejską „Strategia tematyczna dla środowiska miejskiego”²⁹ miała na celu dążenie do poprawy jakości życia w miastach, przy zastosowaniu zintegrowanego podejścia do zarządzania środowiskiem, w tym poprzez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz – również zrównoważonego – transportu miejskiego³⁰.

Dziś szczególną rolę zintegrowanego planowania i zrównoważonego rozwoju miast podkreśla przede wszystkim *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*³¹, przyjęta w roku 2007,

²⁸ *Zrównoważone miasta w Polsce*, <https://www.planergia.pl/post/zrownowazone-miasta-w-polsce-577> (pobrano: 07.02.2024 r.).

²⁹ *Strategia tematyczna w sprawie środowiska miejskiego*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, COM (2005), nr 718, nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym. Opublikowana *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego*, 2006 / 2061 (INI), Dz. Urz. UE z 15 grudnia 2006 r., nr C 306 E / 182.

³⁰ Strategia... koncentrowała się przede wszystkim na problemach związanych z beładną zabudową miejską i nieracjonalnym gospodarowaniem przestrzenią oraz z rosnącą ilością odpadów, ale – obok tego – z zanieczyszczeniem powietrza i emisją gazów cieplarnianych, hałasem i dużym natężeniem ruchu na arteriach komunikacyjnych. Zaproponowane w Strategii... środki miały zaś na celu skuteczniejsze wdrażanie unijnych polityk w zakresie ochrony środowiska miejskiego. Patrz: *Zrównoważone miasta...*, op. cit.

³¹ *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* (ang. *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*) – to dokument programowy, przyjęty 24-25 maja 2007 r. w Lipsku na (nieformalnym) spotkaniu ministrów państw Unii Europejskiej, poświęconym kwestii rozwoju miast i ich spójności terytorialnej. Patrz: *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* – przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku (24-25 maja

na spotkaniu ministrów krajów Unii Europejskiej w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej. Dokument ten, odnoszący się do zrównoważonego rozwoju przestrzennego (miast), dowodzi, iż miasta europejskie stanowią cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe (co bez wątpienia jest prawdą), więc – w planowaniu ich dalszego rozwoju – należy uwzględniać wszystkie wymiary rozwoju zrównoważonego, tj. dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko życia. Zapisane w „Karcie...” zasady zrównoważonego rozwoju pomagają tworzyć miasta przyjazne dla mieszkańców, oparte o (zawierającą się w idei rozwoju zrównoważonego) ideę ekorozwoju.

Widoczne są także starania dużej części sektora pozarządowego, dążące do wprowadzenia zasad ekorozwoju do (miejskiego) życia codziennego. Także wiele czołowych korporacji różnych branż – od energetycznej począwszy, aż po przemysł high-tech – przygotowuje i wykorzystuje swoje strategie zgodne z zasadami ekorozwoju, jako swój kluczowy czynnik promocyjno-reklamowy, a wiele z nich publikuje nawet raporty ekorozwojowe. W efekcie – być może – wkrótce nie tylko duże korporacje, ale także mniejsze przedsiębiorstwa zaczną stosować rozwiązania zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

W Polsce do idei zrównoważonego rozwoju i ekorozwoju, jako zbioru zasad wyznaczania kierunków zagospodarowania przestrzennego i budowy struktury przestrzenno-funkcjonalnej jednostki terytorialnej, nawiązano już w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r.³², co jednak nie przełożyło się na wdrożenie zasad rozwoju zrównoważonego. Polskie miasta, właściwie od początku tzw. transformacji, zmagają się z wieloma negatywnymi skutkami zmian politycznych i ekonomicznych, zachodzących w naszym kraju, których efektami są m.in.³³:

2007 r.). Wersja polska dostępna: https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/4151/Nowa_Karta_Lipska-t_umaczenie_ko_cowe_2021.pdf. Rozwinięciem jest *Nowa Karta Lipska*, przyjęta w 2020 r., https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/4151/Nowa_Karta_Lipska-t_umaczenie_ko_cowe_2021.pdf (pobrano: 11.01.2024 r.).

³² Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 1994, nr 89, poz. 415 z późn. zm.

³³ *Zrównoważone miasta...*, op. cit.

- całkowicie nieskuteczna kontrola planistyczna i urbanistyczna procesów rozwoju miast;
- brak właściwej ochrony interesu publicznego w przestrzeni miejskiej, w tym zwłaszcza dewastacja terenów zieleni;
- całkowicie chaotyczna urbanizacja stref podmiejskich i towarzyszące temu nieracjonalne dewastowanie terenów rolnych i leśnych, zwłaszcza w otoczeniu wielkich miast;
- nasilający się swoisty „dyktat” deweloperów, decydujących często w praktyce o polityce rozwoju miast;
- brak skutecznej i racjonalnej polityki rozwoju miast.

Choć dziś zrównoważony rozwój, będący koncepcją interdyscyplinarną, w holistyczny sposób traktującą ogół zależności zachodzących – co oczywiste – nie tylko w miastach, stał się pojęciem dość łatwo rozpoznawalnym, to przecież wciąż często błędnie interpretowanym. Postępująca w skali światowej urbanizacja i wielość wynikających z tego procesu kryzysów, tak widocznych w bardzo wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego, nakazuje zwrócenie większej uwagi na dążenie do bardziej, niż dotąd, zrównoważonego rozwoju miast (ang. *sustainable city development*). Staje się to wręcz konieczne w obliczu kumulacji wielu wyzwań i problemów, nasilających się na terenach zurbanizowanych³⁴. W praktyce miejskiej podejmowane są więc coraz częściej, choć w różnej skali, działania ukierunkowane na tzw. zielony wzrost, przyjazny środowisku.

Kluczowy dla zrównoważonego rozwoju miast jest cały proces zarządzania ich rozwojem, a integralnym elementem takiego rozwoju byłaby miejska polityka ekologiczna, która – koncentrując się na wymiarze środowiskowym – dążyłaby do jego integracji z ogółem działań podejmowanych w różnych wymiarach życia miejskiego. Zrównoważony rozwój zdaje się odpowiadać za zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy tymi wymiarami, a jego wpływ w obrębie logistyki miejskiej może być szczególnie widoczny w obszarze transportu i przemieszczania osób³⁵.

³⁴ A. Sobol, *Inteligentne miasta...*, op. cit., s. 75 i nast.

³⁵ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 109.

Aglomeracje miejskie dysponują licznymi instrumentami, mogącymi warunkować procesy zrównoważonego rozwoju, jak strategie rozwoju, studia uwarunkowań i warunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w wymiarze finansowym – własne budżety³⁶. Trzeba tylko właściwie definiować i realizować sformułowane plany...

Wdrożenie idei zrównoważonego rozwoju pozwala na budowę miast zrównoważonych i na realizację w środowisku miejskim oczekiwań mieszkańców oraz wyzwań w zakresie rozwoju gospodarczego. Ich realizacja zapewne nie jest przedsięwzięciem łatwym, gdyż miasto – niejako ze swej natury – stanowi bardzo skomplikowany „organizm”, składający się z wielu wzajemnie ze sobą powiązanych systemów. Nawet jednak w tak złożonym „organizmie” konieczne jest uwzględnienie obecnych uwarunkowań i lokalnych potencjałów, które mogą aktywnie wspomóc rozwój.

Zrównoważony rozwój miasta zawiera w sobie dążenie do zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy (zrównoważonymi) przepływami ludzi, dóbr, środków pieniężnych i informacji, współtworzącymi system logistyki miejskiej, zgodnie z potrzebami i celami rozwojowymi miasta, z poszanowaniem ochrony środowiska naturalnego, uwzględniających, iż miasto jest przede wszystkim organizacją społeczną, której celem nadrzędnym jest zaspokajanie potrzeb ich użytkowników³⁷. W logistyce miejskiej zawiera się zatem m.in. kwestia organizacji miejskiego transportu pasażerskiego (włącznie z uwzględnieniem stref podmiejskich), umożliwiającego sprawne przemieszczanie się nie tylko kierowców i pasażerów (indywidualnych) pojazdów samochodowych, ale też pasażerów komunikacji zbiorowej, rowerzystów, pieszych... Istotne jest przeto odniesienie koncepcji zrównoważonego rozwoju do funkcjonowania transportu miejskiego³⁸.

³⁶ Ibidem.

³⁷ J. Szołtysek, *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach*, Katowice 2005, s. 105.

³⁸ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 108 i nast.

Zrównoważony transport miejski

Każdy transport integruje miasto w układzie funkcjonalnym, kształtując ośrodek miejski jako system (nieraz bardzo złożonych) współzależności pomiędzy jego poszczególnymi elementami³⁹ i miejskimi strukturami funkcjonalno-przestrzennymi⁴⁰, zaspokajając potrzeby transportowe mieszkańców⁴¹, a więc poprawiając jakość ich życia⁴². Celem polityki transportowej, realizowanej zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju transportu w miastach, winno stać się tworzenie warunków do sprawnego, bezpiecznego i efektywnego ekonomicznie przemieszczania osób i ładunków, w ramach wyznaczanych przez dostępne do tego działania, zasoby naturalne i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń do środowiska⁴³.

Miejski transport publiczny, będący integralnym podsystemem szerszego systemu transportowego, to swoisty „krwiobieg” miast, który – gdy jest dobrze zorganizowany, sprawny, wygodny i zarazem czysty środowiskowo – stanowi nieocenione źródło rozwoju miejskiego życia, a zarazem czynnik decydujący o atrakcyjności miasta. Możliwość szybkiego i komfortowego dotarcia do pracy, szkoły, domu, na zakupy, czy do lekarza – to niebagatelne ułatwienie rozwoju gospodarczego i społecznego miasta⁴⁴. Tym samym to właśnie (współ)tworzenie wysokiej jakości miejskiego systemu transportowego, którego celem będzie optymalizacja procesów przemieszczania się, a przez to

³⁹ I. Nowotyńska, S. Kut, *Nowoczesne systemy transportowe w komunikacji miejskiej*, „Autobusy. Technika. Eksploatacja. Systemy Transportowe”, 2016, nr 12, s. 1643.

⁴⁰ J. Ślodziak, *Wymiar społeczny w projektowaniu zrównoważonego rozwoju miasta*, „Prace i Studia Geograficzne”, 2020, t. 65, nr 3, s. 10.

⁴¹ L. Mierzejewska, *Motoryzacja w zrównoważonym rozwoju miasta*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2017, nr 38, s. 67 i nast.

⁴² Patrz: K. Hebel, *Nowa kultura mobilności w polskich miastach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego”, 2017, seria „Ekonomika Transportu i Logistyka”, nr 62: „Wyzwania rozwoju transportu. Ujęcie gałęziowe”, s. 67.

⁴³ O. Wyszomirski, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 28.

⁴⁴ *Autobusy elektryczne i wodorowe dla polskich miast – program „Zielony Transport Publiczny” w praktyce*, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/autobusy-elektryczne-i-wodorowe-dla-polskich-miast--program-zielony-transport-publiczny-w-praktyce> (pobrano: 04.02.2024 r.).

zwiększenie atrakcyjności transportu zbiorowego, winno być jednym z kluczowych zadań logistyki miasta⁴⁵ i priorytetem polityki transportowej⁴⁶.

W kontekście niniejszego opracowania, szczególną rolę zyskuje transport zbiorowy, a zwłaszcza miejski transport zbiorowy, wydzielony spośród pozostałych gałęzi transportowych – przede wszystkim ze względu na przestrzenne granice działalności (obręb miasta, metropolii, ośrodka funkcjonalnego)⁴⁷ oraz zgłaszane przez użytkowników potrzeby wobec organizatora przewozów. Zorganizowanie zadowalającego dostępu do transportu miejskiego wysokiej jakości, jakiego nie da się zbudować bez wdrożenia polityki zrównoważonego rozwoju transportu⁴⁸, jest jednym z czynników decydujących o atrakcyjności miast.⁴⁹

Istotnym dylematem europejskiej (unijnej) polityki transportowej jest dążenie do pogodzenia stale rosnącego popytu na usługi transportowe z coraz szybciej malejącą dostępnością zasobów (naturalnych) i z innymi ograniczeniami w zakresie eksploatacji środowiska. Kwestią kluczową jest to, że system transportowy całej Unii Europejskiej wciąż uzależniony jest od (głównie importowanej) ropy naftowej i produktów ropopochodnych, co ma negatywne skutki środowiskowe

⁴⁵ L. Mierzejewska, *Motoryzacja...*, op. cit., s. 67 i nast.

⁴⁶ J.W. Jaroszyński, M. Chład, *Koncepcje logistyki miejskiej w aspekcie zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2015, seria „Studia Ekonomiczne”, nr 249, s. 166.

⁴⁷ Niemożliwym wydaje się przeto wskazanie sprecyzowanej definicji zasięgu transportu miejskiego, bo w warunkach nakładających się na siebie procesów aglomeracji, metropolizacji oraz jednoczesnej suburbanizacji i eksurbanizacji, granice obszarów miejskich ulegają pewnemu rozmyciu. Tym samym władze dużych ośrodków zmuszone są zawierać porozumienia z powiązаныmi funkcjonalnie sąsiednimi jednostkami terytorialnymi, w celu wspólnej organizacji komunikacji miejskiej. Patrz: O. Wyszomirski, *Transport miejski*, (w:) „Transport. Tendencje zmian”, K. Wojewódzka-Król, E. Załoga (red.), Warszawa 2022, s. 423. Także: K. Banet, S. Rogala, *Znaczenie współpracy miast i gmin w kreowaniu efektywnych systemów transportowych w odpowiedzi na zjawisko urban sprawl*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, seria „Gospodarka Przestrzenna XXI wieku”, nr 443, s. 25 i nast.

⁴⁸ J.W. Jaroszyński, M. Chład, *Koncepcje logistyki...*, op. cit., s. 166.

⁴⁹ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 110.

i gospodarcze. Brak szybkiego rozwiązania kwestii zależności od ropy nie tylko nasili problem nadmiernej emisji gazów cieplarnianych⁵⁰, lecz również może ograniczać możliwość dalszego taniego i komfortowego podróżowania oraz oddziaływać na bezpieczeństwo gospodarki, obniżając konkurencyjność unijnej gospodarki.

Mobilność niskoemisyjna stała się przedmiotem regulacji wydawanych przez Komisję Europejską, już u początków II dekady XXI w.

Na kwestie te (bardziej zrównoważony rozwój transportu, prowadzący do poprawy jakości i bezpieczeństwa życia w miastach, a także redukcji emisji zanieczyszczeń) położono szczególny nacisk w przygotowanej przez Komisję Europejską i przyjętej 28 marca 2011 r. strategii transportowej UE do roku 2050, czyli „Białej Księżce Transportu: Planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”⁵¹, gdzie zawarto koncepcję przyszłych działań państw członkowskich Unii Europejskiej, zmierzających do poprawy mobilności w Europie.

Na poziomie unijnym, za dokument kluczowy należałoby uznać też Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 24 stycznia 2013 r. „Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych”, gdzie szczególną uwagę zwrócono na środowiskowe aspekty wykorzystania paliw alternatywnych, zwłaszcza takich jak energia elektryczna, służąca do napędu pojazdów, podkreślając konieczność rozbudowy infrastruktury elektroenergetycznej, służącej do ładowania pojazdów elektrycznych.

⁵⁰ Obniżaniu emisji gazów cieplarnianych sprzyjać mają m.in. coraz bardziej rygorystyczne normy emisji spalin, a także nowe technologie napędu pojazdów (elektrycznych i hybrydowych, a wkrótce wodorowych), zwłaszcza tych wykorzystywanych w transporcie publicznym, a więc kreowania ekologicznych form mobilności. Patrz: T. Dyr, A. Abramowicz, *Projekt eBus jako instrument rozwoju transportu publicznego*, „Autobusy. Technika. Eksploatacja. Systemy Transportowe”, 2016, nr 7-8, s. 22.

⁵¹ Komisja Europejska, *Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM(2011) 144, Bruksela, 28 marca 2011 r.

W ślad za „Komunikatem...” szła, będąca transpozycją zapisów „Białej Księgi” do procesu rozwoju zrównoważonej mobilności, w tym elektromobilności miejskiej, „Dyrektywa 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych”, nakładająca na państwa członkowskie obowiązki w zakresie tworzenia odpowiedniej infrastruktury ładowania, zwłaszcza dla pojazdów elektrycznych⁵² i regulująca (w art. 4 oraz 5) zasady promowania pojazdów elektrycznych i wodorowych oraz wspieranie rozwoju infrastruktury ich ładowania w obszarach gęstego zaludnienia.

Rozwinięciem tych idei i koncepcji była „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”⁵³, traktująca wręcz priorytetowo kwestie wypracowania strategii wdrażania pojazdów elektrycznych do miejskiej komunikacji autobusowej, w dążeniu do uniezależnienia się od dostaw ropy naftowej oraz zmniejszenia emisji dwutlenku węgla w sektorze transportu publicznego.

Dynamizacja wsparcia procesu elektromobilności miała nastąpić w ramach Europejskiego Zielonego Ładu⁵⁴, w którym Komisja postawiła sobie za cel stworzenie z Unii Europejskiej, do 2050 r., gospodarki zeroemisyjnej, mając na uwadze ograniczenie emisji w sektorze transportu o 90%. Realizacji tego założenia miałyby służyć m.in. uruchomienie, do 2025 r., aż miliona publicznych stacji ładowania i tankowania dla pojazdów niskoemisyjnych, jak również zniwelowanie barier prawnych dla niskoemisyjnej mobilności. Jednym z zadań Europejskiego Zielonego Ładu jest przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność.

⁵² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, Dz. Urz. UE nr L 307, 28 października 2014 r.

⁵³ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”, COM(2016) 501, Bruksela, 20 lipca 2016 r.

⁵⁴ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640, Bruksela, 11 grudnia 2019 r.

Kwestie neutralności klimatycznej w transporcie zostały (w rok później) potwierdzone „Komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej”⁵⁵. Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu miałyby odbywać się w bardziej efektywny sposób, zaś docelowo cały ten sektor ma zostać zdekarbonizowany. Pakiet legislacyjny „Fit for 55” zakładał ponadto wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dostawczych, a także rozwiązania służące stworzeniu efektywnej infrastruktury, służącej ładowaniu pojazdów elektrycznych.

9 grudnia 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła kompleksową strategię transportową, czyli „Strategię na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”⁵⁶, w której zawarto (bardzo ambitny – acz proponowany we wcześniejszych regulacjach, m.in. pod kątem zrównoważonego rozwoju) cel zapewnienia (w odniesieniu do transportu zbiorowego) neutralności pod względem emisji CO₂ w Unii Europejskiej na dystansie do 500 km, a także wspieranie tego rodzaju transportu za pomocą m.in. opłat za emisję gazów cieplarnianych i opłat infrastrukturalnych. Pierwszy obszar działania wynikałby z celów klimatycznych, zdefiniowanych już uprzednio przez „Europejski Zielony Ład”.

„Europejski Zielony Ład”, „Gotowi na 55”, a także „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności”, tak mocno kwestionowane dziś w Polsce (zwłaszcza „Zielony Ład” – przy czym, co do słuszności samego kwestionowania autorzy nie chcą się wypowiadać), stanowiły podstawę wypracowania – kluczowego w istocie (dla polityki transportowej miast) – unijnego dokumentu, jakim jest przyjęty

⁵⁵ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej”, COM(2021) 550, Bruksela, 14 lipca 2021 r.

⁵⁶ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, COM(2020) 789, Bruksela, 9 grudnia 2020 r.

w grudniu 2021 r., „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów `Nowe unijne ramy mobilności miejskiej`”⁵⁷.

W Polsce, wśród dokumentów strategicznych szczebla krajowego, najistotniejszą rolę (pozornie) odgrywała „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020” (z perspektywą do 2030 r.)⁵⁸, choć z rzeczywistą strategią dokument ów miał niewiele wspólnego.

Do zagadnienia rozwoju elektromobilności (nie tylko w komunikacji miejskiej) odnosiły się „Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce”⁵⁹, „Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych”⁶⁰, „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”⁶¹ oraz „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”⁶².

Za (potencjalnie) najważniejszy dokument o charakterze strategicznym, określający (zrównoważoną) politykę transportową państwa, należałoby uznać, przyjętą przez Radę Ministrów 24 września 2019 r., „Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”⁶³.

Dokument ów, przygotowany w resorcie infrastruktury, koncentrował się na aktywnościach administracji rządowej, na obszarach bezpośrednio

⁵⁷ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Nowe unijne ramy mobilności miejskiej*”, COM (2021) 811, Bruksela, 14 grudnia 2021 r.

⁵⁸ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.

⁵⁹ Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16 marca 2017 r., www.gov.pl/web/klimat/elektromobilnosc (pobrano: 06.02.2024 r.).

⁶⁰ Ministerstwo Energii, *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, 29 marca 2017 r., (pobrano: 06.02.2024 r.).

⁶¹ Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”, M.P. 2019 r., poz. 1054.

⁶² Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030: Założenia i cele oraz polityki i działania*, 18 grudnia 2019 r., www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu (pobrano: 11.01.2024 r.).

⁶³ Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”, M.P. 2019 r., poz. 1054.

jej podległych, a więc na działaniach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Urzędów Morskich oraz spółek Skarbu Państwa: PKP Polskie Linie Kolejowe SA i Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o., uznając za priorytet zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu, poprzez stworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym.

„Strategia...” zatem w bardzo niewielkim stopniu odnosiła się do kwestii transportu miejskiego/lokalnego, poświęcając mu zaledwie rozdział „Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności”, uznając wszelako, iż „(...) podstawowym celem polityki transportowej (...) na poziomie miast powinno być dążenie do osiągnięcia zrównoważonej mobilności, poprzez stworzenie warunków do sprawnego, efektywnego i bezpiecznego przemieszczania się osób i przewozu towarów, przy ograniczeniu szkodliwego wpływu na środowisko naturalne i warunki życia mieszkańców oraz do poprawy dostępności komunikacyjnej w obrębie miasta i obszaru funkcjonalnego”.

Wg (niejako „równoległej”) Strategii Polska 2030⁶⁴, transport do 2030 r. w naszym kraju miałby stać się nie tylko przyjazny dla jego użytkowników, ale też efektywny ekonomicznie i ekologicznie. Głównym celem krajowej polityki transportowej (przynajmniej: tym deklarowanym) miałoby być zatem zwiększenie dostępności transportu zbiorowego, poprzez utworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego, w wymiarze nie tylko krajowym, ale także lokalnym.

W naszym kraju, zgodnie z „Polityką energetyczną Polski do 2040 r.”⁶⁵, w miastach mających powyżej 100 tys. mieszkańców, od 2025 r. wszystkie kupowane (w drodze przetargu) pojazdy komunikacji miejskiej będą musiały być nisko- lub zeroemisyjne, a od 2030 r. będzie to dotyczyło już wszystkich pojazdów⁶⁶.

⁶⁴ *Strategia Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf (pobrano: 13.01.2024 r.).

⁶⁵ *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (pobrano: 07.01.2024 r.).

⁶⁶ G. Kubera, *Raport Elektromobilność. Polska stoi autobusami i bateriami*, <https://mycompanypolska.pl/arttykul/raport-elektromobilnosc-polska-stoi-autobusami-i-bateriami/7568> (pobrano: 06.02.2024 r.).

Aktem prawnym o największej doniosłości dla realizacji procesów upowszechniania elektromobilności miała jednak stać się Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁶⁷, transponująca do polskiego porządku prawnego postanowienia (wspomnianej powyżej) unijnej Dyrektywy 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, która określiła m.in. warunki rozwoju tego rodzaju instalacji, obowiązki informacyjne w ich zakresie, tworząc podstawy funkcjonowania stref czystego transportu oraz zasady opracowania i realizacji Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, a także system zachęt, pozwalających osiągać cele dyrektywy. Regulacja ta nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego nowe obowiązki w zakresie tworzenia odpowiedniej liczby punktów ładowania pojazdów elektrycznych na swoim obszarze, zapewnienia odpowiedniego udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w urzędach obsługujących gminę/powiat/województwo⁶⁸.

Ustawa w art. 35 ust. 1 nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zapewnienia (docelowo) co najmniej 30% udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów użytkowanych w obsługującym je urządzie (nakazem tym nie objęto gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50.000), przy czym obowiązek ów wejdzie w życie dopiero z początkiem 2028 r. Wiele wskazuje na to, że cel ten jest całkiem realny, mimo dość trudnych początków.

Wymogi dotyczące sposobu świadczenia (lub zlecenia) usług komunikacji miejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego (także z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50.000 mieszkańców), zostały unormowane w art. 36, nakładając obowiązek realizacji tego rodzaju usług przez podmioty, w których udział autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów na obszarze tej jednostki samorządu terytorialnego wynosi co najmniej 30%.

⁶⁷ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz. U. 2018, poz. 317.

⁶⁸ P. Lissoń, *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, (w:) „Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności”, K. Kokocińska, J. Kola (red.), Warszawa 2019, s. 6.

Ustawa nie zawiera przepisów przewidujących udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego wsparcia finansowego na zakup pojazdów elektrycznych, jednak mają one możliwość korzystania ze środków unijnych, dostępnych w ramach programów operacyjnych, a także funduszy krajowych, w postaci dotacji na cele budowy infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego oraz stacji ładowania pojazdów elektrycznych.

Usługi zbiorowego transportu miejskiego, z racji tego, iż służą całej społeczności lokalnej, tworzone są przy zaangażowaniu funduszy publicznych, a sposób organizacji miejskiego transportu zbiorowego wydaje się być kluczowym dla skali ponoszonych kosztów i formy jego finansowania, a w efekcie dla jego efektywności – choć efektywność, w wymiarze stricte ekonomicznym, nie powinna być kryterium realizacji przypisywanych transportowi zbiorowemu funkcji.

Wśród wielu różnych rozwiązań komunikacyjnych wobec mieszkańców miast, szczególne znaczenie przypisywane jest właśnie komunikacji miejskiej/publicznej/zbiorowej, rozumianej jako system zapewniający/umożliwiający powszechnie dostępny, regularny przewóz osób, wykonywany w określonych (możliwie regularnych i niezbyt odległych) odstępach czasu i po określonych liniach komunikacyjnych, tworzących sieci komunikacyjne, zaspokajający potrzeby mieszkańców jednostek terytorialnych, na których terenie jest organizowany. To jeden z wymogów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁶⁹.

W ustawie z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym szczegółowo określono zadania i funkcje organizatorów transportu publicznego, którymi mogą być gminy, związki międzygminne, powiaty, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, związki metropolitalne, czy województwa (w wypadku miejskiej komunikacji publicznej miano organizatora przypada władzom gmin, w których gestii leży opracowywanie planów rozwoju transportu, tworzenie połączeń oraz zarządzanie nimi). Transport zbiorowy, zgodnie z regula-

⁶⁹ Komunikację miejską, jako przewóz regularny, wykonywany w ramach lokalnego transportu zbiorowego, w ściśle określonych granicach administracyjnych, zdefiniowano pierwotnie w ustawie z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, a następnie w ustawie z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13, z późn. zm.

cjami ustawowymi (art. 5), może odbywać się na podstawie: umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, potwierdzenia zgłoszenia przewozu, bądź decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Zgodnie zaś z art. 8 ustawy, zadaniem organizatora jest planowanie rozwoju transportu, a także organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Potrzeby i oczekiwania względem transportu ulegają ciągłym zmianom, pod wpływem zmian społecznych, ekonomicznych i demograficznych, ale też zmiennych trendów w – szeroko rozumianym – życiu miejskim⁷⁰. Tym samym zarządzanie przez jednostki samorządowe mobilnością miejską charakteryzuje się wysoką dynamiką, co oznacza konieczność wdrażania coraz nowszych rozwiązań transportowych.

W miejskim transporcie zbiorowym wyróżnia się pięć (potencjalnie możliwych) podsystemów: autobusowy, trolejbusowy, tramwajowy, kolejowy (miejski i aglomeracyjny) oraz metro⁷¹. W polskich miastach najczęściej wykorzystuje się autobusy; zaledwie kilkanaście ośrodków oferuje przejazdy tramwajami⁷², zaś podsystem trolejbusowy używany jest obecnie jedynie w trzech miastach, tj. w Lublinie, Gdyni i Tychach⁷³.

Transport miejski, także zbiorowy, nie jest – z pewnością – obojętny dla środowiska, a zagrożenia związane z transportem należą do największych zagrożeń środowiskowych pochodzenia antropogenicznego, występujących na terenach zurbanizowanych⁷⁴; winien zatem

⁷⁰ M. Sydorów, B. Chmiel, S. Żukowska, *Wyzwania zrównoważonej mobilności miejskiej na tle polityki miejskiej Unii Europejskiej: wybrane przykłady*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2023, nr 26 (1), s. 12.

⁷¹ A. Zalewska, *Dobór środków transportu komunikacji zbiorowej do tras przejazdów oraz potrzeb pasażerów*, „Autobusy. Technika. Eksploatacja. Systemy Transportowe”, 2017, nr 6, s. 1800.

⁷² Z racji wyraźnych korzyści z rozwoju transportu szynowego (jest on nie tylko bardziej ekologiczny, ale też często zapewnia szybszy czas przejazdu, niż inne środki transportu), w wielu miejscowościach realizowane są procesy rewitalizacji i rozbudowy tras tramwajowych. Patrz: J. Wojcieszek, *Rozwój komunikacji tramwajowej w Polsce*, „Technika Transportu Szynowego”, 2013, nr 7-8, s. 9.

⁷³ M. Połom, *Przemiany funkcjonowania komunikacji trolejbusowej w Polsce w latach 1989-2013*, Gdańsk–Pelplin 2017, s. 52.

⁷⁴ B. Wieteska-Rosiak, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, op. cit., s. 119 i nast.

stawać się, na ile to możliwe, zgodny z zasadami zrównoważonej mobilności, spełniając jednocześnie wymogi dotyczące bezpieczeństwa oraz dostępności dla użytkowników⁷⁵. Dobrze funkcjonujący transport publiczny, w którym oferta przewozowa opiera się o preferencje transportowe obecnych i potencjalnych pasażerów, pozwala na ograniczenie korzystania z transportu indywidualnego, choć nie wymusza tego, a raczej zachęca⁷⁶.

W stosunku do samochodów osobowych, dobrze funkcjonujący miejski transport publiczny (a więc taki, który pozwala na świadome i dobrowolne ograniczenie korzystania z transportu indywidualnego⁷⁷), ma dwie ważne zalety – przede wszystkim zmniejsza zatłoczenie dróg jezdnych, „korków” oraz oddziaływanie na środowisko naturalne⁷⁸ – potrzebuje, w przeliczeniu na jednego pasażera, wielokrotnie mniej powierzchni drogowej i mniej energii, w efekcie mniej zanieczyszczając atmosferę⁷⁹.

Celem miejskiej polityki transportowej, realizowanej zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju transportu, winno stać się tworzenie warunków do sprawnego, bezpiecznego i efektywnego ekonomicznie przemieszczania osób i ładunków, w ramach wyznaczanych przez dostępne do tego działania, zasoby naturalne i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń do środowiska⁸⁰.

Jako że jednym z najważniejszych celów zrównoważonej mobilności miejskiej jest zwiększenie udziału podróży środkami transportu zbiorowego w stosunku do podróży środkami komunikacji indywidualnej, do priorytetowych działań, związanych z wdrażaniem zrównoważone-

⁷⁵ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 110.

⁷⁶ J. Słodczyk, *Wymiar społeczny...*, op. cit., s. 10.

⁷⁷ Za jeden z celów zrównoważonej mobilności można uznać zwiększenie udziału podróży środkami transportu zbiorowego, w stosunku do podróży środkami komunikacji indywidualnej. Patrz: O. Wyszomirski, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 29.

⁷⁸ Wdrażanie systemów transportowych o niskiej emisyjności, a do takich należy (może należeć) miejska komunikacja publiczna / zbiorowa, musi stać się czynnikiem wspierającym ograniczenie zanieczyszczeń w ruchu miejskim. Patrz: J. Słodczyk, *Wymiar społeczny...*, op. cit., s. 10.

⁷⁹ J. Szołtysek, *Podstawy logistyki miejskiej*, Katowice 2007, s. 61.

⁸⁰ O. Wyszomirski, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 28.

go transportu na terenach zurbanizowanych, należałoby zaliczyć tworzenie infrastruktury drogowej, lepiej przystosowanej do transportu miejskiego (zapewniającej środkom transportu publicznego priorytet w ruchu drogowym⁸¹), budowanie wygodnych węzłów przesiadkowych, przy jednoczesnym ograniczaniu ruchu samochodowego⁸².

Działania zmierzające do większego zrównoważenia transportu miejskiego muszą być realizowane w taki sposób, by zaspokoić obecne potrzeby transportowe mieszkańców, nie pozbawiając przy tym możliwości zaspokojenia potrzeb transportowych przyszłych pokoleń⁸³. Do tego niezbędne jest jednak aktywne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta⁸⁴.

Dla realizacji idei zrównoważonego transportu miejskiego konieczne są nie tylko rozbudowane sieci transportu publicznego na terenie miasta (będące podstawą równoważenia transportu), ale też promowanie energooszczędnych i ekologicznych środków transportu publicznego⁸⁵, opierające się o system dofinansowania ich zakupów⁸⁶. Preferując zatem ekologiczne środki transportu w miastach, powinno się stopniowo zastępować autobusy napędzane silnikami spalinowymi, autobusami elektrycznymi (elektrobusami)⁸⁷.

Wykorzystanie autobusów napędzanych „tradycyjnym” spalinowym silnikiem wysokoprężnym zawsze nieodzownie łączy się z emisją

⁸¹ Ibidem, s. 29 i nast.

⁸² P. Filar, *Zrównoważony transport*, (w:) P. Filar, P. Kubicki, „Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej?”, Warszawa 2012, s. 128 i nast.

⁸³ Rozwój transportu publicznego w miastach, zgodny z polityką zrównoważonego rozwoju, powinien polegać m.in. na kształtowaniu oferty przewozowej w oparciu o preferencje transportowe obecnych i potencjalnych pasażerów. Patrz: K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 108.

⁸⁴ J. Ślodziak, *Wymiar społeczny...*, op. cit., s. 10.

⁸⁵ Preferowanie ekologicznych środków transportu (w domyśle: wykorzystujących przede wszystkim napęd elektryczny) winno być oparte o zapewnienie środkom transportu publicznego priorytetu w ruchu drogowym. O. Wyszomirski, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 28 i nast.

⁸⁶ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 122.

⁸⁷ Warunkiem ich upowszechniania jest jednak konstruowanie pojazdów efektywnych ekonomicznie i będących w stanie pokonać bez doładowania odległości rzędu 300-400 km. Patrz: O. Wyszomirski, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 30.

szkodliwych zanieczyszczeń środowiskowych⁸⁸, czemu sprzyja charakterystyka ruchu miejskiego, a więc niska średnia prędkość pojazdu, częste hamowania i postoje, zwłaszcza podczas ruchu na terenach wysoce zurbanizowanych.

W związku z powyższym znaczącą korzyścią, wynikającą z wykorzystania autobusów elektrycznych, staje się ich bardzo wysoka efektywność środowiskowa: autobusy elektryczne są przede wszystkim całkowicie bezemisyjne w miejscu ich użytkowania⁸⁹.

Inne niewątpliwe zalety transportu zelektryfikowanego, to możliwość rekuperacji energii w trakcie hamowania (bo odzysk energii w typowym ruchu miejskim dochodzi nawet do 30%), stabilizacji obciążenia sieci energetycznych (ważna z punktu widzenia funkcjonowania krajowego systemu elektroenergetycznego, czemu sprzyja możliwość ładowania autobusów bateryjnych w okresie zmniejszenia zapotrzebowania na energię⁹⁰), a także uniezależnienie ich eksploatacji od dostępności i ceny ropy naftowej.

Z pewnością w pierwszej kolejności elektryfikowane powinny być linie wiodące przez największe skupiska ludzi, bo tam korzyści (ekologiczne i zdrowotne) będą największe, zwłaszcza w postaci ograniczenia emisji spalin i hałasu⁹¹. Autobusy elektryczne można wprowadzić także

⁸⁸ M. Pikuła, A. Piotrowski, F. Sidorski, M. Sierszyński, *Autobusy napędzane silnikiem elektrycznym w zeroemisyjnym transporcie publicznym*, „Prace Naukowe Politechniki Poznańskiej”, 2018, nr 95, s. 290.

⁸⁹ „Nawet więc, jeśli – tak jak w Polsce – większość energii elektrycznej do ich ładowania wciąż pochodzi z elektrowni węglowych, to i tak są nieco bardziej przyjazne dla środowiska, niż nawet najnowocześniejsze pojazdy spalinowe – bo w miastach, szczególnie zagrożonych smogiem, nie emitują do atmosfery żadnych szkodliwych substancji. Ponadto, co także ma niebagatelne znaczenie, przede wszystkim w dużych aglomeracjach, są niezwykle ciche”. Patrz: M. Lipiecka, *Autobusy elektryczne – przyszłość polskiego transportu*, <https://portalkomunalny.pl/autobusy-elektryczne-w-polsce-337218/> (pobrano: 11.01.2024 r.).

⁹⁰ W wypadku ładowania pojazdów elektrycznych w godzinach nocnych oraz przedpołudniowych pobierany jest nadmiar mocy z systemu elektroenergetycznego, wykorzystywany na rzecz ładowania w zajezdniach autobusowych. Powyższe umożliwia stabilizację systemu poprzez zmniejszenie nierównomierności jego obciążenia. Patrz: M. Pikuła, A. Piotrowski, F. Sidorski, M. Sierszyński, *Autobusy napędzane...*, op. cit., s. 290 i nast.

⁹¹ *Autobusy elektryczne i wodorowe...*, op. cit.

na tych obszarach, które uprzednio były wyłączone z ruchu – dzięki temu miasta zyskują nowe możliwości zwiększenia mobilności mieszkańców⁹².

Publiczny transport miejski powinien zatem być organizowany zgodnie z zasadami zrównoważonej mobilności miejskiej, spełniając jednocześnie wymogi dotyczące bezpieczeństwa oraz dostępności dla użytkowników⁹³. Dla realizacji tej idei konieczne są nie tylko rozbudowane sieci transportu publicznego na terenie miasta (będące przecież podstawą równoważenia transportu), ale też inwestycje w ekologiczne środki transportu publicznego (w domyśle: wykorzystujące przede wszystkim napęd elektryczny), opierające się (w polskich warunkach) o system dofinansowania ich zakupów⁹⁴.

Rynek miejskiej elektromobilności rozwija się w całej niemal Europie, a szczególnie we – wrażliwej na kwestie środowiskowe – Unii Europejskiej⁹⁵.

⁹² *Autobusy elektryczne hitem z Polski. Nowy rządowy program dopłat da 80 proc. wsparcia*, <https://auto.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/7985301,autobus-elektryczny-samochod-doplata-rzad-zakup.html> (pobrano: 07.01.2024 r.).

⁹³ K. Huk, A. Górak, N. Bajda, W. Bednarek, *Transport miejski...*, op. cit., s. 110.

⁹⁴ Preferując zatem (finansowo) ekologiczne środki transportu w miastach, powinno się stopniowo zastępować autobusy napędzane silnikami spalinowymi, autobusami elektrycznymi (elektrobusami), acz warunkiem ich upowszechniania jest konstruowanie pojazdów efektywnych ekonomicznie i będących w stanie pokonać, bez doładowania, odległości rzędu 300-400 km. Patrz: O. Wyszomirski, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit., s. 30.

⁹⁵ Ogółem w 2021 r. 68,8% wszystkich nowych autobusów zarejestrowanych w Unii Europejskiej było napędzanych olejem napędowym, ale także autobusy elektryczne odnotowały silny wzrost (rejestracje nowych autobusów elektrycznych w UE znacząco wzrosły, o 78,7%, osiągając liczbę 3.064 sztuk), w wyniku czego ich udział w rynku zwiększył się z 6,1% w 2020 r. do 10,6% w 2021 r. Łącznie autobusy z (innymi) napędami alternatywnymi odpowiadały za 10,5% wszystkich sprzedanych nowych autobusów, zaś pojazdy hybrydowo-elektryczne objęły 10,1% rynku. Łącznie zatem wszystkie pojazdy z napędami alternatywnymi, uznawanymi za bardziej ekologiczne, zapewniły sobie aż 31,2% udziału w unijnym rynku autobusów w 2021 r. W 2022 r. sprzedaż nowych autobusów z napędem elektrycznym w UE zwiększyła się o 13,7%, do 3.505 sprzedanych sztuk, obejmując 12,7% całego rynku autobusów w UE, podczas gdy sprzedaż autobusów z silnikami spalinowymi (diesla) – 67,3%; rejestracje nowych autobusów z silnikiem diesla w UE zmniejszyły się w 2022 r. o 7,8%, do 18.500 sprzedanych sztuk). W sumie jednak wszystkie pojazdy z napędem alternatywnym stanowiły

Na rosnącej popularności elektrobusów w Europie pod koniec II dekady XXI w. korzystali zlokalizowani w Polsce producenci bezemisyjnych autobusów, którzy wręcz zdominowali unijny rynek. Polska stała się zaś europejskim liderem w produkcji autobusów elektrycznych na rynku, który najmocniej rozwinął się właśnie w ostatnich latach⁹⁶. Nasz kraj od kilku lat wręcz „specjalizuje się” w produkcji i eksporcie autobusów elektrycznych⁹⁷, a Polska stała się liderem *Unii Europejskiej* w tym sektorze (obok produkcji *akumulatorów litowo-jonowych*), stając się równocześnie (od 2017 r.) największym eksporterem *autobusów elektrycznych*⁹⁸, choć decydowała o tym lokalizacja zakładów w naszym kraju, a nie nasze rodzime przedsiębiorstwa⁹⁹. Większa część „polskiej” produkcji trafiała jednak na rodzimy rynek, dzięki cze-

w 2022 r. aż 32,7% unijnego rynku autobusów. Patrz: *Autobusy. Rok 2021*, <https://www.pzpm.org.pl/pl/Rynek-motoryzacyjny/EUROPA-Rejestracje-Pojazdow/AUTOBUSY/Rok-2021> (pobrano: 11.02.2024 r.). Także: *Autobusy. Rok 2022*, <https://www.pzpm.org.pl/pl/Rynek-motoryzacyjny/EUROPA-Rejestracje-Pojazdow/AUTOBUSY/Rok-2022> (pobrano: 11.02.2024 r.).

⁹⁶ G. Kubera, *Raport Elektromobilność...*, op. cit.

⁹⁷ *Polska największym eksporterem autobusów elektrycznych w UE*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/polska-najwiekszym-eksporterem-autobusow-elektrycznych-w-ue-67498.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).

⁹⁸ G. Kubera, *Raport Elektromobilność...*, op. cit.

⁹⁹ W latach 2017-2021 (bo były to lata najlepszej koniunktury) już co trzeci autobus elektryczny, eksportowany do któregoś z państw członkowskich Unii Europejskiej, pochodził z jednej z ulokowanych w Polsce fabryk (łącznie w latach 2017-2021 z „naszych” fabryk na inne rynki UE trafiło łącznie 1.937 autobusów elektrycznych, co stanowiło ponad 31% wszystkich tego typu pojazdów wyeksportowanych z krajów Wspólnoty). Elektryczne autobusy z Polski wysyłano także poza Unię. Największym takim „poza-unijnym” odbiorcą została Norwegia, gdzie dostarczono blisko 150 sztuk, a na kolejnym miejscach plasowały się Wielka Brytania, Szwajcarii, Mołdawia i Ukraina. W sumie w latach 2017-2021 ponad 200 e-busów zostało dostarczonych z Polski do krajów spoza Unii Europejskiej. Mimo pandemii COVID-19, eksport polskich autobusów elektrycznych na rynki Unii Europejskiej znacząco przyspieszył, a *sumaryczna wartość elektrycznych autobusów, dostarczonych w tym czasie za granicę przez producentów posiadających fabryki w Polsce, przekroczyła 750 mln euro, co stanowiło prawie 40% łącznej wartości eksportu takich pojazdów z całej Unii Europejskiej*. Patrz: M. Gis, *Polska europejskim liderem produkcji elektrycznych autobusów*, <https://orpa.pl/polska-europejskim-liderem-produkcji-elektrycznych-autobusow/> (pobrano: 11.02.2024 r.).

mu to Polska posiada jedną z największych flot autobusów elektrycznych w Unii Europejskiej¹⁰⁰.

Elektryfikacja taboru autobusowego także w polskich miastach rozpoczęła się – jak można przypuszczać – na dobre¹⁰¹; elektromobilność w komunikacji miejskiej, a niedługo zapewne również podmiejskiej i międzymiastowej, to z pewnością znacznie więcej, niż tylko chwilowy trend¹⁰². Z ulic wielu polskich miast stopniowo znikają zatem, użytkowane do tej pory, autobusy spalinowe, a ich miejsce na liniach komunikacyjnych zajmują pojazdy zeroemisyjne¹⁰³: (coraz częściej) elektryczne¹⁰⁴ i (bardzo jeszcze nieliczne) wodorowe¹⁰⁵, dzięki czemu pasażerowie mogą cieszyć się nie tylko cichą jazdą, ale przede wszystkim – czystszym powietrzem¹⁰⁶, co pokazuje, że władze miast coraz większą wagę zdają się przykładac do poprawy jakości życia mieszkańców, a ekologiczna komunikacja miejska – co prawda powoli – staje się normą. Czysty transport publiczny miałby także stać się filarem procesu rozwoju elektromobilności w Polsce¹⁰⁷, co może być wyrazem zamiaru wpisania się w bardziej pro-ekologiczne tendencje rozwojowe¹⁰⁸.

¹⁰⁰ Polska największym eksporterem..., op. cit.

¹⁰¹ Elektromobilność w powiatakach, <https://elektromobilnosc.cire.pl/st,48,406,item,209318,2,0,0,0,0,0,0,elektromobilnosc-w-powiatkach.html> (pobrano: 12.02.2024 r.).

¹⁰² M. Badowski, *Autobus elektryczny. Polskie pojazdy elektryczne najlepsze w Unii Europejskiej*, <https://www.motofakty.pl/artykul/autobus-elektryczny-polskie-pojazdy-elektryczne-najlepsze-w-unii-europejskiej.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).

¹⁰³ „Zielony transport publiczny” w praktyce, czyli autobusy elektryczne i wodorowe dla polskich miast, <https://www.elektro.info.pl/artykul/najnowsze/175983,zielony-transport-publiczny-w-praktyce-czyli-autobusy-elektryczne-i-wodorowe-dla-polskich-miast> (pobrano: 13.02.2024 r.).

¹⁰⁴ 2020 r. rekordowy dla elektromobilności. 140 proc. więcej samochodów elektrycznych w Polsce, <https://globenergia.pl/elektromobilnosc-2020-rekord-polska-ppsa/> (pobrano: 07.02.2024 r.).

¹⁰⁵ *Autobusy elektryczne i wodorowe...*, op. cit.

¹⁰⁶ Pokazuje to, że władze miast coraz większą wagę zdają się przykładac do poprawy jakości życia mieszkańców, a ekologiczna komunikacja miejska powoli staje się normą. Patrz: M. Lipiecka, *Autobusy elektryczne...*, op. cit.

¹⁰⁷ Przed wakacjami mają ruszyć dopłaty w programie „Zielony transport publiczny”, <https://cleanerenergy.pl/2021/03/24/przed-wakacjami-maja-ruszyc-doplaty-w-programie-zielony-transport-publiczny/> (pobrano: 11.02.2024 r.).

¹⁰⁸ *Elektromobilność w powiatakach*, op. cit.

Rozwój elektromobilności wpływał na ożywienie krajowej gospodarki, jako że zdecydowana większość elektrycznych autobusów, jeżdżących w polskich miastach, pochodziła z rodzimych fabryk¹⁰⁹, stanowiących bardzo mocne ogniwo w całym europejskim łańcuchu dostaw sektora elektromobilności¹¹⁰.

Liczba autobusów elektrycznych, jeżdżących po ulicach polskich miast, sukcesywnie rośnie, a samorządy coraz częściej decydują się na zakup takich pojazdów – mimo wysokich cen, zwłaszcza, że zachęca do tego możliwość częściowego dofinansowania zakupu takich pojazdów¹¹¹. Na elektrybusy w komunikacji miejskiej decydowały się przecież nie tylko aglomeracje, lecz także niewielkie miasta¹¹², co pokazywało, że autobusy elektryczne stanowić mogą korzystne rozwiązanie w miastach o różnej wielkości¹¹³. Oczywiście, elektromobilnością zainteresowane były nie wszystkie samorządy, wzięwszy pod uwagę, że w wielu wypadkach nie otrzymały one zapowiadanych przez rząd środków¹¹⁴.

Nie oznacza to, że wszędzie podchodzono do elektryfikacji transportu miejskiego z wielkim entuzjazmem, bo część miast zachowywała daleko idącą rezerwę. Na pewien brak zainteresowania wdrażaniem elektromobilności w komunikacji miejskiej miał wpływ w wielu miastach miks energetyczny Polski¹¹⁵, bo wyniki tylko trzech „Analiz

¹⁰⁹ D. Ciepela, *Polska została największym eksporterem autobusów elektrycznych w Unii Europejskiej*, <https://www.wnp.pl/motoryzacja/polska-zostala-najwiekszym-eksporterem-autobusow-elektrycznych-w-unii-europejskiej,448016.html> (pobrano: 12.02.2024 r.).

¹¹⁰ *Ile autobusów elektrycznych jeździ po polskich drogach? Zobacz dane*, <https://globenergia.pl/ile-autobusow-elektrycznych-jezdzi-po-polskich-drogach-zobacz-dane/> (pobrano: 06.02.2024 r.).

¹¹¹ Polska staje się wręcz jednym z regionalnych europejskich liderów pod względem liczby autobusów elektrycznych, jeżdżących po drogach naszych miast. Patrz: *Autobusy elektryczne hitem...*, op. cit.

¹¹² A. Woźniak, *W miastach coraz szybciej rosną floty autobusów na prąd*, <https://www.rp.pl/Transport-drogowy/304089880-W-miastach-coraz-szybciej-rosna-floty-autobusow-na-prad.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).

¹¹³ *Autobusy elektryczne hitem...*, op. cit.

¹¹⁴ A. Woźniak, *NIK potwierdza: sypie się rządowy program rozwoju elektromobilności*, <https://moto.rp.pl/tu-i-teraz/50343-nik-potwierdza-sypie-sie-rzadowy-program-rozwoju-elektromobilnosc/> (pobrano: 06.02.2024 r.).

¹¹⁵ *NIK: elektromobilność w Polsce jest nadal na etapie początkowym*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosc/NIK-kontrola-wsparcie-elektromobilnosc-w-Polsce-9470.html> (pobrano: 06.02.2024 r.).

Kosztów i Korzyści”, zrealizowanych w polskich miastach (na 26, które zostały udostępnione w trakcie kontroli NIK), wskazywały na zasadność inwestycji w zeroemisyjny transport publiczny¹¹⁶.

Obok pojazdów elektrycznych wdrażano pojazdy z innymi (alternatywnymi) napędami, uznawanymi za również ekologiczne, takimi jak, w wielu miastach już stosowane: LPG (skroplony gaz ropopochodny), gaz ziemny w postaci sprężonej (CNG), skroplonej (LNG) i płynnej (GTL), czy biopaliwa – jako dodatki do „standardowych” paliw¹¹⁷.

Prekursorem zmian w elektromobilności w Polsce była Ostrołęka, która jako pierwsza zamówiła elektryczne autobusy – wytwarzane w Polsce Solarisy, ale pierwszy autobus elektryczny Solaris dostarczył na polski rynek w 2015 r. do Jaworzna¹¹⁸. W kolejnych latach rozwój wyraźnie przyspieszył¹¹⁹ i w 2021 r., po raz pierwszy, udział rejestracji elektrobusów jeżdżących w segmencie miejskim sięgał 37%, a więc więcej, niż udział pojazdów z silnikami diesla – wynoszący już tylko 36%¹²⁰, co było tym istotniejsze, że zdecydowana większość autobusów elektrycznych produkowana była w Polsce¹²¹.

¹¹⁶ Jako przyczyny braku opłacalności inwestycji w elektromobilność w miejskim transporcie publicznym wskazywano zaś przede wszystkim wysokie ceny autobusów zeroemisyjnych, jak i konieczność ponoszenia znacznych dodatkowych nakładów na instalacje związane z systemem ładowania baterii, ale też – co nie może dziwić – wynikające ze stanu polskiej elektroenergetyki, niekorzystne wskaźniki emisji zanieczyszczeń powstających przy wytwarzaniu energii elektrycznej w naszym kraju, z uwagi na jej produkcję w elektrowniach węglowych. Patrz: *Elektromobilność w powiatakach...*, op. cit. Także *NIK: elektromobilność...*, op. cit.

¹¹⁷ T. Dyr, A. Abramowicz, *Projekt eBus...*, op. cit., s. 23.

¹¹⁸ *Jak polskie miasta stawiały się elektromobilne?* <https://magazynbiomasa.pl/jak-polskie-miasta-stawaly-sie-elektromobilne-kto-byl-pierwszy/> (pobrano: 11.02.2024 r.).

¹¹⁹ P. Bednarz, *W 2021 roku w Polsce, co trzeci nowy autobus to elektryk*, <https://autoelectromoto.pl/sharing/autobusy-elektryczne-w-polsce-w-2021-r-juz-co-trzeci-autobus-to-elektryk/> (pobrano: 03.02.2024 r.).

¹²⁰ *Polski rynek autobusów elektrycznych w 2021 roku*, <https://pire.pl/polski-rynek-autobusow-elektrycznych-w-2021-roku/> (pobrano: 11.01.2024 r.).

¹²¹ *Ponad 700 elektrycznych autobusów w Polsce*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/ponad-700-elektrycznych-autobusow-w-polsce-73582.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).

Ta dobra passa rynku autobusów z alternatywnym zasilaniem powinna trwać dalej, wpisując się w europejskie dążenia do realizacji polityki klimatycznej, choć coraz częściej – z przyczyn niekoniecznych merytorycznych – dochodzi do kwestionowania *Europejskiego Zielonego Ładu*, w którym duży nacisk kładzie się właśnie na elektromobilność¹²².

Niewątpliwy sukces w popularyzacji miejskiej elektromobilności udało się odnieść przede wszystkim – co oczywiste – dzięki wsparciu ze środków funduszy unijnych¹²³, które wręcz „rozpedziły” polski rynek elektrycznych autobusów.

Ważnym źródłem wsparcia finansowego rozwoju elektromobilności w polskich miastach, m.in. dla samorządów i dla instytucji publicznych, miał być – w pierwszych latach wdrażania rozwiązań elektromobilnych do komunikacji miejskiej – *Fundusz Niskoemisyjnego Transportu* (FNT), ale nie spełnił on należycie swojej roli, bowiem w istocie nie wdrożono systemu bezpośrednich dopłat do nabycia pojazdów elektrycznych oraz wsparcia rozwoju infrastruktury ładowania¹²⁴, a jednym z głównych powodów były istotne opóźnienia legislacyjne przy wprowadzaniu odpowiednich regulacji prawnych¹²⁵. Zamiast więc na dopłaty, środki finansowe z *Funduszu...*, który właściwie nie rozpoczął działalności operacyjnej, przeznaczone zostały na jego obsługę¹²⁶.

Mimo tego nasz kraj zbudował jedną z większych w UE flot elektrycznych autobusów¹²⁷. Udało się to dzięki (dość sprawnemu) wdrożeniu innych rządowych systemów/programów finansowego wsparcia zakupu autobusów bezemisyjnych (miejskiej elektromobilności),

¹²² *Polska największym eksporterem...*, op. cit.

¹²³ *NIK: elektromobilność...*, op. cit.

¹²⁴ *Elektromobilność w powiatach*, op. cit.

¹²⁵ Kluczowe rozporządzenia do ustawy o FNT minister aktywów państwowych wydał dopiero pod koniec grudnia 2019 r. i praktycznie nigdy nie weszły one w życie. Patrz: *NIK: elektromobilność...*, op. cit.

¹²⁶ Tymczasem to właśnie one miały odegrać niejako „wzorcową” rolę w procesie wdrażania elektromobilności – głównie poprzez nabywanie pojazdów elektrycznych dla flot urzędowych oraz dla podmiotów (także zewnętrznych), wykonujących zadania publiczne, a przede wszystkim dla komunikacji miejskiej. Problemem był także brak możliwości dofinansowania innych, niż zakup, form nabywania pojazdów elektrycznych. Patrz: *NIK: elektromobilność...*, op. cit.

¹²⁷ *M. Gis, Polska europejskim liderem...*, op. cit.

a Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) przeznaczał niebagatelne środki właśnie na dofinansowanie zakupu zeroemisyjnych autobusów i infrastruktury do ich ładowania¹²⁸.

Najważniejsze źródło wsparcia, dzięki któremu można było finansować potrzeby w zakresie transformacji transportu publicznego w Polsce, stanowił program „Zielony Transport Publiczny”¹²⁹, którego celem było obniżenie wykorzystania paliw emisyjnych w publicznym transporcie zbiorowym i rozwój „zielonej” mobilności. Program ten został (w założeniu) dostosowany do założeń określonych w Krajowym Planie Odbudowy (KPO), przez co NFOŚiGW miał sięgać po środki finansowe z KPO, przeznaczone na ograniczenie zanieczyszczenia powietrza poprzez rozwój zeroemisyjnego transportu¹³⁰.

Wsparcie finansowe kierowane było zwłaszcza do miast średnich i małych, których powierzchnia, poziom urbanizacji, liczba mieszkańców oraz potrzeby ludzi w zakresie mobilności były na tyle duże, że niezbędne stawało się utrzymywanie rozbudowanej sieci miejskiej komunikacji, borykających się z takimi wyzwaniem cywilizacyjnymi, jak smog i emisja gazów cieplarnianych, a także ze zjawiskiem wykluczenia transportowego.

Miasta takie (część z nich, to dawne stolice województw, z okresu, gdy było ich 49, także typowe ośrodki powiatowe, z niezłym jednak poziomem uprzemysłowienia i edukacji, a tym samym ze sporymi możliwościami rozwojowymi, a więc miasta o dużym znaczeniu gospodarczym i turystycznym), z uwagi na niewielki potencjał ekonomiczny i społeczny, mające wyraźnie mniej możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, musiały poszukiwać nowych, stymulowanych „z zewnątrz” (przy odpowiednim wsparciu finansowym ze strony państwa) impulsów rozwojowych¹³¹. Samorządy w tych ośrodkach coraz

¹²⁸ Zdecydowana większość elektrobusów w ostatnich latach została zakupiona dzięki dofinansowaniu środkami NFOŚiGW. Patr: *Ile autobusów elektrycznych...*, op. cit.

¹²⁹ A. Woźniak, *W miejskich autobusach mocno rośnie napięcie*, <https://www.rp.pl/Transport-drogowy/302259872-W-miejskich-autobusach-mocno-rosnie-napiecie.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).

¹³⁰ *Ile autobusów elektrycznych...*, op. cit.

¹³¹ *Autobusy elektryczne i wodorowe...*, op. cit.

chętniej stawiały zatem na rozwój zeroemisyjnej komunikacji lokalnej, widząc w tym szansę na nie tylko ekorozwój¹³².

Z dofinansowania już w pierwszym naborze w programie skorzystało kilkadziesiąt miast¹³³. W drugim, konkursowym, naborze w programie, ogłoszonym 23 lipca 2021 r., poniekąd symbolicznie, w Stalowej Woli – czyli mieście niedużym, ale z wielkim potencjałem, a zakończonym 20 grudnia 2021 r., do NFOŚiGW wpłynęło aż 101 kolejnych wniosków (w tym 69 o bezzwrotną dotację), przede wszystkim od organizatorów komunikacji zbiorowej z miast mniejszych i średnich. Wartość tych nowych wniosków opiewała na kwotę ponad 1,3 mld zł, za które samorządy zamierzały kupić już nie tylko najnowocześniejsze autobusy elektryczne, ale i wodorowe¹³⁴. W ramach pierwszej edycji zakupiono 217 „zielonych” pojazdów, w tym 146 sztuk autobusów elektrycznych i 71 sztuk autobusów wodorowych, natomiast w II edycji 340 sztuk autobusów elektrycznych i 48 sztuk autobusów wodorowych. Wiosną 2023 r., w trzeciej edycji naboru wniosków o dofinansowanie w ramach programu, zgłaszanych do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (nabór ruszył w kwietniu, a zakończył się pod koniec maja), wnioski o dofinansowanie złożyło 79 podmiotów, a w ramach naboru zaplanowano zakup 550 elektrycznych autobusów, wraz z niezbędną infrastrukturą¹³⁵.

¹³² Program „Zielony Transport Publiczny”, chociaż stanowić miał jedną z dźwigni ekologicznego, społecznego i gospodarczego rozwoju ośrodków powiatowych, nie został zamknięty dla miast znacznie większych, o statusie stolic województw, albo dużych aglomeracji, dlatego – przy okazji już pierwszego naboru w „ZTP” – z dofinansowania do zakupu zeroemisyjnych autobusów miejskich skorzystały także takie ośrodki aglomeracyjne, jak Wrocław, Poznań, Szczecin, czy Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Patr.: *„Zielony transport publiczny”...*, op. cit.

¹³³ *Elektryczne autobusy wyprzedziły w Polsce diesla. Jak wygląda zielony transport w polskich miastach?* <https://swiatoze.pl/elektryczne-autobusy-wyprzedzily-w-polsce-diesla/> (pobrano: 06.02.2024 r.).

¹³⁴ *Ile autobusów elektrycznych...*, op. cit.

¹³⁵ J. Rosler, *Jakich elektrobusesów jest w Polsce najwięcej?* <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/jakich-elektrobusesow-jest-w-polsce-najwiecej-79265.html> (pobrano: 13.01.2024 r.).

Wcześniej, po zakończeniu działania niesławnego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, nabywcy e-busów mogli korzystać ze wsparcia w ramach takich instrumentów jak „Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020”, czy „Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach (POIiŚ)”. W latach kolejnych wdrożono jednak programy ukierunkowane właśnie na elektromobilność, takie jak „Gepard – Bezemisyjny transport publiczny”, czy też „Gepard II – Transport niskoemisyjny”, następnie „Kangur – Bezpieczna i ekologiczna droga do szkoły”, w ramach którego samorzady zamówiły niemal 100 elektrycznych autobusów szkolnych, przeznaczonych dla gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich¹³⁶, jednak to dopiero dzięki środkom z uruchomionego w 2021 r. programu „Zielony Transport Publiczny”, można było tę liczbę zwielokrotnić¹³⁷.

O ile główny czynnik stymulujący popyt na autobusy zeroemisyjne w polskich jednostkach samorządu terytorialnego stanowią przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, to czynnikiem ułatwiającym, a w większości wypadków wręcz umożliwiającym, realizację tych inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego, jest mocno rozbudowany system wsparcia rozwoju zeroemisyjnego transportu publicznego, oparty o środki finansowe pochodzące zarówno ze źródeł unijnych, jak i ze środków krajowych. Programy dofinansowania w Polsce obejmują nabycie autobusów elektrycznych (również szkolnych) i wodorowych, instalację stacji ładowania, szkolenie kierowców, czy też opracowanie lokalnych (samorządowych) strategii wdrażania elektromobilności¹³⁸. W realizację instrumentów wsparcia zostało zaangażowanych wiele instytucji państwowych na poziomie centralnym i lokalnym, w efekcie czego praktycznie każdy autobus elektryczny, jeżdżący po drogach polskich miast, został – w jakiejś formie – dofinansowany ze środków publicznych.

¹³⁶ *Autobusy elektryczne na zakręcie?* <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/item/93394-autobusy-elektryczne-na-zakrecie> (pobrano: 11.02.2024 r.).

¹³⁷ *Ile autobusów elektrycznych...*, op. cit.

¹³⁸ *Autobusy elektryczne na zakręcie?* op. cit.

Podsumowanie – perspektywy elektromobilności

Elektromobilność jest jednym z głównych trendów rozwojowych nie tylko w segmencie samochodów osobowych, ale również w sektorze zbiorowego transportu publicznego. Dziś już cały szereg państw, na całym świecie, inwestuje w autobusy elektryczne, oferujące – mimo wciąż istniejących technicznych niedoskonałości – liczne zalety nie tylko ekologiczne, lecz i eksploatacyjne¹³⁹. Zastępowanie autobusów napędzanych olejem napędowym, szczególnie tych o niskiej normie emisji spalin, autobusami elektrycznymi, powinno przyczynić się do poprawy jakości powietrza, a także do ograniczenia hałasu.

Państwa członkowskie UE, zgodnie z unijną polityką transportową, powinny dążyć do stworzenia systemu zorganizowanego transportu miejskiego, zaspokajającego gospodarcze i społeczne potrzeby społeczeństwa, z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Bezemisjny i cichy, zelektryfikowany miejski transport publiczny, staje się coraz bardziej przyjazny dla mieszkańców, pozwalając na realizację zadań przewozowych i intensywniejszą obsługę linii komunikacyjnych na szczególnie wrażliwych obszarach lub w strefach ze specjalnymi ograniczeniami, a więc nawet w historycznych centrach dużych aglomeracji, stwarzając nowe możliwości urbanistyczne. Obniżenie poziomu hałasu i zanieczyszczeń powietrza wydaje się być głównym powodem, dla którego polskie samorzady szukają właśnie takich usprawnień w systemach komunikacji zbiorowej¹⁴⁰, co powinno pozwolić na osiągnięcie celów europejskiej polityki transportowej w zakresie kreowania konkurencyjnego i zasobooszczędnego (a więc niskoemisyjnego) systemu transportowego w miastach. Do tego jednak, by nadal się pomyślnie rozwijał, konieczne jest nie tylko wdrażanie, ale i upowszechnianie, niekonwencjonalnych układów napędowych w komunikacji publicznej.

Rynek elektrycznych autobusów w Polsce cały czas się powiększa i w najbliższych latach, jeśli tylko nie wystąpią jakieś nieprzewidzia-

¹³⁹ Zielone miasta, <https://narzedzia.elektromobilni.pl/elektromobilnosc/zielone-miasta> (pobrano: 11.02.2024 r.).

¹⁴⁰ *Ile autobusów elektrycznych...*, op. cit.

ne zdarzenia, można spodziewać się dalszego wzrostu liczby rejestracji e-busów.

Tempo przekształcania polskich miast na bardziej przyjazne mieszkańcom jest możliwe dzięki dofinansowaniu zakupu niskoemisyjnych autobusów środkami oferowanymi przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Już Program „Zielony Transport Publiczny”, pomagający w „zazielenianiu” polskiej komunikacji miejskiej, cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem samorządów lokalnych i operatorów transportu publicznego¹⁴¹, przy czym z budżetu programu korzystały nie tylko wielkie aglomeracje, ale szczególnie miasta mniejsze i średnie, wymagające jakościowej poprawy komunikacji miejskiej i aglomeracyjnej.

Do najważniejszych czynników, które przyczyniły się do uzyskania przez Polskę wiodącej, w skali europejskiej, pozycji w obszarze zeroemisyjnego transportu publicznego, należała silna synergia pomiędzy poszczególnymi interesariuszami, a więc samą branżą elektromobility, administracją centralną, samorządami terytorialnymi, publicznymi instytucjami finansowymi oraz agencjami wykonawczymi, co przekładało się nie tylko na bardzo dynamiczny wzrost popytu wewnętrznego (wyrażanego przez poszczególne gminy), ale i wsparcie (wcale niemałego) potencjału produkcyjnego branży e-mobility i jej działań eksportowych¹⁴².

Niezależnie od czynników natury środowiskowej i od obowiązków wynikających z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, jak również z dostępności subsydiów umożliwiających ich realizację, bardzo istotnym argumentem, przemawiającym za nabywaniem autobusów elektrycznych, były przez długi czas względnie niskie koszty eksploatacji tego typu pojazdów, co wynikało m.in. z odpowiednio niższych cen energii elektrycznej w odniesieniu do oleju napędowego. Rok 2022 przyniósł jednak nie tylko gwałtowny wzrost kosztów paliw, ale również energii elektrycznej, co postawiło w niekorzystnym położeniu te samorzady, które dysponowały wysokim udziałem autobusów elektrycznych we flotach transportu publicznego. Wzrost cen energii i rosnące koszty eksploatacji zeroemisyjnej floty wciąż

¹⁴¹ P. Bednarz, *W 2021 roku...*, op. cit.

¹⁴² M. Gis, *Polska europejskim liderem...*, op. cit.

stwarzają ryzyko spadku zainteresowania samorządów inwestycjami w kolejne autobusy elektryczne¹⁴³. Barrierami rozwoju elektromobilności w publicznym transporcie zbiorowym pozostają również wysokie koszty zakupu e-busów oraz niezbędnej infrastruktury ładowania, zatem konieczne jest kontynuowanie programów wsparcia i utrzymanie dofinansowania zakupów.

Jest jednak szczególnie ważna kwestia, na którą nie można nie zwrócić uwagi. Wiele polskich miast od lat zmagają się z problemem zanieczyszczonego powietrza, przy czym należy mieć na uwadze, że zanieczyszcza je nie tylko smog; są także „zanieczyszczone” nadmiernym hałasem, związanym po części z transportem miejskim¹⁴⁴. Warto zatem zadać pytanie, czy wymiana floty autobusów miejskich, ze spalinowych na elektryczne, jest jedynym właściwym rozwiązaniem.

Odpowiedź na to pytanie wydaje się dość oczywista, wzięwszy pod uwagę, że zastosowanie technologii elektrycznych pozwoli nie tylko na ograniczenie zanieczyszczenia powietrza oraz hałasu, co powinno przełożyć się na poprawę komfortu życia w dużych miastach, ale też na ograniczenie zależności od (importowanej) ropy naftowej.

Pamiętać, oczywiście, trzeba o tym, że polska (elektro)energetyka ma wciąż bardzo „brudny” mix energetyczny, w efekcie czego generuje duży ślad węglowy, a przy dominacji energetyki ciepłej, opartej o spalanie węgla (kamiennego i brunatnego), suma emisji generowanych przez elektryczne autobusy może być wcale nie mniejsza, niż w wypadku klasycznego zasilania spalinowego. Wymiana autobusów na bezemisyjne powoduje wszelako, iż ogranicza się zanieczyszczenie powietrza (oraz hałas) jeśli nie w skali ogólnokrajowej, to przynajmniej w skali lokalnej – w szczególnie zanieczyszczonych miastach¹⁴⁵.

Ponadto dążąc do zrównoważenia miejskiego transportu zbiorowego, należałoby podjąć wielokierunkowe działania, związane z kom-

¹⁴³ *Autobusy elektryczne na zakręcie?* op. cit.

¹⁴⁴ P. Poszwa, *Elektryfikacja czy optymalizacja transportu miejskiego?* <https://eko-logicznie.com/fakty-i-mity/elektryfikacja-czy-optymalizacja-transportu-miejskiego/> (pobrano: 06.02.2024 r.).

¹⁴⁵ Należy mieć na uwadze i to, że nie komunikacja miejska (autobusowa) jest w największym stopniu odpowiedzialna za zanieczyszczenie powietrza i hałas, lecz głównie samochody osobowe. Patrz: *ibidem*.

pleksowym rozwiązywaniem problemów infrastrukturalnych polskich miast, takich jak choćby¹⁴⁶:

- brak wydzielonych pasów jezdni, przeznaczonych dla autobusów i tramwajów, co prowadzi nie tylko do nadmiernego zatłoczenia ulic, ale też do narastania (wskutek nasilenia kongestii) opóźnień w komunikacji miejskiej;
- ograniczona dostępność do transportu publicznego w niektórych dzielnicach;
- niewystarczająca liczba połączeń (zwłaszcza w metropoliach) pomiędzy poszczególnymi dzielnicami, czy bardziej oddalonymi od siebie osiedlami, przez co dojazd komunikacją miejską jest wielokrotnie dłuższy od przejazdu własnym samochodem;
- brak integracji różnych form transportu publicznego (autobusy i tramwaje, zaś w stolicy także metro) i indywidualnego, jak choćby rowery miejskie, co utrudnia planowanie bardziej zrównoważonych podróży;
- brak sprawnej komunikacji z miejscowościami ościennymi, która ograniczałaby liczbę osób dojeżdżających do miast i ich centrów w ruchu wahadłowym (w celach zawodowych bądź edukacyjnych).

W efekcie braku możliwości rozwiązania tych problemów, przemieszczanie się własnym samochodem osobowym często nie jest świadomym wyborem, lecz zwykłą życiową koniecznością.

Obok wdrażania do eksploatacji nowych generacji elektrobusów, należałoby jednak – przede wszystkim – zachęcić więcej osób do korzystania z komunikacji miejskiej (a częściej: po prostu to ułatwić), by możliwa była rezygnacja z użytkowania prywatnych samochodów osobowych, zwłaszcza w centrach miast. Lepiej zorganizowana komunikacja miejska powinna przynieść dużo większe korzyści środowiskowe niż sama wymiana autobusów na elektryczne. Jeżeli zatem miasta wdrażają autobusową komunikację elektryczną (w przyszłości wdrożą zapewne także wodorową), to uprzednio powinny zwrócić większą uwagę na upowszechnianie zbiorowej komunikacji miejskiej i na umożliwienie korzystania z niej.

¹⁴⁶ Ibidem.

Bibliografia

- 2020 r. rekordowy dla elektromobilności. 140 proc. więcej samochodów elektrycznych w Polsce, <https://globenergia.pl/elektromobilnosc-2020-rekord-polska-pspa/> (pobrano: 07.02.2024 r.).
- Autobusy. Rok 2021, <https://www.pzpm.org.pl/pl/Rynek-motoryzacyjny/EURO-PA-Rejestracje-Pojazdow/AUTOBUSY/Rok-2021> (pobrano: 11.02.2024 r.).
- Autobusy. Rok 2022, <https://www.pzpm.org.pl/pl/Rynek-motoryzacyjny/EURO-PA-Rejestracje-Pojazdow/AUTOBUSY/Rok-2022> (pobrano: 11.02.2024 r.).
- Autobusy elektryczne hitem z Polski. Nowy rządowy program dopłat da 80 proc. wsparcia, <https://auto.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/7985301,autobus-elektryczny-samochod-doplata-rzad-zakup.html> (pobrano: 07.01.2024 r.).
- Autobusy elektryczne i wodorowe dla polskich miast – program „Zielony Transport Publiczny” w praktyce, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/autobusy-elektryczne-i-wodorowe-dla-polskich-miast-program-zielony-transport-publiczny-w-praktyce> (pobrano: 04.02.2024 r.).
- Autobusy elektryczne na zakręcie? <https://www.logistyka.net.pl/bank-wiedzy/item/93394-autobusy-elektryczne-na-zakrecie> (pobrano: 11.02.2024 r.).
- Badowski M., *Autobus elektryczny. Polskie pojazdy elektryczne najlepsze w Unii Europejskiej*, <https://www.motofakty.pl/artykul/autobus-elektryczny-polskie-pojazdy-elektryczne-najlepsze-w-unii-europejskiej.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).
- Banet K., Rogala S., *Znaczenie współpracy miast i gmin w kreowaniu efektywnych systemów transportowych w odpowiedzi na zjawisko urban sprawl*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, seria „Gospodarka Przestrzenna XXI wieku”, nr 443.
- Bednarz P., *W 2021 roku w Polsce, co trzeci nowy autobus to elektryk*, <https://autoelectromoto.pl/sharing/autobusy-elektryczne-w-polsce-w-2021-r-juz-co-trzeci-autobus-to-elektryk/> (pobrano: 03.02.2024 r.).
- Ciepiela D., *Polska została największym eksporterem autobusów elektrycznych w Unii Europejskiej*, <https://www.wnp.pl/motoryzacja/polska-zostala-najwiekszym-eksporterem-autobusow-elektrycznych-w-unii-europejskiej,448016.html> (pobrano: 12.02.2024 r.).
- Dyr T., Abramowicz A., *Projekt eBus jako instrument rozwoju transportu publicznego*, „Autobusy. Technika. Eksploatacja. Systemy Transportowe”, 2016, nr 7-8.
- Dziuba R., *Partycypacja społeczna na tle zasady zrównoważonego rozwoju*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2016, seria „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 3725.

- Elektromobilność w powiatach*, <https://elektromobilnosc.cire.pl/st,48,406,item,209318,2,0,0,0,0,0,0,elektromobilnosc-w-powiatkach.html> (pobrano: 12.02.2024 r.).
- Elektryczne autobusy wyprzedziły w Polsce diesla. Jak wygląda zielony transport w polskich miastach?* <https://swiatoze.pl/elektryczne-autobusy-wyprzedzily-w-polsce-diesla/> (pobrano: 06.02.2024 r.).
- Filar P., *Zrównoważony transport*, (w:), „Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej”, P. Filar, P. Kubicki (red.), Warszawa 2012.
- Gis M., *Polska europejskim liderem produkcji elektrycznych autobusów*, <https://orpa.pl/polska-europejskim-liderem-produkcji-elektrycznych-autobusow/> (pobrano: 11.02.2024 r.).
- Hebel K., *Nowa kultura mobilności w polskich miastach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego”, 2017, seria „Ekonomika Transportu i Logistyka”, nr 62: „Wyzwania rozwoju transportu. Ujęcie gałęziowe”.
- Huk K., Górak A., Bajda N., Bednarek W., *Transport miejski w koncepcji logistyki miasta a zrównoważony rozwój*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2021, nr 51 (3).
- Ile autobusów elektrycznych jeździ po polskich drogach? Zobacz dane*, <https://globenergia.pl/ile-autobusow-elektrycznych-jezdzi-po-polskich-drogach-zobacz-dane/> (pobrano: 06.02.2024 r.).
- Jak polskie miasta stawały się elektromobilne?* <https://magazylnbiomasa.pl/jak-polskie-miasta-stawaly-sie-elektromobilne-kto-byl-pierwszy/> (pobrano: 11.02.2024 r.).
- Jaroszyński J.W., Chład M., *Koncepcje logistyki miejskiej w aspekcie zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2015, seria „Studia Ekonomiczne”, nr 249.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kubera G., *Raport Elektromobilność. Polska stoi autobusami i bateriami*, <https://mycompanypolska.pl/artukul/raport-elektromobilnosc-polska-stoi-autobusami-i-bateriami/7568> (pobrano: 06.02.2024 r.).
- Lipiecka M., *Autobusy elektryczne – przyszłość polskiego transportu*, <https://portalkomunalny.pl/autobusy-elektryczne-w-polsce-337218/> (pobrano: 11.01.2024 r.).
- Lissoń P., *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, (w:) „Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności”, K. Kokocińska, J. Kola (red.), Warszawa 2019.
- Machowski J., *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003.

- L. Mierzejewska, *Motoryzacja w zrównoważonym rozwoju miasta*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2017, nr 38.
- L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, 2015, nr 12, z. 3.
- NIK: *elektromobilność w Polsce jest nadal na etapie początkowym*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/NIK-kontrola-wsparcie-elektromobilnosci-w-Polsce-9470.html> (pobrano: 06.02.2024 r.).
- Nowotyńska I., Kut S., *Nowoczesne systemy transportowe w komunikacji miejskiej*, „Autobusy. Technika. Eksploatacja. Systemy Transportowe”, 2016, nr 12.
- Parysek J.J., *Miasto w ujęciu systemowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, t. 77, nr 1.
- Parysek J.J., *Rozwój zrównoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, „Studia Miejskie”, 2013, t. 9.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999.
- Pikuła M., Piotrowski A., Sidorski F., Sierszyński M., *Autobusy napędzane silnikiem elektrycznym w zeroemisyjnym transporcie publicznym*, „Prace Naukowe Politechniki Poznańskiej”, 2018, nr 95.
- Polska największym eksporterem autobusów elektrycznych w UE*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/polska-najwiekszym-eksporterem-autobusow-elektrycznych-w-ue-67498.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).
- Polski rynek autobusów elektrycznych w 2021 roku*, <https://pire.pl/polski-rynek-autobusow-elektrycznych-w-2021-roku/> (pobrano: 11.01.2024 r.).
- Połom M., *Przemiany funkcjonowania komunikacji trolejbusowej w Polsce w latach 1989-2013*, Gdańsk-Pełplin 2017.
- Ponad 700 elektrycznych autobusów w Polsce*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/ponad-700-elektrycznych-autobusow-w-polsce-73582.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).
- Poszwa P., *Elektryfikacja czy optymalizacja transportu miejskiego?* <https://ekologicznie.com/fakty-i-mity/elektryfikacja-czy-optymalizacja-transportu-miejskiego/> (pobrano: 06.02.2024 r.).
- Przed wakacjami mają ruszyć dopłaty programie „Zielony transport publiczny”*, <https://cleanerenergy.pl/2021/03/24/przed-wakacjami-maja-ruszyc-doplaty-w-programie-zielony-transport-publiczny/> (pobrano: 11.02.2024 r.).
- Rosler J., *Jakich elektrobusów jest w Polsce najwięcej?* <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/jakich-elektrobusow-jest-w-polsce-najwiecej-79265.html> (pobrano: 13.01.2024 r.).

- Słodczyk J., *Wymiar społeczny w projektowaniu zrównoważonego rozwoju miasta*, „Prace i Studia Geograficzne”, 2020, t. 65, nr 3.
- Sobol A., *Inteligentne miasta versus zrównoważone miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, seria „Studia Ekonomiczne”, nr 320.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Sydorów M., Chmiel B., Żukowska S., *Wyzwania zrównoważonej mobilności miejskiej na tle polityki miejskiej Unii Europejskiej: wybrane przykłady*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 2023, nr 26 (1).
- Szołtysek J., *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach*, Katowice 2005.
- Szołtysek J., *Podstawy logistyki miejskiej*, Katowice 2007.
- Tabernacka M., *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowaniu krajobrazu*, (w:) „Aksjologia prawa administracyjnego”, t. 2, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017.
- Wieteska-Rosiak B., *Bezpieczeństwo ekologiczne miasta*, (w:) „Ekomiasto. Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta”, A. Rzeńca (red.), Łódź, 2016.
- Wojcieszek J., *Rozwój komunikacji tramwajowej w Polsce*, „Technika Transportu Szynowego”, 2013, nr 7-8.
- Woźniak A., *NIK potwierdza: sypie się rządowy program rozwoju elektromobilności*, <https://moto.rp.pl/tu-i-teraz/50343-nik-potwierdza-sypie-sie-rzadowy-program-rozwoju-elektromobilnosc> (pobrano: 06.02.2024 r.).
- Woźniak A., *W miastach coraz szybciej rosną floty autobusów na prąd*, <https://www.rp.pl/Transport-drogowy/304089880-W-miastach-coraz-szybciej-rosna-floty-autobusow-na-prad.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).
- Woźniak A., *W miejskich autobusach mocno rośnie napięcie*, <https://www.rp.pl/Transport-drogowy/302259872-W-miejskich-autobusach-mocno-rosnie-napiecie.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).
- Wyszomirski O., *Transport miejski*, (w:) „Transport. Tendencje zmian”, K. Wojewódzka-Król, E. Załoga (red.), Warszawa 2022.
- Wyszomirski O., *Zrównoważony rozwój transportu w miastach a jakość życia*, „Transport miejski i regionalny”, 2017, nr 12.
- Zalewska A., *Dobór środków transportu komunikacji zbiorowej do tras przejazdów oraz potrzeb pasażerów*, „Autobusy. Technika. Eksploatacja. Systemy Transportowe”, 2017, nr 6.

Zasina J., *Reurbanizacja w świetle dotychczasowych badań nad miastami europejskimi*, „Studia Miejskie”, 2015, t. 20.

Zielone miasta, <https://narzedzia.elektromobilni.pl/elektromobilnosc/zielone-miasta> (pobrano: 11.02.2024 r.).

„Zielony transport publiczny” w praktyce, czyli autobusy elektryczne i wodorowe dla polskich miast, <https://www.elektro.info.pl/artykul/najnowsze/175983,zielony-transport-publiczny-w-praktyce-czyli-autobusy-elektryczne-i-wodorowe-dla-polskich-miast> (pobrano: 13.02.2024 r.).

Zrównoważone miasta w Polsce, <https://www.planenergia.pl/post/zrownowazone-miasta-w-polsce-577> (pobrano: 07.02.2024 r.).

Dokumenty programowe i akty prawne

Biała Księga Komisji Europejskiej z 28 marca 2011 r. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM 144, 2011.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, Dz. Urz. UE nr L 307, 28 października 2014 r.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej*”, COM(2016) 501, Bruksela, 20 lipca 2016 r.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Europejski Zielony Ład*”, COM(2019) 640, Bruksela, 11 grudnia 2019 r.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*”, COM(2020) 789, Bruksela, 9 grudnia 2020 r.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „*Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej*”, COM(2021) 550, Bruksela, 14 lipca 2021 r.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu

- Regionów „*Nowe unijne ramy mobilności miejskiej*”, COM (2021) 811, Bruksela, 14 grudnia 2021 r.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* – przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku (24-25 maja 2007 r.).
- Strategia tematyczna w sprawie środowiska miejskiego*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, COM (2005), nr 718.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego*, 2006 / 2061 (INI), Dz. Urz. UE z 15 grudnia 2006 r., nr C 306 E / 182.
- Nowa Karta Lipska*, przyjęta w 2020 r., https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/4151/Nowa_Karta_Lipska-t_umaczenie_ko_cowe_2021.pdf (pobrano: 11.01.2024 r.).
- Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku*, Lizbona, 20 listopada 2003 r., opr. Europejska Rada Urbanistów, Redakcja polska: Towarzystwo Urbanistów Polskich, wyd. Alinea, Firenze 2003.
- Raport *Środowisko i Rozwój*, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (pobrano: 13.01.2024 r.).
- Strategia Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf (pobrano: 13.01.2024 r.).
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (pobrano: 07.01.2024 r.).
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 1994, nr 89, poz. 415 z późn. zm.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13, z późn. zm.
- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz. U. 2018, poz. 317.
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”, M.P. 2019 r., poz. 1054.

Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16 marca 2017 r., www.gov.pl/web/klimat/elektromobilnosc (pobrano: 06.02.2024 r.).

Ministerstwo Energii, *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, 29 marca 2017 r., www.gov.pl/attachment/c3db2c7c-adc7-4b56-9bae-be4ec1e48683 (pobrano: 06.02.2024 r.).

Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030: Założenia i cele oraz polityki i działania*, 18 grudnia 2019 r., www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu (pobrano: 11.01.2024 r.).

Biogramy

Robert Krzemień – doktor nauk humanistycznych, absolwent Uniwersytetu Wrocławskiego i Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu), doktorat na Uniwersytecie Zielonogórskim. Aktualnie adiunkt w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, wykładowca w Uczelni Jana Wyżykowskiego oraz Wyższej Szkole Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego APEIRON. Aktywny członek Karpackiego Towarzystwa Naukowego i Oświatowego. Zainteresowania badawcze i dydaktyczne skupiają się wokół kwestii polityki społecznej i gospodarczej oraz bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego, z uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego.

Łukasz Zwoliński – doktor nauk społecznych, absolwent Uniwersytetu Łódzkiego, doktorat na Politechnice Łódzkiej. Obecnie adiunkt w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi. Zainteresowania badawcze skupione wokół kwestii logistyki i zarządzania kryzysowego.

Izabella Ewa Cech

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

ORCID: 0000-0001-8210-1507

Czy potrzebna jest reforma podatku od nieruchomości? Analiza przypadku

Abstrakt. Rozwój nowoczesnych form mieszkalnictwa powoduje, że na świecie rozpoczęła się dyskusja nad reformą podatku od nieruchomości. W artykule przedstawiono problem podatku od nieruchomości jako jednego ze źródeł dochodów samorządowych w zarządzaniu finansami publicznymi. Analiza skupia się nad oceną podatku od nieruchomości jako instrumentu do realizacji polityki fiskalnej w wybranych gminach Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Celem artykułu jest wskazanie możliwych rozwiązań efektywnej polityki fiskalnej gminy w zakresie podatku od nieruchomości jako elementu zarządzania finansami.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, władztwo podatkowe, reforma, polityka fiskalna, zwolnienia z podatku, zarządzanie finansami

Do we need property tax reform? Case study

Abstract. The development of modern forms of housing has led to a debate on the reform of property tax in the world. The article presents the problem of property tax as one of the sources of local government revenue in public finance management. The analysis focuses on the assessment of real estate tax as an instrument for the implementation of fiscal policy in selected municipalities of Legnicko-Glogowska Functional Area. The aim of the article is to indicate possible solutions of effective fiscal policy of the municipality in the field of real estate tax as an element of financial management.

Keywords: property tax, tax authority, reform, fiscal policy, tax exemptions, financial management

Wstęp

Reforma podatku od nieruchomości jest jednym z najczęściej omawianych tematów od lat 90. XX wieku. Problematyka opodatkowania nieruchomości oraz niejednolite interpretacje w tym zakresie powodują, że podatek staje się często jednym z politycznych postulatów wyborczych. Dodatkowym problemem jest rozwój rynku nieruchomości i różnorodnych form oferowania ich na rynku. Podatek od nieruchomości stoi przed wieloma wyzwaniami, jest to najpopularniejszy podatek majątkowy, występujący we wszystkich państwach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)¹. W krajach OECD podatek od nieruchomości odgrywa bardzo ważną rolę, a poszczególne kraje nakładają szeroki zakres różnorodnych podatków na nieruchomości². W przeszłości, w większości państw podatki od nieruchomości miały charakter bardziej lokalny. Wyjątek stanowią niektóre kraje, np. Łotwa i Chile, w których podatki są podatkami centralnymi i często stanowią ważne źródło lokalnych dochodów. Jednym z powodów takiego podejścia do opodatkowania jest to, że, jak sama nazwa mówi, nieruchomość jest nieruchoma – nie można zmienić jej lokalizacji. Innym powodem jest powiązanie między wieloma usługami, zazwyczaj finansowanymi, na poziomie lokalnym z korzyścią dla wartości nieruchomości³. Jak wskazuje L. Etel, brak jest obecnie jakichkolwiek kryteriów wskazujących, jakie podatki należy zaliczyć do systemu do opodatkowania nieruchomości⁴. Problematyka ta nie jest objęta

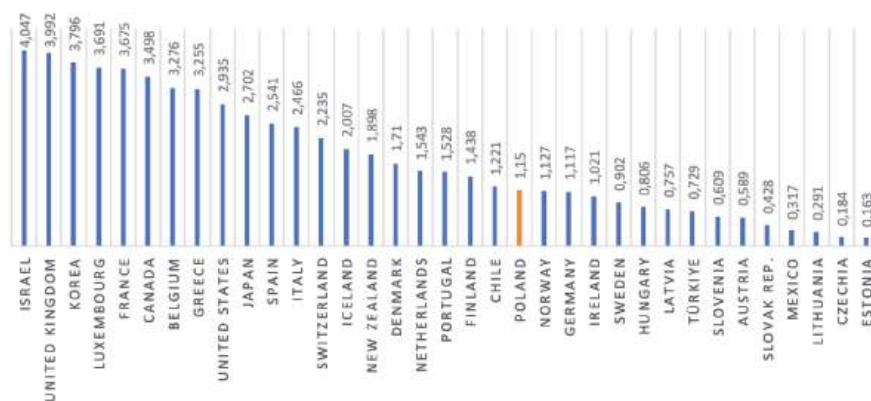
¹ *Housing Taxation in OECD Countries*, broszura OECD, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-housing-taxation-in-oecd-countries.pdf> (pobrano 24.06.2024 r.).

² Ibidem, s. 8.

³ B.R.M. Bird, E. Slack, *Land and Property Taxation in 25 countries: A comparative review*, „Research Report Ifo Institute for Economic Research”, 2005, Munich, s. 34, <https://www.ifo.de/en/publications/2005/article-journal/land-and-property-taxation-25-countries-comparative-review> (pobrano: 26.06.2024 r.).

⁴ L. Etel, *Systemy opodatkowania nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, *Analizy i Studia CASP*, 2019, t. 8, nr 2, s. 1-13, <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.1>. https://www.researchgate.net/publication/337776436_Systemy_opodatkowania_nieruchomosci_w_panstwach_Grupy_Wyszehradzkiej (pobrano: 27.05.2024 r.).

żadnymi dyrektywami na terenie UE ani żadnymi konwencjami czy wytycznymi OECD. Wprawdzie OECD analizuje i bada zasady opodatkowania podatkami od nieruchomości, ich wpływu na gospodarkę, to jednak nie ma żadnych regulacji odgórnych wskazujących na ujednoczone zasady opodatkowania nieruchomości na świecie⁵. Co do zasady, OECD definiuje podatek od nieruchomości jako podatek okresowy lub/i jednorazowy z tytułu użytkowania, własności lub przeniesienia własności. Do tej grupy podatków zalicza OECD podatki od nieruchomości lub majątku netto, podatki od zmiany własności nieruchomości w drodze spadku lub darowizny oraz podatki od transakcji finansowych i kapitałowych. Wskaźnik ten odnosi się do rządu jako całości (na wszystkich poziomach rządu). Podatek ten ma też wymiar ekonomiczny wzrostu gospodarczego i jest mierzony jako procent zarówno PKB, jak i całkowitego opodatkowania⁶.



Rysunek 1. Udział % podatku od nieruchomości w PKB poszczególnych państw w roku 2022

Źródło: Na podstawie danych OECD *Tax on Property*, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/tax-on-property.html#indicator-chart> (pobrano: 28.06.2024 r.).

⁵ Np. raport OECD dotyczący opodatkowania nieruchomości: B. Brys, B. Millar-Powell, P. O'Reilly, Y. Reh, A. Thomas, *Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform*, „OECD Taxation Working Papers”, Nr 56, data publikacji 12 Jan 2022, <https://dx.doi.org/10.1787/0a7e36f2-en>, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/measuring-effective-taxation-of-housing_0a7e36f2-en (pobrano: 03.07.2024 r.).

⁶ Definicja podatku od nieruchomości podana przez OECD, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/tax-on-property.html#indicator-chart> (pobrano: 26.06.2024 r.).

Należy zauważyć, że rynek nieruchomości jest rozwojowy i powstają coraz to nowe produkty w zakresie nieruchomości. Wraz z rozwojem nowych produktów rozwijane są instrumenty fiskalne, ułatwiające pobór podatku, powodujące czasami wielokrotne opodatkowanie.

Jak wyraźnie wskazują dane OECD, największy udział w tworzeniu PKB z nieruchomości mają te kraje, które postanowiły opodatkować nieruchomość od jej wartości. Reforma opodatkowania nieruchomości w Izraelu⁷ czy Niemczech⁸ ma za zadanie opodatkowanie jej wartości oraz czerpanych zysków. Dodatkowo systemy wsparcia procesu inwestycyjnego nieruchomości, poprzez zachęty w postaci różnorodnych ulg energooszczędnych czy postulowana rezygnacja z opodatkowania zysków kapitałowych własnej rezydencji czy braku odliczenia, mają za zadanie stymulowanie rozwoju rynku nieruchomości.

Podatek od nieruchomości zaliczany jest do podatków majątkowych a obecne konstrukcje ustawodawcze opierają się na łatwo wymiernych elementach zewnętrznych, takich jak wielkość majątku, wysokość dochodu jak i personalna sytuacja podatnika⁹.

Zdaniem B. Bridla i E. Slacka, opodatkowanie gruntu od jego wartości a nie od powierzchni motywuje właścicieli lub użytkowników do inwestowania. Autorzy raportu wskazują, że podatek od wartości gruntu opodatkowuje jedynie czynsze lokalizacyjne (zwroty z określonej lokalizacji niezależnie od ulepszeń terenu), natomiast ulepszenia gruntu, czyli postawione konstrukcje nie są opodatkowane. Powoduje to,

⁷ A. Thomas, *Reforming the taxation of housing in Israel*, „OECD Taxation Working Papers”, No. 53 publikacja 16 lipca 2021, <https://dx.doi.org/10.1787/83fd48aden> (pobrano: 26.06.2024 r.).

⁸ W związku ze skargami i orzeczeniem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, Bundesverfassungsgericht dał rządowi niemieckiemu termin do 31 grudnia 2019 r. na wprowadzenie nowych przepisów w zakresie opodatkowania nieruchomości. Wyrok z dnia 10 kwietnia 2018 r., sprawa łączna syg. akt 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14. Przepisy przejściowe obowiązują do końca 2024 roku, a z dniem 01.01.2025 r. ma wejść w życie nowa reforma opodatkowania nieruchomości. Sprawa jest rozwojowa, gdyż nowa reforma została także zaskarżona, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html#doc170416bodyText2> (pobrano 03.07.2024.); <https://www.grundsteuerreform.de/> (pobrano: 28.06.2024 r.).

⁹ N. Gajl, *Modele podatkowe, Podatki majątkowe*, Warszawa 1996, s. 35, ISBN 83-7059-188-4.

że właściciel ma motywację do takiego zagospodarowania terenu, aby osiągnąć jak największy zysk. Przy opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości zarówno gruntów jak i budynków, właściciel nie jest zainteresowany inwestycją w nieruchomość, gdyż podatki płacone są od jej wartości¹⁰. Należy zgodzić się z tą tezą, gdyż ziemia i grunty mają stałą podaż, czyli popyt na grunty uzależniony jest od miejsca położenia, uzbrojenia oraz zasobności potencjalnego nabywcy. Obowiązek zapłaty podatku od ziemi (gruntu) dotyczy właścicieli lub dysponentów gruntów i nie może co do zasady zostać przeniesiony na innych, chyba, że przepisy poszczególnych ustaw pozwolą przenieść tę odpowiedzialność na inne podmioty, np. zgodnie z Ordynacją Podatkową (O.P.)¹¹.

Problematyka opodatkowania podatkiem od nieruchomości w Polsce

W Polsce podatek od nieruchomości nie posiada osobnego aktu prawnego jak np. w Niemczech, gdzie opodatkowanie nieruchomości jest uregulowane samodzielną ustawą o podatku od nieruchomości (gruntu)¹², lecz jest częścią całościowego aktu prawnego, zawierającego podatki lokalne, co do których gminy mają prawo do samodzielnego regulowania zasady opodatkowania tymi podatkami w granicach określonych w ustawie¹³. Podatek od nieruchomości ure-

¹⁰ R.M. Bird, E. Slacke, *Land...*, op. cit., s. 36.

¹¹ Zasady odpowiedzialności podatkowej uregulowane są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (T.J. Dz.U. z 2023 poz. 2383) w Rozdziale 2 Odpowiedzialność podatnika, płatnika inkasenta (art. 25-32); w Rozdziale 13 Odpowiedzialność solidarna (art. 91-92); w Rozdziale 14 Prawa i obowiązki następców prawnych i podmiotów przekształconych (art.93-101); Rozdział 15 Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich (art. 107-119).

¹² Ustawa z dnia 7 sierpnia 1973 o podatku od nieruchomości, *Grundsteuergesetz* (BGBl I S 965 ze zmianami) https://www.gesetze-im-internet.de/grstg_1973/BjNR109650973.html (pobrano: 04.07.2024 r.).

¹³ Zalecenia takie są w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 nr 124, poz. 607) oraz art. 168 Konstytucji RP ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 1997 nr 78

gulowany jest w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴ i obok podatku rolnego i leśnego opodatkowane jest posiadanie danej nieruchomości. Podatkiem od nieruchomości objęte są grunty nie-rolne i nie-leśnie, budynki i budowle. W stosunku do gruntów i budynków obowiązuje model powierzchniowy, a w przypadku budowli model *ad valorem* w wysokości 2% jej wartości. Podatki te zaliczane są do podatków majątkowych. Ze względu na ich pobór przez organa podatkowe gminne, prezydenta miasta, wójta lub burmistrza¹⁵, stanowią one między innymi dochody własne gminy zgodnie z art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Doch JST)¹⁶. Tym samym na terenie kraju, obok klasycznego organu podatkowego pionu Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej oraz ich oddziałów szczebla rządowego, dochodzi 16 marszałków i wojewodów, 314 starostów powiatów i 66 prezydentów i starostów miast na prawach powiatu, 2477 reprezentantów gmin (w tym 302 prezydentów lub burmistrzów gmin miejskich, 711 burmistrzów gmin miejsko-wiejskich i 1464 wójtów gmin wiejskich)¹⁷. Taka liczba organów podatkowych na najniższym poziomie administracyjnym sprawia, że poszczególne gminy mogą samodzielnie decydować o przedmiocie opodatkowania, zwolnieniach i wysokości podatku od nieruchomości obowiązującym na danym terenie. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych reguluje, obok podatku od nieruchomości, także podatek od środków transportu oraz opłaty: miejscową, targową, reklamową, uzdrowską i opłatę za psa. L. Etel wskazuje wiele przesłanek do przeprowadzenia

poz.483 ze zmian) Tekst ujednolicony, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (pobrano: 04.07.2024 r.), oraz art. 3, art.4d, art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.J Dz.U.z 2024 poz. 609).

¹⁴ Tekst jednolity Dz.U. z 2023 poz. 70, <https://lexlege.pl/ustawa-o-podatkach-i-oplatach-lokalnych/art-1b/> (pobrano: 04.07.2024 r.)

¹⁵ Art. 13 §1 pkt 1 ustawa Ordynacja podatkowa.

¹⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (T.J. Dz.U. z 2024 poz. 356), <https://lexlege.pl/ustawa-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego/> (pobrano: 26.06.2024 r.).

¹⁷ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (pobrano: 27.06.2024 r.).

reformy podatku od nieruchomości, do której należą między innymi odejście od opodatkowania wartości nieruchomości czy osiągniętych na tych nieruchomościach zysków oraz dostosowanie ustawodawstwa krajowego do obowiązującego na terenie krajów UE opartych na systemie katastru. Z jednej strony widać dążenie do uproszczenia systemu, ale z drugiej strony następuje rozszerzenie przedmiotu opodatkowania w podatku od nieruchomości¹⁸. P. Felis wskazuje na niedoskonałość obecnego systemu naliczania podatku od nieruchomości, polegającego na powierzchniowym modelu w stosunku do budynków, który to model daje sztywność wymiaru podatku, ograniczenia pozyskiwania dochodów gmin oraz ich słabą wydajność ekonomiczną¹⁹. Różnorodne koncepcje zmian opodatkowania w podatku od nieruchomości proponują M. Bernardelli i P. Felis, wskazując na podejście strefowe w opodatkowaniu nieruchomości oraz korektę ich stawek uzależnionych od miejsca położenia czy dostępu do usług publicznych²⁰. Dodatkowo podkreślają oni aspekt fiskalny poboru podatku od nieruchomości wskazując, że w samym roku 2022 łączne dochody wyniosły 28,1 mld PLN, z czego ponad 85% stanowiły nieruchomości opodatkowane w związku z działalnością gospodarczą, a tylko 15% stanowiły budynki mieszkalne²¹. W raporcie Instytutu Finansów „Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian”²²

¹⁸ L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998, s. 45-49, ISBN 83-861 37-54- 1.

¹⁹ P. Felis, M. Bernardelli, A. Makowska, E. Malinowska-Misiąg, J. Olejniczak, *Strefowanie podatkowe – możliwy kierunek reformy podatku od nieruchomości. Koncepcja dla Wrocławia*, „Nieruchomości@. Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości”, Published online 2023:39-65. doi:10.5604/01.3001.0054.1307 (pobrano: 29.06.2024 r.).

²⁰ M. Bernardelli, P. Felis, *Potrzeba i możliwe kierunki zmian w podatku od nieruchomości w Polsce. Koncepcje dla miasta stołecznego Warszawy*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 2023, (191), s. 69-84, doi: 10.33119/SIP.2023.191.5 (pobrano: 29.06.2024 r.).

²¹ Ibidem, s. 74.

²² P. Felis (red), *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, „Raport”, 1/2023, ISBN: 978-83-67552-05-9, <https://infin.gov.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Opodatkowanie-nieruchomosci.pdf> (pobrano: 26.06.2024 r.).

(Raport Instytutu Finansów) autorzy wskazują na potrzebę przebudowy systemu podatku od nieruchomości i stworzenia takiego systemu, aby dać jak najwięcej samodzielności finansowej samorządom z jednej strony, z drugiej wskazują na jej znikome znaczenie, gdyż jak wykazali autorzy raportu, udział podatku od nieruchomości w ogólnych dochodach gmin spadł z 12,23% w roku 2007 do 9,51% w roku 2021, a z kolejnej strony wskazują na różnorodne rozwiązania od katastralnego po powierzchniowy, uzależniony od lokalizacji danej nieruchomości.

Tabela 1. Udziały poszczególnych źródeł dochodów gmin w dochodach ogółem w wybranych latach 2007-2021 (%)

Wyszczególnienie	2007	2010	2015	2019	2020	2021
DOCHODY OGÓŁEM, w tym	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Razem dochody własne, w tym:	58,90	52,73	55,84	49,57	48,79	48,15
- podatek dochodowy od osób prawnych	2,34	1,60	1,49	1,59	1,52	1,72
- podatek dochodowy od osób fizycznych	21,30	18,40	20,67	20,99	18,90	19,36
- podatek rolny	0,90	0,78	1,01	0,67	0,65	0,60
- podatek od nieruchomości	12,23	11,98	12,75	10,17	9,71	9,51
- podatek leśny	0,15	0,13	0,15	0,13	0,12	0,11
- podatek od środków transportowych	0,78	0,68	0,64	0,51	0,47	0,45
- podatek od dział. gosp. osób fizycznych, opłacony w formie karty podatkowej	0,10	0,07	0,05	0,03	0,03	0,07
- podatek od spadków i darowizn	0,30	0,23	0,16	0,14	0,12	0,15
- podatek od czynności cywilnoprawnych	2,51	1,50	1,11	1,28	1,20	1,63
- wpływ z opłaty skarbowej	0,58	0,40	0,26	0,22	0,19	0,21
- wpływ z opłaty eksploatacyjnej	0,21	0,19	0,19	0,17	0,15	0,14
- wpływ z opłaty targowej	0,22	0,16	0,12	0,06	0,05	0,00
- dochody z majątku	5,80	4,68	4,42	3,08	2,97	3,42
- pozostałe dochody	11,47	11,92	12,85	10,52	12,70	10,76
DOCHODY OGÓŁEM (w mld zł)	103,88	126,20	158,23	229,06	249,40	274,53

Źródło: Raport opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian Instytut Finansów MF, Warszawa 2023, s. 35, <https://in-fin.gov.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Opodatkowanie-nieruchomosci.pdf> (pobrano: 26.06.2024 r.).

To co jest największym problemem w ocenie podatku od nieruchomości, to brak jednoznacznych definicji nieruchomości oraz dokładnego opisu przedmiotu opodatkowania. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego (Trybunał) w zakresie definicji i opodatkowania nieruchomości czy opodat-

kowania gruntów lub garaży wyraźnie dały sygnał do kierunków zmian²³. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 grudnia 2017 r. (SK 48/15) stwierdził, że obiekt budowlany, który spełnia wszystkie cztery przesłanki wskazane w definicji budynku, nie może być uznany za budowlę. Jednocześnie Trybunał wskazał, że nie jest wykluczone, by określone obiekty o cechach budynku ustawodawca w przepisie specjalnym uznał za budowlę, natomiast w wyroku z dnia 4 lipca 2023 r. (SK 14/21) Trybunał wypowiedział się o niekonstytucyjności definicji budowy określonej w art. 1a ust. 1 pkt. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i nakazał w przeciągu 18 miesięcy zmianę przepisu w tym zakresie. Tak samo dotyczy to garaży w wyroku z dnia 18 października 2023 r. (SK 23/19), w którym to wyroku Trybunał wyraźnie wskazał, że art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e ustawy o podatkach i opłatach lokalnych traci moc z dniem 31 grudnia 2024 roku.

Wymagane jest wprowadzenie nowych rozwiązań w tym zakresie. Pozostaje jednak pytanie, czy rzeczywiście musimy aż tak reformować podatek od nieruchomości?

Czy nie mamy obecnie powolnego wprowadzania podatku katastralnego od wartości nieruchomości i podwójnego poboru tego podatku?

Czy gminy, które samowolnie zwalniają budynki mieszkalne z podatku od nieruchomości, nie powinny w takim samym procencie otrzymywać zredukowane dotacje?

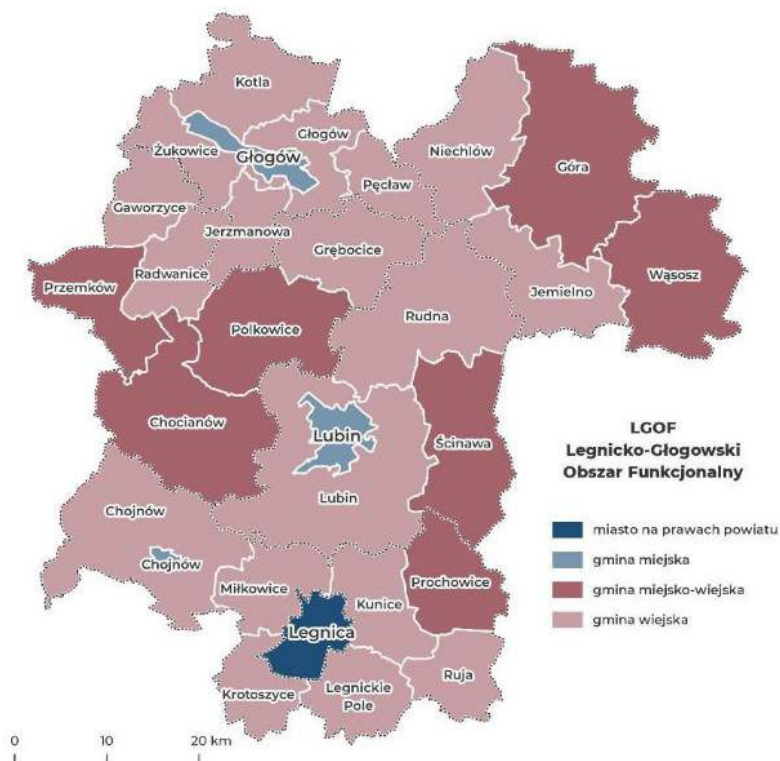
Czy podatek ten jest ze względu na jego model powierzchniowy rozliczenia nieefektywny?

Aby dokonać tej oceny i odpowiedzieć na pytania wybrano trzy gminy obszaru Lubin, Polkowice i Głogów, znajdujące się na obszarze Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego zaliczanego do najprężniejszych gospodarczo regionów.

²³ Np. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 13/15, w zakresie opodatkowania gruntów; wyrok z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt P33/09 – opodatkowania podatkiem od nieruchomości wykopalin; wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06 w zakresie opodatkowania zbycia nieruchomości; wyrok z dnia 24 lutego 2021 r., SK 39/19 w sprawie o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej; czy też ostatnie wyroki: wyrok z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. akt SK 14/21 w sprawie niekonstytucyjności definicji budowy, czy z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt Sk 23/19 w sprawie opodatkowania garaży.

Charakterystyka obszaru badania

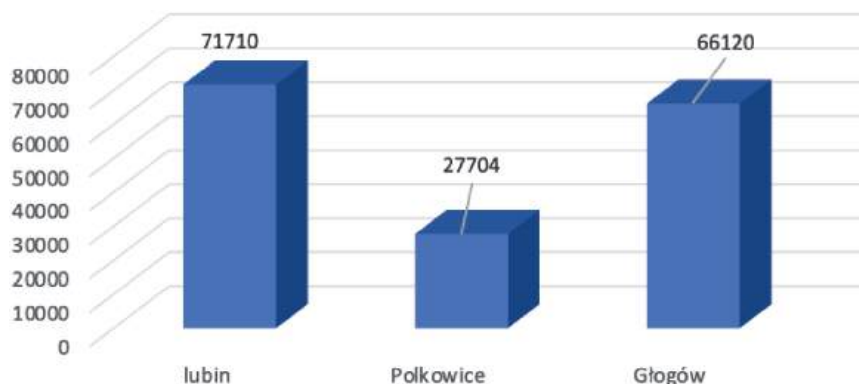
Obszar Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego zajmuje powierzchnię ponad 3 tys. km². W skład obecnego Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego (LGOF) wchodzi 5 powiatów: legnicki, lubiński, polkowicki, głogowski, górowski oraz miasta na prawach powiatu Legnica. Do porównania wybrano 3 miasta znajdujące się na tym obszarze, ze względu na prowadzoną różnorodną politykę w zakresie poboru podatku od nieruchomości. We wszystkich tych 3 miastach ludność stanowią głównie pracownicy największego koncernu górniczo-hutniczego KGHM Polska Miedź SA.



Rysunek 2. Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny

Źródło: Strategia ZIT LGOF 2021-2027, s. 18, <https://bip.dolnyślask.pl/a,89445,uchwala-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-województwa-dolnoślaskiego-2030.html> (pobrano: 20.06.2024 r.).

Na obszarze LGOF zamieszkuje 428 543 mieszkańców²⁴, a w poszczególnych badanych miastach zamieszkuje łącznie 165 534 mieszkańców, co stanowi ponad 38% łącznie zamieszkujących ten obszar ludności. Każda z badanych gmin jest miastem siedziby władz starostwa powiatowego.



Rysunek 3. Liczba mieszkańców miast Lubin, Polkowice, Głogów wg stanu na 2023 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://polkowice.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus>; <https://miasto-glogow.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus>; <https://miasto-lubin.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (dostęp: 29.06.2024 r.).

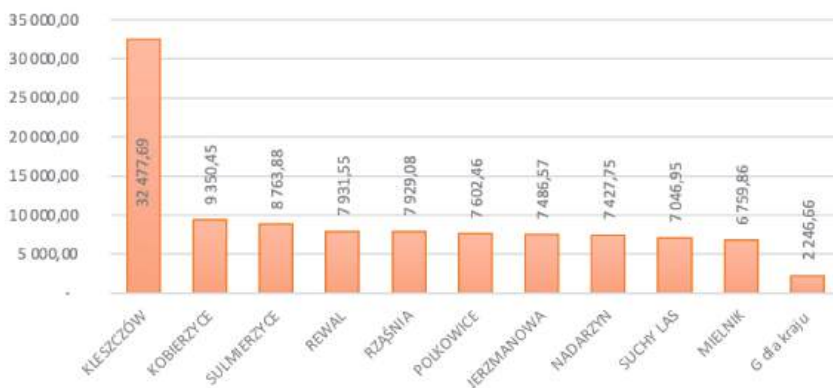
Największą badaną gminą miejską jest Lubin z 71710 mieszkańcami, będącą 52 gminą w Polsce pod względem wielkości mieszkańców, zajmującą powierzchnię 41 km², co pod względem zajmowanej powierzchni gmin daje 2208 miejsce w Polsce. Gęstość zaludnienia w mieście Lubin wynosi 1759 osób na km², jest 64 gminą w Polsce pod względem gęstości zaludnienia. Lubin jest zieloną gminą; ponad 6% powierzchni miasta zaliczane jest do terenów zielonych i plasuje gminę na 104 pozycji w kraju. Na 1000 mieszkańców przypada 422,5 mieszkań, a przeciętne mieszkanie w Lubinie zajmuje powierzchnię 58 m².²⁵

Drugą co do wielkości mieszkańców gminą jest gmina miejska Głogów, w której zamieszkuje 66 120 ludności, będąca 60 gminą w kraju pod względem ludności. Gmina zajmuje powierzchnię 35 km², plasując

²⁴ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>, dane łącznie z powiatem górowskim (pobrano: 06.06.2023 r.).

²⁵ <https://miasto-lubin.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 26.06.2024 r.).

ją na 2250 miejscu pod względem powierzchni gmin. Głogów stanowi 50 gminę w kraju pod względem gęstości zaludnienia, wynoszącą 1883 osoby na 1 km². Dla porównania, gęstość zaludnienia w kraju wynosi 120 osób /km².²⁶ Na 1000 mieszkańców przypada 403,6 mieszkań, plasując gminę na 308 miejscu w kraju, a przeciętne mieszkanie ma 58,6 m². Głogów jest gminą bardzo zieloną, ponad 6,66% powierzchni miasta jest zazieleniona, co daje 86 miejsce pod względem terenów zielonych w kraju²⁷.



Rysunek 4. Najbogatsze gminy w kraju w udziale dochodów podatkowych na osobę w roku 2023

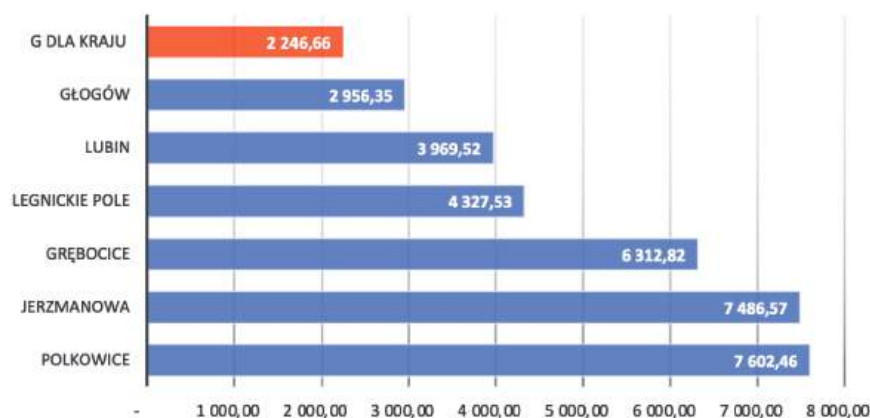
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Ostatnią, a zarazem najmniejszą pod względem ludności (27 704 mieszkańców) jest gmina miejsko-wiejska Polkowice. Gmina ta zajmuje 211 miejsce pod względem ludności w kraju. Pod względem powierzchniowym jest największą z badanych gmin i zajmuje obszar 168 km², co daje jej 545 miejsce w kraju. Także pod względem zaludnienia gmina zajmuje 491 miejsce ze 165 osobami na km². Na 1000 mieszkańców przypada przeciętnie w Polkowicach 386,4 mieszkań, a powierzchnia przeciętnego mieszkania wynosi 65,7 m². Niestety gmina Polkowice nie może poszczycić się dużą ilością terenów zielo-

²⁶ Raport GUS Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w roku 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-roku,7,20.html> (pobrano: 28.06.2024 r.).

²⁷ <https://miasto-glogow.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 28.06.2024 r.).

nych, gdyż w gminie tej zazielenienie stanowi 1,28% powierzchni, co daje jej 386 miejsce w rankingu krajowym²⁸. Gmina ta należy do najbogatszych gmin w Polsce, jednak jak widać na rysunku 4, Polkowice wypadły z czołówki (2 miejsca w kraju), plasując się na pozycji 6 w rankingu.



Rysunek 5. Udział dochodów podatkowych na osobę na rok 2024 w badanych gminach

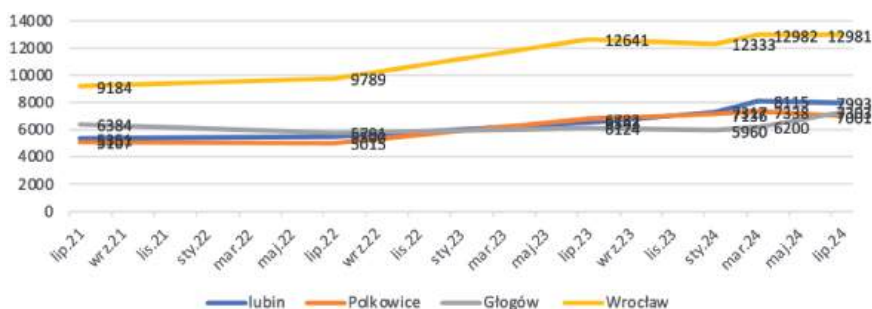
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wszystkie trzy gminy powiązane są z głównym pracodawcą w regionie, spółką KGHM SA, zatrudniającą łącznie na całym świecie 34 tys. pracowników, z czego ponad 31 tys. zatrudnionych jest na terenie LGOF²⁹. Spółka stanowi jedno z najbardziej preferowanych miejsc pracy w regionie. Tym samym zainteresowaniem własnym mieszkaniem są ci, którzy wiążą swą przyszłość z tym regionem. W porównaniu z Wrocławiem, dającym większe spektrum rozwoju i zatrudnienia ceny mieszkań są o wiele niższe.

Należy podkreślić, że wszystkie gminy uzyskują dochody z udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) i w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) powyżej średniej krajowej, a największe dochody na osobę uzyskuje gmina Polkowice.

²⁸ <https://polkowice.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 28.06.2024 r.).

²⁹ <https://raportcsr2022.kghm.com/pracownicy-i-wplyw-na-spoleczenstwo/nasi-pracownicy/> (pobrano: 28.06.2024 r.).



Rysunek 6. Ceny w PLN za 1 m² mieszkań w badanych gminach w porównaniu do miasta Wrocław

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ceny.szybko.pl/dolno%20C5%9B1%20C4%85skie-powiat-lubi%20C5%84ski-gmina-Lubin-ceny-mieszkan.html>; <https://ceny.szybko.pl/Polkowice-ceny-mieszkan.html>; <https://ceny.szybko.pl/dolno%20C5%9B1%20C4%85skie-G%20C3%B3w-ceny-mieszkan.html> <https://ceny.szybko.pl/Wroc%20C5%82aw-ceny-mieszkan.html> (data dostępu do danych : 29.06.2024 r.).

Ceny za 1 m² mieszkania na terenie LGOM są o wiele niższe niż ceny w innych ośrodkach rozwiniętych jak Wrocław, Poznań czy Warszawa. Cena w rejonie LGOB (najwyższa ok 7990 PLN) jest niższa także od ceny średniej wojewódzkiej na terenie Dolnego Śląska, wynoszącej obecnie 12 156 PLN. Żadna z tych gmin nie jest aż tak atrakcyjna, aby zachęcała do inwestowania tak jak robią to ośrodki duże. Celem uatrakcyjnienia danej gminy, jako miejsca domicylu, władze sięgają po różnorodne środki od oferty usług dla mieszkańców po instrumenty podatkowe jak zwolnienia z podatku od nieruchomości.

Realizacja polityki fiskalnej w zakresie podatku od nieruchomości przez gminy

Zgodnie z art. 4 ust.1 pkt.1 lit a ustawy o Doch. JST podatek nie nieruchomości stanowi jedno ze źródeł dochodów własnych gminy. Tym samym każda gmina może samodzielnie, w ramach przysługujących jej uprawnień, planować swoje dochody podatkowe na dany okres budżetowy i ustalać indywidualne stawki w zakresie opodatkowania nieruchomości. To uprawnienie pomaga tak zarządzać finansami gminy, aby mogły zostać zrealizowane i zapewnione podstawowe potrzeby mieszkańców.

Tabela 2. Rodzaje władztwa w JST

Rodzaje władztwa	Zakres władztwa podatkowego
Władztwo podatkowe pełne czynne w sensie szerokim (tzw. władztwo pełne)	Podatki i opłaty lokalne, wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, jak np. podatek od nieruchomości, środków transportu, rolny, leśny, opłata targowa, miejscowa, opłata za psa, opłata reklamowa, opłata śmieciowa oraz inne opłaty, co do których gmina jest właściwa w zakresie źródła dochodów
Władztwo podatkowe czynne w sensie wąskim –współdecydowanie (tak zwane władztwo ograniczone)	Podatki i opłaty lokalne regulowane oddzielnymi ustawami np.: PCC, Karta podatkowa, SD, opłata skarbową
Władztwo bierne, charakteryzujące się brakiem możliwości oddziaływania na konstrukcję elementów podatków i opłat	Udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT, stanowiące wpływy zarówno budżetów JST i budżetu centralnego państwa

Źródło: Opracowanie własne.

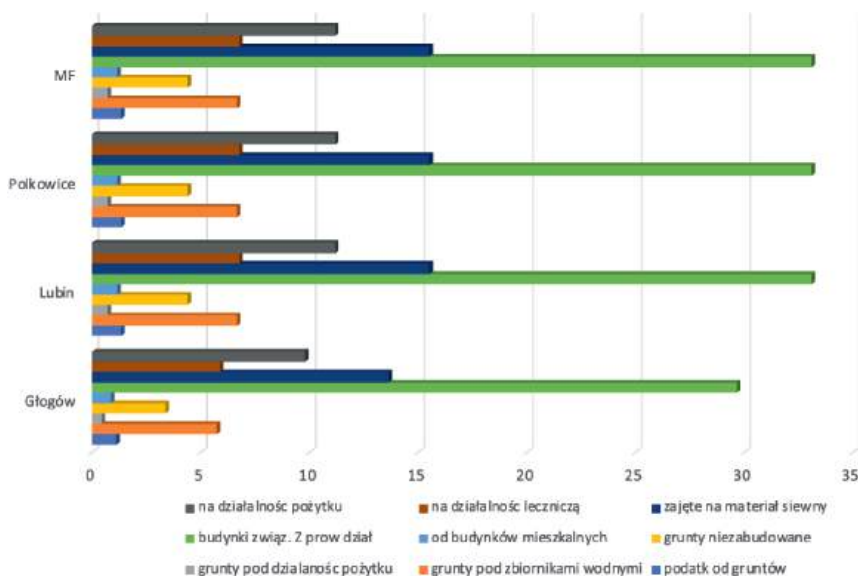
Wprawdzie „władztwo” JST oraz jego autonomia są przedmiotem wielu opracowań, to jednak problem ten nie stanowi przedmiotu badań³⁰. Należy podkreślić, iż w stosunku co do niektórych dochodów własnych może decydować o zwolnieniach przedmiotowych, wysokości stawek podatkowych, czy też rodzaju ulg przyznanych mieszkańcom danego regionu. To wszystko ma wpływ na wysokość dochodów własnych gmin.

Polkowice i Lubin zwolniły na terenie swoich gmin z podatku od nieruchomości budynku zajmowane na cele mieszkaniowe³¹. Zwolnienie to zostało utrzymane także w roku 2024, pomimo utraty wpływów spowodowanych „Polskim Ładem”³².

³⁰ Problematyka „władztwa” i jego granic oraz autonomii nie jest przedmiotem obecnych badań i dlatego nie jest poruszana w tym artykule. Problem ten porusza np. P. Mańczyk, *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 4/2018, DOI:10.18276/epu.2018.133/1-17, s. 207-219, ISSN: 1896-382X.

³¹ Uchwała Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Lubin oraz zwolnień z tego podatku DWUD poz. 6380.

³² Rządowy program Plan odbudowy gospodarki polskiej po pandemii COVID sprawił, że poprzez zmiany podatkowe JST pozbawione zostało



Rysunek 7. Porównanie stawek w podatku od nieruchomości na rok 2024 Głogowa, Lubina i Polkowic w stosunku do stawek maksymalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie aktów prawnych uchwał miast.

Polityka fiskalna poszczególnych gmin wskazuje na maksymalizację dochodów ze strony gmin. Pomimo posiadania władztwa czynnego w tym zakresie, Polkowice i Lubin utrzymały stawki na poziomie maksymalnym, stosując jednak zwolnienia przedmiotowe w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych³³. Radni miasta Polkowice postanowili wydłużyć listę zwolnień przedmiotowych o:

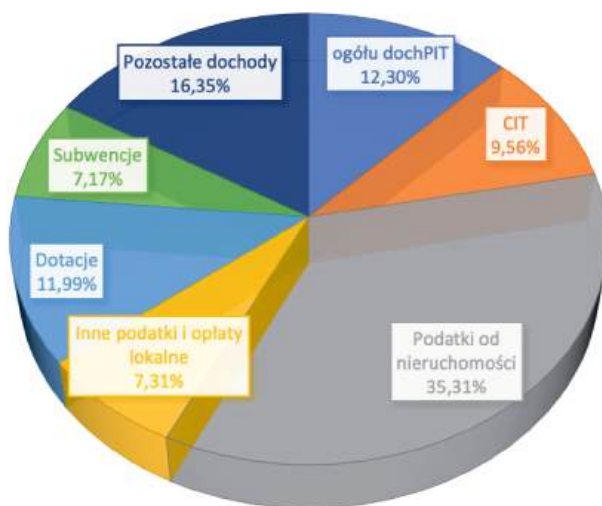
- 1) grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego;

udziałów w podatkach PIT i CIT, więcej <https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie> (pobrano: 29.06.2024 r.).

³³ Zob. Uchwała nr LXVI/703/23 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień od podatku od nieruchomości – publikacja DUWD poz. 6684; Uchwała nr LII/364/23 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Lubin oraz zwolnień z tego podatku DWUD poz. 6380.

- 2) budynki mieszkalne lub ich części;
- 3) budynki pozostałe lub ich części, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego;
- 4) grunty, budynki lub ich części zajęte na działalność:
 - a) opiekuńczą,
 - b) w zakresie ochrony przeciwpożarowej i bezpieczeństwa publicznego,
 - c) kulturalną,
 - d) sportową,
 - e) cmentarze.

Zwolnieniu nie podlegają grunty i budynki związane z działalnością gospodarczą³⁴.



Rysunek 8. Dochody w Polkowicach za rok 2022

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2022 zarządzenia 2269/2023 burmistrza Polkowic z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie wykonania budżetu.

Pomimo zwolnienia budynków mieszkalnych oraz budynków, w których świadczone są usługi użyteczności publicznej, podatki od

³⁴ Parz §2 uchwały nr LXVI/703/23 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 listopada 2023 r.

nieruchomości stanowią w gminie Polkowice ponad 35% ogółu dochodów za rok 2022. Skutki Polskiego Ładu były także odczuwalne, ponieważ podwyższenie kwoty wolnej od podatku, a tym samym zmiana skali podatkowej, odbiła się na dochodach gminy i spadła z 13,72% dochodów w 2021 do 12,30% w roku 2022. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budynków zajętych na działalność gospodarczą wskazuje, że gdyby opodatkowane zostały także budynki mieszkalne, to dochody te byłyby jeszcze większe.

Radni Miasta Lubin natomiast postanowili zwolnić z podatku od nieruchomości następujące nieruchomości:

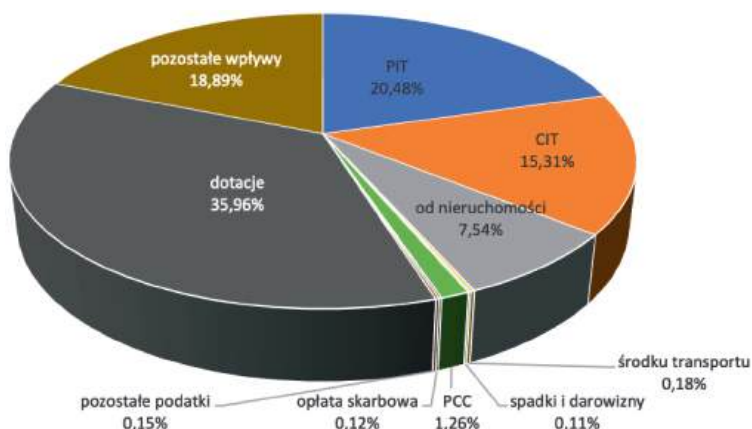
- 1) grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych;
- 2) grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego;
- 3) budynki mieszkalne lub ich części mieszkalne;
- 4) budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym;
- 5) budynki lub ich części pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego³⁵.

Oba miasta dobrowolnie rezygnują z części dochodów.

W budżecie zaplanowanym na rok 2023 w Lubinie największą pozycją przychodową są dotacje, które najczęściej są dotacjami celowymi na realizację zaplanowanych zadań.

Udział w podatku PIT stanowi 20,48% wszystkich dochodów a podatek CIT 15,31% dochodów gminy. Podatek od nieruchomości ma udział 7,54% wszystkich dochodów. Mając na uwadze, wykazany w Raporcie Instytutu Finansów, przeciętny udział podatku od nieruchomości w wysokości 9,51% wskazuje, że udział ten jest niższy od średniej krajowej. Można zakładać, że udział ten też byłby inny, gdyby nie wysokość uzyskanych dotacji. Dodatkowo zwolnienie z podatku od nieruchomości mieszkańców stanowi element polityki lokalnej władarzy

³⁵ Patrz §2 Uchwała nr LII/364/23 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2023 r.



Rysunek 9. Struktura dochodów miasta Lubin na rok 2023

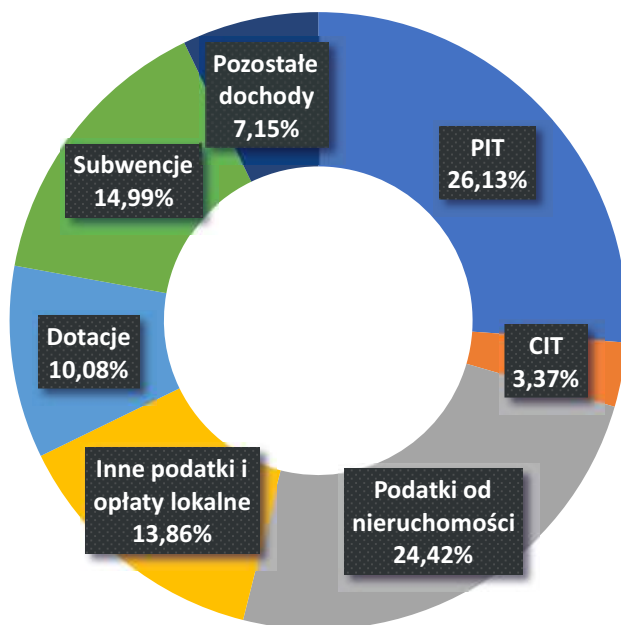
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwała nr XLI/296/22 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2023 DUWD z 2023 r., poz. 559.

i każdorazowa próba wprowadzenia tego podatku powoduje klęskę w wyborach lokalnych³⁶.

Polityka fiskalna Głogowa jest odmienna od Polkowic i Lubina, gdyż nie zawiera zwolnień z podatku od nieruchomości. Władze Głogowa bardziej skupiają się na maksymalizacji i stabilizacji dochodów. W swojej kompetencji prezydent miasta ma możliwość zastosowania indywidualnych ulg podatkowych na wniosek podatnika, o których mowa w art. 67a O.P, polegających na odroczeniu terminu płatności, umorzeniu podatku czy rozłożeniu go na raty.

Podatek od nieruchomości jest drugim co do wielkości ważnym dochodem dla Głogowa. Jego udział w strukturze budżetu wynosi ponad 24% a tylko udział z podatku PIT, wynoszący 26,13%, pozostaje najważniejszym dochodem gminy. Należy zaznaczyć, że dotacje, tak samo jak w Polkowicach (11,99%), stanowią nieco ponad 10% budżetu. Głogów bardziej stawia na zapewnienie dochodów własnych kosz-

³⁶ Wnioski takie płyną z wyników wyborów w Polkowicach, gdzie panujący w latach 2018-2024 burmistrz Łukasz Puźniecki, zwolennik przywrócenia opodatkowania nieruchomości, przegrał z Wiesławem Wabikiem – protegowanym dawnego burmistrza Emila Stańczyszyna, który zwolnił mieszkańców z podatku od nieruchomości.



Rysunek 10. Struktura dochodów miasta Głogów na rok 2022

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały Rady Miasta nr L/409/21 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Głogów na rok 2022 DUWD z 2023 poz. 932.

tem obniżenia stawek od podatku od nieruchomości niż zwalniania przedmiotowego. Dodatkowo prezydent miasta, jako organ podatkowy, korzysta z możliwości udzielenia ulg w podatkach lokalnych. Stabilna polityka fiskalna i partycypacja pełna mieszkańców w dochodach gminy sprawiają, że mieszkańcy nie protestują, tak jak w przypadku Lubina czy Polkowic, jeżeli podnoszone są podatki od nieruchomości.

Wnioski i rekomendacje

Na podstawie dokonanej analizy w zakresie realizacji polityki fiskalnej w podatku od nieruchomości należy zauważyć, że temat ten może być analizowany pod wieloma aspektami: ekonomicznym, prawnym, socjalnym, społecznym czy też finansowym.

W pierwszej kolejności bezsprzecznym jest, że podatek od nieruchomości wymaga korekt, w szczególności w zakresie definicji przedmiotu opodatkowania. Stworzenie własnej definicji nieruchomości dla celów podatku od nieruchomości jest nie tylko potrzebne, ale i wymagane. Dotyczy to takich sytuacji, w których gminy zwalniają przedmiotowo nieruchomości, jednak nie ma uszczegółowienia, co zrobić w przypadku, gdy na nieruchomości mieszkalnej prowadzona jest działalność gospodarcza. Brak jednoznacznych definicji, czy wytycznych interpretacyjnych w podatkach lokalnych powoduje zamieszanie i naraża gminy na straty w poborze podatku od nieruchomości.

Różnica między organami podatkowymi państwowymi a samorządowymi dotyczy linii interpretacyjnych. W państwowych organach podatkowych, nad jednolitą interpretacją czuwa minister finansów. Autonomia samorządowych organów podatkowych powoduje, że ta interpretacja może być rozpatrywana przez każdą gminę subiektywnie. Dodatkowo autonomia finansowa gmin powoduje, że gminy, poprzez swoje decyzje, wprowadzają niejasne zasady konkurencyjności na rynku.

Wątpliwym pozostają zwolnienia i wyłączenie przedmiotu opodatkowania. Jak wynika z analiz, takie postępowanie jest obecnie krytykowane z wielu powodów.

Po pierwsze, jeżeli mieszkańcy prowadzą działalność w budynkach zwolnionych z podatku oraz korzystają z usług komunalnych, korzystają na zwolnieniu podwójnie. W takim przypadku budynki te powinny być opodatkowane, a nie podlegać zwolnieniu z opodatkowania. Zwolnieniu z opodatkowania powinien podlegać tylko ten budynek, w którym nie jest prowadzona działalność gospodarcza, a budynek ten jest w całości przeznaczony na usługi publiczne, które nie zakłócają zasad swobodnej konkurencji.

Po drugie, zróżnicowane traktowanie nieruchomości objętych podatkiem i nieruchomości zwolnionych ma wpływ na konkurencję gospodarczą między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a rządem.

Po trzecie, zróżnicowane traktowanie podatkowe wpływa na decyzje dotyczące lokalizacji, wyboru rodzaju działalności, jaką należy podjąć oraz inne decyzje gospodarcze, a tym samym zachwiana jest zasada swobodnej konkurencji.

Po czwarte, zwolnienia mają wpływ na zmniejszenie dochodów samorządowych, a tym samym zwiększają podatki nałożone na pozostałych podatników. Powoduje to obniżenie poziomu usług lokalnych realizowanych przez gminy i dyskryminację społeczną mieszkańców.

Wreszcie odsetek nieruchomości zwolnionych z podatku różni się w zależności od gminy, w poszczególnych społecznościach powstają nieproporcjonalne obciążenia podatkowe. Wynik ten jest szczególnie kłopotliwy, gdy przykładowo władze wyższego szczebla ustalają, co jest zwolnione z podatków lokalnych, czy jakie są ekonomiczne efekty poboru tego podatku.

Po piąte, brak powiązania zwolnień z podatku z zachowaniem dyscypliny finansów publicznych powoduje, że władarze gmin nie będą obciążać podatkami mieszkańców, lecz będą liczyć na dotacje z budżetu centralnego. Takie zachowania powodują, że rząd pragnie zrekompensować te straty przez wprowadzanie coraz to nowych form opodatkowania nieruchomości, jak obowiązujący obecnie w PIT i CIT podatek od nieruchomości komercyjnych czy od sprzedaży nieruchomości, jako podatek od zysków kapitałowych.

Powiązanie zwolnień podatkowych, czyli rezygnacji z dochodu z zachowaniem dyscypliny finansów publicznych, powinno być celem każdego rządu. Gminy, rezygnujące całkowicie z dochodów i zwalniające celowo grupy mieszkańców z opodatkowania, powinny mieć o te zwolnienia skrócone dotacje.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy wynika, że interes państwa a gmin jest rozbieżny. Tak jak państwo dąży do pozyskiwania coraz to nowych dochodów, w tym również na nieruchomości, tak w samorządach aspekt fiskalny jest na drugim miejscu. Reforma podatku od nieruchomości jest na pewno potrzebna i wymagana nie tylko celem zapewnienia jednolitości wykładni systemowej, lecz także stymulacji gmin do dbania o źródła dochodów. Jak wykazała analiza, na terenie gmin, które wprowadzają zwolnienia przedmiotowe, w pierwszej

kolejności chodzi o zaspokojenie potrzeb wyborców na rynku lokalnym.

Polkowice skupiają się na mieszkańcach i usługach komunalnych mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców, natomiast Lubin skupia się, oprócz zwolnień budynków mieszkalnych, na zwolnieniach zbiorników wodnych i organizacjach charytatywnych. Głogów opodatkowuje proporcjonalnie wszystkich mieszkańców dbając o zachowanie źródła dochodów. Brak dochodów własnych powoduje, że gminy celem sfinansowania realizacji zadań własnych zwracają się o dofinansowanie z budżetu centralnego w formie dotacji czy subwencji. To powoduje, że rząd, dokonując analizy, postanawia odzyskać utracone dochody gmin wprowadzając dodatkowe opodatkowanie nieruchomości, a tym samym przejmuje dochody gmin. Doprowadza to do podwójnego opodatkowania tego samego przedmiotu. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych na pewno wymaga poprawy wraz z ujednoczeniem interpretacji w tym zakresie, ale także i gminy powinny mieć świadomość, że w przypadku rezygnacji z przyznanego źródła finansowania może zostać im ten przywilej odebrany przez władze centralne. Dodatkowo wprowadzenie zasady dyscypliny finansów publicznych oraz powiązanie utraconych zwolnionych dochodów ze skróceniem o te kwoty dotacji będzie jednym z rozwiązań mobilizacji samorządów do efektywniejszego zarządzania swoimi finansami i dochodami podatkowymi. Reforma podatku od nieruchomości jest nie tylko konieczna, ale także wymagana, jednak oprócz tej reformy wymagane jest też efektywne zarządzanie finansami samorządowymi, celem zabezpieczenia stabilnego źródła dochodów gmin.

Bibliografia

- Bernardelli M., Felis P., *Potrzeba i możliwe kierunki zmian w podatku od nieruchomości w Polsce. Koncepcje dla miasta stołecznego Warszawy*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 2023(191), s. 69-84. doi: 10.33119/SIP.2023.191.5 (pobrano: 29.06.2024 r.).
- Bird B.R.M., Slack E., *Land and Property Taxation in 25 countries: A comparative revive*, „Research Report Ifo Institute for Economic Research”, 2005, Munich,

- s. 34 <https://www.ifo.de/en/publications/2005/article-journal/land-and-property-taxation-25-countries-comparative-review> (pobrano: 26.06.2024 r.).
- Brys B., Millar-Powell B., O'Reilly P., Reh Y., Thomas A., *Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform*, „OECD Taxation Working Papers”, Nr 56, data publikacji 12 Jan 2022. <https://dx.doi.org/10.1787/0a7e36f2-en> (pobrano: 07.07.2024..).
- Etel L., *Systemy opodatkowania nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, „Analizy i Studia CASP”, 2019, t. 8, nr 2, s. 1-13, <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.1> (pobrano: dd.mm.rrrr r.); https://www.researchgate.net/publication/337776436_Systemy_opodatkowania_nieruchomosci_w_panstwach_Grupy_Wyszehradzkiej (pobrano: 27.05.2024.).
- Gajl N., *Modele podatkowe, Podatki majątkowe*, Warszawa 1996, s. 35, ISBN 83-7059-188-4.
- Felis P. (red), *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, Raport 1/2023 Instytut Finansów Warszawa 2023, ISBN: 978-83-67552-05-9 <https://infin.gov.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Opodatkowanie-nieruchomosci.pdf> (pobrano: 26.06.2024 r.).
- Felis P., Bernardelli M., Makowska A., Malinowska-Misiąg E., Olejniczak J., *Strefowanie podatkowe – możliwy kierunek reformy podatku od nieruchomości. Koncepcja dla Wrocławia*, „Nieruchomości@. Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości”, published online 2023:39-65. doi:10.5604/01.3001.0054.1307 (pobrano: 29.06.2024 r.).
- Mańczyk P., *Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 4/2018 DOI:10.18276/epu.2018.133/1-17, s. 207-219, ISSN: 1896-382X.
- Thomas A., *Reforming the taxation of housing in Israel*, „OECD Taxation Working Papers”, No. 53 publikacja 16 lipca 2021, <https://dx.doi.org/10.1787/83fd48aden> (pobrano: 26.06.2024. r.).
- Housing Taxation in OECD Counties*, broszura OECD, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-housing-taxation-in-oecd-countries.pdf> (pobrano: 24.06.2024 r.).
- Raport GUS Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w roku 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-roku,7,20.html> (pobrano: 28.06.2024 r.).

Spis aktów prawnych

- Ustawa z dnia 7 sierpnia 1973 r. o podatku od nieruchomości *Grundsteuergesetz* (BGBl I S 965 ze zmian).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 1997 nr 78 poz.483 ze zmian).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (T.J. Dz.U. z 2023 poz. 2383).
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 poz. 70).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.J. Dz. U. z 2024 poz. 609).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (T.J. Dz.U. z 2024 poz. 356).
- Uchwała nr LXVI/703/23 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień od podatku od nieruchomości publikacja DUWD poz. 6684.
- Uchwała nr LII/364/23 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2023 r w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Lubin oraz zwolnień z tego podatku DWUD poz. 6380.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2022 zarządzenia 2269/2023 burmistrza Polkowic z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie wykonania budżetu.
- Uchwała nr XLI/296/22 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu miasta Lubina na rok 2023 DUWD z 2023 poz. 559.
- Uchwały Rady Miasta nr L/409/21 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Głogów na rok 2022 DUWD z 2023 poz. 932.

Strony internetowe

- https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/measuring-effective-taxation-of-housing_0a7e36f2-en
- https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/measuring-effective-taxation-of-housing_0a7e36f2-en (pobrano: 03.07.2024.).
- <https://www.oecd.org/en/data/indicators/tax-on-property.html#indicator-chart> (pobrano: 26.06.2024 r.).

<https://miasto-glogow.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 28.06.2024 r.)
<https://polkowice.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 28.06.2024 r.)
<https://raportcsr2022.kghm.com/pracownicy-i-wplyw-na-spoleczenstwo/nasi-pracownicy/> (pobrano: 28.06.2024 r.)
<https://polkowice.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 29.06.2024.).
<https://miasto-glogow.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 29.06.2024.).
<https://miasto-lubin.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 29.06.2024 r.).
<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> dane łącznie z powiatem górowskim (pobrano: 06.06.2023 r.).
<https://miasto-lubin.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (pobrano: 26.06.2024 r.)
<https://ceny.szybko.pl/dolno%C5%9Bl%C4%85skie-powiat-lubi%C5%84ski-gmina-Lubin-ceny-mieszkan.html> (pobrano: 29.06.2024)
<https://ceny.szybko.pl/Polkowice-ceny-mieszkan.html> (pobrano: 29.06.2024 r.).
<https://ceny.szybko.pl/dolno%C5%9Bl%C4%85skie-G%C5%82og%C3%B3w-ceny-mieszkan.html> (pobrano: 29.06.2024.).
<https://ceny.szybko.pl/Wroc%C5%82aw-ceny-mieszkan.html> (pobrano: 29.06.2024 r.).

Wyroki

Wyrok niemieckiego TK z dnia 10 kwietnia 2018 r. sprawa łączna sygn. akt I BvL 11/14, I BvR 889/12, I BvR 639/11, I BvL 1/15, I BvL 12/14.
Wyroki TK z dnia 12 grudnia 2013 r. sygn. akt SK 13/15.
Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r. sygn. akt P33/09.
Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r. sygn. akt SK 39/06.
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r. SK 39/19.
Wyrok TK z dnia 4 lipca 2023 r. sygn. akt SK 14/21.
Wyrok TK z dnia 18 października 2023 r. sygn. akt Sk 23/19.

Biogram

Izabella Ewa Cech – doktor nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Szczecińskim, od 1997 roku licencjonowany doradca podatkowy, również na terenie Niemiec, od 2021 certyfikowany mediator na terenie Niemiec. W latach 2000-2005 piastowała stanowisko I Sekretarza Ambasady RP Wydziału Ekonomiczno-Handlowego w Berlinie. Wiceprezes Fundacji Innowacji

i Zrównoważonego Rozwoju. Współpracuje z sektorem NGO na terenie kraju i Niemiec. Związana dydaktycznie z Państwową Akademią Nauk stosowanych w Głogowie (adiunkt), Uczelnią Jana Wyżykowskiego w Polkowicach (adiunkt) oraz VJJ Akademie w Berlinie. Zainteresowania badawcze i naukowe skupiają się na tematyce gospodarczej i podatkowej w stosunkach polsko-niemieckich, problematyce opodatkowania przedsiębiorstw, finansów lokalnych, historii podatków i rozwoju przedsiębiorczości oraz *compliance* w ekonomii i finansach.

Tomasz Bogajewski

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-6738-3830

Zmiany systemu wywozu zbędnej materii w województwie dolnośląskim w XXI wieku

Abstrakt. Sposób prowadzenia gospodarki zbędną materią (odpady komunalne stałe, surowce wtórne) wywiera wpływ na środowisko przyrodnicze, a koszty systemu muszą pokryć mieszkańcy. Publikacja prezentuje zmiany w XXI wieku dla czterech typów gmin (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie rezydencjonalne, wiejskie).

Słowa kluczowe: obszary wiejskie i miejskie, odpady, surowce wtórne

Changes in the waste disposal system in the lower silesian voivodeship in the 21st century

Abstract. The way in which unnecessary matter is managed (municipal solid waste, secondary raw materials) has an impact on the natural environment, and the costs of the system must be covered by the inhabitants. The publication presents changes in the 21st century for four types of municipalities (urban, urban-rural, rural residential, rural).

Keywords: rural and urban areas, waste, secondary raw materials

Wstęp

Niezmiernie interesujące, z bardzo wielu powodów, są wieloletnie zmiany w realizowanej gospodarce zbędną materią na każdym administracyjnym obszarze.

Pod pojęciem zbędnej materii rozumie się wszelakie opakowania oraz wyroby, z których użytkowania w danym gospodarstwie domowym zrezygnowano¹.

Należy podkreślić, że sposób zbierania oraz usuwania odpadów komunalnych stałych i surowców wtórnych wymaga nie tylko ponoszenia przez mieszkańców opłat – zawsze wywołuje mniejszy lub większy wpływ na poszczególne komponenty środowiska przyrodniczego. Według Traktatu Rzymskiego, realizowana gospodarka zbędną materią powinna charakteryzować się troską o środowisko przyrodnicze i zdrowie ludzi oraz przyczyniać się do racjonalnego wykorzystywania zasobów². Należy zwrócić uwagę na fakt, iż usuwanie odpadów i surowców wywołuje ekologiczne koszty zewnętrzne, które zawsze są ponoszone przez mieszkańców danego obszaru³. Wydaje się więc konieczne podejmowanie działań mających na celu minimalizowanie tych kosztów.

Interesującym faktem, związanym z wielowiekowym osadnictwem, jest znaczna liczba wsi znajdujących się na obszarze Dolnego Śląska⁴. Należy także zwrócić uwagę na dynamiczne zmiany osadnicze zachodzące na obszarach z prowadzoną działalnością rolniczą w XXI wieku. Do takich należy zaliczyć gminy miejsko-wiejskie, wiejskie rezyden-

¹ T. Bogajewski, *Analiza wpływu lokalnych decyzji na gospodarkę odpadami w kontekście historii zbędnej materii po 1989 roku*, (w:) „Kształtowanie teorii i wdrożeniowe aspekty zrównoważonego rozwoju”, B. Poskrobko (red.), Białystok 2011, s. 197-215.

² F. Jurasz, *Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi*, Warszawa 1998, s. 18.

³ A. Graczyk, *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Białystok 2005, s. 21-23; A. Graczyk, *Optymalny poziom zanieczyszczeń i działalności ochronnej*, w: *Podstawy ekonomii ochrony środowiska i zasobów naturalnych*, B. Fiedor (red.), Warszawa 2002, s. 76-80; T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2004, s. 28-30.

⁴ K. Kuciński, *Osadnictwo*, (w:) „Geografia gospodarcza Polski”, I. Fierla (red.), Warszawa 2001, s. 68-96.

cjonalne oraz wiejskie. Dla tych obszarów już w poprzedniej dekadzie zostały ukazane dynamiczne zmiany w masie zbędnej materii w XXI wieku⁵. Obecnie możliwe jest podzielenie obszarów z produkcją rolniczą na trzy typy. Poza gminami miejsko-wiejskimi, gminy wiejskie należy dzielić ze względu na cechy demograficzne. Nierozłącznie są one zawsze związane z poziomem dochodów mieszkańców danej gminy. Ponadto należy zwrócić uwagę na trwający w Polsce od kilku dekad proces dezurbanizacji. Powinno się także zwrócić uwagę, że urbanizacja zawsze była funkcją industrializacji, co prowadziło do rozwoju danego miasta. Miejsca pracy w przemyśle przez setki lat skutkowały zwiększaniem napływu ludności i liczby mieszkańców danej miejscowości⁶. Z postępującą likwidacją miejsc pracy od końca XX wieku należy wiązać widoczny w danych Głównego Urzędu Statystycznego spadek mieszkańców jednych obszarów oraz jednocześnie wzrost nie-licznych. Sytuacja zasygnalizowana w pierwszym przypadku związana jest ze zmianą stylu życia; wynikiem wzrostu konsumpcjonizmu może być zmniejszenie liczby dzieci, z kolei fakt nieprzerwanego zwiększania się liczby mieszkańców niektórych gmin rolniczych należy wiązać z intensywnym osadnictwem na ziemiach wiejskich. W gminach rezyden- cjonalnych, jak wykazały już wieloletnie badania, dynamicznie wzrasta masa zbędnej materii wytwarzanej rocznie na jednego mieszkańca⁷. Wydaje się możliwe powiązanie tego procesu ze zmianą miejsca zamieszkania przez jednostki najbardziej przedsiębiorcze i dysponujące znacznymi osobistymi dochodami. Uwzględniając zaprezentowane procesy demograficzne, należy wskazać na zatrzymanie wielowieko- wego procesu związanego ze zmianą miejsca zamieszkania. Obecnie zamiast do miasta, ma miejsce wspomniany proces osadniczy w nie- których gminach z produkcją rolniczą⁸.

⁵ T. Bogajewski, *Ekonomiczne i społeczne aspekty gospodarowania zbędną materią w wybranych gminach Dolnego Śląska w XXI wieku*, Poznań 2018, s. 44-46.

⁶ K. Kuciński, *Miasto w procesie dezindustrializacji*, (w:) „Stare okręgi przemysłowe”, W. Morawski, A. Zawistowski (red.), Warszawa 2008, s. 161-179.

⁷ T. Bogajewski, *Gospodarka zbędną materią na obszarach z działalnością rolniczą w XXI wieku na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska*, (w:) „Przemiany w rolnictwie. Współczesne wyzwania ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”, B. Gołębiowska, A. Grontkowska (red.), Warszawa 2023, s. 177-189.

⁸ J. Holzer, *Demografia*, Warszawa 1999, s. 292-293.

Celem publikacji jest zaprezentowanie zmian w sposobach zbierania odpadów komunalnych stałych oraz surowców wtórnych w XXI wieku na przykładzie różnego typu gmin Dolnego Śląska.

Autor postawił dwie następujące hipotezy:

1. Dostrzegalne są znaczące różnice pomiędzy czterema typami gmin w zakresie zbierania zbędnej materii.
2. Wraz z upływem czasu, a szczególnie po przejściu odpowiedzialności przez gminy za cały system zbierania zbędnej materii, ma miejsce proces minimalizacji kosztów poprzez wprowadzanie najbardziej efektywnych metod zbiórki pod względem ekonomicznym.

Przyjęcie hipotezy pierwszej wynika z faktu, iż poszczególne typy gmin mają znacząco różną zabudowę. Sytuacja taka wynika z układu wielowiekowego historyczno-osadniczego, jak również dynamicznych procesów osadniczych mających miejsce od początku XXI wieku. Hipoteza zakłada, że istnieje wpływ zabudowy na sposób usuwania zbędnej materii z danego układu osadniczego.

Na początku drugiej dekady XXI wieku aktem prawnym została zlikwidowana wolność gospodarcza w zakresie zbierania i usuwania odpadów komunalnych stałych oraz surowców wtórnych. Wynikające z aktów prawnych wszelkie obowiązki w zakresie organizacji zbierania i usuwania zbędnej materii zależne są od decyzji każdej gminy. Jednocześnie należy podkreślić, że, z uwagi na fakt finansowania ich z płacowego przez mieszkańców „podatku śmieciowego”, można spodziewać się wprowadzania najbardziej ekonomicznych rozwiązań technicznych.

Publikacja zaprezentuje także zupełnie inne rozwiązanie w zakresie zbierania surowców wtórnych, które może zmienić cały system. Obywatelski system zbiórki zbędnej materii może w każdej gminie być rozwiązaniem nie tylko problemów związanych ze zbieraniem surowców wtórnych, a także z zupełnie innych obszarów społecznych.

Nowoczesny podział gmin

Wspomniane we wprowadzeniu zmiany ekonomiczno-demograficzne wymagają dzielenia gmin na cztery różniące się rodzaje, jednak według

oficjalnego, ustawowego podziału administracyjnego, w Polsce funkcjonują trzy typy gmin, czyli miasta, gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Należy jednak zwrócić uwagę na zasygnalizowane już zmiany związane z dezurbanizacją oraz przemieszczaniem mieszkańców z większych miast na sąsiednie obszary administracyjne. Proces ten szczególnie dotyczy miast wojewódzkich oraz powiatowych. W związku z nim, pomimo znaczącej depopulacji w Polsce, zapaści demograficznej⁹, w niektórych, ale nielicznych gminach wzrasta liczba mieszkańców. W związku z zaprezentowanym procesem wydaje się celowe wyróżnienie obszarów administracyjnych, gdzie ma miejsce wieloletni proces prowadzący do zwiększania liczby mieszkańców. Należy wskazać, że zachodzące w XXI wieku zjawiska ekonomiczno-demograficzne skłaniają do wydzielenia czterech typów gmin, czyli miejskich (M), miejsko-wiejskich (M-W), rezydencjonalnych (R) i wiejskich (W).

Podział gmin w XXI wieku w Polsce, ze względu na specyficzne cechy ekonomiczno-demograficzne, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Cechy społeczno-demograficzne różnicujące polskie gminy w XXI wieku

Cechy	Typy gmin			
	M	M-W	R	W
- możliwość wyodrębnienia zwartej zabudowy miejskiej	X	X		
- liczne i różnorodne budynki użyteczności publicznej	X			
- budynki użyteczności publicznej	X	X		
- w okresie wieloletnim wzrost liczby mieszkańców			X	
- w okresie wieloletnim spadek liczby mieszkańców	X	X		X
- zabudowa wielorodzinna	X	X		
- zabudowa jednorodzinna	X	X	X	X
- zabudowa rezydencjonalna	X	X	X	
- ogradzanie osiedli z brakiem dostępu	X	X	X	
- działalność rolnicza		X	X	X
- bardzo znaczna działalność rolnicza				X

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując dane zaprezentowane w tabeli 1, należy zwrócić uwagę na znaczące różnice pomiędzy czterema wydzielonymi typami

⁹ K. Bielawny, *Ocalić niepodległość*, Warszawa 2024, s. 194-195.

gmin. Dotyczą one spełnianych codziennie w gminach różnorodnych funkcji od administracyjnych poprzez przemysłowe i rolnicze aż do edukacyjnych. Gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie, choć dysponują niezbędnymi dla funkcjonowania każdej społeczności budynkami użyteczności publicznej, nie są obecnie obszarami charakteryzującymi się wzrostem liczby mieszkańców. W XXI wieku szkoła ponadpodstawowa, obiekty służby zdrowia oraz urzędy nie przyczyniają się do zwiększania liczby mieszkańców, czyli nie są atrakcyjne pod względem wyboru miejsca zamieszkania. Należy podkreślić, że jedynie obszary, na których ma miejsce nieprzerwany wzrost liczby mieszkańców, są zawsze atrakcyjnym miejscem dla inwestowania.

W XXI wieku na obszarze Dolnego Śląska zostały zrealizowane trzy serie badawcze. Pierwsza miała miejsce w 2012 roku, kolejna w 2019 roku, a ostatnia w 2023 roku. Tabela 2 prezentuje informacje dotyczące liczby poprawnie wypełnionych formularzy w poszczególnych typach gmin w badaniach własnych, zrealizowanych w XXI wieku.

Tabela 2. Liczba gmin w zależności od typu, które w danej serii badawczej udzieliły odpowiedzi

Liczba gmin	Typy gmin			
	M	M-W	R	W
- badania przeprowadzone w 2012 roku	9	15	15	11
- badania przeprowadzone w 2019 roku	13	20	17	14
- badania przeprowadzone w 2023 roku	18	24	22	20

Źródło: Obliczenia własne.

Na podstawie informacji z tabeli 2 należy wskazać, że wraz z każdą przeprowadzoną serią badawczą wzrastała liczba gmin każdego typu, które udostępniły informacje dotyczące realizowanej gospodarki zbiórną materią.

W ramach pierwszej serii badawczej zostały zebrane informacje dotyczące sposobów zbierania odpadów komunalnych i surowców wtórnych w latach 2009/2010 (wynik „A”) oraz w latach 2012/2013 (wynik „B”). Należy zwrócić uwagę na fakt, że wyniki „A” ukazują jeszcze wolnorynkowy system zbierania i usuwania zbędnej materii. W tym

okresie wszelkie decyzje, dotyczące podpisania umowy, podejmowały gospodarstwa domowe, spółdzielnie mieszkaniowe oraz podmioty gospodarcze. W latach 90. XX wieku gminy miały niewielkie możliwości wywierania wpływu na sposób prowadzenia na swoim obszarze gospodarki zbędną materią¹⁰.

Wyniki kolejnej serii badawczej ukazują gospodarkę zbędną materią w pełni zależną od decyzji samorządowych. W 2019 roku uzyskano informacje dla sposobów zbierania i usuwania zbędnej materii w latach 2013/2014 (wynik „C”) oraz w latach 2018/2019 (wynik „D”).

Ostatnia seria badawcza miała określić sposób prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi stałymi i surowcami wtórnymi w warunkach bardzo skrajnych wydarzeń gospodarczych. Pierwszym z nich była epidemia koronawirusa w 2000 roku (wynik E”), a kolejnym wojna w Ukrainie (wynik „F”). Zrealizowana seria badawcza miała udzielić odpowiedzi na wpływ wymienionych wyżej wydarzeń na gospodarkę zbędną materią realizowaną w różnych typach gmin.

Wpływ gospodarki zbędną materią na mieszkańców

Sposób zbierania i usuwania odpadów komunalnych stałych i surowców wtórnych zawsze wywiera wpływ na sposób codziennego życia mieszkańców każdego obszaru.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zbędna materia jest wytwarzana przez każdą cywilizację od zarania dziejów. W Rzymie już w trzecim wieku przed naszą erą posiadano jeden z pierwszych systemów usuwania zbędnej materii – Cloaca Maxima. Przez setki lat do ogromnego kanału trafiały nie tylko nieczystości płynne, ale także stałe¹¹.

W kolejnych wiekach na zurbanizowanych obszarach miał miejsce bardzo znaczący regres w sposobach usuwania zbędnej materii. We wszystkich miastach ulice, niezależnie od rodzaju posiadanej

¹⁰ F. Piontek, *Sozoeconomiczny rachunek efektywności działalności gospodarczej w warunkach gospodarki rynkowej i samorządności terytorialnej*, Białystok 1996, s. 27.

¹¹ L. Spague De Camp, *Wielcy i mali twórcy cywilizacji*, Warszawa 1968, s. 255-256.

nawierzchni, były miejscem gromadzenia wszelkich nieczystości. Dopiero na początku XIX wieku w niektórych europejskich miastach zaczęto wprowadzać aktami prawnymi zorganizowane systemy usuwania odpadów stałych oraz płynnych, jednak dopiero pod koniec XIX wieku pojawiły się na obszarze Zjednoczonego Królestwa nowoczesne zakłady przetwarzające termicznie zbędną materię¹². Także we Francji w tym okresie odpady komunalne stałe oraz surowce wtórne zaczęły być usuwane w zorganizowany, systematyczny sposób¹³.

Należy zwrócić uwagę, że w XXI wieku realizowane metody zbierania i wywozu zbędnej materii zawsze wywierają wpływ na życie mieszkańców danego administracyjnego obszaru. Usuwanie nieczystości wiąże się nie tylko z wymiernymi kosztami finansowymi, które obecnie pokrywane są z tak zwanego „podatku śmieciowego”. Niezależnie od przyjętej w danej gminie nazwy, wspomniane koszty, a ukryte pod różnym hasłem, są podatkiem, z którego żaden mieszkaniec w legalny sposób nie może się wyłączyć. Koszty segregacji zbędnej materii w każdym gospodarstwie domowym są nie tylko ponoszone w tak zwanym podatku śmieciowym. To także czas dotarcia do pojemników na surowce wtórne. To także w niektórych przypadkach na obszarach wiejskich koszty dojazdu (transportu). Utrudnieniem dla efektywnej ekonomicznej segregacji może być także brak w mieszkaniu miejsca na pojemniki do segregacji śmieci¹⁴. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku niewielkich mieszkań powstałych w okresie budownictwa oszczędnościowego. Niezwykle radykalne zmniejszenie powierzchni budowanych mieszkań miało miejsce już na początku lat 60. XX wieku. Zabudowa wielorodzinna, według identycznych przestrzennych rozwiązań, była oddawana do użytku na obszarze całej Polski¹⁵.

Obowiązujące obecnie akty prawne oddały władzom gmin wszelkie decyzje dotyczące zbierania i zagospodarowania zbędnej materii. W tym przypadku, koszty całego systemu muszą ponieść miesz-

¹² T. Pająk, *Termiczna utylizacja odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny” 1998, nr 3, s. 17-40.

¹³ M. Ruffat, *A private company dedicated to public services. Sita: 80 years of history*, Paris 2000, s. 12-16.

¹⁴ T. Bogajewski, *Segregacja tak, koszty nie – cz. I*, „Ekopartner”, 2001, nr 6, s. 14.

¹⁵ K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa*. Warszawa 2003, s. 77-82.

kańcy i podmioty gospodarcze. Wydaje się celowe zwrócenie uwagi na istotny fakt, że przy takiej konstrukcji opłaty za wywóz i zagospodarowanie nieczystości, w wielu gminach może nie występować nacisk na dokonywanie zmian. Mogłyby one doprowadzić nie tylko do radykalnego cięcia kosztów, a ponadto do zmiany stylu życia mieszkańców.

Obecnie należy wskazać dwa obszary, w których istnieje możliwość bardzo znacznej redukcji niektórych kosztów. Pierwszym z nich jest ograniczenie liczby pracowników niezbędnych dla wykonania działania zbierania zbędnej materii. Drugim obszarem jest wykorzystanie do zbierania nieczystości jedynie taboru najbardziej efektywnego pod względem ekonomicznym.

W pierwszym obszarze niezbędna jest zamiana systemu zbierania odpadów komunalnych jedynie na obsługę jednoosobową. Takie działanie jest możliwe także w przypadku selektywnego zbierania surowców wtórnych.

W drugim niezbędna jest rezygnacja z niektórych realizowanych obecnie sposobów zbierania odpadów komunalnych stałych i surowców wtórnych.

Zmiany w zakresie wywozu odpadów komunalnych stałych

Należy zwrócić uwagę, że przez kilkanaście lat XXI wieku miały miejsce dynamiczne zmiany związane ze zbieraniem i usuwaniem komunalnych odpadów stałych.

Ponownie należy zwrócić uwagę na jedną niezmiernie ważną informację. Zmiana aktów prawnych, czyli wprowadzenie tak zwanej gminnej własności – powinna być uwzględniana przy analizie dla pięciu serii badawczych, czyli od wejścia w życie ustawy, na decyzje dotyczące sposobu zbierania i usuwania zbędnej materii mają lokalni urzędnicy zawsze zależni od władzy danej gminy.

Informacje dotyczące zbierania odpadów komunalnych stałych w pojemnikach różnej pojemności prezentuje tabela 3. Ważna jest możliwość ich mechanicznego opróżniania jedynie przez pojazd bez-

pylne. Należy zwrócić uwagę na ekonomiczny fakt, że pojemniki 1100 litrów wymagają dwuosobowej obsługi, czyli pracować będzie dwóch ładowaczy i kierowca albo kierowca z jednym ładowaczem. W tym drugim przypadku ma miejsce znaczące wydłużenie czasu pracy i opróżniania kontenerów.

Tabela 3. Procentowe zastosowanie różnej wielkości pojemników w różnych typach gmin w poszczególnych okresach badawczych

Pojemniki 110 l i 120 l	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	89	100	100	100	100	100
Gminy miejsko-wiejskie	100	100	100	100	100	100
Gminy rezydencjonalne	93	93	94	94	91	91
Gminy wiejskie	100	100	93	100	100	100
Pojemniki 240 l	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	44	89	100	100	100	100
Gminy miejsko-wiejskie	60	67	85	85	88	88
Gminy rezydencjonalne	80	87	94	94	95	95
Gminy wiejskie	73	82	86	86	90	90
Pojemniki 1100 l	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	89	100	100	100	100	100
Gminy miejsko-wiejskie	100	100	100	100	92	92
Gminy rezydencjonalne	93	93	94	94	91	91
Gminy wiejskie	82	91	93	100	95	95

Źródło: Obliczenia własne.

Na podstawie zaprezentowanych danych można wyciągnąć następujące wnioski:

- we wszystkich typach gmin w czasie całego okresu badawczego, w powszechnym użyciu były najmniejsze objętościowo pojemniki (110-120 litrów), a praktycznie zawsze były one wykorzystywane w gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich;
- wykorzystanie kontenerów o pojemności 240 litrów (wyposażone zawsze w koła) w czasie całego analizowanego okresu wzrastało we wszystkich typach gmin, a poza miastami obecnie wynosi około 90%;
- największe pojemniki o objętości 1100 litrów, wykorzystywane przy załadunku tylnym przez samochody bezpylne, stosowane są

we wszystkich typach gmin, a poza jednym typem w pierwszej serii zawsze są używane przez ponad 90%.

Podsumowując zaprezentowane informacje, należy wskazać na niestosowanie we wszystkich typach gmin koszy o pojemności 240 litrów. Samochód beczpny z ładunkiem bocznym (kierownica po prawej stronie) może mieć jedynie jednoosobową obsługę.

Także pojemniki i kontenery o większej objętości mogą być obsługiwane jednoosobowo. Informacje o stosowaniu koszy o pojemności 2,5 m³ lub 5,0 m³ jak również kontenerów o objętości 6-10 m³ przedstawia tabela 4. W pierwszym przypadku po ładunku do pojazdu beczpnego ma miejsce kompresja, czyli mechaniczne zmniejszanie objętości śmieci.

Tabela 4. Stosowanie pojemników 2,5 m³ lub 5,0 m³ oraz kontenerów o większej objętości w różnych typach gmin w poszczególnych okresach badawczych

Pojemniki 2,5 lub 5,0 m³	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	33	56	23	23	28	28
Gminy miejsko-wiejskie	20	27	25	25	17	17
Gminy rezydencjonalne	13	13	18	24	32	32
Gminy wiejskie	27	36	7	7	25	20
Kontenery 6-10 m³	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	56	67	62	62	61	61
Gminy miejsko-wiejskie	27	27	30	30	25	25
Gminy rezydencjonalne	40	33	35	41	18	18
Gminy wiejskie	45	45	43	57	60	55

Źródło: Obliczenia własne.

Na podstawie tabeli 4 można określić zmiany w stosowaniu pojemników i kontenerów o dużej objętości w czterech różnych typach gmin:

- pojemniki o objętości 2,5 m³ lub 5,0 m³, które opróżniane są przez pojazdy beczpne z ładunkiem przednim, były wykorzystywane przeważnie w ponad 25% gmin miejskich, zaś w innych typach gmin sporadycznie, choć należy wskazać na wzrost ich wykorzystywania w ostatnich latach w gminach rezydencjonalnych;

- kontenery, stosowane w systemie wymiennym (podstawianie pustego i zabieranie zapełnionego odpadami), stosowane były zawsze w ponad połowie gmin miejskich i wiejskich od końca 2018 roku, a spadek ich zastosowania widoczny jest w gminach miejsko-wiejskich oraz rezydencjonalnych.

Na podstawie wieloletnich danych, zaprezentowanych w tabeli 3 oraz tabeli 4, należy wskazać, że nie we wszystkich gminach ma obecnie miejsce usuwanie odpadów komunalnych stałych przez pojazdy z kompresją i jednoosobową obsługą.

Zmiany w zakresie zbierania surowców wtórnych

Interesującym faktem jest powszechna możliwość ponownego zastosowania praktycznie całej zbędnej materii, jednakże jej ponowne użycie ograniczone jest przez nieefektywny ekonomicznie system zbiórki oraz wysoki udział zanieczyszczeń. Według uzyskiwanych wyników, na początku XXI wieku w zbieranych surowcach wtórnych znajdowało się bardzo dużo zanieczyszczeń. Od kilku procent w przypadku stłuczki szklanej, kilkunastu dla makulatury aż do ponad pięćdziesięciu w przypadku tworzywa sztucznego¹⁶. Wydaje się celowe zwrócenie uwagi na ten fakt, bowiem za transport zanieczyszczeń i koszty segregacji płać zawsze mieszkańcy danego obszaru.

Informacje dotyczące zbiórki surowców wtórnych dla czterech typów gmin przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Stosowane metody selektywnej zbiórki surowców wtórnych w różnych typach gmin w poszczególnych okresach badawczych

Worki dla surowców	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	44	56	46	77	61	61
Gminy miejsko-wiejskie	20	53	70	70	71	75
Gminy rezydencjonalne	0	20	53	76	73	73
Gminy wiejskie	0	9	50	79	80	80

¹⁶ T. Bogajewski, *Analiza funkcjonowania miejskiego systemu zbiórki selektywnej w dużym mieście w XXI wieku*, „Ekonomia i Środowisko”, 2011, nr 1, s. 143-151.

Worki dla surowców	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Pojazd bezpylny i 1100 l	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	56	67	46	54	89	89
Gminy miejsko-wiejskie	60	67	55	50	58	58
Gminy rezydencjonalne	60	47	47	47	59	59
Gminy wiejskie	64	64	50	64	65	65
System HDS	„A”	„B”	„C”	„D”	„E”	„F”
Gminy miejskie	89	100	77	85	78	78
Gminy miejsko-wiejskie	47	60	65	70	50	46
Gminy rezydencjonalne	47	47	65	53	36	36
Gminy wiejskie	55	73	14	14	40	40

Źródło: Obliczenia własne.

Na podstawie danych ukazanych w tabeli 5 można wskazać na zmiany w selektywnym zbieraniu surowców wtórnych w różnych typach gmin:

- od drugiej serii badawczej wszystkie typy gmin wprowadziły worki do zbierania surowców wtórnych, a udział procentowy gmin wzrastał, przy czym poza gminami miejskimi na końcu analizowanego okresu, system workowy stosowany jest przez ponad 70% pozostałych typów gmin;
- zbieranie surowców wtórnych z wykorzystaniem samochodu bezpylnego za załadunkiem tylnym oraz pojemników 1100 litów miało miejsce prawie zawsze w powyżej 50% gmin każdego typu, a w ostatnich latach taki system był najczęściej stosowany w miastach i gminach wiejskich;
- system zbioru HDS był najczęściej stosowany w gminach miejskich, a w innych typach gmin jego zastosowanie ulegało bardzo dynamicznym zmianom.

Podsumowując zaprezentowane informacje należy zwrócić uwagę na fakt, że, jak wykazały niezależne badania jeszcze z końca XX wieku, przy zbieraniu zbędnej materii zawsze potrzebna jest akceptacja danej społeczności lokalnej¹⁷. Realizowana efektywnie pod względem

¹⁷ T. Bogajewski, *Akceptacja wywozu odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny”, 2001, nr 6, s. 55-56.

ekonomicznym zbiórka surowców wtórnych przynosi korzyści całemu społeczeństwu, jednakże system workowy, jak również pojazd bezpylny z załadunkiem tylnym, wymagają obsługi przynajmniej dwóch pracowników. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż system wymagający pracy wielu osób trudno uznać za efektywny, ze względu na proces starzenia się polskiego społeczeństwa. Skutkowac on będzie tym, że z każdym rokiem zmniejsza się liczba osób mogących pracować¹⁸.

Obywatelski system zbiórki – rozwiązaniem problemów

Zaprezentowane w kilku tabelach informacje świadczą o powszechnym stosowaniu, we wszystkich typach gmin, zbiórki zbędnej materii wymagającej znacznych nakładów finansowych i pracy ludzkiej. Obecnie, ze względów ustawowych, rozwiązaniem nie może być system dwóch pojemników, czyli zbiórka zbędnej materii „mokrej” i „suchej”. Jego cechą była nie tylko znaczna redukcja koszy do zbierania zbędnej materii, ale radykalne zmniejszenie liczby kilometrów niezbędnych do przejechania w celu zrealizowania zbiórki¹⁹.

Mieszkańcy każdej polskiej aglomeracji w XXI wieku wytwarzają rocznie znaczącą liczbę kilogramów zbędnej materii na osobę. Jak wykazały już opublikowane niezależne badania, roczna masa na osobę zamieszkującą gminę rezydencjonalną jest podobna do gmin miejsko-wiejskich²⁰.

Rozwiązaniem problemów, związanych z efektywnym ekonomicznie zbieraniem zbędnej materii, wydają się tylko rewolucyjne zmia-

¹⁸ C. Żołędowski, *Przemiany ludnościowe w Polsce – zadania dla polityki społecznej*, (w:) „Polityka społeczna”, G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), Warszawa 2018, s. 193-211.

¹⁹ T. Bogajewski, *System dwóch pojemników*, „Przegląd Komunalny”, 2005, nr 11, s. 60-61.

²⁰ T. Bogajewski, *Gospodarka zbiódną materią na obszarach z działalnością rolniczą w XXI wieku na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska*, (w:) „Przemiany w rolnictwie. Współczesne wyzwania ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”, B. Gołębiowska, A. Grontkowska (red.), Warszawa 2023, s. 177-189.

ny w aktach prawnych. Powinny one umożliwić zbieranie jako surowców wtórnych każdej dowolnej frakcji przez organizacje pożytku publicznego. W związku z zaprezentowanymi powyżej danymi wydaje się celowe i radykalne odejście od „metody kija” z zamianą na „dobrowolną marchewkę”. Czyli w wyniku zmiany aktów prawnych powinno nastąpić odejście od przymusowego selektywnego zbierania surowców wtórnych w gospodarstwach domowych. Takie działania nierzadko są realizowane jedynie na pokaz, czyli tylko niewielka ilość odpadów zbierana jest jako surowce, a większość do pojemnika na selektywną zbiórkę. Potwierdzeniem takiej sytuacji są niezależne terenowe badania naukowe, zrealizowane po wprowadzeniu tak zwanej gminnej własności. Pomimo ustawowego nakazu segregacji, w trakcie roku masa surowców wtórnych, znajdujących się w odpadach komunalnych, uległa zwiększeniu²¹.

Po wprowadzeniu ustawowych zmian, za obecnie obowiązujący nakaz segregacji, zostanie wprowadzony obowiązek podpisania czynnego udziału w dwóch organizacjach pożytku publicznego przez każde gospodarstwo domowe. Jednocześnie gminy przestają się zajmować oraz odpowiadać za efekty selektywnej zbiórki surowców wtórnych. Gminy w nowym systemie jedynie pokrywają, na podstawie faktur, koszty transportu do określonej wysokości, np. stu złotych za tonę.

W nowym systemie zbiórki wszelka dowolna frakcja byłaby zbierana przez organizacje pożytku publicznego. Do nich należałoby określenie, zaproponowanie i zorganizowanie miejsca zbiórki wraz z jego pełnym zabezpieczeniem. Wszelkie zebrane surowce wtórne byłyby sprzedawane przez organizację dowolnemu podmiotowi gospodarczemu. Założeniem systemu jest wykorzystanie uzyskanych środków finansowych z ich sprzedaży do realizacji celów statutowych danej organizacji pożytku publicznego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zaproponowany system zbierania, zamiast „metody kija”, czyli nadzoru gminy, oznacza nadal ustawowy obowiązek segregacji. Tylko zamiast prawnego gminnego przymusu będzie funkcjonować „dobrowolna marchewka”. Każda osoba zbiera

²¹ T. Bogajewski, *Innovations in the waste matter management*, (w:) „Środowiskowe aspekty jakości”, J. Żuchowski, R. Zieliński, M. Lotko (red.), Radom 2016, s. 39-45.

wszelaką materię na cel, który wydaje się jej najważniejszy (wspomaganie chorych, ubogich, zwierząt, czy kopanie studni w Afryce).

Każda zaś organizacja pożytku publicznego będzie zobowiązana do złożenia sprawozdania, czy zapisane do niej dane gospodarstwo domowe regularnie oddaje surowce wtórne. Ponadto system dopłaty do transportu (realizowany także w ramach obowiązującego dziś systemu „podatku śmieciowego”) będzie oznaczał powszechną informację (kto i co zebrał, gdzie zostało przekazane – sprzedane).

Wprowadzenie obywatelskiego systemu zbiórki selektywnej oznacza zmiany na kilku poziomach funkcjonowania państwa.

Gminy nie muszą zajmować się organizowaniem zbiórki jak również sprawozdawczością z tego działania. Na każdym administracyjnym obszarze ma miejsce niesamowicie ogromna redukcja ruchu samochodów ciężarowych, które zajmują się usuwaniem zbędnej materii. Liczba miejsc gromadzenia surowców wtórnych zostaje ograniczona w znacznym stopniu. Należy spodziewać się utworzenia miejsc selektywnej zbiórki przy dużych obiektach handlowych (według lokalnej skali). Ponadto, miejscami selektywnego zbierania mogą się stać obiekty edukacyjne, remizy strażackie, świetlice wiejskie, czy nawet kultu religijnego. Tylko zamiast pojazdu ciężarowego i odbierania worków z surowcami spod każdej posesji, na terenie danej wsi będzie od kilku do kilkunastu miejsc przeznaczonych na taką zbiórkę. Nastąpi nie tylko redukcja kilometrów niezbędnych do przejechania w celu zebrania śmieci, co oznacza nie tylko oszczędność paliwa. Ponadto będzie wywierana mniejsza presja na poszczególne komponenty środowiska przyrodniczego.

Powszechny i aktywny udział w zbieraniu na określony cel skutkować będzie nie tylko powstawaniem silniejszych znajomości i powiązań między mieszkańcami. Znacznie mniejsza niż obecnie anonimowość będzie skutkować wzrostem bezpieczeństwa. Proponowany system oznacza także możliwość tworzenia i utrzymywania wspólnot lokalnych. W wyniku ich rozwoju mogą powstać miejsca pracy dla osób wykluczonych, znajdujących się obecnie na „obrzeżu społeczności”²².

²² B. Sadowska, *Filozoficzno-historyczne podstawy budowania wspólnot lokalnych i rozwoju przedsiębiorczości społecznej*, (w:) „Partnerstwo lokalne”, B. Sadowska, T. Sadowski (red.), Poznań 2013, s. 29-46.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż teraz część kosztów ich utrzymania ponoszą gminy. W gminach w dalszej przyszłości system zbierania może prowadzić do znacznie większej niż obecnie spójności społecznej²³.

Ponadto wraz z upływem czasu należy spodziewać się większej akceptacji dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej w wyniku ich osobistych zachowań w przeszłości. Jak ukazują wyniki działań dla obszaru Polski, możliwe jest efektywne wprowadzenie osób bezdomnych i „po przejściach” do wspólnoty lokalnej²⁴. W innym przypadku, część kosztów wszelakich zasiłków ponoszą lokalni mieszkańcy.

Należy zwrócić uwagę na ważny ekonomicznie fakt. Każda organizacja pożytku publicznego będzie dysponować praktycznie pozbawionym zanieczyszczeń każdym surowcem. Ponadto uwzględniając prawa wielkich liczb, gdy jest występowanie w jednej tonie surowca danego typu w masie tylko 0,1 kg, nie ma ono obecnie znaczenia gospodarczego. W przypadku wiejskiej gminy czy aglomeracji, wielkość występowania surowca wpływa na rachunek ekonomiczny²⁵.

Wprowadzenie za pomocą organizacji pożytku publicznego obywatelskiego systemu oznacza ogromne zmniejszenie liczby samochodów ciężarowych. W wyniku radykalnego zmniejszania punktów odbioru – potrzebna będzie tylko niewielka liczba samochodów ciężarowych do odbierania surowców wtórnych. Zostanie zmniejszona wywoływana obecnie presja na poszczególne składowe środowiska przyrodniczego.

Podsumowując zagadnienie należy wspomnieć o jeszcze jednej możliwości. Poza zbieraniem wszelakich surowców wtórnych, możliwe będzie ponadto powszechne zbieranie frakcji lekkiej lub energetycznej. Zaliczyć do niej należy wszelkie opakowania z tworzyw sztucznych, które nie posiadają znaczących zabrudzeń. Obecnie pewne rodzaje frakcji nie są wykorzystywane ze względów ekonomicznych. Ich

²³ L. Węsierska L., *Partnerstwo lokalne – drogą do budowania spójności społecznej*, (w:) „Rozwój”, T. Sadowski (red.), Poznań 2012, s. 9-52.

²⁴ B. Sadowska, *Perspektywy rozwoju przedsiębiorczości społecznej. Rekomendacje*, (w:) „Nowy początek. Społeczna gospodarka rynkowa”, B. Sadowska (red.), Poznań 2009, s. 251-267.

²⁵ T. Bogajewski, *Zrównoważony rozwój dużej aglomeracji w XXI wieku*, (w:) „Towaroznawstwo w badaniach i praktyce”, R. Salerno-Kochan (red.), Radom 2019, s. 180-187.

bardzo dokładna ręczna czy mechaniczna segregacja na poszczególne rodzaje jest zbyt kosztowna. W ramach społeczności lokalnej, dobrowolności działań jak również nakierowaniu na szczytny, ważny cel – te plany i działania mogą zostać zrealizowane.

Możliwe stanie się ponadto przetwarzanie tworzyw sztucznych, nieposiadających przykrego zapachu, bez ich wstępnej segregacji. Mogą być pokruszone oraz podgrzane i powstanie z nich substancja podobna do parafiny, którą można przechowywać, ponadto w miarę potrzeb kraju wykorzystywać ją w celach energetycznych²⁶.

Efektom funkcjonowania systemu dokładnego zbierania wszelkich surowców wtórnych będzie pozostawienie w tak zwanym śmietniku niewielkiej objętości odpadów. W każdej gminie będzie mieć miejsce znacząca redukcja częstotliwości wywozu odpadów komunalnych stałych.

Wprowadzenie w zabudowie jedno lub dwurodzinnej jedynie kontenerów o pojemności 240 litrów zawsze umożliwi ich załadunek boczny. Dla zabudowy wielorodzinnej powinny być jedynie stosowane pojemniki o objętości 2,5 m³ lub 5,0 m³, co umożliwi ich opróżnianie przez pojazdy z załadunkiem przednim.

Obydwa typy pojazdów będą mieć jedynie jednoosobową obsługę. W takim przypadku może nastąpić redukcja obecnych stawek za wywóz i zagospodarowanie zbędnej materii.

Ważnym zagadnieniem w skali całego kraju będzie możliwość przesunięcia nawet dziesiątków tysięcy osób do innej pracy. Należy podkreślić, że od bardzo wielu lat, duże podmioty gospodarcze, zajmujące się wywozem zbędnej materii, przy zatrudnieniu pracownika wymagają posiadania prawa jazdy na samochód ciężarowy. Przesunięcie osób pracujących do innych działów narodowej gospodarki umożliwi ich funkcjonowanie.

Energetyczne zastosowanie substancji podobnej do parafiny będzie mogło umożliwić zmniejszenie wykorzystania energii pochodzącej z importowanych źródeł. Powstanie prąd elektryczny z tworzyw sztucznych nieposiadających wartości dla recyklingu zamiast z gazu ziemnego, ropy albo węgla. W takim przypadku ulegnie zmianie handlowy bilans w handlu zagranicznym dla całego kraju.

²⁶ M. Pilawski, Z. Pabian, M. Bartczak, *System OPO – odpady pracują na odpady*, (w:) „Problemy recyklingu”, C.I. Bocheński (red.), Rogów 2005, s. 183-190.

Podsumowanie

Niezależnie od wielkości gminy, jej dochodów oraz geograficznego położenia, realizowana gospodarka odpadami komunalnymi stałymi oraz surowcami wtórnymi zawsze wywiera wpływ na jej mieszkańców. Zaprezentowane wyniki wieloletnich badań dla gmin zachodniej i środkowej części Dolnego Śląska ukazują znaczące różnice w sposobie zbierania zbędnej materii.

Ukazane zmiany przedstawiają znaczące różnice pomiędzy czterema typami gmin. Dotyczą one nie tylko zbierania odpadów komunalnych stałych, a także surowców wtórnych. W związku z informacjami zaprezentowanymi w tabelach od trzeciej do piątej można przyjąć, że pierwsza postawiona hipoteza jest prawdziwa. Pomiędzy czterema typami gmin miały i mają miejsce znaczące różnice.

Wyniki trzech serii badawczych, a przedstawiające system zbierania odpadów dla sześciu okresów czasowych, nie potwierdzają hipotezy drugiej. Wprowadzenie tak zwanej gminnej własności zbędnej materii nie skutkuje powszechną minimalizacją kosztów poprzez wprowadzanie najbardziej efektywnych metod zbiórki pod względem ekonomicznym. Przejęcie odpowiedzialności przez gminy nie doprowadziło do jednoosobowej obsługi śmieciarek. Nie ma także eliminacji działań najmniej efektywnych pod względem ekonomicznym.

W związku z uzyskanymi wynikami, wydaje się konieczne szybkie rozpoczęcie dyskusji nad obywatelskim systemem zbiórki zbędnej materii. Oddanie działań w tym zakresie organizacjom pożytku publicznego, czyli zamiana „kija” na „marchewkę”, może stać się dla każdego administracyjnego obszaru rozwiązaniem bardzo efektywnym nie tylko społecznie, a także ekonomicznie.

Wydaje się także celowe prowadzenie dalszych badań dotyczących zmian w sposobach gromadzenia odpadów komunalnych stałych i surowców wtórnych we wszystkich typach gmin.

Bibliografia

- Bielawny K., *Ocalić niepodległość*, Warszawa 2024.
- Bogajewski T., *Akceptacja wywozu odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny”, 2001, nr 6, s. 55-56.
- Bogajewski T., *Analiza funkcjonowania miejskiego systemu zbiórki selektywnej w dużym mieście w XXI wieku*, „Ekonomia i Środowisko”, 2011, nr 1, s. 143-151.
- Bogajewski T., *Analiza wpływu lokalnych decyzji na gospodarkę odpadami w kontekście historii zbędnej materii po 1989 roku*, (w:) „Kształtowanie teorii i wdrożeniowe aspekty zrównoważonego rozwoju”, B. Poskrobko (red.), Białystok 2011, s. 197-215.
- Bogajewski T., *Ekonomiczne i społeczne aspekty gospodarowania zbędną materią w wybranych gminach Dolnego Śląska w XXI wieku*, Poznań 2018.
- Bogajewski T., *Gospodarka zbędną materią na obszarach z działalnością rolniczą w XXI wieku na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska*, (w:) „Przemiany w rolnictwie. Współczesne wyzwania ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”, B. Gołębiowska, A. Grontkowska (red.), Warszawa 2023, s. 177-189.
- Bogajewski T., *Innovations in the waste matter management*, (w:) „Środowiskowe aspekty jakości”, J. Żuchowski, R. Zieliński, M. Lotko (red.), Radom 2016, s. 39-45.
- Bogajewski T., *Segregacja tak, koszty nie – cz. I*, „Ekopartner”, 2001, nr 6, s. 14.
- Bogajewski T., *System dwóch pojemników*, „Przegląd Komunalny”, 11/2005, s. 60- 61.
- Bogajewski T., *Zrównoważony rozwój dużej aglomeracji w XXI wieku*, (w:) „Towaroznawstwo w badaniach i praktyce”, R. Salerno-Kochan (red.), Radom 2019, s. 180-187.
- Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Białystok 2005.
- Graczyk A., *Optymalny poziom zanieczyszczeń i działalności ochronnej*, (w:) „Podstawy ekonomii ochrony środowiska i zasobów naturalnych”, B. Fiedor (red.), Warszawa 2002, s. 76-80.
- Holzer J., *Demografia*, Warszawa 1999.
- Jurasz F., *Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi*, Warszawa 1998.
- Kuciński K., *Miasto w procesie dezindustrializacji*, (w:) „Stare okręgi przemysłowe”, W. Morawski, A. Zawistowski (red.), Warszawa 2008, s. 161-179.
- Kuciński K., *Osadnictwo*, (w:) „Geografia gospodarcza Polski”, I. Fierla (red.), Warszawa 2001, s. 68-96.

- Madej K., *Spółdzielczość mieszkaniowa*, Warszawa 2003.
- Pająk T., *Termiczna utylizacja odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny”, 1998, nr 3, s. 17-40.
- Pilawski M., Pabian Z., Bartczak M., *System OPO – odpady pracują na odpady*, (w:) „Problemy recyklingu”, C.I. Bocheński (red.), Rogów 2005, s. 183-190.
- Piontek F., *Sozoeconomiczny rachunek efektywności działalności gospodarczej w warunkach gospodarki rynkowej i samorządności terytorialnej*, Białystok 1996.
- Ruffat M., *A private company dedicated to public services. Sita: 80 years of history*, Paris 2000.
- Sadowska B., *Filozoficzno-historyczne podstawy budowania wspólnot lokalnych i rozwoju przedsiębiorczości społecznej*, (w:) „Partnerstwo lokalne”, B. Sadowska, T. Sadowski (red.), Poznań 2013, s. 29-46.
- Sadowska B., *Perspektywy rozwoju przedsiębiorczości społecznej. Rekomendacje*, (w:) „Nowy początek. Społeczna gospodarka rynkowa”, B. Sadowska (red.), Poznań 2009, s. 251-267.
- Spague De Camp L., *Wielcy i mali twórcy cywilizacji*, Warszawa 1968.
- Węsierska L., *Partnerstwo lokalne – drogą do budowania spójności społecznej*, (w:) „Rozwój”, T. Sadowski (red.), Poznań 2012, s. 9-52.
- Żołędowski C., *Przemiany ludnościowe w Polsce – zadania dla polityki społecznej*, (w:) „Polityka społeczna”, G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), Warszawa 2018, s. 193-211.
- Żylicz T., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2004.

Biogram

Tomasz Bogajewski – doktor habilitowany, od 2022 roku profesor Uniwersytetu Opolskiego. Stopień doktora uzyskał w 2000 roku, a habilitację ukończył w 2015 roku. Dorobek naukowy stanowi sześć publikacji zwartych poświęconych zagadnieniom ekonomicznym związanym z gospodarką zbędną materią oraz ponad sześćdziesiąt publikacji naukowych lub rozdziałów w monografiach, a także opracowania dla przemysłu. Autor jest członkiem Polskiego Klubu Ekologicznego.

Adam Pander

Urząd Gminy Kornowac

ORCID 0009-0008-3934-3268

Pozyskiwanie środków zewnętrznych na przykładzie małej gminy wiejskiej

Abstrakt. Celem artykułu jest prezentacja dobrych praktyk polegających na pozyskiwaniu środków zewnętrznych przez małą gminę wiejską. Artykuł swym zakresem obejmuje perspektywę lat 2018-2023 i ukazuje skok rozwojowy, jaki dokonał się w gminie Kornowac dzięki pozyskaniu znacznej ilości środków zewnętrznych. Szczegółowej analizie poddane zostaną źródła pochodzenia środków zewnętrznych, wielkości pozyskanych środków, kierunki wydatkowania oraz efekty poszczególnych projektów.

Słowa kluczowe: środki zewnętrzne, projekt, gmina, rozwój, efekt

Obtaining external funds on the example of a small rural commune

Abstract. The aim of the article is to present good practices involving obtaining external funds by a small rural commune. The scope of the article covers the period 2018-2023 and shows the development leap that took place in the Kornowac Commune thanks to the acquisition of a significant amount of external funds. The sources of external funds, the amounts of funds obtained, the directions of spending and the effects of individual projects will be subject to a detailed analysis.

Keywords: external funds, project, commune, development, effect

Wstęp

Analiza, zawarta w artykule, obejmowała będzie słabo dotychczas zanalizowane i opisane w literaturze pozyskiwanie środków zewnętrznych przez małą gminę wiejską. Analizie poddana zostanie gmina Kornowac, zlokalizowana w Powiecie Raciborskim, w Województwie Śląskim.

Autor niniejszego artykułu ma świadomość jego niedoskonałości, ale ma nadzieję, że mimo wszystko tekst wzbogaci wiedzę na temat współczesnego zarządzania samorządem lokalnym oraz pozyskiwania środków zewnętrznych przez małą gminę wiejską.

W analizie zastosowane zostały następujące metody badawcze:

- a. analiza krytyczna literatury przedmiotu i źródeł;
- b. analiza porównawcza poszczególnych projektów;
- c. studium przypadku (*case study*).

„Badania naukowe to poznawanie świata we wszystkich jego przejawach. Przebiega jako wieloetapowy, świadomy i celowy proces zróżnicowanych działań poznawczych. Działania te są regulowane konkretnymi zasadami i procedurą badawczą, aby otrzymane wyniki były pełne, ściśle, rzetelne i adekwatne w stosunku do zgłębianej rzeczywistości”¹.

Dlatego też zakres opisywany w artykule obejmował ilościową i jakościową analizę materiałów będących w posiadaniu Urzędu Gminy Kornowac.

„Działalność samorządu terytorialnego może być finansowana z wielu źródeł i przy zastosowaniu różnych metod. Coraz większe oczekiwania społeczne i wzrost realizowanych zadań wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego poszukiwanie nowych form finansowania ich działalności”². „Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, po akcesji do Unii Europejskiej, uzyskały możliwości po-

¹ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia, 2002, s. 59.

² *Infor.pl, Zewnętrzne źródła pozyskiwania środków finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych*, 22 listopada 2019 r., <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/finanse-publiczne/dotacje/3567778,Zewnetrzne-zrodla-pozyskiwania-srodkow-finansowych-przez-jednostki-sektora-finansow-publicznych.html> (pobrano: 20.05.2024 r.).

zyskiwania środków z funduszy unijnych, które stały się znaczącym źródłem zasilania ich budżetów”³.

Pozyskiwanie środków zewnętrznych pozwala na wieloaspektowy rozwój. „Warto też zwrócić uwagę, że rozwój lokalny, który jest procesem długotrwałym, realizowany jest przede wszystkim poprzez inwestycje w infrastrukturę gospodarczą, co wynika z faktu, iż to infrastruktura należy do grupy głównych czynników kształtujących możliwości rozwojowe”⁴.

Dlatego też statystycznie biedniejsze gminy wiejskie, aby się rozwijać, zmuszone są do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Środki własne byłyby w tym przypadku niewystarczające a luka rozwojowa/infrastrukturalna pomiędzy gminami wiejskimi a miastami (nawet tymi średniej wielkości) ciągle by się pogłębiała.

Kornowac – gdzie jesteśmy?

Kornowac to gmina wiejska położona w południowo-zachodniej części województwa śląskiego, w powiecie Raciborskim. Cała gmina zajmuje powierzchnię 26,3 km². Rejon ten zamieszkuje ok. 5080 mieszkańców (stan na 31 grudnia 2023 r.). Średnia gęstość zaludnienia przekracza średnią krajową (na 1 km² przypada 197 mieszkańców, gęstość zaludnienia w Polsce wynosi 123 osoby/km²). Gmina charakteryzuje się również obecnością znacznej części terenów rolnych, będących w posiadaniu zamożnych przedsiębiorców rolnych. Gmina sąsiaduje z Pszowem i Rydułtowami, gdzie ulokowana była (Pszów) i jest (Rydułtowy) kopalnia węgla kamiennego, dająca zatrudnienie każdej osobie chcącej w niej pracować. W niedalekich Kornicach znajduje się również siedziba firmy „Eko-Okna” co ma obecnie znaczny wpływ na ry-

³ M. Maciejuk, *Fundusze unijne jako źródło zasilania budżetów jednostek samorządowych na Dolnym Śląsku*. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, nr 296, s. 205.

⁴ M. Cupiał, M. Kobuszewski, *Pozyskiwanie środków finansowych na inwestycje na terenach wiejskich w Małopolsce w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 2014, z. 3, s. 62.

nek pracy. Firma ta wysysa cały lokalny rynek pracy, powodując niedobory pracowników wśród innych lokalnych przedsiębiorstw. Kornowac jest więc gminą wiejską, ale odbiegającą od stereotypowej bardzo biednej gminy z ogromnym bezrobociem i problemami społecznymi.

6 lat – 30 projektów – 6 osób

Artykuł swym zakresem obejmuje perspektywę lat 2018-2023. W tym czasie gmina Kornowac, dzięki pracy urzędników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Kornowac, była w stanie pozyskać środki zewnętrzne na realizację 30 projektów. Projekty te są na różnym etapie realizacji – niektóre zostały już zakończone, niektóre są w trakcie realizacji, a w przypadku niektórych toczą się prace nad dokumentacją przetargową. Tylko nieznaczna część prac (wysoko specjalistyczna, wymagająca różnych uprawnień) jest zlecana na zewnątrz. Większość prac projektowych oparta jest o zasoby własne Urzędu. Prace te wykonuje głównie 6 bardzo doświadczonych osób. Dodatkowo 2 osoby zajmują się projektami od strony księgowej. Specyfika pracy w małym urzędzie jednostki samorządu terytorialnego ma to do siebie, że pracownicy mają wiele różnych zadań, a praca przy projektach z dofinansowaniem zewnętrznym jest jedynie częścią ich obowiązków.

„Zasoby ludzkie są najważniejszym zasobem każdej organizacji”⁵ a jednym z największych problemów wójtów/ burmistrzów/ prezydentów jest znalezienie odpowiednio wykształconej a zarazem doświadczonej kadry. Wykształcona a zarazem doświadczona kadra, pracująca przy projektach w gminie Kornowac, przyczyniła się do sukcesu Gminy w pozyskiwaniu i realizacji projektów.

Najważniejsze projekty:

1. Największym projektem w historii gminy Kornowac jest Inwestycja w kanalizację. W związku z pozyskiwaniem środków na budowę

⁵ Z. Ciekankowski, *Kapitał ludzki najistotniejszym elementem w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, 2014, nr 101, s. 140.

Tabela 1. Zestawienie tytułów wszystkich projektów realizowanych w gminie Kornowac w okresie 2018-2023

Eko-Gmina – wykorzystanie OZE w budynkach użyteczności publicznej w gminie Kornowac
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap I
Klucz do sukcesu – akademia rozwoju ucznia ZSP Rzuchów
W krainie dzieciństwa maluchów z Kobyli– poszerzenie oferty zajęć dodatkowych wraz z utworzeniem nowych miejsc w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Kobyli
Nowoczesna szkoła – rozwój kompetencji kluczowych uczniów ZSP w Pogrzebieniu
Łączy nas energia. Montaż instalacji OZE w budynkach mieszkalnych
Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w gminie Kornowac
Konkurs – azbest 2022 na opracowanie aktualizacji inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest zlokalizowanych w granicach gminy Kornowac
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap I (Rzuchów)
Rozbudowa obiektów Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Rzuchowie o nowe przedszkole i salę gimnastyczną
Budowa pełnowymiarowego boiska w Kornowacu
Termomodernizacja i rozbudowa budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Pogrzebieniu
Budowa Gminnego Ośrodka Kultury w Kornowacu
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap II (Rzuchów)
Przywrócenie blasku kornowackim zabytkom – Łańce
Przywrócenie blasku kornowackim zabytkom (budynek urzędu gminy)
Rewitalizacja zdegradowanego terenu po byłym kółku rolniczym w Kornowacu
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap III (Rzuchów)
Remont kapliczki św. Błażeja w Pogrzebieniu
Remont kopuły kapliczki św. Jana Nepomucena w Pogrzebieniu
Prace restauratorskie przy krzyżach przydrożnych zlokalizowanych na terenie gminy Kornowac
Nowoczesny Kornowac
Zagospodarowanie otoczenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Kobyli
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap IV (Rzuchów)
Rozświetlony Kornowac
Wymiana wodociągu na terenie gminy Kornowac i budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami na terenie Rzuchowa w gminie Kornowac
Zielona przestrzeń przy punkcie widokowym w Kornowacu
Zielona Pracownia w ZSP w Rzuchowie – manufaktura młodych odkrywców
Ochramiamy ekosystem Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego „Bociek”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Gminy Kornowac.

kanalizacji z różnych źródeł, budowa odbywa się w ramach kilku projektów. Dzięki wyłożonej pracy osiągnięto już około 70% skanalizowania terenu całej Gminy:

- Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap I;
- Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap I (Rzuchów);
- Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap II (Rzuchów);
- Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap III (Rzuchów);
- Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap IV (Rzuchów);
- Wymiana wodociągu na terenie gminy Kornowac i budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami na terenie Rzuchowa w gminie Kornowac.

Koszty całkowite wszystkich projektów wynoszą: ponad 57 milionów zł. Przy pozyskanyim dofinansowaniu zewnętrznym w wysokości ponad 38,7 miliona zł (ponad 67%).

W ramach pierwszego z wymienionych projektów, w przeciągu kilku lat, wybudowano ponad 29,5 km kanalizacji grawitacyjnej i tłocznej, ponad 50 przepompowni przydomowych oraz 5 przepompowni sieciowych. Efektem ekologicznym będzie blisko 2 000 przyłączonych do kanalizacji mieszkańców! Celem projektu było zwiększenie liczby osób korzystających z nowoczesnego systemu oczyszczenia ścieków komunalnych. Realizacja tego projektu wpłynie na poprawę stanu środowiska i osiągnięcie norm jakościowych w zakresie odprowadzania ścieków oczyszczonych zgodnie z wymogami Dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych. Gmina pozyskała dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Priorytet II – Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, działanie 2.3 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach.

2. Łączy nas energia. Montaż instalacji OZE w budynkach mieszkalnych.

- Lider projektu – Kornowac;
- Partnerzy – Gorzyce, Lubomia, Piekary Śląskie;
- Wydatki kwalifikowane – 19 748 330,00 zł;
- Wnioskowane dofinansowanie – 16 786 080,49 zł;
- Okres realizacji projektu: 01.01.2020-31.03.2022;
- Łącznie zrealizowane zostały 1522 instalacje (instalacje fotowoltaiczne, instalacje solarne, pompy ciepła do c.w.u., kotły na biomase);
- Cel projektu: Zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych związanych z zaopatrzeniem obiektów w energię elektryczną oraz ciepłą na terenie 4 gmin biorących udział w projekcie;
- Montaż instalacji OZE pozwolił na zmniejszenie emisji do atmosfery szkodliwych związków i substancji, co przełoży się na lepszą jakość powietrza na terenie Subregionu Zachodniego i Centralnego.
- OZE na terenie gminy Kornowac – 375 sztuk;
- Instalacje fotowoltaiczne o mocy 3,33 kWp, liczba instalacji: 237 sztuk;
- Pompy ciepła do c.w.u. (pompy tylko do ciepłej wody użytkowej, bez centralnego ogrzewania) – 15 sztuk;
- Kolektory słoneczne – 2 płaskie kolektory słoneczne + zasobnik 250 litrów, liczba instalacji: 123 sztuki.

3. Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w gminie Kornowac.

Projekt polegał na budowie i wyposażeniu Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w gminie Kornowac wraz z przeprowadzeniem kampanii informacyjno-edukacyjnej, skierowanej do mieszkańców w zakresie sposobów zapobiegania powstawaniu odpadów.

Wartość projektu: 1 072 117,02 zł.

Wartość współfinansowania ze środków UE: 911 299,99 zł.

Projekt realizowany w okresie od 27 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r.

4. Wymiana wodociągu na terenie gminy Kornowac i budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami na terenie Rzuchowa w gminie Kornowac.

Projekt ma na celu kompleksowe wspieranie lokalnego rozwoju i podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich poprzez wymianę wodociągu oraz budowę kanalizacji. Projekt przyczyni się do poprawy stanu środowiska i osiągnięcia norm jakościowych w zakresie odprowadzania ścieków oraz do zwiększenia liczby ludności korzystającej z ulepszanego systemu oczyszczania ścieków komunalnych. Realizacja zadania przyczyni się do wypełnienia zobowiązań akcesyjnych w zakresie gospodarki ściekowej oraz przyczyni się do ochrony i zachowania stanu ekologicznego wód Bałtyku i zapobiegania zanieczyszczeniu wód powierzchniowych w Polsce.

Realizacja projektu przewidziana jest na lata 2023-2024 (projekt w trakcie realizacji). Projekt otrzymał dofinansowanie w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji związanych z tworzeniem, ulepszeniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i w oszczędzanie energii”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020).

5. Eko-Gmina – wykorzystanie OZE w budynkach użyteczności publicznej w gminie Kornowac.

Projekt polegał na montażu powietrznych pomp ciepła na budynkach użyteczności publicznej – Zespół Szkolno-Przedszkolny w Rzuchowie, Dom Kultury w Kobyli i Dom Kultury w Rzuchowie do celów ogrzewania. Poza tym zamontowane zostały również instalacje fotowoltaiczne na tych budynkach. Projekt obejmował także niezbędny nadzór inwestorski i działania informacyjno-promocyjne.

Wartość projektu: 1 205 755,47 zł.

Wartość współfinansowania ze środków UE: 1 024 892,15 zł.

Projekt realizowany w okresie od 30 listopada 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

6. Rozbudowa obiektów Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Rzuchowie o nowe przedszkole i salę gimnastyczną.

Projekt dotyczył rozbudowy Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Rzuchowie o nowe przedszkole i salę gimnastyczną.

Wartość dofinansowania: 4 000 000,00 zł.

Wartość projektu wynosi około 4 921 469,07 zł.

Zakończenie inwestycji miało miejsce w 2022 roku.

7. Budowa Gminnego Ośrodka Kultury w Kornowacu.

Projekt w trakcie realizacji. Zakończenie planowane na listopad 2024 roku. Projekt obejmuje budowę budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Kornowacu. Mieszkańcy miejscowości spotykają się w obiektach zlokalizowanych w pozostałych miejscowościach w Gminie. W obiekcie znajdzie siedzibę OPS w Kornowacu, który obecnie zlokalizowany jest w Urzędzie Gminy i mieści się w dwóch niewielkich pokojach. Budynek, dzięki docelowemu zamontowaniu pomp ciepła oraz fotowoltaiki, nie będzie negatywnie oddziaływał na środowisko.

Wartość dofinansowania: 4 405 000,00 zł.

Wartość projektu wynosi około 4 900 000,00 zł.

8. Termomodernizacja i rozbudowa budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Pogrzebieniu.

Projekt na końcowym etapie realizacji (zakończenie planowane na czerwiec 2024 r.) – obejmuje rozbudowę obiektu Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Pogrzebieniu o salę gimnastyczną. Projekt będzie obejmował również niezbędną termomodernizację oraz wymianę nieefektywnego źródła ciepła na pompy ciepła w połączeniu z fotowoltaiką.

Wartość dofinansowania: 2 935 000,00 zł.

Wartość projektu wynosi około 3 455 000,00 zł.

9. Budowa pełnowymiarowego boiska w Kornowacu.

W skład inwestycji wchodziła budowa pełnowymiarowego boiska ze sztuczną nawierzchnią oraz trybuną i kontenerem obsługiwym. Powstał obiekt neutralny dla środowiska, wykorzystywany

na rzecz wszystkich mieszkańców Gminy. W gminie Kornowac nie było tego typu boiska. Teren wokół powstałego obiektu został zagospodarowany roślinnością, co pozytywnie wpłynie na zrównoważony rozwój. Projekt miał na celu rozwój infrastruktury o dużym znaczeniu dla lokalnej społeczności oraz pozwala na niwelowanie różnic w poziomie dostępu do podstawowych usług na obszarach miejskich i wiejskich.

Wartość projektu wynosi około 2 900 000,00 zł.

Wartość dofinansowania: 2.610 000,00 zł.

10. Zielona przestrzeń przy punkcie widokowym w Kornowacu.

W ramach projektu miały miejsca nasadzenia (zielenią ozdobną) skarpy przy punkcie widokowym w Pogrzebieniu oraz stworzona została infrastruktura techniczna – mała platforma widokowa na poziomie gruntu, co pozwoliło na stworzenie spójnej, atrakcyjnej przestrzeni oraz wykorzystano naturalną charakterystykę terenu. W ramach projektu zakupione zostało również wyposażenie – 2 stoły z ławkami (stalowo-drewniane), 3 leżaki (stalowo-drewniane) i kosz.

Kwota dofinansowania: 229 334,80 zł.

11. Ochroniamy ekosystem Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego „Bociek”.

Projekt w trakcie realizacji – zakończenie planowane na październik 2024 r.

Głównym celem zadania jest ochrona ekosystemu Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego „Bociek”. Wartość projektu oszacowano na 155 428,24 zł a dofinansowanie wynosi 118 644,68 zł (76,33%). Projekt obejmuje m.in.: przeprowadzenie cięć pielęgnacyjnych 50 drzew oraz przerzedzenie nadmiernie zagęszczonych partii, usuwanie drzew wadliwych, chorych, obumarłych i obumierających.

12. Zagospodarowanie otoczenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Kobyli.

W skład inwestycji dotyczącej zagospodarowania otoczenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Kobyli wchodzi budowa boiska

wielofunkcyjnego, kładki nad potokiem, budowa parkingu oraz zagospodarowanie pozostałej części terenu. Teren wokół powstałych obiektów zostanie zagospodarowany roślinnością, co pozytywnie wpłynie na zrównoważony rozwój.

Wartość projektu wynosi około 1 200 000,00 zł.

Dofinansowanie: 1 080 000,00 zł.

Zakończenie inwestycji planowane jest na czerwiec 2025 roku.

13. Nowoczesny Kornowac.

W skład inwestycji wchodzi budowa boiska treningowego o nawierzchni naturalnej w Kornowacu, budowa pozostałej infrastruktury sportowej (pumptrack), budowa parkingów oraz zagospodarowanie pozostałej części terenu. Teren wokół powstałych obiektów zostanie zagospodarowany roślinnością, co pozytywnie wpłynie na zrównoważony rozwój.

Wartość projektu wynosi około 2 400 000,00 zł.

Dofinansowanie: 2 160 000,00 zł.

Zakończenie inwestycji planowane jest na grudzień 2025 roku.

14. Montaż inteligentnych systemów zarządzania energią na obiektach publicznych w gminie Kornowac.

Projekt obejmuje pięć obiektów użyteczności publicznej w gminie. Są to cztery budynki domów kultury i budynek Urzędu Gminy Kornowac.

Celem projektu jest montaż automatycznych, strefowych systemów zarządzania energią, tj. montaż automatycznych central sterujących z wzmacniaczami, czujników/regulatorów temperatury pokojowej, automatycznych termostatów oraz czujników otwarcia okien. Rozwiązanie to pozwala na zmniejszenie emisyjności obiektów i poprawę jakości powietrza, przy jednoczesnym podniesieniu komfortu użytkownika.

Całkowity szacunkowy koszt realizacji zadania: 101 028,14 zł.

Wnioskowana pomoc finansowa z budżetu Województwa Śląskiego: 90 925,32 zł.

Analiza źródeł pochodzenia środków:

Tabela 2. Zestawienie wszystkich projektów realizowanych w gminie Kornowac w analizowanym okresie

TYTUŁ PROJEKTU	Źródło pochodzenia środków	Koszty całkowite projektu	Dofinansowanie
Eko-Gmina – wykorzystanie OZE w budynkach użyteczności publicznej w gminie Kornowac	RPO WSL	1 325 719,19	1 126 861,31
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap I	NFOŚiGW	40 091 785,35	19 869 331,57
Klucz do sukcesu – akademii rozwoju ucznia ZSP Rzychów	RPO WSL	222 446,63	200 201,97
W krainie dzieciństwa maluchów z Kobyli – poszerzenie oferty zajęć dodatkowych wraz z utworzeniem nowych miejsc w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Kobyli	RPO WSL	166 840,44	141 814,37
Nowoczesna szkoła – rozwój kompetencji kluczowych uczniów ZSP w Pogrzebeniu	RPO WSL	198 551,83	178 696,65
Łączy nas energia. Montaż instalacji OZE w budynkach mieszkalnych	RPO WSL	21 780 624,15	2 987 032,18
Nowoczesna szkoła – rozwój kompetencji kluczowych uczniów ZSP w Pogrzebeniu	RPO WSL	198 551,83	178 696,65
Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w gminie Kornowac	RPO WSL	1 072 117,02	911 299,99
Konkurs – azbest 2022 na opracowanie aktualizacji inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest zlokalizowanych w granicach gminy Kornowac	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	13 000,00	10 000,00

TYTUŁ PROJEKTU	Źródło pochodzenia środków	Koszty całkowite projektu	Dofinansowanie
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap I (Rzuchów)	Rządowy Fundusz Polski Ład	8 900 000,00	8 455 000,00
Rozbudowa obiektów Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Rzuchowie o nowe przedszkole i salę gimnastyczną	Rządowy Fundusz Polski Ład	4 921 469,07	4 000 000,00
Budowa pełnowymiarowego boiska w Kornowacu	Rządowy Fundusz Polski Ład	2 900 000,00	2 610 000,00
Termomodernizacja i rozbudowa budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Pogrzebieniu	Rządowy Fundusz Polski Ład	3 455 000,00	2 935 000,00
Budowa Gminnego Ośrodka Kultury w Kornowacu	Rządowy Fundusz Polski Ład	4 900 000,00	4 405 000,00
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap II (Rzuchów)	Rządowy Fundusz Polski Ład	2 000 000,00	1 950 000,00
Przywrócenie blasku kornowackim zabytkom – Łańce	Rządowy Fundusz Polski Ład	300 000,00	293 000,00
Przywrócenie blasku kornowackim zabytkom (urząd)	Rządowy Fundusz Polski Ład	400 000,00	390 000,00
Rewitalizacja zdegradowanego terenu po byłym kółku rolniczym w Kornowacu	Rządowy Fundusz Polski Ład	515 000,00	500 000,00
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap III (Rzuchów)	Rządowy Fundusz Polski Ład	2 050 000,00	2 000 000,00
Remont kapliczki św. Błażeja w Pogrzebieniu.	Rządowy Fundusz Polski Ład	123 000,00	120 000,00
Remont kopuły kapliczki św. Jana Nepomucena w Pogrzebieniu	Rządowy Fundusz Polski Ład	123 000,00	120 000,00

TYTUŁ PROJEKTU	Źródło pochodzenia środków	Koszty całkowite projektu	Dofinansowanie
Prace restauratorskie przy krzyżach przydrożnych zlokalizowanych na terenie gminy Kornowac	Rządowy Fundusz Polski Ład	378 000,00	370 000,00
Nowoczesny Kornowac	Rządowy Fundusz Polski Ład	2 400 000,00	2 160 000,00
Zagospodarowanie otoczenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Kobyli	Rządowy Fundusz Polski Ład	1 200 000,00	1 080 000,00
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Kornowac – etap IV (Rzuchów)	Rządowy Fundusz Polski Ład	5 000 000,00	4 750 000,00
Rozświetlony Kornowac	Rządowy Fundusz Polski Ład	995 600,00	796 480,00
Wymiana wodociągu na terenie gminy Kornowac i budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami na terenie Rzuchowa w gminie Kornowac	PROW	4 218 719,19	3 429 853,00
Zielona przestrzeń przy punkcie widokowym w Kornowacu	WFOŚiGW	443 066,62	229 334,80
„Zielona Pracownia w ZSP w Rzuchowie – Manufaktura młodych odkrywców”	WFOŚiGW	58 945,00	58 945,00
Ochramiamy ekosystem ZPK Bociek	WFOŚiGW	155 428,24	118 644,68
Montaż inteligentnych systemów zarządzania energią na obiektach publicznych w gminie Kornowac	UM Województwa Śląskiego	101 028,14	90 925,32
SUMA		105 686 423,63	66 466 117,49

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Gminy Kornowac.

Efekty działań

Efekty pozyskania znacznych środków zewnętrznych oraz efekty realizacji projektów są widoczne w gminie Kornowac na wielu polach:

- W gminie obserwuje się stopniowy przyrost liczby mieszkańców, wynikający m.in. z dużej liczby zarejestrowanych zameldowań w porównaniu do liczby wymeldowań (lokalizacja względem Raciborza, Wodzisławia Śląskiego i Rybnika). Jest to trend odwrotny niż w większości gmin wiejskich w Polsce.
- Zdawalność egzaminów w szkołach podstawowych wynosi 100%, co wskazuje na wysoki poziom kształcenia. Władze Gminy kładą duży nacisk na rozwój edukacji, regularnie przeznaczając fundusze na rozbudowę i doposażenie placówek oraz rozwój oferty edukacyjnej (środki własne i znaczna liczba pozyskanych środków zewnętrznych).
- Duży stopień rozwoju infrastruktury, przekraczający średnią dla gmin wiejskich. Cztery wyremontowane Domy Kultury, budowa centralnego ogrzewania, wyremontowane szkoły, wodociągi i kanalizacja (rozwój kanalizacji i wzrost liczby osób z niej korzystających przedstawiono w tabeli nr 3), wymiana źródeł ciepła w większości obiektów (pozostały już tylko dwa obiekty z piecami węglowymi i zostaną one w 2025 roku wymienione).
- Dobry stan finansów publicznych. Pozyskiwanie środków zewnętrznych na konieczne inwestycje przekłada się na mniejszą ilość wydawanych środków własnych.
- Poprawa wskaźników odnoszących się do ochrony środowiska – kanalizacja, wymiana źródeł ciepła itp.
- Dzięki pozyskaniu dofinansowania zewnętrznego na realizację wspomnianych projektów gmina Kornowac zrealizowała projekty na kwotę 105 686 423,63 zł przy pozyskaniu dofinansowania zewnętrznego na poziomie 66 466 117,49 zł (62,89%). Dla porównania podam informację, że wydatki całkowite budżetu gminy Kornowac na rok 2017 wyniosły: 19 334 728,80 zł!

Tabela 3. Ludność korzystająca z oczyszczalni

Dane	2018	2019	2020	2021	2022
Ludność korzystająca z oczyszczalni (osoba)	570	575	994	1 495	1 861
Ludność korzystająca z oczyszczalni (%)	11,1	11,1	19,3	29,2	36,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Jak gmina Kornowac wypada w ocenie innych?

Poniżej przedstawiono kilka informacji, czasami wykraczających poza ramy czasowe analizy, niemniej potwierdzają one sukcesy Gminy:

- W rankingu czasopisma „Wspólnota”, dotyczącym wykorzystania środków Unii Europejskiej przez samorzady w latach 2014-2021, gmina Kornowac zajęła 15 miejsce w kraju wśród gmin wiejskich (2 miejsce w województwie). W latach 2014-2021 w Kornowacu wydano ze środków UE 6 769,53 zł w przeliczeniu na mieszkańca. Jednocześnie wśród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju daje to 22 miejsce.
- W 2022 roku gmina Kornowac zajęła 4 miejsce w Rankingu Gmin Województwa Śląskiego, w kategorii gmin do 20 tys. mieszkańców.
- 18 maja 2021 roku została podpisana umowa na działalność punktu konsultacyjnego programu „Czyste Powietrze” a już w tym samym roku gmina Kornowac była wśród najaktywniejszych w Polsce – Gmina zajęła 7 miejsce w kraju w kwartalnym rankingu gmin w programie „Czyste Powietrze”.
- W lipcu 2022 roku ogłoszono wyniki I rocznego rankingu gmin w programie „Czyste Powietrze”. 625 najbardziej aktywnych samorządów zyskało dodatkowe fundusze na promocję wymiany „kopciuchów” i termomodernizację domów. Gmina Kornowac w/w rankingu zajęła bardzo wysokie 13 miejsce w kraju.

Co w najbliższym czasie?

Gmina nie poprzestaje na tym co pozyskała i osiągnęła. W najbliższym czasie planowane są kolejne projekty, na które udało się już zapewnić środki zewnętrzne:

- 3 projekty dla szkół z Europejskiego Funduszu Społecznego na zajęcia dodatkowe dla uczniów wraz z niezbędnymi pomocami dydaktycznymi;
- Bitwa o remizy – wymiana źródła ciepła, stolarki okiennej i drzwiowej oraz montaż fotowoltaiki w jednym z gminnych budynków;
- Środki z Lokalnej Grupy Działania Lyskor – na montaż instalacji fotowoltaicznej na jednym z gminnych obiektów;
- 2 projekty z Regionalnego Programu Operacyjnego, realizowane w ramach zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Projekt termomodernizacyjny – 3 obiekty i projekt dotyczący montażu OZE – 5 obiektów;
- Zielona pracownia w ZSP Kobyla (Nauka przez doświadczenia kluczem do marzeń spełnienia) – wyposażenie jednej z pracowni na potrzeby zajęć dydaktycznych z zakresu matematyki, chemii, geografii i biologii;
- Innowacyjne systemy zarządzania w obiektach publicznych w gminie Kornowac (projekt opisany we wcześniejszej części artykułu).

Podsumowanie

Wieloaspektowa analiza projektów potwierdza skuteczność Gminy w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. „W niezmiernie różnych obszarach działania projekty unijne są szansą dla wielu organizacji”⁶. Analiza potwierdza również to, że środki zewnętrzne są szansą dla Gminy i w znaczny sposób przyczyniają się do rozwoju gminy Kornowac. Skąd więc wziął się sukces akurat tej gminy? Jak to w życiu zwykle bywa, na sukces składa się kilka czynników:

⁶ K. Szara, *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2012, nr 27, s. 186.

- Doświadczony i pracowity zespół;
- Wcześniejsze przygotowanie każdego projektu – pod względem projektowym jak również analizy potencjalnych zagrożeń i ich neutralizacja. W momencie ogłoszenia naboru na środki zewnętrzne Gmina jest już gotowa;
- Podczas opracowania Strategii Rozwoju Gminy liderzy lokalni zidentyfikowali kluczowe wyzwania/problemy, przed którymi stoi dziś Gmina i które czekają na nią w niedalekiej przyszłości. Realizacja projektów to sposób na zapobieganie tym wyzwaniom/problemom w taki sposób, aby dzisiaj wydatkowane środki (najlepiej zewnętrzne) już dzisiaj zniwelowały możliwość wystąpienia wspomnianych problemów.
- Wnioskowanie o środki „zawsze i wszędzie”, jeśli tylko spełnione są warunki udziału określone w poszczególnych regulaminach naborów.

Fundusze zewnętrzne, pozyskane przez gminę Kornowac, dotyczą m.in. takich sfer zarządzania publicznego, jak:

- zarządzanie strategiczne;
- edukacja;
- promocja i budowa wizerunku samorządu lokalnego;
- polityka migracyjna i demografia;
- ekologia i zrównoważony rozwój;
- energooszczędność i OZE;
- środki zewnętrzne i współpraca międzynarodowa.

Pozwalają one również na wieloaspektowy rozwój w każdej z powyższych sfer, a możecie się Państwo o tym przekonać odwiedzając tę urokliwą Gminę z widokami: Gmina Kornowac, ul. Raciborska 48, 44-285 Kornowac.



Bibliografia

- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia, 2002.
- Ciekanowski Z., *Kapitał ludzki najistotniejszym elementem w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, 2014, nr 101.
- Cupiał M., Kobuszewski M., *Pozyskiwanie środków finansowych na inwestycje na terenach wiejskich w Małopolsce w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 2014, z. 3.
- Infor.pl, *Zewnętrzne źródła pozyskiwania środków finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych*, 22 listopada 2019, <https://ksiegowosc-budżetowa.infor.pl/finanse-publiczne/dotacje/3567778,Zewnetrzne-zrodla-pozyskiwania-srodkow-finansowych-przez-jednostki-sektora-finansow-publicznych.html> (pobrano 1.05.2024 r.).
- Maciejuk M., *Fundusze unijne jako źródło zasilania budżetów jednostek samorządowych na Dolnym Śląsku*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2013, nr 296.
- Szara K., *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2012, nr 27.

Biogram

Adam Pander – magister, Absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego oraz Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończył również studia podyplomowe na kierunku Administracja – Organizacja i Zarządzanie. Wieloletni pracownik jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego. Obecnie pracownik Urzędu Gminy Kornowac.

Miłosz Czopek

Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID: 0000-0002-9070-0304

Magdalena Ślebioda

Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID: 0000-0003-3407-6428

Energooszczędność i odnawialne źródła energii w zadaniach realizowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego

Abstrakt. Zmiany klimatu, degradacja środowiska oraz wywołane nim choroby cywilizacyjne, systematyczny wzrost cen surowców i paliw kopalnych, przerwane łańcuchy dostaw, konflikt zbrojny na Ukrainie oraz zwiększone zapotrzebowanie energetyczne doprowadziły do globalnego kryzysu energetycznego. Problem ten dotyczy także polskich jednostek samorządu terytorialnego, które zobligowane zostały do realizacji szeregu wytycznych z zakresu energooszczędności i odnawialnych źródeł energii. Analiza powyższych kwestii oraz wyników badań własnych we wspomnianym obszarze stanowią jądro rozważań prezentowanych w przedłożonym opracowaniu. Omawiane wyniki badań dotyczą inwestycji implementowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na terenie województw łódzkiego i dolnośląskiego, w obszarze energooszczędności oraz odnawialnych źródeł energii w latach 2020-2023. Przedstawiona analiza ukazuje kierunek podejmowanych działań i ich skalę oraz założenia inwestycyjne na rok 2024. Zgromadzone wyniki wskazują pochodzenie środków finansowanych na powyższe cele. Dodatkowo przedmiotowe badania ukazują podobieństwa i różnice między jednostkami zlokalizowanymi w obu wskazanych obszarach podziału administracyjnego. Prezentowane wyniki badań są kontynuacją wcześniejszych prac realizowanych dla okresu badawczego 2019-2022. W omawianych w opracowaniu badaniach uczestniczyło 207 samorządów terytorialnych, co pozwoliło sformułować

wiążące wnioski. Opracowanie może stanowić uzupełnienie luki w literaturze przedmiotu.

Słowa kluczowe: energooszczędność, odnawialne źródła energii, jednostki samorządu terytorialnego, efektywność zarządcza

Energy efficiency and renewable energy sources (res) in the tasks implemented by selected local government units

Abstract. Climate change, environmental degradation and the diseases of civilization caused by it, the systematic increase in the price of raw materials and fossil fuels, disrupted supply chains, the armed conflict in Ukraine and increased energy demand have led to a global energy crisis. This problem also affects Polish local government units which have been obliged to implement a number of energy-saving and renewable energy guidelines. The analysis of the above issues and the results of our own research in the mentioned area form the nucleus of the considerations presented in the submitted study. The discussed results of the research concern investments implemented by local government units, in Łódź and Lower Silesian provinces, in the area of energy efficiency and renewable energy sources in 2020-2023. The presented analysis shows the direction of actions taken, their scale, and investment assumptions for 2024. The gathered results indicate the origin of funds for the above purposes. In addition, this research shows the similarities and differences between the units located in the two indicated areas of administrative division. The presented research results are a continuation of previous work carried out for the 2019-2022 research period. Two hundred and seven local governments participated in the research discussed in the study, which made it possible to formulate binding conclusions. The study can fill the gap in the literature.

Keywords: energy efficiency, renewable energy sources, local government units, management efficiency

Wstęp

Prawo mieszkańców do samodzielnego rozwiązywania wieloaspektowych spraw dotyczących ich lokalnej społeczności należy traktować jako fundament samorządu terytorialnego, który w państwach demo-

kratycznych stanowi podstawę ustroju państwa. Wśród głównych cech charakteryzujących samorząd terytorialny wymienia się m.in.: posiadanie osobowości prawnej, odpowiedzialność za realizację wskazanych zadań z zakresu administracji publicznej oraz względną samodzielność¹. Współczesny model samorządu terytorialnego w Polsce jest wynikiem przeprowadzonego, wieloetapowego i długotrwałego procesu transformacji ustrojowej, którego celem była demokratyzacja systemu. Udział w sprawowaniu władzy samorządowi terytorialnemu gwarantuje art. 5 znowelizowanej 8 marca 1990 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kluczowymi ustawami dla działalności samorządów lokalnych jest ustawa o samorządzie gminnym oraz wyborcza ordynacja do rad gmin². Niezależnie od specyfiki prawnej samorządów terytorialnych, skala podejmowanych działań służących zaspokajaniu potrzeb lokalnych społeczności uzależniona jest od ilości dostępnych środków finansowych oraz umiejętności zarządczych decydentów. Konieczność podnoszenia efektywności zarządczej wynika m.in. z ograniczeń budżetowych oraz rozszerzającego się zakresu zleczanych zadań publicznych³. Jednym z najnowszych wyzwań polskich samorządów stała się konieczność prowadzenia racjonalnej polityki energetycznej i poszukiwanie źródeł energooszczędności oraz implementacja działań umożliwiających ekologiczne wytwarzanie energii. Zdaniem badaczy obszaru polski, sektor energetyczny znajduje się w przełomowej fazie. Z jednej strony jednoznacznie dostrzegana jest konieczność transformacji tradycyjnych technologii, a z drugiej budowana jest dopiero konkurencyjność technologii wytwarzania energii niskoemisyjnej⁴. W Polsce

¹ J. Mietwiejuk, *Samorząd terytorialny w Polsce*, (w:) „Człowiek i prawo międzynarodowe”, M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (red.), Białystok 2014, s. 313.

² P. Antkowiak, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2/2011, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 155.

³ A.J. Koźuch, *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 65, Warszawa 2008, s. 121.

⁴ D. Micek, *Społeczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju energii rozproszonej w Polsce. Raport z analizy danych zastanych*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, s. 4, 2021, (pobrano: 13.06.2024 r.)

kierunek działań podyktowany jest narracją narzuconą przez Unię Europejską, która w swojej polityce dąży do zastąpienia paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii oraz do redukcji zużycia wskazanego medium. Regulacje prawne w tym zakresie, dotyczą także polskich samorządów. Na wskazane podmioty został między innymi nałożony ustawowy obowiązek 10% redukcji zużycia energii w okresie od 1 do 31 grudnia 2022 r., w odniesieniu do średniego zużycia w latach 2018 i 2019 oraz 10% redukcji zużycia tego medium w 2023 r., w stosunku do zużycia w 2022 roku⁵. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego zostały zobligowane do podjęcia szeregu działań na rzecz osiągnięcia określonych celów efektywności energetycznej. Narzucony został m.in. obowiązek opracowania Programów Działań na Rzecz Efektywności Energetycznej (PDEE), które obejmują cele i środki dotyczące ich obszaru oraz zobowiązują samorządy do promowania i wspierania inwestycji w efektywność energetyczną oraz nadzorowania prawidłowego wypełniania obowiązków przez podmioty na swoim terenie⁶. Na mocy ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (OZE), jednostki samorządu terytorialnego zobligowane są także do aktywności mających na celu zwiększenie produkcji zielonej energii, która w 2020 r. stanowiła 20% miks elektroenergetycznego kraju. Niezależnie od tego, że Polska jest jednym z unijnych liderów wzrostu OZE, to jednak tempo metamorfozy jest wciąż dalekie od zadowalającego⁷. Zastąpienie paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii oraz zmniejszenie konsumpcji tego medium jest niezbędne dla ochrony środowiska, poprawy jakości i długości życia ludzi oraz ograniczenia środków finansowych, związanych ze zużyciem energii elektrycznej i ciepłej. Samo definicyjne rozumienie OZE przeszło metamorfozę, od pewnego rodzaju nowinki technologicznej, aż do narzędzia służącego do produkcji energii dla nieustannie rosnących potrzeb popu-

⁵ Ustawa z dnia 7 października o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, zm. poz. 2243, 2687 (t.j. Dz. U. 2022, poz. 2127 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 20 maja 2016 o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. (t.j. Dz. U. 2021, poz. 724 z późn. zm.).

⁷ Ogólnokrajowe Zrzeszenie Związków Zawodowych Pracowników Ruchu Ciągłego. (2023). *Miks energetyczny w Polsce [Raport]*, <http://ozzzprc.pl/2023/11/18/miks-energetyczny-w-polsce-raport/> (pobrano: 30.12.2023 r.).

lacji⁸. Dynamiczny rozwój OZE pozwolił zdefiniować główny cel ich wykorzystania, jakim jest przekierowanie aktywności gospodarczej na ścieżkę rozwoju mniej zależną (docelowo niezależną) od tradycyjnych źródeł energii⁹. Jest to jak najbardziej uzasadnione działanie, ponieważ wykorzystanie zielonej energii jest wyrazem troski o środowisko oraz zdrowie i życie ludzi. Korzyści z zastosowania OZE można upatrywać m.in. na poziomie lokalnym. Przejawiają się one np.:

- zwiększeniem i racjonalizacją wykorzystywanych zasobów lokalnych;
- większą atrakcyjnością terenów inwestycyjnych poprzez zmniejszenie kosztów zaopatrzenia w energię;
- perspektywą uniezależnienia się wytwórców energii od zewnętrznych dopłat;
- przekształceniem odpadów w kierunku wykorzystania energetycznego, w tym ochroną środowiska naturalnego poprzez np. utylizację odpadów;
- zwiększeniem atrakcyjności terenów inwestycyjnych poprzez zmniejszenie kosztów zaopatrzenia w energię;
- poprawą jakości powietrza np. poprzez zastąpienie indywidualnych kotłowni lokalną siecią ciepłowniczą;
- rozwojem niskoemisyjnego transportu publicznego;
- tworzeniem nowych miejsc pracy;
- aktywizacją społeczną i rozwojem społeczeństwa obywatelskiego¹⁰.

OZE postrzegane są jako sposób na zaspokojenie potrzeb zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Ponadto wykorzystanie naturalnych surowców i powtarzających się procesów przyrodniczych jest alternatywą do wydobywanych paliw kopalnych, które emitują gazy

⁸ K. Tomaszewski, A. Sekściński, *Odnawialne źródła energii w Polsce – perspektywa lokalna i regionalna*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2020, s. 10.

⁹ B. Gradziuk, P. Gradziuk, *Ranga odnawialnych źródeł energii w gminnych planach gospodarki niskoemisyjnej*, Polska Akademia Nauk, Lublin 2022, s. 69.

¹⁰ D. Micek, *Społeczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju energii rozproszonej w Polsce. Raport z analizy danych zastanych*, „Narodowe Centrum Badań i Rozwoju”, s. 25, 2021, (pobrano: 13.06.2024 r.).

cieplarniane i w negatywny sposób oddziałują na ekosystemy¹¹. Zarządzający jednostkami samorządu terytorialnego mają oczywiście świadomość ważności i konieczności podejmowania działań zarówno z obszaru energooszczędności, jaki i OZE, jednak liczne bariery, np. ograniczone środki budżetowe, czy skala zadań własnych i zleconych ograniczają w istotny sposób możliwości transformacyjne samorządów.

Metodologiczne podstawy badań

Niniejsze rozważania oparto na badaniach własnych. Wspomniane badania są kontynuacją wcześniejszych prac badawczych obejmujących lata 2018-2022¹². Badania zrealizowane zostały wśród jednostek samorządu terytorialnego (JST) zlokalizowanych na terenie województw łódzkiego oraz dolnośląskiego. W prowadzonych badaniach posłużono się metodą pomiaru pośredniego w postaci techniki ankietowania elektronicznego, która w stosunkowo krótkim czasie umożliwia przebadanie licznej zbiorowości. Narzędzie badawcze stanowił kwestionariusz ankiety. Do jednostek¹³ zwrócono się o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w elektronicznym kwestionariuszu ankiety. Składał się on z 20 pytań o charakterze otwartym, półotwartym oraz zamkniętym jednokrotnego i wielokrotnego wyboru. (16 pytań to pytania właściwe, a pozostałe 4 stanowiły metryczkę, czyli dane pomocnicze i demograficzne). Dla odpowiedzi dotyczących metryczki zastosowano skalę nominalną. W przypadku odpowiedzi na pytania właściwe posłużono się skalą nominalną oraz dychotomiczną, będącą szczególnym przypadkiem skali nominalnej. Pytania zawarte w kwe-

¹¹ A. Pilarska, *Energetyka na skalę XXI wieku – OZE i efektywność energetyczna*, Wydawnictwo Naukowe Tygiel, Lublin 2022, s. 8.

¹² M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 7-26.

¹³ Liczba jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych województwach: w województwie dolnośląskim – 199, w województwie łódzkim – 200.

stionariuszu ankiety zostały ułożone zgodnie ze sztuką tworzenia, czyli w kolejności od najłatwiejszych do najtrudniejszych. Pytania nie sugerowały badanemu odpowiedzi, a respondentom zapewniono anonimowość. Wyodrębnione zmienne zależne w prowadzonych badaniach dotyczyły pytań właściwych kwestionariusza ankiety. Ich wskaźnikami były poszczególne rodzaje odpowiedzi respondentów. Głównym zastosowanym sposobem prezentacji wyników był procentowy rozkład wskazań, za wyjątkiem pytań:

- odnoszących się do finansów, w przypadku których wyniki ukazano za pomocą wartości kwotowych;
- dotyczących współuczestnictwa w klastrach i spółdzielniach energetycznych, w których wyrażono wyniki za pośrednictwem liczby całkowitej.

Wykaz zmiennych niezależnych zastosowanych w prowadzonych badaniach ukazuje tabela 1.

Tabela 1. Wykaz zmiennych niezależnych

Rodzaj zmiennych	Wskaźniki
województwo, w którym zlokalizowana jest jednostka samorządu terytorialnego	– dolnośląskie – łódzkie
powiat, w którym zlokalizowana jest jednostka samorządu terytorialnego	– powiaty zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego – powiaty zlokalizowane na terenie województwa łódzkiego
rodzaj jednostki samorządu terytorialnego	– powiat – miasto na prawach powiatu – miasto – gmina miejska – gmina miejsko-wiejska – gmina wiejska
liczba mieszkańców podległa jednostce samorządu terytorialnego	– dokładna liczba osób

Źródła: Opracowanie własne na podstawie kwestionariusza ankiety.

Zmienne niezależne, zastosowane w prowadzonych badaniach, miały na celu scharakteryzowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz wykazanie ewentualnego ich wpływu na działania z zakresu energooszczędności i OZE. Wyniki dotyczące zmiennych niezależnych

zaprezentowane zostały poprzez procentowy rozkład wskazań (wyjątek stanowi liczba mieszkańców podległa badanym jednostkom, która została podana jako liczba całkowita).

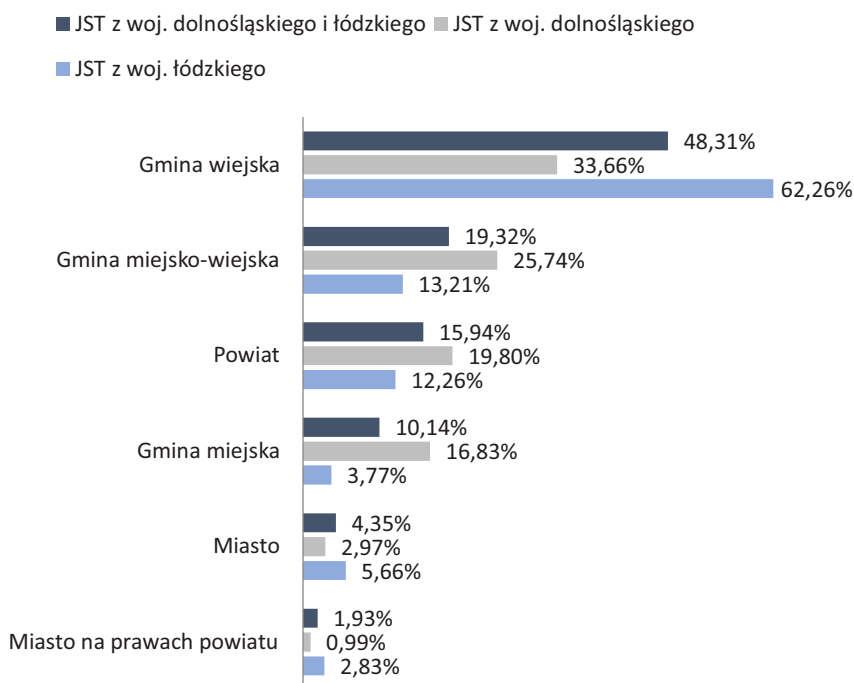
Pytania kwestionariusza ankiety dotyczyły aspektów energoozczędności oraz odnawialnych źródeł energii w zadaniach realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2020-2023 oraz ich planów inwestycyjnych na 2024 rok. Respondentów poproszono o wskazanie powiatu, do którego przynależy ich JST (szczegółowy rozkład ukazuje tabela 2) oraz określenie rodzaju jednostki, jaki reprezentują (szczegółowy rozkład pokazuje wykres 1).

Tabela 2. Badane JST ze względu na powiat jaki reprezentują

Powiaty województwa łódzkiego	Liczba	Powiaty województwa dolnośląskiego	Liczba
kutnowski	10	wałbrzyski	9
skierniewicki	9	kłodzki	8
radomszczański	8	wrocławski	7
sieradzki	8	dzierżoniowski	6
tomaszowski	7	jaworski	5
wieluński	7	legnicki	5
łowicki	6	oleśnicki	5
łaski	6	polkowicki	5
łęczycki	6	trzebnicki	5
piotrkowski	5	bolesławiecki	4
pajęczański	4	kamiennogórski	4
wieruszowski	4	średzki	4
opoczyński	4	zgorzelecki	4
bełchatowski	4	złotoryjski	4
zduńskowolski	3	głogowski	3
poddębicki	3	lubański	3
rawski	3	oławski	3
zgierski	3	górowski	2
skierniewicki	2	jaworski	2
brzeziński	2	lubiński	2
łódzki wschodni	1	lwówecki	2
pabianicki	1	milicki	2

Powiaty województwa łódzkiego	Liczba	Powiaty województwa dolnośląskiego	Liczba
		strzeliński	2
		wołowski	2
		ząbkowicki	2
		świdnicki	1

Źródło: Wyniki badań własnych.

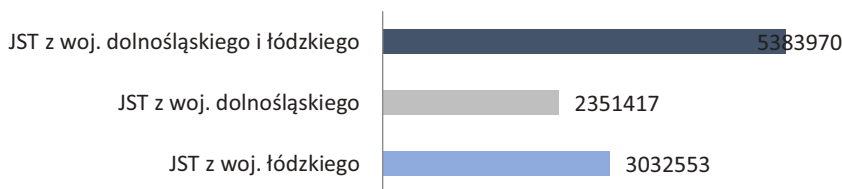


Wykres 1. Badane JST ze względu na rodzaj jednostki jaki reprezentują (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

Dodatkowo badani wskazywali liczbę mieszkańców zamieszkujących ich JST. Wyniki zbiorcze ukazuje wykres 2.

Zgodnie z danymi przedstawionymi na wykresie 2, wśród ogółu badanych najwięcej osób zamieszkuje województwo łódzkie (N = 3 032 553),



Wykres 2. Badane JST ze względu na liczbę mieszkańców

Źródło: Wyniki badań własnych.

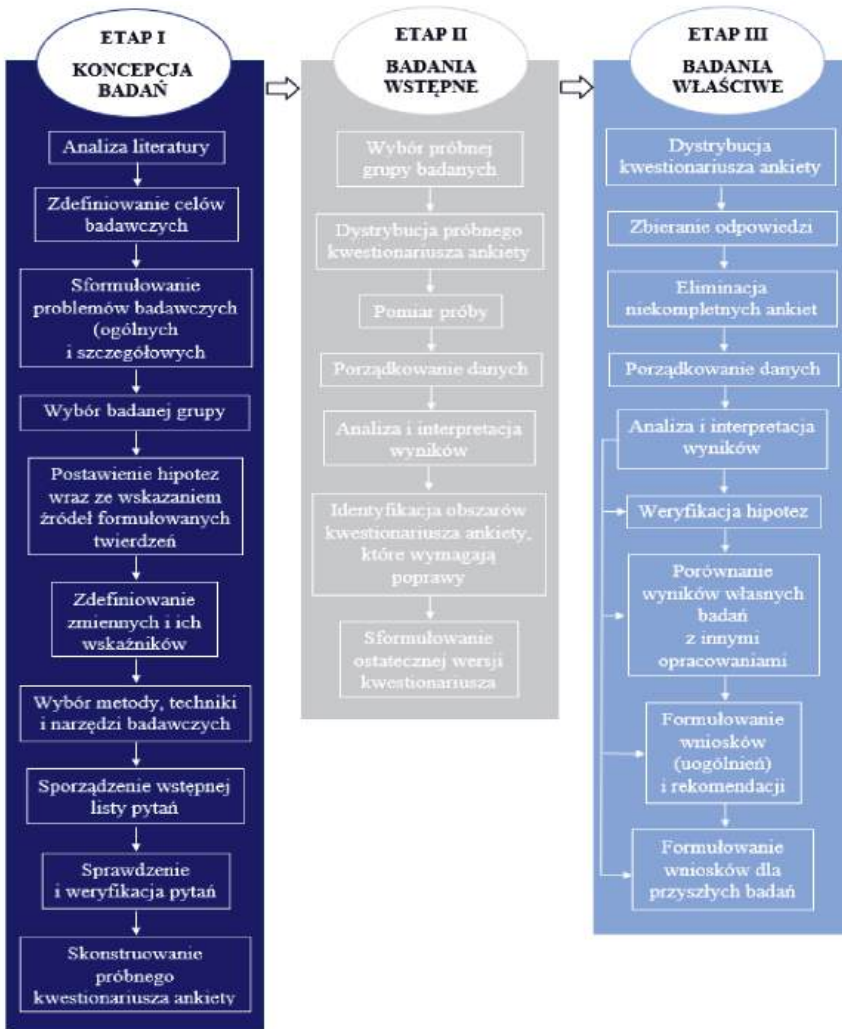
natomiast dla województwa dolnośląskiego ta zmienna niezależna oscyluje na poziomie $N = 2\ 351\ 417$.

W przeprowadzonych w okresie od 13 do 27 grudnia 2023 roku za pomocą platformy Google Forms¹⁴ badaniach wzięło udział 207 jednostek samorządu terytorialnego, z czego 106 reprezentowało województwo łódzkie (51,21% ogółu badanych). Pozostali respondenci przynależą do województwa dolnośląskiego (101 JST, co stanowi 48,79% grupy badawczej). Link do kwestionariusza ankiety został przesłany do adresatów za pomocą poczty elektronicznej. Respondenci, którzy nie chcieli, bądź nie mogli skorzystać z Google Forms, mogli przesłać wypełniony kwestionariusz ankiety na wskazany adres e-mailowy. Szczegółowy przebieg prowadzonych badań własnych ukazuje rysunek 1.

Celem ogólnym badań było poznanie aspektów energooszczędności oraz odnawialnych źródeł energii w zadaniach realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zlokalizowanych na terenie województw: dolnośląskiego i łódzkiego w latach 2020–2023 oraz ich planów inwestycyjnych na 2024 rok. Kolejnym celem była weryfikacja, czy w omawianych obszarach zakres podejmowanych aktywności oraz środki finansowe, przeznaczone przez samorządy z obu województw, są zbliżone, czy też istnieje między nimi duża dysproporcja. Autorzy badań zdefiniowali trzy główne problemy badawcze:

1. W jaki sposób jednostki samorządowe z województw dolnośląskiego i łódzkiego wdrażają założenia ustawy o ochronie energii?

¹⁴ Google Forms to intuicyjne narzędzie do tworzenia niestandardowych ankiet i formularzy dla każdego rodzaju zapytania danych. Dzięki zastosowanym rozwiązaniom umożliwia łatwe zbieranie informacji od respondentów oraz prezentowanie ich w sposób czytelny i uporządkowany.



Rysunek 1. Schemat organizacji badań

2. Które z odnawialnych źródeł energii są najczęściej wykorzystywane przez badane podmioty?
3. Jakie koszty w latach 2020-2023 poniosły jednostki samorządowe na inwestycje w energooszczędność i OZE?

W celu pogłębienia głównych problemów badawczych sformułowano następujące problemy szczegółowe:

1. Czy badane jednostki samorządu terytorialnego są współuczestnikami klastrów i spółdzielni energetycznych?
2. Jakie zadania z zakresu energooszczędności planują zrealizować jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku oraz jakie środki finansowe zamierzają przeznaczyć na powyższy cel?
3. Które ze źródeł energii odnawialnej badane podmioty planują wykorzystywać w 2024 roku oraz jakie środki finansowe zamierzają przeznaczyć na powyższy cel?
4. Czy badane jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują instalacje fotowoltaiczne?
5. W jakim % posiadane instalacje fotowoltaiczne zaspokajają zapotrzebowanie jednostek samorządowych na energię?
6. Czy instalacje fotowoltaiczne, znajdujące się w zasobach badanych podmiotów, generują nadwyżki energii?
7. Czy nadwyżka energii pochodzącej z instalacji fotowoltaicznych jest odsprzedawana? Jeśli tak, to jaka była jej wartość kwotowa w pierwszym półroczu 2023 roku?
8. Czy inwestycje z zakresu energooszczędności i OZE obniżyły koszty funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego? Jeśli tak, to jaka była przybliżona oszczędność % w pierwszym półroczu 2023 roku?
9. Skąd pochodziły fundusze badanych jednostek samorządu terytorialnego wydatkowane na działania z zakresu energooszczędności i OZE?

Postawiono trzy główne hipotezy badawcze:

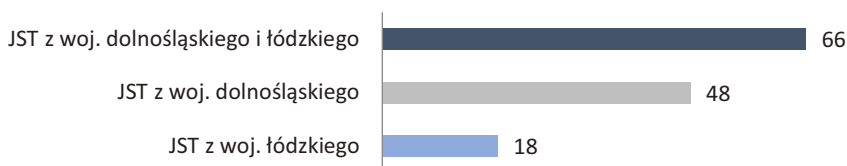
1. W celu realizacji założeń ustawy o ochronie energii, jednostki samorządu terytorialnego, zlokalizowane na terenie województw dolnośląskiego i łódzkiego, najczęściej modernizują lub wymieniają oświetlenie uliczne oraz obniżają temperaturę w budynkach użyteczności publicznej.
2. Z dostępnych odnawialnych źródeł energii podmioty z obu województw najczęściej wykorzystują energię wiatru i promieniowanie słoneczne.
3. W latach 2020-2023 jednostki samorządowe z województwa dolnośląskiego poniosły znacznie większe koszty finansowe na inwestycje

z zakresu energooszczędności i OZE niż jednostki zlokalizowane na terenie województwa łódzkiego.

Hipotezy zostały sformułowane na podstawie artykułów¹⁵ i własnych doświadczeń empirycznych.

Wyniki badań

W pierwszej kolejności badani odpowiadali na pytanie, czy ich jednostka samorządu terytorialnego jest współuczestnikiem klastrów energetycznych? Odpowiedzi respondentów zostały zobrazowane na wykresie 3.



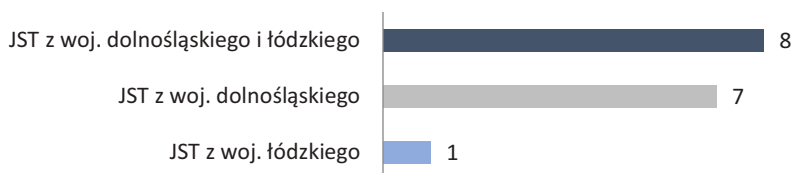
Wykres 3. Badane JST ze względu na liczbę klastrów, których są współuczestnikami

Źródło: Wyniki badań własnych.

Najczęściej do klastrów energetycznych (wykres 3) przynależą JST z województwa dolnośląskiego (N = 48). Liderami na tym obszarze są podmioty zlokalizowane w powiecie zgorzeleckim, gdzie każdy z trzech ankietowanych współdziała aż w dwóch porozumieniach cywilnoprawnych. W toku analizy zgromadzonych odpowiedzi okazało się jednak, że absolutnymi liderami w diskutowanym obszarze są dwie JST z województwa łódzkiego, które są współuczestnikami aż trzech kla-

¹⁵ J. Kostka, *Sprintem po oszczędności. W jaki sposób samorządy oszczędzają energię?*, „Biznes Alert” 2022, (pobrano: 10.11.2023 r.); N. Markiewicz, *Jak samorządy ograniczą zużycie energii? Nie bardzo da się coś zrobić*, RFM 24, 2022, (pobrano: 11.11.2023 r.); *Odnawialne źródła energii coraz bardziej popularne w polskich miastach*, „Środowisko”, 2020, (pobrano: 13.11.2023 r.); M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 17-18, 21.

strów. W badanym obszarze nie zidentyfikowano, aby zmienne niezależne, takie jak rodzaj JST czy liczebność mieszkańców, miały jakikolwiek wpływ na zawieranie omawianych porozumień cywilnoprawnych. Respondenci ustosunkowali się również do kwestii przynależności do spółdzielni energetycznych. Szczegółowe wyniki prezentuje wykres 4.



Wykres 4. Badane JST ze względu na liczbę spółdzielni, których są współuczestnikami

Źródło: Wyniki badań własnych.

Spółdzielnie energetyczne są rozwiązaniem, do którego przynależy znikoma liczba ankietowanych (N = 7) (wykres 4). Liderem w tym zestawieniu jest urząd powiatowy ze Zgorzelca, który przynależy do dwóch spółdzielni energetycznych. Na etapie analizy zgromadzonych danych zauważono prawidłowość, że jednostki, które współdziałają w ramach klastrów energetycznych, chętniej przynależą także do spółdzielni.

Następne pytanie dotyczyło rodzaju działań podjętych przez samorządy w celu wdrożenia założeń ustawy o ochronie energii. W pytaniu ankietowani mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi. Podstawą analizy i prezentacji wyników była łączna liczba wskazań (N = 1304). Rozkład odpowiedzi zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący sposobów wdrażania założeń ustawy o ochronie energii

Rodzaj działania	JST zlokalizowane w województwach dolnośląskim i łódzkim	JST zlokalizowane w województwie dolnośląskim	JST zlokalizowane w województwie łódzkim
Przeprowadzanie termomodernizacji budynków	13,19% N = 172	12,14% N = 84	14,38% N = 88
Stosowanie energooszczędnego oświetlenia wewnątrz budynków	12,96% N = 169	12,72% N = 88	13,24% N = 81
Stosowanie energooszczędnego oświetlenia ulicznego	11,66% N = 152	11,13% N = 77	12,25% N = 75

Rodzaj działania	JST zlokalizowane w województwach dolnośląskim i łódzkim	JST zlokalizowane w województwie dolnośląskim	JST zlokalizowane w województwie łódzkim
Stosowanie energooszczędnego oświetlenia na zewnątrz budynków	9,82% N = 128	9,54% N = 66	10,13% N = 62
Niepozostawianie urządzeń elektrycznych w trybie gotowości	9,13% N = 119	8,38% N = 58	9,97% N = 61
Obniżanie temperatury w budynkach użyteczności publicznej	6,90% N = 90	8,09% N = 56	5,56% N = 34
Wymiana urządzeń elektrycznych na energooszczędne	6,67% N = 87	6,21% N = 43	7,19% N = 44
Montaż pomp ciepła c.o.	5,83% N = 76	6,21% N = 43	5,39% N = 33
Rezygnacja/ograniczenie iluminacji świątecznych	5,52% N = 72	5,64% N = 39	5,39% N = 33
Maksymalizacja ilości naturalnej wentylacji i wykorzystania światła dziennego	4,60% N = 60	4,48% N = 31	4,74% N = 29
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania oświetleniem zewnętrznym	2,99% N = 39	3,18% N = 22	2,78% N = 17
Rezygnacja/ograniczenie oświetlenia zabytków	2,91% N = 38	3,18% N = 22	2,61% N = 16
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania ogrzewaniem	2,07% N = 27	3,47% N = 24	0,49% N = 3
Redukcja straty ciepła/chłodu	1,76% N = 23	2,31% N = 16	1,14% N = 7
Montaż kompletnego systemu rekuperacji	1,38% N = 18	1,45% N = 10	1,31% N = 8
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania oświetleniem wewnętrznym	1,38% N = 18	1,01% N = 7	1,80% N = 11
Montaż pomp ciepła wody użytkowej	0,54% N = 7	0,00% N = 0	1,14% N = 7
Wykorzystanie pasywnego chłodzenia	0,38% N = 5	0,58% N = 4	0,16% N = 1
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania chłodzeniem	0,31% N = 4	0,29% N = 2	0,33% N = 2

Źródło: Wyniki badań własnych.

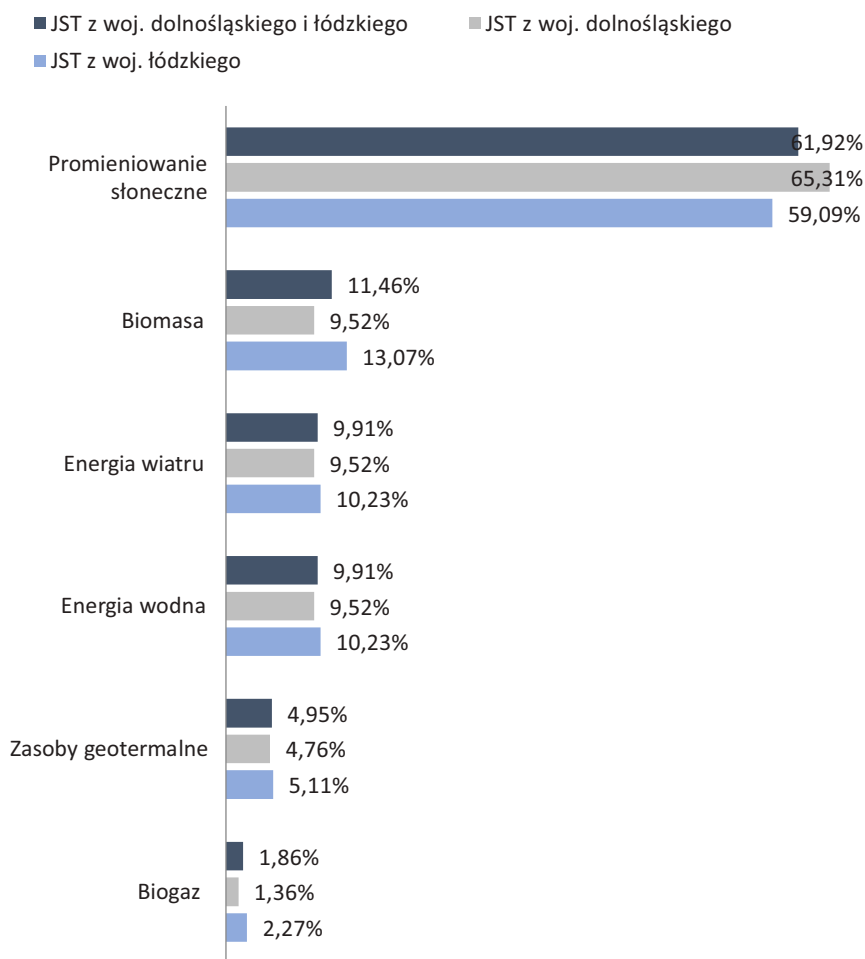
Zgodnie z danymi przedstawionymi w tabeli 3, w odniesieniu do zbiorczych wyników z obu województw, największą liczbę wskazań uzyskały kolejno termomodernizacja budynków (13,19%, N = 172), stosowanie energooszczędnego oświetlenia wewnątrz budynków (12,96%, N = 169) oraz stosowanie energooszczędnego oświetlenia ulicznego (11,66%, N = 152). Najwięcej wskazanych inwestycji zrealizowano w województwie łódzkim. Najrzadziej wykorzystywanym rozwiązaniem łącznie w obu województwach jest stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania chłodzeniem (0,31%, N = 4).

Analiza zgromadzonych odpowiedzi wykazała, że ankietowani z województwa dolnośląskiego częściej wykorzystują narzędzia mające na celu zmniejszenie zużycia energii (+11,56%). Pozostałe zmienne niezależne nie mają wpływu na rodzaj i częstotliwość realizowanych działań. Powyższe wyniki w liczbach wskazań są częściowo zbieżne z rezultatami wcześniejszych badań przeprowadzonych w 2022 roku w powyższych województwach¹⁶. Według przywołanych badań, JST w latach 2018-2022 najczęściej podejmowały się termoizolacji budynków 25,70% (N = 174), modernizacji lub wymiany oświetlenia ulicznego (21,12%, N = 143) oraz obniżenia temperatury w budynkach użyteczności publicznej (13,89%, N = 94)¹⁷. Różnice w wielkościach procentowych wynikają z rozbudowy katalogu podejmowanych przez JST działań i tym samym zwiększeniu sumy uzyskanych wskazań. Nieistotne różnice w liczby wskazań poszczególnych działań mogą wynikać z różnej wielkości grupy badawczej (rok 2022 – 223 JST, rok 2024 – 207 JST).

Kolejny problem szczegółowy dotyczył diagnozy rodzajów odnawialnych źródeł energii wykorzystywanych na terenie danej JST. Ankietowani mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi. Podstawą analizy i pre-

¹⁶ M. Czopek, M. Ślebioda, 2022, *Wybrane aspekty dotyczące energooszczędności i OZE*. Badanie ilościowe zostało przeprowadzone w okresie październik-grudzień 2022 roku przy wykorzystaniu pomiaru pośredniego w postaci techniki ankietowania. Ankietyzacji poddano w sumie 223 jednostki samorządu terytorialnego, zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego oraz łódzkiego.

¹⁷ M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 15.



Wykres 5. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący rodzaju odnawialnych źródeł energii wykorzystywanych na terenie im podległym (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

zentacji wyników była łączna liczba wskazań ($N = 323$). Szczegółowy rozkład odpowiedzi pokazano na wykresie 5.

Wśród wykorzystywanych odnawialnych źródeł energii (wykres 5), najbardziej popularną wśród respondentów z obu województw okazała się energia pochodząca z promieniowania słonecznego (61,92%, $N = 200$). Najmniej wskazań uzyskał biogaz (1,86%, $N = 6$), po który najczęściej sięgają ankietowani z województwa łódzkiego (2,27%, $N = 4$). Analiza zgromadzonych odpowiedzi wykazała, że JST z wo-

jewództwa łódzkiego częściej wykorzystują odnawialne źródła energii (+17,05%). Pozostałe zmienne niezależne nie mają wpływu na omawiane zagadnienie. Z wcześniejszych badań przeprowadzonych w 2022 roku wynika, że JST zlokalizowane na terenie województw dolnośląskiego i łódzkiego również najchętniej korzystają z promieniowania słonecznego. Prawie połowa ankietowanych (48,04%, N = 147) posiada instalacje fotowoltaiczne, a 16,01% (N = 49) kolektory słoneczne¹⁸.

Dalszy problem szczegółowy dotyczył środków finansowych, przeznaczanych na zadania związane z energooszczędnością i OZE w podziale na lata, w okresie 2020-2023. Szczegółowe dane w tym zakresie obrazuje tabela 4.

Tabela 4. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczących środków finansowych przeznaczonych na zadania związane z energooszczędnością i odnawialnymi źródłami energii w podziale na lata 2020-2023

Zadania z zakresu energooszczędności i OZE	2020	2021	2022	2023
JST z województw dolnośląskiego i łódzkiego	119 421 468 zł	102 260 236 zł	165 914 736 zł	336 994 517 zł
JST z województwa dolnośląskiego	37 939 624 zł	48 614 374 zł	104 927 022 zł	201 392 585 zł
JST z województwa łódzkiego	81 481 844 zł	53 645 862 zł	60 987 714 zł	135 601 932 zł

Źródło: Wyniki badań własnych.

Analiza zbiorczych odpowiedzi (dane zawarte w tabeli 4) wykazała sukcesywny wzrost środków wydatkowanych na zadania z zakresu energooszczędności i OZE. Wyjątek stanowi rok 2021, w którym wydatki spadły w porównaniu do roku ubiegłego, co mogło być podyktowane sytuacją związaną z COVID-19¹⁹ i wynikającymi z niej trudnościami

¹⁸ M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 15-16.

¹⁹ COVID-19 to pandemia zakaźnej choroby wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Rozpoczęła się jako epidemia w listopadzie 2019 r. w Wuhan w Chinach,

realizacji inwestycji. Samorządy, zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego, na przestrzeni lat 2020-2023 łącznie przeznaczyły większe środki finansowe (392 873 605 zł), niż samorządy zlokalizowane na terenie województwa łódzkiego (331 717 352 zł) – różnica wynosi 61 156 253 zł. Analiza zgromadzonych wyników wykazała, że ankietowani, którzy legitymują się większą liczbą mieszkańców, nominalnie poniosły wyższe wydatki na energooszczędność i OZE. Wynika to zapewne z faktu dysponowania większymi budżetami niż małe samorządy. Analiza badań nie uwzględniała wysokości wydatków na jednego mieszkańca.

Kolejny problem szczegółowy polegał na diagnozie zadań z zakresu energooszczędności planowanych przez respondentów na 2024 rok. Ankietowani mieli możliwość wielokrotności wyboru. Podstawą analizy i prezentacji wyników była łączna liczba wskazań (N = 1012). Szczegółowy rozkład odpowiedzi prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący działań z zakresu energooszczędności planowanych na 2024 rok

Rodzaj działania	JST zlokalizowane w województwach dolnośląskim i łódzkim	JST zlokalizowane w województwie dolnośląskim	JST zlokalizowane w województwie łódzkim
Stosowanie energooszczędnego oświetlenia ulicznego	12,35% N = 125	10,89% N = 60	14,10% N = 65
Stosowanie energooszczędnego oświetlenia wewnątrz budynków	12,25% N = 124	11,25% N = 62	13,45% N = 62
Przeprowadzanie termomodernizacji budynków	10,97% N = 111	11,07% N = 61	10,85% N = 50
Niepozostawianie urządzeń elektrycznych w trybie gotowości	9,19% N = 93	8,89% N = 49	9,54% N = 44
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania oświetleniem zewnętrznym	8,40% N = 85	7,26% N = 40	9,76% N = 45

a w marcu 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała ją za pandemię.

Rodzaj działania	JST zlokalizowane w województwach dolnośląskim i łódzkim	JST zlokalizowane w województwie dolnośląskim	JST zlokalizowane w województwie łódzkim
Wymiana urządzeń elektrycznych na energooszczędne	7,41% N = 75	7,62% N = 42	7,16% N = 33
Obniżanie temperatury w budynkach użyteczności publicznej	6,03% N = 61	6,35% N = 35	5,64% N = 26
Montaż pomp ciepła c.o.	5,83% N = 59	6,72% N = 37	4,77% N = 22
Rezygnacja/ograniczenie iluminacji świetecznych	5,83% N = 59	5,81% N = 32	5,86% N = 27
Zastosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania oświetleniem zewnętrznym	4,55% N = 46	3,81% N = 21	5,42% N = 25
Maksymalizacja ilości naturalnej wentylacji i wykorzystania światła dziennego	3,95% N = 40	3,63% N = 20	4,34% N = 20
Rezygnacja/ograniczenie oświetlania zabytków	2,96% N = 30	3,99% N = 22	1,74% N = 8
Montaż pomp ciepła wody użytkowej	2,67% N = 27	3,27% N = 18	1,95% N = 9
Redukcja straty ciepła/chłodu	2,37% N = 24	3,09% N = 17	1,52% N = 7
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania ogrzewaniem	1,78% N = 18	2,54% N = 14	0,87% N = 4
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania oświetleniem wewnętrznym	1,58% N = 16	1,63% N = 9	0,43% N = 7
Montaż kompletnego systemu rekuperacji	0,79% N = 8	1,09% N = 6	1,31% N = 2
Stosowanie automatycznego, inteligentnego sterowania chłodzeniem	0,69% N = 7	0,73% N = 4	0,65% N = 3
Wykorzystanie pasywnego chłodzenia	0,40% N = 4	0,36% N = 2	0,43% N = 2

Źródło: Wyniki badań własnych.

Zbiorcze wyniki (tabela 5) wskazują, że ankietowani najczęściej planują zastosowanie zarówno energooszczędnego oświetlenia ulicznego (12,35%, N = 125) oraz wewnątrz budynków (12,25%, N = 124). Respondenci z województwa łódzkiego planują więcej takich inwestycji. Najmniej popularnym działaniem wśród wszystkich respondentów okazało się wykorzystanie pasywnego chłodzenia (0,40%, N = 4).

W dalszej kolejności ankietowani odpowiadali na pytanie dotyczące zaplanowanych na 2024 rok środków finansowych przeznaczonych na inwestycje z zakresu energooszczędności i OZE. Sumaryczne wartości dla tych zadań prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący zaplanowanych na 2024 r. środków finansowych na inwestycje z zakresu energooszczędności i OZE

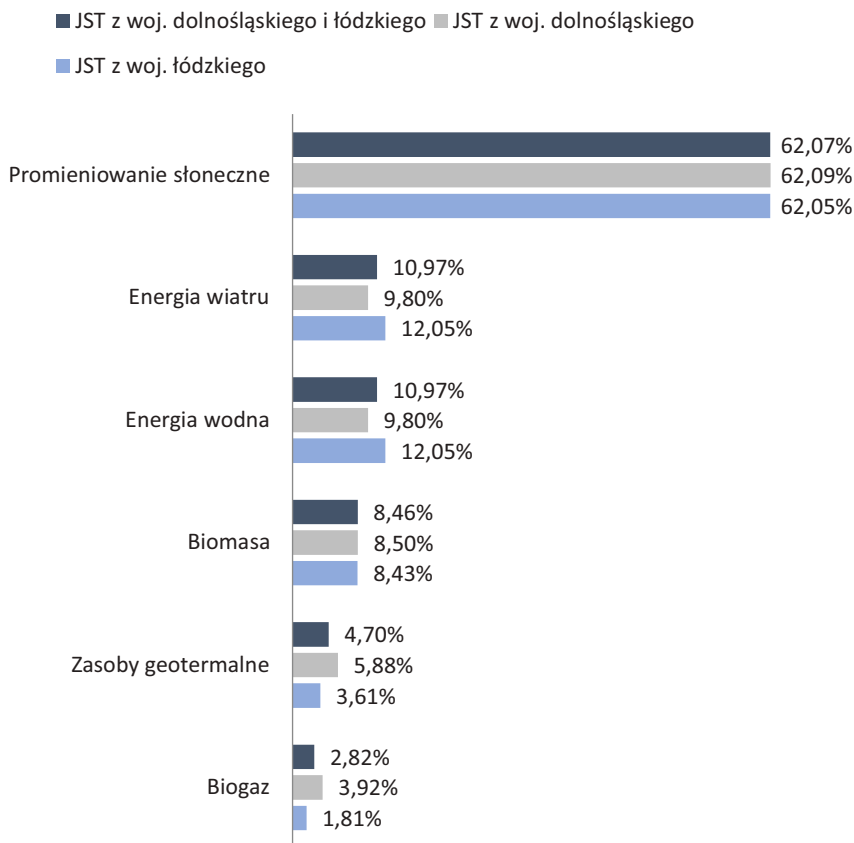
Lokalizacja	Sumaryczna wartość środków	Wartość środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca
JST z województw dolnośląskiego i łódzkiego	895 644 309 zł	166 zł
JST z województwa dolnośląskiego	570 828 437 zł	243 zł
JST z województwa łódzkiego	324 815 872 zł	107 zł

Źródło: Wyniki badań własnych.

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 6, wyższą kwotę na inwestycje z zakresu energooszczędności i OZE zaplanowały samorzady z województwa dolnośląskiego (łącznie 570 828 437 zł, w przeliczeniu na jednego mieszkańca 243 zł). W województwie łódzkim natomiast łączna kwota wynosi 324 815 872 zł, co daje na jednego mieszkańca kwotę 107 zł, czyli o 55,97% mniej niż w województwie dolnośląskim. Analiza zgromadzonych wyników wykazała, że jednostki samorządowe, które legitymują się większą liczbą mieszkańców, planują znacznie wyższe wydatki na energooszczędność i OZE. Ponadto najwyższe środki finansowe, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i na jednego mieszkańca, zabudżetowały podmioty z powiatu kłodzkiego.

Kolejnym aspektem badawczym było ustalenie rodzaju odnawialnych źródeł energii, które zdaniem decydentów JST w 2024 roku mają szansę na rozwój na podległym im terenie. W pytaniu tym ankietowa-

ni mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi. Podstawą analizy i prezentacji wyników była łączna liczba wskazań (N = 319). Szczegółowe wyniki przedstawia wykres 6.



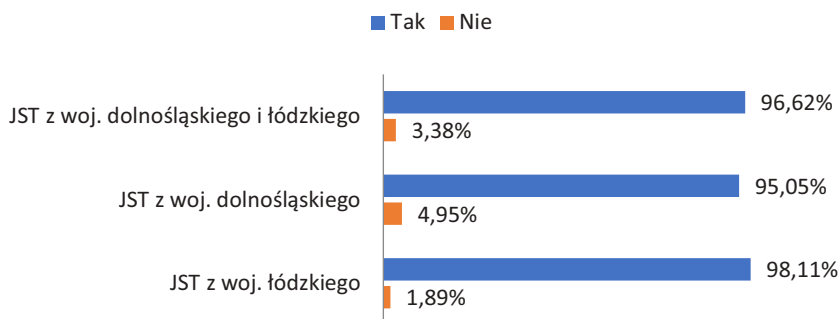
Wykres 6. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący rodzaju odnawialnych źródeł energii mających szansę na rozwój na terenie im podległym (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

Analiza wyników (wykres 6) wskazuje, że łącznie decydenci obu województw wskazali, iż największy potencjał rozwoju na obszarze przez nich zarządzanym mają rozwiązania wykorzystujące promieniowanie słoneczne (62,07%, N = 198). Kolejne miejsca, ex aequo zajmuje energia wiatru (10,97%, N = 35) oraz energia wodna (10,97%, N = 35). Najmniej powszechny w 2024 roku będzie biogaz (2,82, N = 9). Szczegóło-

wa analiza wyników wykazała, że zmienne niezależne nie mają wpływu na diskutowane zagadnienie.

Następne pytanie kwestionariusza ankiety miało na celu identyfikację, czy dana jednostka samorządu posiada w swoich zasobach instalacje fotowoltaiczne. Odpowiedzi respondentów przedstawia wykres 7.



Wykres 7. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczących posiadania w swoich zasobach instalacji fotowoltaicznych (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

Jak obrazuje wykres 7, z ogółu badanych zdecydowana większość (96,62%, N = 200) posiada w swoich zasobach instalacje fotowoltaiczne. W tej kwestii prym wiedzie województwo łódzkie (98,11%, N = 104). Na etapie interpretacji wyników ujawniono, że JST, które nie wykorzystują instalacji fotowoltaicznych to podmioty, które legitymują się małą liczbą mieszkańców (poniżej 2 000).

Na kolejnym etapie badań ankietowani wskazywali, w jakim % instalacje fotowoltaiczne zaspokajają ich zapotrzebowanie na energię. Rozkład odpowiedzi zaprezentowano w tabeli 7.

Tabela 7. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący % zaspokojenia przez instalacje fotowoltaiczne zapotrzebowania na energię

% zaspokojenie zapotrzebowania na energię	JST zlokalizowane w województwach dolnośląskim i łódzkim.	JST zlokalizowane w województwie dolnośląskim	JST zlokalizowane w województwie łódzkim
1-10%	49,50% N = 99	55,21% N = 53	44,23% N = 46
poniżej 1%	17,50% N = 35	19,79% N = 19	15,38% N = 16

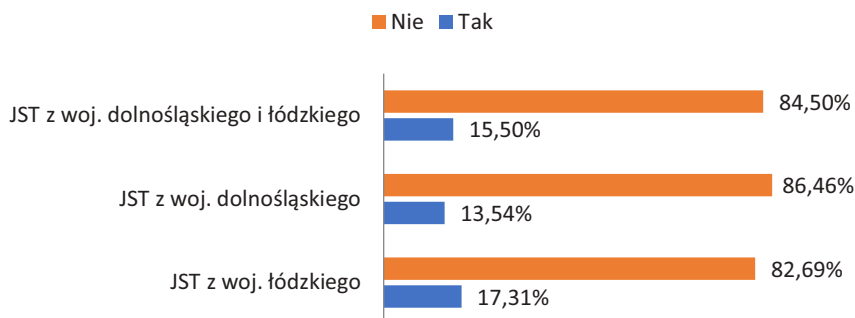
% zaspokojenie zapotrzebowania na energię	JST zlokalizowane w województwach dolnośląskim i łódzkim.	JST zlokalizowane w województwie dolnośląskim	JST zlokalizowane w województwie łódzkim
11-20%	17,00% N = 34	10,42% N = 10	23,08% N = 24
21-30%	8,50% N = 17	9,38% N = 9	7,69% N = 8
31-40%	3,50% N = 7	3,13% N = 3	3,85% N = 4
41-50%	2,50% N = 5	1,04% N = 1	3,85% N = 4
51-60%	1,50% N = 3	1,04% N = 1	1,92% N = 2
61-70%	0,00% N = 0	0,00% N = 0	0,00% N = 0
powyżej 70%	0,00% N = 0	0,00% N = 0	0,00% N = 0

Źródło: Wyniki badań własnych.

Zbiorcze wyniki (tabela 7) wykazały, że najliczniejszą grupę stanowią respondenci, u których instalacje fotowoltaiczne zaspokoily zapotrzebowanie na energię w przedziale 1-10% (49,50%, N = 99). Kolejne miejsce zajęły jednostki, u których instalacje pokrywają mniej niż 1% potrzeb (17,50%, N = 35). Najmniej liczebną grupę stanowią samorządy, w których zapotrzebowanie na energię jest zaspakajane w przedziale 51-60% (1,50%, N = 3). Analiza wyników wykazała, że zmienne niezależne nie mają wpływu na powyższe zagadnienie.

Kolejnym aspektem badawczym było ustalenie, czy zlokalizowane na terenie JST instalacje fotowoltaiczne generują nadwyżki energii. Wyniki tego badania przedstawiono na wykresie 8.

Uzyskane dane wskazują, że większość jednostek z obu województw (84,50%, N = 169) nie generuje nadwyżek energii. Selektywne wyniki wykazały jednak, iż korzystniej w tym zestawieniu wypada województwo łódzkie, w którym 18 podmiotów (17,31%) notuje nadmiar energii. Opracowanie zgromadzonych danych wykazało, że zmienne niezależne nie mają wpływu na omawiane zagadnienie. Wyni-

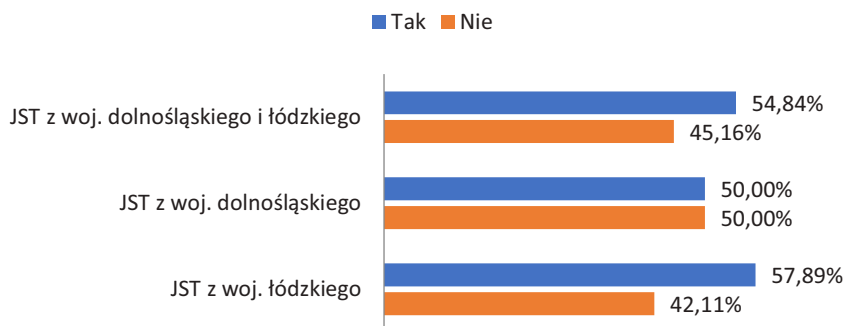


Wykres 8. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący generowania przez instalacje fotowoltaiczne zlokalizowane na ich terenie nadwyżek energii (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

ki omawianych badań są zbliżone do rezultatów wcześniejszych badań zrealizowanych w 2022 roku, według których 74,89% (N = 167) JST nie generuje nadwyżek energii²⁰.

Następnie respondenci odpowiadali na pytanie, czy nadwyżka energii, jaką generują, jest przez nich odsprzedawana. Zebrane odpowiedzi uszeregowano na wykresie 9.



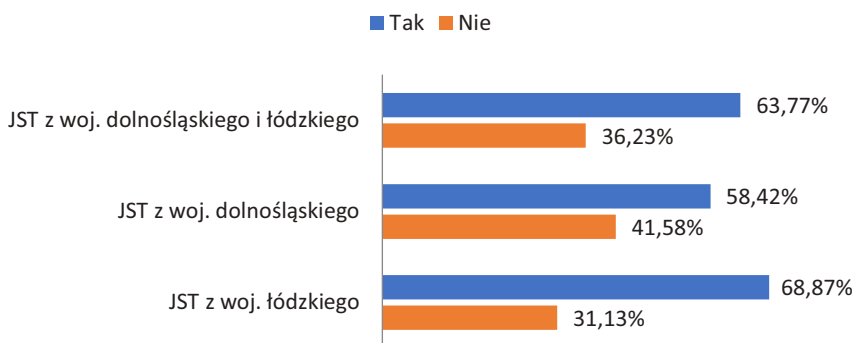
Wykres 9. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący odsprzedawania nadwyżki energii pochodzących z instalacji fotowoltaicznych (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

²⁰ M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 17.

Analiza zbiorczych powyższych danych wykazała, że 54,84% badanych (N = 17) odsprzedaje nadmiar energii generowanej przez instalacje fotowoltaiczne. Na etapie opracowywania wyników zauważono, że nadwyżkę energii najczęściej odsprzedają podmioty posiadające liczbę mieszkańców w przedziale 3 000-4 000. W powyższej kwestii pozostałe zmienne niezależne nie odgrywają żadnej roli. W porównaniu z wcześniejszymi badaniami, zrealizowanymi w 2022 roku, nastąpił wzrost liczby jednostek, które odsprzedają nadmiar produkowanej energii. We wskazanym powyżej okresie tylko 5% samorządów zdecydowało się na takie działanie²¹.

Kolejny problem szczegółowy polegał na identyfikacji respondentów, którzy dzięki inwestycjom w energoozczędność i OZE obniżyli koszty funkcjonowania JST i podległych jej jednostek. Szczegółowe wyniki przedstawiono na wykresie 10.



Wykres 10. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczących obniżenia kosztów funkcjonowania JST oraz podległych jednostek dzięki inwestycjom w energoozczędność i OZE (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

Analiza danych zaprezentowanych na wykresie 10 wskazuje, że zdecydowana większość badanych (63,77%, N = 132) za sprawą energoozczędności i OZE obniżyła koszty funkcjonowania JST i podległych

²¹ M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 17.

jej jednostek. Najwięcej podmiotów należących do tej grupy zlokalizowanych jest na terenie województwa łódzkiego (68,87%, N = 73). Na etapie opracowywania wyników zauważono, że odpowiedzi negatywne pochodzą od jednostek legitymujących się największą liczbą mieszkańców. Uzyskane wyniki są zbliżone do rezultatów wcześniejszych badań przeprowadzonych w 2022 roku, których wyniki wykazały, że 54,26% (N = 121) JST w latach 2018-2022 za sprawą inwestycji w energooszczędność i OZE obniżyło koszty energii²².

W kolejnym pytaniu, bezpośrednio związanym z poprzednim, ankietowani zostali poproszeni o wskazanie % obniżenia kosztów funkcjonowania gminy i podległych jej jednostek dzięki inwestycjom w energooszczędność i OZE. Szczegółowe wyniki prezentuje tabela 8.

Tabela 8. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczący % obniżenia kosztów funkcjonowania JST i podległych jej jednostek dzięki inwestycjom w energooszczędność i OZE

Lokalizacja jednostki	Sumaryczna % wartość obniżenia kosztów
JST z województw dolnośląskiego i łódzkiego	12,08% N = 132
JST z województwa dolnośląskiego	13,71% N = 59
JST z województwa łódzkiego	10,45% N = 74

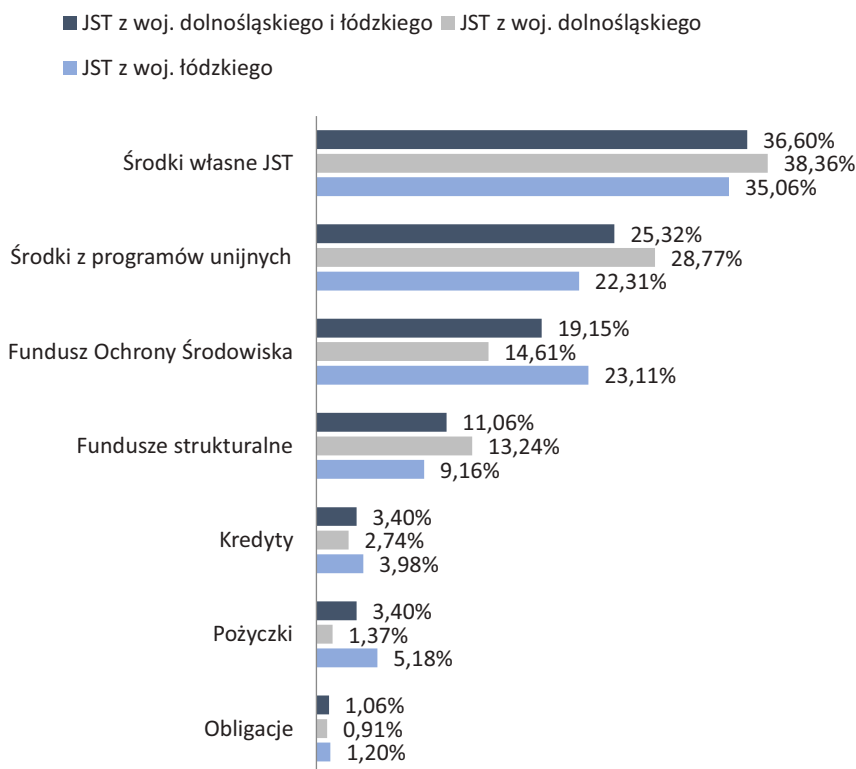
Źródło: Wyniki badań własnych.

Dzięki inwestycjom w energooszczędność i OZE (tabela 8), największe łączne oszczędności wygenerowały podmioty z województwa dolnośląskiego (59 ankietowanych osiągnęło wynik 13,71%). Interpretacja szczegółowych wyników wykazała prawidłowość, że im mniejsza liczebnie jednostka, tym oszczędności w przedmiotowym zakresie są większe.

Następny aspekt badawczy dotyczył źródeł finansowania inwestycji z zakresu energooszczędności. W pytaniu tym ankietowani mogli za-

²² M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 18.

znaczyć kilka odpowiedzi. Podstawą analizy i prezentacji wyników była łączna liczba wskazań (N = 470). Szczegółowe wyniki obrazuje wykres 11.



Wykres 11. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczących źródła finansowania inwestycji z zakresu energoszczędności (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

Zbiorcze wyniki, zaprezentowane na wykresie 11, ukazują, że największy udział w finansowaniu inwestycji dotyczących energoszczędności mają środki własne JST (36,60%, N = 172). Na przeciwnym biegunie uplasowały się obligacje, z których korzysta tylko 5 ankietowanych (1,06%). Analiza zgromadzonych wyników wykazała, że obligacjami posilkują się tylko gminy miejsko-wiejskie, posiadające ponad 30 000 mieszkańców. Nie odnotowano, aby inne zmienne niezależne miały wpływ na odpowiedzi respondentów. Uzyskane wyniki

badań są zbliżone do rezultatów wcześniejszych badań zrealizowanych w 2022 roku, w których ankietowani zostali zapytani o źródła finansowania inwestycji z zakresu energooszczędności w latach 2018-2022²³. Szczegółowe porównanie zawiera tabela 9.

Tabela 9. Porównanie wyników badań własnych dotyczących źródeł finansowania inwestycji z zakresu energooszczędności (%)

Źródła finansowania	Wyniki bieżących badań z 2024 roku	Źródła finansowania	Wyniki badań z 2022 roku
Środki własne JST	36,60%	Środki własne JST	36,07%
Środki z programów unijnych	25,32%	Środki z programów unijnych	28,89%
Fundusz Ochrony Środowiska	19,15%	Fundusz Ochrony Środowiska	19,44%
Fundusze strukturalne	11,06%	Fundusze strukturalne	7,99%
Kredyty	3,40%	Pożyczki	4,97%
Pożyczki	3,40%	Kredyty	1,73%
Obligacje	1,06%	Obligacje	0,91%

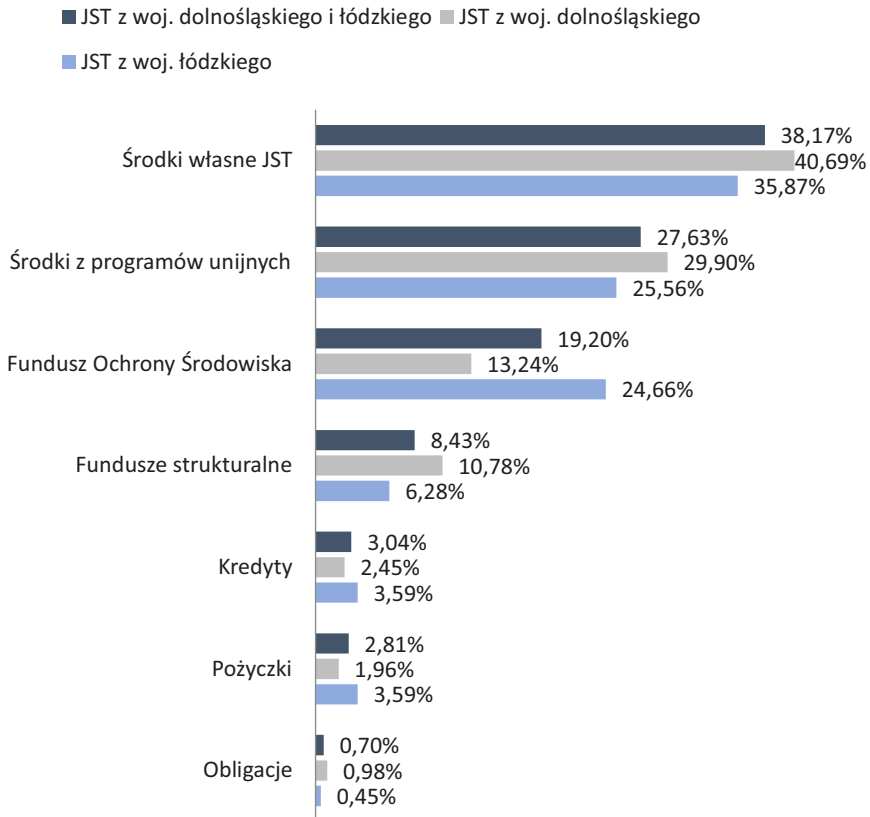
Źródło: M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego...*, (op. cit.), s. 19-20; wyniki omawianych w opracowaniu badań z 2024 roku.

W powyższej tabeli zestawiono źródła finansowania inwestycji z zakresu energooszczędności, z jakich obecnie korzystają samorządy oraz w latach ubiegłych. Warto zwrócić uwagę, że aktualnie samorządy terytorialne na powyższy cel przeznaczają środki finansowe z kredytów i pożyczek w takim samym procencie (3,40%), natomiast wyniki badań przeprowadzonych w 2022 r. wskazywały, że kredyty stanowiły 4,97% finansowania zadań, a pożyczki zaledwie w 1,73%.

Ostatni problem szczegółowy polegał na zdiagnozowaniu pochodzenia środków finansowych, wydatkowanych na odnawialne źródła energii. W pytaniu ankietowani mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi. Podstawą analizy i prezentacji wyników była łączna liczba wskazań

²³ M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 19-20

(N = 427). Dane dotyczące dyskutowanego obszaru przedstawiono na wykresie 12.



Wykres 12. Rozkład odpowiedzi badanych JST dotyczących źródła finansowania inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii (%)

Źródło: Wyniki badań własnych.

Analiza wszystkich zgromadzonych odpowiedzi (wykres 12) wykazała, że inwestycje w odnawialne źródła energii również najczęściej finansowane są ze środków własnych JST (38,17%, N = 163). Najbardziej ankieterzy sięgają po obligacje (0,70%, N = 3). Posiłkują się nimi tylko gminy miejsko-wiejskie, posiadające ponad 30 000 mieszkańców. Szczegółowa analiza zgromadzonych danych nie wykazała, aby inne zmienne niezależne miały jakkolwiek wpływ na pochodzenie środków finansowych wydatkowanych na inwestycje w OZE.

Uzyskane wyniki omawianych badań są zbliżone do rezultatów wcześniejszych badań zrealizowanych w 2022 roku, w których ankietowani zostali zapytani o źródła finansowania inwestycji z zakresu OZE w latach 2018-2022²⁴. Szczegółowe porównanie zawiera tabela 10.

Tabela 10. Porównanie wyników badań własnych dotyczących źródeł finansowania inwestycji z zakresu OZE

Źródła finansowania	Wyniki bieżących badań własnych	Źródła finansowania	Wyniki badań z 2022 roku
Środki własne JST	38,17%	Środki własne JST	34,29%
Środki z programów unijnych	27,63%	Środki z programów unijnych	33,77%
Fundusz Ochrony Środowiska	19,20%	Fundusz Ochrony Środowiska	17,80%
Fundusze strukturalne	8,43%	Fundusze strukturalne	9,42%
Kredyty	3,04%	Pożyczki	3,40%
Pożyczki	2,81%	Kredyty	0,53%
Obligacje	0,70%	Obligacje	0,79%

Źródło: M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego...*, s. 19-20; wyniki omawianych w opracowaniu badań z 2024 roku.

Jak wynika z powyższego porównania (tabela 10), wykorzystanie środków własnych JST i środków z programów unijnych, przeznaczanych na inwestycje związane z OZE, w niewielkim procencie zmniejszyły się. Zwiększeniu uległy natomiast środki pochodzące z Funduszu Ochrony Środowiska. Na uwagę zasługuje również fakt, że w badaniach zrealizowanych w 2022 r. kredyty stanowiły finansowanie inwestycji w zaledwie 0,53%, natomiast obecnie plasują się na poziomie 3,04%.

²⁴ M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 19-20

Podsumowanie i rekomendacje

Kryzys energetyczny i klimatyczny to kwestie, które są intensywnie dyskutowane na arenie międzynarodowej. Nauka wskazuje, że powyższe problemy mogą być osłabione przez powszechne stosowanie rozwiązań z zakresu energooszczędności oraz masowe wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii. W Polsce, za rozpowszechnianie wiedzy o nich oraz ich implementację w dużej mierze odpowiedzialne są jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzone badania częściowo pozwoliły ustalić, jak jednostki samorządu terytorialnego realizują działania dotyczące dyskutowanych tematów.

Zgromadzony materiał empiryczny umożliwił weryfikację uprzednio postawionych hipotez, które były próbą odpowiedzi na główne problemy badawcze. Pierwsza z nich wskazywała, że w celu realizacji założeń ustawy o ochronie energii, jednostki samorządu terytorialnego, zlokalizowane na terenie województw dolnośląskiego i łódzkiego, najczęściej modernizują lub wymieniają oświetlenie uliczne oraz obniżają temperaturę w budynkach użyteczności publicznej. Odpowiedzi respondentów nie potwierdzają powyższego twierdzenia (hipotezy 1). Najczęściej stosowane rozwiązania to przeprowadzanie termomodernizacji budynków (13,19%, N = 172) oraz stosowanie energooszczędnego oświetlenia wewnątrz budynków (12,96%, N = 169). Aktywności wskazane w hipotezie 1 uplasowały się kolejno na trzecim i szóstym miejscu. Uzyskały one odpowiednio 11,66% (N = 152) i 6,90% (N = 90) wskazań. Kolejne twierdzenie wskazywało, że z dostępnych, odnawialnych źródeł energii podmioty z obu województw najczęściej wykorzystują energię wiatru i promieniowanie słoneczne. Postawiona hipoteza 2 częściowo okazała się prawdziwa, albowiem to promieniowanie słoneczne z liczbą wskazań 61,92% (N = 200) uplasowało się na pierwszym miejscu. Kolejne wskazania, ze znacząco niższymi wynikami, dotyczyły biomasy (11,46%, N = 37) oraz energii wiatru (9,91%, N = 32). Ostatnie sformułowane twierdzenie (hipoteza 3) głosiło, że w latach 2020-2023 jednostki samorządowe z województwa dolnośląskiego poniosły znacznie większe koszty finansowe na inwestycje z zakresu energooszczędności i OZE niż jednostki zlokalizowane na terenie

województwa łódzkiego. Hipoteza 3 okazała się prawdziwa. Podmioty z Dolnego Śląska we wskazanym okresie wydatkowały kwotę większą o 61 156 253 zł. Wartość zrealizowanych przez nie inwestycji w latach 2020-2023 wyniosła 392 873 605 zł.

Uzyskane i opracowane wyniki badań dostarczyły także odpowiedzi na szereg pytań szczegółowych. Pierwsze z nich odnosiło się do współuczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w klastrach i spółdzielniach energetycznych. Okazuje się, że pierwsze wskazane cywilnoprawne porozumienia są znacznie bardziej powszechne. Ankietowani należą do 66 klastrów. Jeśli chodzi o spółdzielnie energetyczne, to respondenci działają tylko w 8 takich wspólnotach. Drugie pytanie szczegółowe dotyczyło zadań z zakresu energooszczędności i OZE, jakie planują zrealizować jednostki samorządowe w 2024 roku oraz jakie środki finansowe przeznaczyły na ten cel. Ankietowani z obu województw planują w przyszłym roku zrealizować 1012 różnych działań z zakresu energooszczędności. Najczęściej wskazywali oni konieczność zastosowania energooszczędnego oświetlenia ulicznego (12,35%, N = 125) oraz wewnątrz budynków (12,25%, N = 124). Jeśli chodzi o OZE to łączna liczba odpowiedzi wyniosła 319. Najbardziej powszechnym odnawialnym źródłem będzie promieniowanie słoneczne, które uzyskało znaczną liczbę wskazań (62,07%, N = 198). Na powyższe zadania samorządy zabezpieczyły środki finansowe w kwocie 679 353 881 zł. Pomiedzy obydwoima grupami badanych istnieje duża dysproporcja w zakresie budżetu na przyszły rok. Samorządy z województwa dolnośląskiego planują przeznaczyć kwotę wyższą aż o 44,03% (246 012 565 zł). Kolejne pytania szczegółowe dotyczyły instalacji fotowoltaicznych. Przeprowadzone badania wykazały, że 96,62% ankietowanych (N = 200) posiada w swoich zasobach takie rozwiązania. Najczęściej instalacje fotowoltaiczne zabezpieczają potrzeby samorządów w przedziale 01-10% (49,50%, N = 99). Dalsza analiza wyników wykazała, że 15,50% (N = 31) instalacji fotowoltaicznych generuje nadwyżki produkowanego medium, ale tylko w 17 przypadkach (N = 54,84%) jest on odsprzedawany. Kolejny obszar szczegółowy badań dotyczył obniżki kosztów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2023 roku, spowodowanej inwestycjami w energooszczędność i OZE. Zdecydowana większość respon-

dentów (63,77%, N = 132), za sprawą działań w powyższych obszarach, obniżyła koszty funkcjonowania JST i podległych jej jednostek. Sumaryczny wynik ankietowanych wyniósł 12,08%. Ostatnie pytanie szczegółowe dotyczyło pochodzenia funduszy, które badani przeznaczyci na działania w dyskutowanych obszarach. Z uzyskanych informacji wynika, że w zakresie energooszczędności samorządy najczęściej sięgały po środki własne (36,60%, N = 172) oraz te z programów unijnych (25,32%, N = 119). Podobnie odpowiedzi kształtowały się w odniesieniu do OZE (środki własne – 38,17%, N = 163, programy unijne – 27,63%, N = 118).

Dolny Śląsk podejmuje i planuje zdecydowanie więcej inwestycji i działań oraz przeznaczają na nie wyższe środki finansowe. Jednostki te wypadły korzystniej w następujących aspektach:

- liczby klastrow, których są współuczestnikami (o 30 więcej);
- liczby spółdzielni, których są współuczestnikami (o 6 więcej);
- liczby podejmowanych działań z zakresu energooszczędności (o 80 więcej);
- środków przeznaczonych na inwestycje w energooszczędność i OZE w 2022 roku (o 49 939 308 zł więcej) i w 2023 roku (o 65 790 653 zł więcej);
- liczby działań z zakresu energooszczędności planowanych w 2024 roku (o 90 więcej);
- wysokości środków finansowych przeznaczonych na inwestycje w energooszczędność i OZE w 2024 roku (o 246 012 565 zł więcej);
- procentowej obniżce kosztów funkcjonowania JST zanotowanej dzięki inwestycjom w energooszczędność i OZE (o 3,26% więcej).

Ankietowani z województwa łódzkiego korzystniej wypadli w zakresie:

- wykorzystywanych odnawialnych źródeł energii (o 16,48% więcej);
- środków przeznaczonych na inwestycje w energooszczędność i OZE w 2020 roku (o 43 542 220 zł więcej) i w 2021 roku (o 5 031 488 zł więcej);
- liczby OZE, które planują wykorzystywać w 2024 roku (o 13 więcej);

- liczby posiadanych instalacji fotowoltaicznych (o 8 więcej);
- liczebności samorządów odsprzedających nadmiar energii pochodzącej z powyższych instalacji (o 5 więcej);
- liczby podmiotów, które dzięki inwestycjom w energooszczędność i OZE obniżyły koszty funkcjonowania (o 14 więcej).

Pozostałe zmienne niezależne, takie jak powiat, liczebność mieszkańców oraz rodzaj reprezentowanej jednostki samorządowej, nie wpłynęły istotnie na uzyskane wyniki badań.

Zgromadzony materiał empiryczny potwierdził wcześniejsze przypuszczenie, iż jednostki samorządu terytorialnego, zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego, lepiej radzą sobie z działaniami z zakresu energooszczędności i OZE. Uzyskane wyniki mogą jednak budzić obawy, albowiem skala inwestycji respondentów z obu obszarów wciąż jest niewystarczająca. Całościowe wyniki pokazały, że 36,23% (N = 75) badanych za sprawą poczynionych działań w ogóle nie obniżyło kosztów funkcjonowania JST i podległych jej jednostek. Przedstawione dane pozwalają postawić tezę, że badani nie zrealizują wymogów związanych z 10% redukcją zużycia energii, które zostały nałożone ustawowo²⁵.

Analiza materiału badawczego wskazuje, że samorzady nie nadążają za transformacją energetyczną. W związku z powyższym rekomenduje się JST opracowanie spójnej koncepcji mającej na celu planową i systematyczną metamorfozę obszarów energooszczędności i OZE²⁶. Koncepcja ta powinna łączyć sektory transportu, ciepła i energii elektrycznej oraz być dostosowana do lokalnych warunków i możliwość finansowych gminy²⁷. Ponadto plany samorządów powinny uwzględniać

²⁵ Ustawa z dnia 7 października o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, zm. poz. 2243, 2687 (t.j. Dz. U. 2022, poz. 2127 z późn. zm.).

²⁶ M. Czopek, M. Ślebioda, *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 23.

²⁷ Karlsruhe Institut of Technology – Researchers. *Energy Transition at Municipalities: Holistic Consideration of Power, Heat, and Transport*, 2023, https://www.kit.edu/kit/English/pi_2023_104_energy-transition-at-municipalities-holistic-consideration-of-power-heat-and-transport.php (pobrano: 10.06.2024 r.).

między innymi współuczestnictwo w klastrach energii i spółdzielniach energetycznych, które z jednej strony zabezpieczą lokalne potrzeby energetyczne, a z drugiej pozwolą efektywnie pozyskiwać i wykorzystywać środki na zieloną transformację²⁸. W celu zwiększenia inwestycji z zakresu energooszczędności i OZE rekomenduje się JST zmianę proporcji wysokości środków finansowych. Samorządy powinny dynamiczniej pozyskiwać fundusze z zewnętrznych źródeł, w tym także tych pochodzących ze Skarbu Państwa.

Przeprowadzone badania dają podstawę do kolejnych analiz, które powinny rozpoznać powody, dla których samorządy nie zrzeczają się w klastrach i spółdzielniach energetycznych. Ponadto warto skupić się na badaniach jakościowych, obejmujących inwestycje z zakresu energooszczędności i OZE w kontekście ich celów szczegółowych oraz nakładów finansowych. Wreszcie warto zbadać kompetencje i liczbę posiadanych zasobów ludzkich odpowiedzialnych za dyskutowane obszary. Wartościowe byłoby także porównanie działań podejmowanych przez polskie JST z aktywnościami realizowanymi przez analogiczne podmioty z innych krajów.

Bibliografia

Pozycje zwarte i inne

Antkowiak P., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2/2011, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa..

Czopek M., Ślebioda M., *Wpływ kryzysu energetycznego na zarządzanie polityką inwestycyjną w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2/2023, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 7-26.

²⁸ Rzeczpospolita. (2024). *Klustry energii oplacają się samorządom*, <https://www.rp.pl/zadania/art40211991-klustry-energii-oplacaja-sie-samorzadom> (pobrano 23.04.2024 r.)

- Gradziuk B, Gradziuk P., *Ranga odnawialnych źródeł energii w gminnych planach gospodarki niskoemisyjnej*, Polska Akademia Nauk, Lublin 2022.
- Kozuch A.J., *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 65, Warszawa 2008, s. 121.
- Mietwiejduk J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, (w:) Człowiek i prawo międzynarodowe, M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (red.), Białystok 2014.
- Pilarska A., *Energetyka na skalę XXI wieku – OZE i efektywność energetyczna*, Wydawnictwo Naukowe Tygiel, Lublin 2022.
- Tomaszewski K., Sekściński A., *Odnawialne źródła energii w Polsce – perspektywa lokalna i regionalna*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2020, s. 10.
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. (t.j. Dz. U. 2021, poz. 724 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, zm. poz. 2243, 2687 (t.j. Dz. U. 2022, poz. 2127 z późn. zm.).

Źródła internetowe

- Karlsruhe Instytut of Technology – Researchers, *Energy Transition at Municipalities: Holistic Consideration of Power, Heat, and Transport*, 2023, https://www.kit.edu/kit/English/pi_2023_104_energy-transition-at-municipalities-holistic-consideration-of-power-heat-and-transport.php (pobrano: 10.06.2024 r.).
- Kostka J., *Sprintem po oszczędności. W jaki sposób samorzady oszczędzają energię?*, „Biznes Alert” 2022, <https://biznesalert.pl/kostka-samorzady-oszczednosc-energia-energetyka/> (pobrano: 10.11.2023 r.).
- Markiewicz N., *Jak samorzady ograniczą zużycie energii? Nie bardzo da się coś zrobić*, RFM 24, 2022, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-jak-samorzady-ogranicza-zuzycie-energii-nie-bardzo-da-sie-co,nId,6295643#crp_state=1 (pobrano: 11.11.2023 r.).
- Micek D., *Spoleczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju energii rozproszonej w Polsce. Raport z analizy danych zastanych*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, 2021, s. 4, <https://www.er.agh.edu.pl/aktualnosci/zapraszamy-do-lektury-raportu-na-temat-spoleczno-kulturowych-aspektow-rozwoju-energetyki-rozproszonej>, (pobrano: 27.01.2023 r.).
- Odnawialne źródła energii coraz bardziej popularne w polskich miastach*, „Środowisko”, 2020, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/oze-w-polskich-miastach-9658.html> (pobrano: 13.11.2023 r.).

Ogólnokrajowe Zrzeszenie Związków Zawodowych Pracowników Ruchu Ciągłego. Miks energetyczny w Polsce [Raport 2023], <http://ozzzzprc.pl/2023/11/18/miks-energetyczny-w-polsce-raport/> (pobrano: 13.06.2023 r.). „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/zadania/art40211991-klastry-energii-oplacaja-sie-samorzadom>, 2024 (pobrano: 23.04.2024 r.).

Biogramy

Miłosz Czopek – profesor Uczelni Jana Wyżykowskiego, doktor nauk ekonomicznych w obszarze nauk o zarządzaniu. Praktyk zarządzania. Prace badawcze prowadzi w obszarze zarządzania przedsiębiorstwem i jednostką samorządu terytorialnego. Autor licznych publikacji dotyczących m.in. aspektów zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania organizacjami, marketingu oraz zagadnień związanych z lokalnym rozwojem społeczno-gospodarczym. Posiada doświadczenie samorządowe. Pełnił funkcje wiceburmistrza, sekretarza powiatu i radnego. Wykładowca na kierunku Administracja. Członek Karkonoskiego Towarzystwa Naukowego.

Magdalena Ślebioda – absolwentka studiów I stopnia Administracji publicznej, magister Zarządzania Uczelni Jana Wyżykowskiego. Wieloletni pracownik administracji samorządowej. Prowadzi prace badawcze dotyczące administracji i zarządzania. Autorka publikacji z obszaru rozwoju lokalnego.

Robert Krzemień

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

ORCID: 0000-0002-0781-1864

Ewa Gabara

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego APEIRON w Krakowie

ORCID:0009-0009-7552-534X

Scentralizowane lokalne systemy ciepłownicze – perspektywy i bariery rozwoju

Abstrakt. Polski system ciepłowniczy, choć zaliczany do najbardziej rozbudowanych w Europie (co nie oznacza: najbardziej rozwiniętych), ma – ze swej natury – charakter wybitnie lokalny, w przeciwieństwie do (elektro)energetyki ciepłej, z natury scentralizowanej. Owa decentralizacja może stanowić zarówno atut, przy odpowiedniej polityce społeczno-gospodarczej na poziomie centralnym i lokalnym, jak i już nie tylko wyzwanie, ale wręcz barierę rozwojową. Koniecznym zatem wydaje się – z jednej strony, wyraźne nakreślenie w polityce państwa wizji, czy choćby strategii, przekształceń strukturalnych, dla całego sektora, zaś z drugiej strony – wdrażanie, na miarę obecnych możliwości, lokalnych rozwiązań, modyfikujących strukturę mixu energetycznego i podnoszących poziom efektywności energetycznej. Proces ten, po części „wymuszony” przez czynniki zewnętrzne, wpisywałby się doskonale nie tylko w unijną politykę „zazieleniania” całej energetyki, ale też wyzwania uniezależniania się od zewnętrznych dostaw paliw węglowodorowych. Należałoby przeto postawić pytanie, jak ciepłownictwo w Polsce powinno się zmieniać i jakie podjąć kroki, by sektor energetyki ciepłej był w stanie odpowiadać na wyzwania klimatyczno-środowiskowe, społeczno-gospodarcze i polityczne? W opracowaniu wskazano na wybrane możliwości modernizacji sektora ciepłowniczego i poprawę jego efektywności energetycznej.

Słowa kluczowe: dekarbonizacja, efektywność energetyczna, mix energetyczny, odnawialne źródła energii, system ciepłowniczy

Centralized local heat engineering systems – the perspective and the barrier of development

Abstract. Poland heat engineering system, though he be numbered to the most complex in Europe (which does not mark: the most developed) clearly local character has, in contrast to centralized thermal power engineering. This decentralization can make up both trump, near suitable social-economics policy on central level and local, as also challenge, be developmental barrier even. Necessary therefore the outlining in policy of you of vision is clear or the, transformations structural strategies of whole the heat the engineering sector, as the initiation, on measure of present possibilities, the local solutions also, modifying the structure energetistic-mix and raising the level of energetistic efficiency. This, affected by external factors partly, process contains in union ecological policy of whole energetics perfectly not only, but it permit on independence from external deliveries of hydrocarbonaceous fuels also. It was one should therefore put question, as heat engineering in Poland should change and undertake what working, to the sector of thermal energetistics could fulfil challenge klimatic – environmental, social-economics and political? It it in study was showed was on chosen possibilities of modernization of the heat the engineering sector and improvement of his energetistic efficiency.

Keywords: decarbonising, energetistic efficiency, energetistic-mix, renewable sources of energy, heat engineering system

Wstęp

Energia – w bardzo różnej postaci – stanowi podstawowy, wręcz nieodłączny, czynnik ludzkiej egzystencji i wszelkiej aktywności, zwłaszcza zaś prowadzonej przez człowieka działalności gospodarczej. Energia jedna wciąż nie może być wytwarzana bez (nadmiernej) eksploatacji zasobów środowiska. Bardzo ambitne cele, zawarte w Europejskim Zielonym Ładzie, a zobowiązujące państwa Unii Europejskiej do osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050, wymuszają podejmowanie działań prowadzących do stopniowego odchodzenia od paliw kopalnych, na rzecz odnawialnych źródeł energii. Wciąż podejmowane są też rozliczne działania, mające na celu poprawę jakości powietrza (także w skali lokalnej), zanieczyszczonego wieloma produktami spalania paliw, głównie stałych.

Polska zaliczana jest do najbardziej zanieczyszczonych krajów Unii Europejskiej pod względem ilości szkodliwych związków znajdujących się w powietrzu atmosferycznym. Lekarstwem na problem smogu w Polsce, dotkliwego zwłaszcza zimą, jest likwidacja „niskiej emisji” w centrach miast – do czego może przyczynić się także ciepłownictwo.

Sieciowe (scentralizowane) układy systemów energii cieplnej (wytwarzania, przesyłu i dystrybucji) w Polsce zaczęto tworzyć już w latach pięćdziesiątych XX w., wraz z procesem budowy nowych, rozległych osiedli mieszkaniowych, często na obrzeżach miast. Podstawą ich funkcjonowania był (do niedawna oczywisty) fakt, iż to właśnie duże jednostki wytwórcze miały na tyle dużą sprawność, że – mimo często niemałych strat przesyłowych na sieci ciepłowniczej – efektywność dostarczania ciepła do odbiorcy końcowego była i tak wyższa od jego lokalnego wytwarzania.

W ostatnich dekadach zarysowała się jednak tendencja decentralizacji i rozwoju małych, lokalnych systemów energetycznych, na co pozwalał ogromny postęp techniczny w zakresie poprawy efektywności właśnie niewielkich układów wytwarzania i dystrybucji ciepła, opartych o nowoczesne kotły kondensacyjne, mające dużo większą efektywność energetyczną niż jednostki zainstalowane w systemach ciepłowniczych. Był to przyczynek do odłączania się czy to poszczególnych budynków, czy też ich większych zespołów, od dotychczasowych, coraz mniej konkurencyjnych, systemów ciepłowniczych. Tym samym jeden z podstawowych celów istnienia scentralizowanych systemów ciepłowniczych traci rację bytu.

Wobec powyższego wyzwania, scentralizowane systemy ciepłownicze muszą zostać poddane procesom modernizacyjnym, opartym o upowszechnianie rozwiązań z zakresu generacji skojarzonej – przy współpracy z elektroenergetyką ciepłą, a także wdrażania nowych źródeł energii.

Charakterystyka i zadania polskiego sektora ciepłowniczego

Do najważniejszych, a jednocześnie specyficznych elementów polskiej polityki energetycznej w zakresie produkcji i dostaw ciepła, realizowanych na szczeblu regionalnym i lokalnym, należy rozwój scentralizo-

wanych (jednocześnie lokalnych) systemów ciepłowniczych¹, przyczyniających się do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa energetycznego w skali lokalnej i regionalnej².

Polska należy do ścisłej europejskiej czołówki krajów o największym potencjale ciepłownictwa systemowego³, a rozbudowane miejskie sieci ciepłownicze są niewątpliwie polską specyfiką i jednocześnie wielkim atutem⁴. Ciepłownictwo systemowe, wraz z ogrzewnictwem indywidualnym i ciepłem przemysłowym, stanowi de facto największy sektor energetyczny w naszym kraju, zużywający ok. 1/3 energii pierwotnej, w formie różnych paliw⁵.

Aby zrozumieć jak wielki to sektor, należy zwrócić uwagę na jego (wybrane) parametry techniczne. Całkowita wielkość mocy cieplnej zainstalowanej u koncesjonowanych wytwórców ciepła w 2022 r. wynosiła 53.188,4 MW, co było wartością wciąż imponującą, mimo dość wyraźnego spadku (w 2002 r. moc cieplna zainstalowana sięgała 70.952,8 MW⁶).

Koncesjonowane przedsiębiorstwa ciepłownicze dysponowały w 2022 r. sieciami o łącznej długości 22.578,4 km, przy czym wielkość ta obej-

¹ Ponieważ przesył i dystrybucja ciepła są efektywne tylko na niewielkie odległości, nasze ciepłownictwo opiera się na lokalnych rynkach energii, ograniczonych do określonych obszarów funkcjonalnych. Patrz: M. Wojtkiewicz, *Przyszły miks ciepłowniczy jest w rękach ciepłowników i samorządów*, wywiad z Adamem Palaczem, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Przyszly-miks-cieplowniczy-w-rekach-cieplownikow-samorzadow-3988.html> (pobrano: 12.02.2024 r.).

² S. Pająk, D. Roch, *Kompleksowe podejście do rozwoju systemów ciepłowniczych*, https://www.energopomiar.com.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=252:kompleksowe-podejscie-do-rozwoju-systemow-cieplowniczych&catid=55:publikacje-2013&Itemid=154 (pobrano: 11.02.2024 r.).

³ B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie – możliwości wykorzystania*, <https://www.cire.pl/item,159982,2,0,0,0,0,0,odnawialne-zrodla-energii-w-cieplownictwie---mozliwosci-wykorzystania.html> (pobrano: 12.02.2024 r.).

⁴ Ponad 50% ciepła w Polsce pochodzi z sieci ciepłowniczych, co czyni nasz kraj jednym z europejskich liderów (obok Szwecji, Danii i krajów bałtyckich). Patrz: M. Wojtkiewicz, *Przyszły miks...*, op. cit.

⁵ A. Rubczyński, *Ciepłownictwo – zapomniany sektor energii. Ciągłe z szansą na sukces, pomimo spóźnionego startu*, „Nowa Energia”, 2022, nr 1 (82), s. 53.

⁶ *Energetyka cieplna w liczbach 2022*, opr. Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa 2023.

mowała sieci ciepłownicze, łączące źródła ciepła z węzłami cieplnymi oraz sieci niskoparametrowe – czyli zewnętrzne instalacje odbiorcze. W okresie zatem dwudziestu jeden lat 2002-2022 (tylko ten okres, w zakresie koncesjonowanych przedsiębiorstw ciepłowniczych objęty jest badaniami Urzędu Regulacji Energetyki), długość sieci, mimo spadku zainstalowanej mocy, wzrosła z 17.312,5 km do 22.578,4 km⁷.

W systemie tym bardzo powoli, choć systematycznie, postępowała dywersyfikacja paliw wykorzystywanych do produkcji ciepła, co można traktować jako wyraz pewnej troski o zrównoważony rozwój gospodarki; w roku 2022 na rynku ciepłowniczym wciąż dominowały paliwa węglowe, a ich udział stanowił 66,2% paliw zużywanych w źródłach ciepła⁸. Oznacza to, że od 2002 r. udział paliw węglowych obniżył się wprawdzie o 15,55, natomiast wzrósł udział paliw gazowych i źródeł OZE, co potwierdza ów sukcesywny kierunek zmian w modelu gospodarki energetycznej Polski, uwzględniający wszelako krajową specyfikę dostępnych paliw i poziom zaawansowania technologicznego systemów energetycznych⁹.

W 2002 r., dla zaspokojenia potrzeb koncesjonowanej gospodarki ciepłowniczej Polski, zużyto 22.096 tys. ton paliw węglowych, natomiast w 2022 r. zaledwie 13,796,2 tys., zatem nominalny spadek w badanym okresie wyniósł 8.300 tys. ton, co stanowiło niemal 385 i co z pewnością przełożyło się bezpośrednio na ograniczenie szkodliwej emisji gazów¹⁰. Warto mieć wszelako na uwadze, że to nie tylko efekt zmian struktury wykorzystania pierwotnych źródeł energii, ale też (wspomnianego powyżej) spadku zainstalowanej mocy cieplnej.

To, że Polska jest jednym z najlepiej rozwiniętych krajów europejskich pod względem ilości wytwarzanego ciepła systemowego, zdaje się jednoznacznie wskazywać na olbrzymi potencjał w tym zakresie, zarówno w koncesjonowanych przedsiębiorstwach ciepłowniczych, jak i w spółdzielniach i wspólnotach mieszkaniowych, a także na nowych tzw. osiedlach deweloperskich¹¹. Tym samym warto spojrzeć na jego

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

specyfikę, jako działu energetyki (cieplnej), zwłaszcza zaś na to, że pokrywanie zapotrzebowania na ciepło odbywa się niemal wyłącznie na poziomie lokalnym¹² (centralizacja realizowana jest w skali lokalnej, więc poszczególne podmioty są rozproszone po całej Polsce)¹³, a ze względu na wybitnie lokalny charakter ciepłownictwa, istnieje w zasadzie tyle systemów ciepłowniczych, ile jest miejscowości, w których działają sieci ciepłownicze¹⁴.

Mimo zatem tak dużej skali, z racji tego, iż systemy ciepłownicze, w odróżnieniu choćby od elektroenergetycznych, mają – niejako z zasady – charakter lokalny (zwykle należą do samorządów lokalnych i spółek komunalnych)¹⁵, z dobrodziejstw scentralizowanych sieci ciepłowniczych korzystają tylko niektórzy¹⁶.

Sektor ciepłownictwa, z racji swej skali, oprócz zapewnienia gospodarstwom domowym komfortu cieplnego w akceptowalnej cenie, powinien (i z całą pewnością może, jeśli zostanie właściwie przeprowadzony przez proces transformacji), przynieść gospodarce szereg dodatkowych korzyści: przede wszystkim (jako jedyne z dostępnych dziś rozwiązań zaopatrzenia w ciepło) zapewnić – na poziomie lokalnym – możliwość kontrolowania skali oddziaływania procesu zaopatrzenia w ciepło na środowisko i ograniczenie zagrożeń ekologicznych i zdrowotnych spo-

¹² *Osiem kroków w energetyczną przyszłość*, <https://www.cieposystemowe.pl/inwestycja/magazyn-ciepła-systemowego/mcs-rynek/osiem-krokow-w-energetycznej-przyszlo/> (pobrano: 05.02.2024 r.).

¹³ *88% sieci ciepłowniczych w Polsce jest nieefektywnych. Problem eksploduje w 2022 r.*, <https://globenergia.pl/88-sieci-cieplowniczych-w-polsce-jest-nieefektywnych-problem-eksploduje-w-2022/> (pobrano: 05.02.2024 r.).

¹⁴ Operatorami sieci są lokalne (miejscowe) przedsiębiorstwa, mające bardzo różną strukturę, w zależności od rodzaju i formy prowadzonej działalności gospodarczej. W dużych miastach wytwarzanie i przesył ciepła zostały często rozdzielone pomiędzy odrębne podmioty, natomiast w mniejszych przedsiębiorstwa ciepłownicze często zajmują się obiema formami działalności. Patrz: *Zmiany po 1989 roku*, http://www.energetyka-polska.pl/default_033.html [dostęp: 11.02.2024].

¹⁵ J. Bernat, M. Pieńkowska, *Wyzwania dla energetyki 2024*, <https://crido.pl/blog-law/wyzwania-dla-energetyki-2024/> (pobrano: 12.02.2024 r.).

¹⁶ Z ciepła systemowego korzysta bowiem niespełna połowa mieszkańców naszego kraju. Patrz: *Ciepłownictwo – tutaj też konieczna jest transformacja*, <https://globenergia.pl/cieplownictwo-tutaj-tez-konieczna-jest-transformacja/> (pobrano: 05.02.2024 r.).

łączeństwa¹⁷, także ograniczenie (rosnącej wciąż) zależności Polski od importu paliw kopalnych¹⁸, nie tylko od węgla – niezależnie od kierunków i dróg tegoż importu, a nadto pozwolić na zdynamizowanie tempa wzrostu PKB, dzięki aktywizacji krajowych instytucji naukowych oraz krajowego przemysłu¹⁹.

Wyzwanie jest poważne, bo zimą mamy w Polsce najgorszej jakości powietrze w skali niemal całej Unii Europejskiej²⁰ i choć w dużych aglomeracjach za złą jakość powietrza odpowiadają przede wszystkim emisje zanieczyszczeń z transportu, to jednak w mniejszych miejscowościach głównym źródłem powstawania zanieczyszczeń jest wykorzystywanie paliw złej jakości do zasilania indywidualnych, domowych palenisk²¹. Społeczeństwo ponosi też, rzadko brane pod uwagę, ogromne koszty zdrowotne (i koszty leczenia) zanieczyszczenia powietrza²²; koszt ten, wg przybliżonych jedynie szacunków, może sięgać nawet 120 mld zł rocznie²³.

¹⁷ Ciepło systemowe wydaje się być jedną z lepszych form ograniczania niskiej emisji w miastach, dlatego rozwój miejskiego ciepła sieciowego jest dla samorządów wręcz kluczowy. Patrz: *Energetyka i ciepłownictwo w samorządach skutecznym narzędziem poprawy jakości powietrza*, <https://odpady.net.pl/2019/04/25/energetyka-i-cieplownictwo-w-samorzadach-skutecznym-narzedziem-poprawy-jakosci-powietrza/> (pobrano: 05.02.2024 r.).

¹⁸ Ciepłownictwo systemowe, jako jedyne z dostępnych dziś rozwiązań zaopatrzenia w ciepło, daje – na poziomie lokalnym – możliwość kontrolowania skali oddziaływania procesu zaopatrzenia w ciepło na środowisko. Patrz: A. Rubczyński, *Ciepłownictwo...*, op. cit., s. 53 i nast.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ *Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie. Technologie, które zmieniają rzeczywistość*, <https://www.kierunekenergetyka.pl/arttykul,75931,odnawialne-zrodla-energii-w-cieplownictwie-technologie-ktore-zmienia-rzeczywistosc.html> (pobrano: 11.02.2024 r.).

²¹ M. Januszek, *Rząd przyjął projekt ustawy o kogeneracji. Ciepło sieciowe w każdym domu?*, <https://inzynieria.com/energetyka/smog/wiadomosci/54278,rzad-przyjal-projekt-ustawy-o-kogeneracji-cieplo-sieciowe-w-kazdym-domu> (pobrano: 11.02.2024 r.).

²² *Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie...*, op. cit.

²³ M. Boroń, *Forum Energii: można znacznie ograniczyć węgiel w ciepłownictwie i zastąpić go m.in. pompami ciepła*, <https://forsal.pl/arttykuly/1476389,forum-energii-mozna-znacznie-ograniczyc-wegiel-w-cieplownictwie-i-zastapic-go-min-pompami-ciepła.html> (pobrano: 07.01.2024 r.).

Scentralizowane ciepłownictwo w Polsce działa na dużą skalę, ale daleko mu do nowoczesności, bo podstawą funkcjonowania dużych, scentralizowanych systemów ciepłowniczych (ciepłownictwa systemowego), opartych, w dużych aglomeracjach miejskich – przede wszystkim o parowe bloki ciepłownicze, w mniejszych zaś – o kotły wodne²⁴, w obu wypadkach opalane węglem²⁵, był (oczywisty do niedawna) fakt, iż duże jednostki wytwórcze miały na tyle dużą sprawność, że – mimo często nie małych strat na sieci ciepłowniczej – efektywność dostarczania ciepła do odbiorcy końcowego była i tak wyższa od jego lokalnego wytwarzania²⁶.

Wiele z nich wybudowano jeszcze w latach 70. XX w.²⁷, więc – mając nawet ok. 50 lat – lata świetności ma już za sobą. Część z nich była, oczywiście, modernizowana, niektóre podlegały bardzo głębokiej modernizacji, co nie zmienia faktu, iż wiele z nich jest już zużytych i wymaga wymiany²⁸, zwłaszcza, że kotły wodne muszą dodatkowo zostać przystosowane do ostrzejszych wymagań w zakresie emisji dwutlenku siarki, tlenków azotu i pyłów. Również sieci/rurociągi ciepłownicze mają często ponad 30-40 lat²⁹, zatem wymagają napraw, gruntownych

²⁴ Są to technologie tzw. I i II generacji, pochodzące jeszcze z lat 50. i 60. XX w., przez co Polska coraz bardziej pod tym względem odbiega od wysoko rozwiniętych krajów „zachodnich”. Patrz: B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

²⁵ W ciepłownictwie korzystamy przede wszystkim z węgla, którego (krajowego) nieraz zaczyna brakować (choć od czasu do czasu, okresowo, rosną zapasy niesprzedanego węgla w kopalniach – taki polski paradoks), przez co płacimy ogromne, wciąż rosnące, koszty uprawnień do emisji CO₂. Patrz: *Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie...*, op. cit.

²⁶ Nie był to zapewne jedyny czynnik budowy takich systemów ciepłowniczych, ale bez wątpienia jeden z ważniejszych. Patrz: W. Bujalski, *Przyszłość systemów ciepłowniczych*, „Nowa Energia”, 2020, nr 4 (74), s. 31.

²⁷ Przy czym często wykorzystują one technologię pochodzącą z lat 50. i 60. XX w. Patrz: *Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie...*, op. cit.

²⁸ Płacimy za to coraz więcej, głównie przez rosnące ceny spalane go węgla i drożące uprawnienia do emisji CO₂. Patrz: J. Lewandowski, *Zielone ciepło*, „Nowa Energia”, 2021, nr 4 (80), s. 26.

²⁹ B. Oksińska, *Jacek Szymczak, prezes Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie: Transformacja ciepłownictwa ma kosztować 100 miliardów złotych*, <https://www.rp.pl/Wywiady/309089908-Jacek-Szymczak-prezes-Izby-Gospodarczej-Ciepłownictwo-Polskie-Transformacja-ciepłownictwa-ma-kosztowac-100-miliardow-zlotych.html> (pobrano: 05.02.2024 r.).

remontów, wymiany... W efekcie aż 80% systemów ciepłowniczych w Polsce jest nieefektywnych energetycznie³⁰.

Ciepłownictwo systemowe, to także jeden z największych „truciel” środowiska, odpowiadający za ok. 1/5 krajowych emisji CO₂³¹. Wobec szybko rosnących cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla, koszty wytwarzania ciepła w technologiach węglowych rosną i przestają być konkurencyjne w stosunku do innych, nowocześniejszych technologii, zwłaszcza, że kotły wodne muszą dodatkowo zostać przystosowane do ostrzejszych wymagań w zakresie emisji dwutlenku siarki, tlenków azotu i pyłów³². Urządzenia wytwórcze w ciepłownictwie systemowym wymagają przeto dużych nakładów inwestycyjnych, co jest postrzegane jako najlepsza pora na radykalną zmianę technologii wytwarzania ciepła.

Nie tylko stosowane do dziś technologie w ciepłownictwie systemowym, wykorzystujące spalanie paliw stałych, ale też realizowane modele biznesowe, oparte na utrzymaniu dotychczasowego zapotrzebowania na ciepło przy wysokiej temperaturze jego odbioru, uniemożliwiają modernizację, w tym znaczące zwiększenie udziału OZE, bez natrafienia na barierę zasobów i równoczesne ryzyko zwiększenia kosztów operacyjnych, a przez to i kosztów ciepła³³.

Opóźnienie technologiczne w krajowym ciepłownictwie (ale także w energetyce ciepłej) jest następstwem nie tylko splotu wielu historycznych uwarunkowań polityczno-gospodarczych (zawsze łatwo obarczyć winą „czynniki obiektywne”, czy „niezależne”), ale również konsekwencją odkładania ważnych (strategicznych) decyzji³⁴.

³⁰ W. Szwaigrun, rozmowa z Beatą Piotrowską, *Oto jakie technologie pomogą przy zielonej transformacji polskiego ciepłownictwa*, <https://biznesalert.pl/piotrowska-oto-jakie-technologie-pomoga-przy-zielonej-transformacji-polskiego-cieplownictwa-rozmowa/> (pobrano: 12.02.2024 r.).

³¹ A. Rubczyński, *Ciepłownictwo...*, op. cit., s. 54.

³² J. Lewandowski, *Zielone ciepło*, op. cit., s. 26.

³³ Obecny krajowy zasób wykorzystywanych technologii ciepłowniczych jest stosunkowo ubogi, gdyż w polskim ciepłownictwie wyraźnie dominuje I i II generacja systemów ciepłowniczych, przez co Polska coraz bardziej pod tym względem odbiega od wysoko rozwiniętych krajów „zachodnich”. Patr.: B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

³⁴ A. Rubczyński, *Ciepłownictwo...*, op. cit., s. 54.

Obecnie poważną konkurencją dla systemów ciepłowniczych stają się choćby nowoczesne kotły kondensacyjne, mające dużo większą efektywność energetyczną, niż jednostki zainstalowane w systemach ciepłowniczych³⁵. Tym samym jeden z podstawowych celów istnienia systemów ciepłowniczych traci rację bytu.

Nienajlepszy już często stan infrastruktury ciepłowniczej, niska efektywność przy wysokiej emisyjności, a równocześnie wymóg realizacji celów w zakresie redukcji emisji CO₂, a także konieczność poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów ciepła – to czynniki, które powinny stać się nie tyle poważnym problemem, ile wyzwaniem, z którym należy się zmierzyć, a w przyszłości siłą napędową transformacji polskiego ciepłownictwa systemowego³⁶.

Warto zatem zastanowić się nad fundamentalną kwestią: co dalej?

Plany i możliwości modernizacji ciepłownictwa

Sektor ciepłownictwa stoi przed wielkim wyzwaniem, związanym ze współzależnymi procesami transformacji technologicznej, systemowej i środowiskowej³⁷.

Rozwój i modernizacja ciepłownictwa systemowego należą do najważniejszych obszarów Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040)³⁸. Proces ten ma być realizowany poprzez poprawę efektywności ciepłownictwa, głównie poprzez przekształcanie już istniejących systemów w systemy bardziej efektywne energetycznie. Już w 2030 r. co najmniej 85% systemów ciepłowniczych lub chłodniczych (w których moc zamówiona przekracza 5 MW) powinno spełniać kryteria efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego³⁹.

³⁵ W. Bujalski, *Przyszłość systemów...*, op. cit., s. 31.

³⁶ M. Naporski, Ł. Petelski, *Zielone ciepłownictwo. Szansa na dekarbonizację polskiej gospodarki*, „Nowa Energia”, 2022, nr 2 (83), s. 83.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., dostępna pod adresem: <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (pobrano: 07.02.2024 r.).

³⁹ M. Naporski, Ł. Petelski, *Zielone ciepłownictwo...*, op. cit., s. 84.

Niestety, problemem/wyzwaniem jest nie tylko konieczność dekarbonizacji i rodzaj wykorzystywanych paliw, ale również stan infrastruktury wytwórczej i przesyłowej⁴⁰. Większość bowiem polskich (głównie tych mniejszych) ciepłowni i elektrociepłowni jest już dość wiekowa, a tym samym ma wysoką emisję gazów cieplarnianych, wytwarzając też znaczną ilość odpadów stałych; bywa też niedostosowana do (wciąż spadającego) zapotrzebowania na ciepło⁴¹. Obecnie tylko ok. 10% systemów ciepłowniczych w Polsce jest efektywne energetycznie, czyli może korzystać z różnych systemów wsparcia⁴², ale już w 2030 r. co najmniej 85% systemów ciepłowniczych lub chłodniczych (w których moc zamówiona przekracza 5 MW) powinno spełniać kryteria efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego⁴³.

Proces modernizacji musi być zatem realizowany również poprzez (podobnie jak w odniesieniu do elektroenergetyki) poprawę efektywności ciepłownictwa, głównie przekształcanie już istniejących systemów w systemy bardziej efektywne energetycznie, zasilane nie tylko energią z OZE, ale także ciepłem z odpadów pochodzenia komunalnego i ciepła odpadowego, rozumianego jako uboczny produkt (energia w postaci ciepła), powstający przy okazji innych procesów, np. oczyszczania spalin, czy procesów przemysłowych⁴⁴.

Coraz bardziej oczywistą staje się konieczność zmniejszenia zależności Polski od importu paliw⁴⁵.

Do największych wyzwań, stojących przed ciepłownictwem systemowym, należy określenie (docelowej, a nie bieżącej) roli gazu w ciepłownictwie.

⁴⁰ *Ciepłownictwo – tutaj też...*, op. cit.

⁴¹ Nienajlepszy już często stan infrastruktury ciepłowniczej, a równocześnie wymóg realizacji celów w zakresie redukcji emisji CO₂, jak też konieczność poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów ciepła – to czynniki, które powinny stać się nie tylko poważnym problemem, ale i siłą napędową transformacji polskiego ciepłownictwa. Patrz: M. Naporski, Ł. Petelski, *Zielone ciepłownictwo...*, op. cit., s. 83.

⁴² *Ciepłownictwo – tutaj też...*, op. cit.

⁴³ M. Naporski, Ł. Petelski, *Zielone ciepłownictwo...*, op. cit., s. 84.

⁴⁴ J. Bernat, M. Pieńkowska, *Wyzwania...*, op. cit.

⁴⁵ M. Naporski, Ł. Petelski, *Zielone ciepłownictwo...*, op. cit., s. 83.

Do niedawna jeszcze powszechne było przekonanie, iż duże bloki ciepłownicze, nieefektywne i mające problemy z nadmiernymi emisjami⁴⁶, wobec utraty walorów nowoczesności i efektywności, powinny być – możliwie szybko – zastąpione kogeneracją gazową, czyli układami gazowo-parowymi, a więc zasilanymi (do niedawna jeszcze tanim i łatwo dostępnym) gazem ziemnym⁴⁷, jako podstawowym paliwem⁴⁸, z ewentualnym dopełnieniem kotłem na biomase⁴⁹. Trend zastępowania węgla gazem ziemnym był prostym i popularnym kierunkiem działania w ciepłownictwie.

Gaz traktowany był jako (niemal doskonałe) paliwo „przejściowe” – w procesie przechodzenia do nowszych technologii, w tym wodorowych⁵⁰.

Co oczywiste, mogło to wydawać się bardzo sensownym posunięciem, ponieważ pozwoliłoby dość łatwo spełnić normy emisyjności CO₂⁵¹ i ułatwić osiągnięcie statusu systemu efektywnego energetycznie. Technologie gazowe dają również znacznie większą elastyczność pracy takich układów⁵², przez co wręcz idealnie nadają się do współpracy z niestabilnymi źródłami odnawialnymi.

Gaz zimny nie jest, oczywiście, całkowicie bezemisyjny (nie da się uniknąć emisji dwutlenku węgla)⁵³, ale technologie gazowe są nawet dwukrotnie mniej emisyjne niż węglowe⁵⁴, wobec czego spadałyby koszty zakupu uprawnień emisyjnych na rynku ETS⁵⁵.

⁴⁶ W. Bujalski, *Przyszłość systemów...*, op. cit., s. 32.

⁴⁷ J. Lewandowski, *Zielone ciepło*, op. cit., s. 26.

⁴⁸ Do niedawna jeszcze uznawano, że długoterminowa dostępność gazu limitowana jest wyłącznie przez zdolności systemu dystrybucji tego gazu. Patrz: W. Bujalski, *Przyszłość systemów...*, op. cit., s. 32.

⁴⁹ A. Rubczyński, *Ciepłownictwo...*, op. cit., s. 54 i nast.

⁵⁰ J. Lewandowski, *Zielone ciepło*, op. cit., s. 27.

⁵¹ Ibidem, s. 26.

⁵² W. Bujalski, *Przyszłość systemów...*, op. cit., s. 32.

⁵³ Technologie gazowe zmniejszą emisję jednostkową CO₂, w porównaniu z technologiami węglowymi, przez co spadałyby koszty zakupu uprawnień emisyjnych na rynku ETS. Co oczywiste, mogło to wydawać się bardzo sensownym posunięciem, ponieważ pozwoliłoby dość łatwo spełnić normy emisyjności i ułatwić osiągnięcie statusu systemu efektywnego energetycznie. Patrz: ibidem.

⁵⁴ J. Lewandowski, *Zielone ciepło*, op. cit., s. 26.

⁵⁵ W. Bujalski, *Przyszłość systemów...*, op. cit., s. 32.

Dziś jednak, zważywszy na to, jak duża część sektora ciepłowniczego do niedawna jeszcze chciała zmienić zasilanie na paliwo gazowe, musi pojawić się pytanie o dostępność i cenę gazu⁵⁶ i czy nie oznaczało to uzależnienia ciepłownictwa od (importowanego) gazu⁵⁷.

Podstawowym problemem, utrudniającym proces „dekarbonizacji poprzez gazyfikację”, staje się rosnący import gazu do Polski, już nie z „niepoprawnego politycznie”, ale taniego, kierunku wschodniego (Rosja), lecz z, wprawdzie bardziej „poprawnych” kierunków (Norwegia, USA, Katar...), ale też znacznie droższych, co wystawia ów sektor na ryzyko fluktuacji i wzrostów cen oraz ograniczeń podażowych⁵⁸.

Szans rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się przesyłem i dystrybucją ciepła należy upatrywać w powiększaniu rynku zbytu ciepła, głównie poprzez przyłączanie nowych odbiorców, w tym budynków tzw. starej substancji mieszkaniowej, wraz z zakładaniem instalacji ciepłej wody użytkowej tam, gdzie jej do tej pory nie było⁵⁹, co wiązałoby się z likwidacją (bardzo szkodliwej) niskiej emisji⁶⁰, stając się pewnym „lekarstwem” na problem zanieczyszczenia powietrza i smogu w Polsce, dotkliwego zwłaszcza zimą, a wynikającego z (powszechnego przecież) spalania w domowych paleniskach (piecach) rozmaitych odpadów.

Tym samym rozważany bywa wręcz obowiązek ich przyłączania do ciepła systemowego⁶¹, oparty o zasadę, iż jeżeli są możliwości techniczne i możliwości ekonomiczne, to powinien w polskim prawie zaistnieć obowiązek podłączenia do ciepła systemowego⁶². Trzeba także

⁵⁶ Do niedawna jeszcze uznawano, że długoterminowa dostępność gazu limitowana jest wyłącznie przez zdolności systemu dystrybucji tego gazu. Patrz: *ibidem*.

⁵⁷ A. Rubczyński, *Ciepłownictwo...*, op. cit., s. 54 i nast.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Perspektywy rozwoju*, http://www.energetyka-polska.pl/default_036.html (pobrano: 12.02.2024 r.).

⁶⁰ W zakresie przyłączeń, jako państwo, również nie doczekaliśmy się wciąż jeszcze systemowego rozwiązania ustawowego, które ułatwiłoby rozwój sieci ciepłowniczej i – co szczególnie ważne – uregulowałoby stan prawny ich lokalizacji. Patrz: B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

⁶¹ *Osiem kroków...*, op. cit.

⁶² Aby jednak rozwiązać to zagadnienie w sposób systemowy, konieczne są dobre uregulowania prawne, ale jednocześnie planowanie energetyczne, realizowane przez gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, musi przestać być fikcją. Patrz: *Podłączenie budynków do sieci ciepłowniczej musi być obowiązkowe*, <http://>

(ponieważ koszt takiego rozwiązania dla finalnego odbiorcy mógłby być zbyt wysoki i mieszkańców nie byłoby stać na korzystanie z ciepła systemowego), przygotować odpowiedni „montaż finansowy”, wspierający tych właśnie odbiorców, których nie stać na ciepło systemowe „z kaloryfera”⁶³. Konieczne jest jednakowoż i dalsze ograniczenie strat ciepła, poprzez wymianę rurociągów na nowe – preizolowane⁶⁴.

Ważnym efektem ekologicznym takiego rozwiązania byłoby ograniczenie tzw. niskiej emisji, bo nawet kotły piątej generacji, zastępujące w budynkach mieszkalnych kotły węglowe starszych generacji, problemu nie rozwiążą⁶⁵.

Wydaje się to potencjalnie doskonałym rozwiązaniem nie tylko dla centralnych dzielnic, gdzie nieraz obok budynków mieszkalnych, których mieszkańcy używają wciąż jeszcze starych pieców, przebiega lokalna sieć ciepłownicza, ale budynek taki do sieci nie jest podłączany⁶⁶, lecz również obszarów peryferyjnych o gęstej zabudowie⁶⁷. Wiele samorządów dąży do tego, by do sieci ciepłowniczej przyłączało się jak najwięcej budynków, a są nawet takie gminy, które planują przyłączać do sieci niewielkie domki, zlokalizowane na obrzeżach miast, co – niestety – nie zawsze jest racjonalne ekonomicznie⁶⁸.

cieplo-sieciowe.pl/podlaczenie-budynkow-do-sieci-cieplowniczej-musi-byc-obowiazkowe/ (pobrano: 11.02.2024 r.).

⁶³ Przedsiębiorstwa ciepłownicze są bowiem w stanie doprowadzić sieć ciepłowniczą do budynku, mogą także samodzielnie zbudować węzeł cieplny, ale nie mogą finansować wymiany instalacji wewnętrznych. Patrz: *ibidem*.

⁶⁴ Coraz więcej sieci przesyłowych jest już wykonywanych w tej technologii. Patrz: *Perspektywy rozwoju*, op. cit.

⁶⁵ Należy też wziąć pod uwagę, że węgiel, który nadaje się do spalania w kotłach 5. klasy, kosztuje wielokrotnie więcej niż paliwa spalane w starych kotłach; w efekcie część gospodarstw domowych, wykorzystując niewłaściwy opał, nie będzie w stanie właściwie wykorzystać zalet kotłów piątej generacji. Patrz: *Podłączenie budynków...*, op. cit.

⁶⁶ *Osiem kroków...*, op. cit.

⁶⁷ G. Wielgościński, *Rola przedsiębiorstw ciepłowniczych w walce ze smogiem*, „Nowa Energia”, 2019, nr 3 (68), s. 14.

⁶⁸ Sieci ciepłownicze sprawdzają się przede wszystkim w gęstej zabudowie, podczas gdy zdecydowana większość budynków w Polsce to budynki jednorodzinne. Bardzo ważna dla poprawy efektywności systemów ciepłowniczych byłaby zatem spójna polityka urbanistyczna, umożliwiająca optymalne zarządzanie ciepłem. Patrz: M. Wojtkiewicz, *Przyszły miks...*, op. cit.

Polska jest wręcz „usiana” lokalnymi sieciami ciepłowniczymi, ale – niestety – zdecydowana większość z nich jest mało efektywna lub całkowicie nieefektywna. Na 520 systemów ciepłowniczych, znajdujących się w 2022 r. w ewidencji Urzędu Regulacji Energetyki, aż 463, czyli 88%, było systemami nieefektywnymi. Problem ów dotyczył szczególnie małych miejscowości (i w efekcie wysokiego kosztu użytkownikom w ich budżetach domowych). Systemy nieefektywne znajdują się głównie w Polsce „powiatowej”, czyli w małych i średnich miejscowościach, zwłaszcza w tych, w których władze samorządowe nie miały pieniędzy na dokonanie daleko idącej transformacji⁶⁹.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat nie tylko dostawcy ciepła systemowego, ale również zarządcy osiedli mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych ponieśli ogromne nakłady na rozbudowę i unowocześnienie systemu ciepłowniczego, w tym na ograniczenie strat ciepła na przesyśle i podniesienie efektywności energetycznej. Działania te sprawiły, że dostawcy ciepła systemowego na polskim rynku, potrafiący rozwijać się wraz ze zmieniającym się rynkiem i sprostać coraz większym wyzwaniom środowiskowym, to często nowoczesne podmioty, korzystające z najnowszych rozwiązań technicznych⁷⁰.

„Efektywny system ciepłowniczy”, przystosowany do produkcji ciepła i chłodu, musi wykorzystywać co najmniej: w 50% energię z odnawialnych źródeł energii (OZE) lub w 50% ciepło odpadowe, bądź w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub w 50% wykorzystujące połączenie ww. energii i ciepła. Tego rodzaju inwestycje są bardzo kosztowne, wymagają wielomilionowych nieraz nakładów finansowych (szacuje się, że – w zależności od typu i wielkości instalacji – od 1 do 4 mln zł za 1 MW mocy cieplnej źródła)⁷¹.

Należy zatem poprawić efektywność energetyczną ciepłownictwa, a dokonać tego można przede wszystkim wspierając odbiorców ciepła w ich efektywności energetycznej, w rozwoju systemów zarządzania

⁶⁹ 88% sieci..., *op. cit.*

⁷⁰ Ważnym sprzymierzeńcem tego rozwoju były też rozwijające się nowoczesne technologie w budownictwie. Patrz: *Ciepłownictwo przyszłości*, <https://www.cieplosystemowe.pl/inwestycja/magazyn-ciepła-systemowego/mcs-rynek/ciepownictwo-przyszosci/> (pobrano: 12.02.2024 r.).

⁷¹ *Energetyka i ciepłownictwo...*, *op. cit.*

energią i sterowaniem na poziomie poszczególnych obiektów, bo ilość dostarczonego i zużytego ciepła ma bezpośredni wpływ na wysokość rachunków płaconych przez odbiorców⁷².

Wdrażanie w ciepłownictwie rozwiązań poligeneracyjnych (multigeneracyjnych)

Modernizacja ciepłownictwa systemowego powinna opierać się na wdrażaniu rozwiązań kogeneracyjnych (docelowo także trigeneracyjnych) oraz zwiększeniu wykorzystania OZE⁷³. Kluczowa dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego wydaje się być zatem szeroko zakrojona techniczna modernizacja i rozbudowa ciepłownictwa systemowego, do czego powinien przyczynić się przede wszystkim rozwój kogeneracji i „uciepławianie” elektrowni⁷⁴, ale również zwiększenie wykorzystania OZE i odpadów w ciepłownictwie systemowym, jak również dalsza modernizacja i rozbudowa systemu dystrybucji ciepła i chłodu oraz popularyzacja tzw. magazynów ciepła i inteligentnych sieci ciepłowniczych⁷⁵.

Ten kierunek modernizacji, a więc skojarzone wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła, a od pewnego czasu także chłodu, jest jednym z najważniejszych w rozwoju ekologicznego wytwarzania energii⁷⁶, co znalazło wyraz w prawodawstwie unijnym, w postaci (mającej już dwie dekady) Dyrektywy 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

⁷² Jest to wciąż duże wyzwanie, gdyż efektywność całego systemu zakłada ściśle współdziałanie pomiędzy dystrybutorem, czyli przedsiębiorstwem zarządzającym systemem ciepłowniczym, a właścicielami instalacji odbiorczych (wewnętrznych) w budynkach, należących do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych lub do poszczególnych przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Dziś już istnieją nowoczesne systemy sterowania, inteligentne rozwiązania, pozwalające na zarządzanie energią w taki sposób, aby jej ilość była dostosowana do indywidualnych potrzeb. Patrz: M. Wojtkiewicz, *Przyszły miks...*, op. cit.

⁷³ M. Naporski, Ł. Petelski, *Zielone ciepłownictwo...*, op. cit., s. 84.

⁷⁴ M. Januszek, *Rząd przyjął...*, op. cit.

⁷⁵ *Osiem kroków...*, op. cit.

⁷⁶ *Perspektywy rozwoju*, op. cit.

w sprawie promowania kogeneracji⁷⁷ – tzw. dyrektywy kogeneracyjnej. Także w dwu kolejnych edycjach „Polityki energetycznej Polski” zawarto cel, jakim jest osiągnięcie zwiększenia produkcji energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji⁷⁸.

W procesie generowania energii elektrycznej w tradycyjnych elektrowniach (i tych węglowych, i tych gazowych), niejako „przy okazji” wytwarzane jest bardzo dużo ciepła, które często traktuje się jak odpad⁷⁹. Tymczasem kogeneracja to proces, w którym to ciepło jest efektywnie wykorzystywane – na przykład w ciepłownictwie, dzięki czemu można spożytkować większą część energii chemicznej paliw, niż w sytuacji, gdy te dwa procesy realizowane są oddzielnie – ale wciąż większość energii w tych systemach wytwarza się właśnie w ten sposób⁸⁰. Oprócz dość oczywistych korzyści ekonomicznych, rozwiązanie takie dawałoby dodatkowy efekt ekologiczny, w postaci zmniejszenia emisji zanieczyszczeń gazowych, zwłaszcza gazów cieplarnianych, *dwutlenku węgla, tlenków siarki, azotu i pyłowych oraz innych szkodliwych dla środowiska substancji*⁸¹. Nastąpiłoby również ograniczenie strat w sieciach elektroenergetycznych, bowiem – dzięki rozproszonej, ale gęstej sieci zakładów wytwórczych – energia byłaby przesyłana na mniejsze odległości⁸².

Nowe jednostki wysokosprawnej kogeneracji mogą w znaczącym stopniu wypełnić lukę wytwórczą po (nieuniknionym) wycofaniu z eksploatacji w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym zdekapi-

⁷⁷ Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG.

⁷⁸ Oznaczałoby to jednak, w obecnym systemie prawnym, zastąpienie mechanizmu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji, opartego na systemie świadectw pochodzenia, bardziej efektywnym ekonomicznie systemem, który skuteczniej będzie wspierał budowę nowych mocy wytwórczych w kogeneracji. Patrz: M. Januszek, *Rząd przyjął...*, op. cit.

⁷⁹ *Ciepłownictwo – tutaj też...*, op. cit.

⁸⁰ *Kogeneracja wydaje się być, przy obecnym stanie rozwoju techniki, optymalnym sposobem wykorzystania paliw, ponieważ efektywność tego procesu może być nawet o 50% większa, niż w wypadku odrębnego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej.* Patrz: M. Januszek, *Rząd przyjął...*, op. cit.

⁸¹ Ibidem.

⁸² *Perspektywy rozwoju*, op. cit.

talizowanych bloków energetycznych; prognozy PSE wskazują, iż do roku 2035 deficyt mocy w systemie może sięgnąć nawet do 15 GWe i obecnie budowane jednostki wielkoskalowe tej luki całkowicie nie wyeliminują⁸³. Docelowo większe systemy ciepłownicze mogłyby być przekształcane, poprzez wykorzystanie technologii kogeneracyjnych, w zintegrowane systemy ciepłownicze i elektroenergetyczne⁸⁴. Należy zatem sięgać po wszystkie (sensowne) opcje poprawy bezpieczeństwa KSE, a pomocy trzeba szukać w sektorze ciepłowniczym, bo nowe jednostki kogeneracyjne mogłyby zmniejszyć ryzyko niedoborów energii, a dzięki elastycznej pracy wspierać również bilansowanie KSE⁸⁵. W ciepłownictwie udział ciepła z kogeneracji wynosi nieco ponad 60% produkcji ciepła ogółem, choć w 2022 r. tylko ok. 30% wytwórców ciepła wytwarzało ciepło w sposób skojarzony z energią elektryczną⁸⁶.

Polska, będąca przecież już wieloletnim członkiem UE, należy do tych krajów, w których udział produkcji ciepła z układów skojarzonych, w stosunku do łącznej produkcji w źródłach scentralizowanych, kształtuje się wprawdzie na stosunkowo wysokim poziomie⁸⁷, ale wciąż istnieje ogromny potencjał nawet podwojenia produkcji ciepła w kogeneracji, dzięki samej tylko zamianie kotłów ciepłowniczych na jednostki kogeneracyjne⁸⁸. Pełniejsze wykorzystanie potencjału kogeneracji wymagałoby jednak bardzo wysokich nakładów inwestycyjnych, a więc wyspecjalizowanego systemu wsparcia (finansowego) transformacji.

Perspektywiczne dla systemów ciepłowniczych wydaje się być przyłączenie do instalacji chłodu systemowego⁸⁹, czyli tworzenie układów trigeneracyjnych⁹⁰.

⁸³ A. Rubczyński, *Ciepłownictwo...*, op. cit., s. 55.

⁸⁴ W. Bujalski, *Czy systemy ciepłownicze będą istniały w przyszłości?* "Nowa Energia", 2022, nr 3 (84), s. 60.

⁸⁵ Potrzebna jest jednak skuteczna polityka wsparcia ich rozwoju, bo dotychczasowa nie dawała oczekiwanych rezultatów. Patrz: A. Rubczyński, *Ciepłownictwo...*, op. cit., s. 55 i nast.

⁸⁶ *Ciepłownictwo – tutaj też...*, op. cit.

⁸⁷ *Perspektywy rozwoju*, op. cit.

⁸⁸ M. Januszek, *Rząd przyjął...*, op. cit.

⁸⁹ B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

⁹⁰ Skojarzone systemy trigeneracyjne są w istocie technologicznym rozszerzeniem kogeneracji, gdyż ciepło może służyć zarówno do ogrzewania (jak w klasycznym systemie ciepłowniczym), ale może być także (z powodzeniem) wykorzystane

Do niedawna wytwarzanie chłodu z ciepła sieciowego w lecie napotykało na dwie podstawowe bariery natury ekonomicznej: po pierwsze było dość małe zapotrzebowanie na chłód, po drugie zaś wysoka temperatura wody sieciowej, przewyższająca o 15-20°C „normalną” temperaturę wody w sieci w okresie letnim. Takie problemy stwarzała też technologia wykorzystująca w agregatach chłodniczych zjawisko absorpcji. Tym samym powodowało to zbyt duże straty ciepła i czyniło takie rozwiązania nieopłacalnymi. Dopiero agregaty adsorpcyjne, wykorzystujące jako czynnik grzewczy wodę o temperaturze 65-90°C, umożliwiły wykorzystanie wody sieciowej o takiej temperaturze, jaka jest wymagana w lecie dla podgrzania ciepłej wody użytkowej (70-75°C) do produkcji chłodu. Dzięki temu systemy te mogą zostać wdrożone w wielu różnych typach obiektów, zapewniając efektywne zagospodarowanie wytworzonej energii cieplnej przez cały rok, w trybie całodobowym, a co za tym idzie – uzyskanie wymiernych oszczędności⁹¹. Dziś mamy już w Polsce pojedyncze, wciąż eksperymentalne, instalacje przesyłu chłodu, ale na razie technologia jest droższa od klimatyzacji⁹².

Możliwości wykorzystania OZE w systemach ciepłowniczych, choć przez wiele lat zaniebawiane, zdają się stawać jednym z priorytetów UE, przy nasilonych działaniach na rzecz zwalczania emisji zanieczyszczeń i przeciwdziałaniu zmianom klimatu⁹³. Polska zadeklarowa-

w agregatach chłodniczych. Jest to zatem technologia potencjalnie energooszczędna, bo – wykorzystując jedno źródło energii pierwotnej – ma na celu zmniejszenie jej ilości niezbędnej do wytworzenia każdej z form energii odrębnie. W systemach ciepłowniczych, w których w okresie letnim zapotrzebowanie na ciepło jest ograniczone, a dotyczy to większości tych systemów, co najwyżej do ogrzewania ciepłej wody użytkowej, możliwość wytwarzania chłodu dodatkowo poprawiałaby efektywność produkcji energii elektrycznej i ciepła (już realizowanego w kogeneracji). Byłoby to wielką zaletą chłodu sieciowego, bo przecież już nieraz latem, gdy w wielu budynkach uruchamiano klimatyzatory, groził nam wręcz blackout. Patrz: *Perspektywy rozwoju*, op. cit.

⁹¹ Ibidem.

⁹² B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

⁹³ Już w 2007 r. Rada UE zatwierdziła tzw. pierwszy kompleksowy pakiet klimatyczno-energetyczny, który wyznaczył główne cele rozwoju unijnej energetyki do 2020 r., w tym: wzrost udziału energii z OZE (łącznie energii elektrycznej, paliw transportowych i ciepła) do 20% oraz zmniejszenie – także

ła, iż na koniec 2030 r. będzie mieć nieco ponad 20% udziału OZE w branży ciepłowniczej, choć dotychczasowe dane URE wskazują na to, że będzie to bardzo trudne, bo obecnie ponad 70% krajowych ciepłowni spala węgiel, a niespełna 10% korzysta z odnawialnych źródeł energii⁹⁴, choć przecież zdecydowana większość polskich przedsiębiorstw ciepłowniczych posiada dobre warunki i możliwości wykorzystania różnych OZE⁹⁵.

o 20% w stosunku do 2005 r. – zużycia energii finalnej i emisji gazów cieplarnianych (tylko w sektorze ETS, czyli ze źródeł spalania mocy cieplnej powyżej 20 MW). Ten unijny cel zwiększenia udziału energii z OZE został powielony w dyrektywie 2009/28/WE o promocji energii z odnawialnych źródeł energii i podzielony na poszczególne kraje członkowskie. W ramach nowego unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego z 2014 r., wraz z nowymi celami, wyznaczonymi na rok 2030, analogicznymi do tych, które obowiązywały na 2020 r., choć znacząco podniesionymi, doszły jednak nowe, związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych w tzw. sektorze “non-ETS”, czyli ze źródeł o mocy poniżej 20 MW, w tym również w sektorze mieszkalnictwa, a także znacznie ostrzejsze wymogi w zakresie efektywności energetycznej i wydajności energetycznej budynków oraz szczególne wymogi w zakresie wzrostu udziału energii z OZE w ciepłownictwie. W efekcie, cała Unia Europejska, na koniec 2030 r., miała osiągnąć 32% udział OZE w sektorze ciepłowniczym, nie wskazując jednak, jakie cele miałyby osiągnąć poszczególne państwa. Komunikat Komisji Europejskiej z 2016 r. „Strategia UE w zakresie ogrzewania i chłodzenia” zawierał scenariusz, zgodny z tym nowym pakietem klimatyczno-energetycznym 2030, całkowitego odejścia od wykorzystania paliw stałych w ciepłownictwie do 2040 r. i całkowitego wyeliminowania paliw w ciepłownictwie do 2050 r., przy jednoczesnym wzroście w UE udziałów ciepła z OZE do ok. 50% w 2050 r., zwłaszcza ze znaczącym udziałem energii słonecznej, biomasy, energii geotermalnej i energii elektrycznej w mieszkalnictwie oraz z wprowadzaniem magazynów ciepła i elementów inteligentnych sieci. Patrz: B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

⁹⁴ B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

⁹⁵ Wg raportu Forum Energii „Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie”, udział odnawialnych źródeł energii w ciepłownictwie może wzrosnąć do 40% w 2030 r., przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności energetycznej o ponad 20% i redukcji emisji CO₂ w ciepłownictwie o ponad 40%. Konieczne do tego jest jednak całkowite odejście od wykorzystania węgla na cele grzewcze i szeroko zakrojona termomodernizacja u odbiorców ciepła sieciowego. Patrz: B. Supernak, *Udział OZE w ciepłownictwie może sięgnąć 40% w 2030*, <https://inwestycje.pl/biznes/udzial-oze-w-cieplownictwie-moze-siegnac-40-w-2030/> (po-brano: 05.02.2024 r.).

Odnawialne źródła energii znajdują coraz powszechniejsze zastosowanie nie tylko w indywidualnej energetyce prosumenckiej, ale też w indywidualnym ciepłownictwie, choć też wciąż jeszcze często, zdecydowanie zbyt często, rozwiązania te postrzegane są jako trudno dostępne, czy wręcz niedostępne, bo zbyt drogie dla indywidualnych użytkowników instalacji grzewczych. Warto tym samym zadać pytanie, czy podstawowym problemem polskiego rynku OZE są zbyt wysokie koszty, brak możliwości technologicznych, czy raczej brak odpowiednio wykształconej świadomości społecznej?

Istnieje oczywiście bardzo wiele możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii do celów ciepłowniczych, w ogrzewaniu budynków mieszkalnych; można do tego wykorzystać bardzo wiele różnego typu instalacji opartych o OZE, jak kolektory słoneczne, małe elektrownie wiatrowe, ogrzewanie hybrydowe, pompy ciepła czy instalacje do spalania biomasy. Z całą też pewnością, z biegiem czasu, systemów hybrydowych, wykorzystujących wiatraki, kolektory słoneczne, pompy ciepła, powstawać będzie zapewne coraz więcej⁹⁶. W indywidualnych instalacjach grzewczych, obok już wspomnianych, w szczególności należałoby postawić na inwestycje w technologie elektroogrzewnictwa, biogazownie, moduły geotermalne oraz magazyny ciepła⁹⁷.

Ważnym czynnikiem ekonomicznym, stymulującym powstawanie nowych i jednocześnie nowoczesnych indywidualnych jednostek ciepłowniczych, wykorzystujących odnawialne źródła energii, są (i zapewne będą) dotacje rządowe oraz unijne, przyznawane za wykorzystanie (a więc i promowanie) technologii związanych z „zieloną” energią, a więc propagowanie rozwiązań proekologicznych⁹⁸.

⁹⁶ Dla „zwykłego” użytkownika niesie to także istotne, całkiem wymierne, korzyści ekonomiczne. Instalacje OZE to wprawdzie duże, ale jednorazowe, inwestycje, generujące oszczędności w okresie wieloletnim. Ogromnym plusem rozwoju rozproszonych systemów ciepłowniczych, opartych na „zielonych” technologiach, może być też pewne odciążenie sieci ciepłowniczych (jeśli akurat te byłyby przeciążone). Zastosowanie dużej liczby małych, rozproszonych instalacji, może jednak pozwolić na zabezpieczenie przed (potencjalnie możliwym) wystąpieniem deficytu energetycznego. Patrz: W. Sikorski, *Nowoczesne ciepłownictwo – tylko z OZE*, <https://www.kierunekenergetyka.pl/artukul,5042,nowoczesne-cieplownictwo-8211-tylko-z-oze.html> (pobrano: 07.02.2024 r.).

⁹⁷ *Odnawialne źródła energii...*, op. cit.

⁹⁸ W. Sikorski, *Nowoczesne ciepłownictwo...*, op. cit.

Oczywiście warto mieć na uwadze, że nie wszystkimi sposobami można, bez żadnych przeszkód, zasilić każdy konkretny obiekt (budynek) w energię ciepłą, równie skutecznie, jak wykorzystując sieć ciepłowniczą, zatem tam, gdzie to możliwe, warto korzystać z niewątpliwych zalet ciepła systemowego, acz wspieranego – na wielu obszarach wiejskich i miejskich – indywidualną energetyką ciepłą.

Możliwości wielkoskalowego wykorzystania OZE w scentralizowanych systemach ciepłowniczych, choć przez wiele lat zaniedbywane, zdają się stawać jednym z priorytetów UE, przy nasilonych działaniach na rzecz zwalczania emisji zanieczyszczeń i przeciwdziałaniu zmianom klimatu, a zdecydowana większość polskich przedsiębiorstw ciepłowniczych posiada dobre warunki i możliwości wykorzystania różnych OZE w ciepłownictwie⁹⁹.

W polskim ciepłownictwie systemowym w szczególności należałoby postawić na inwestycje w kolektory słoneczne, generatory wiatrowe poszerzone o technologie elektroogrzewnictwa, pompy ciepła i kotły na pelet, uzupełniając je o biogazownie, moduły geotermalne oraz magazyny ciepła¹⁰⁰.

Już dziś powstają wielkoskalowe instalacje solarne, wykorzystujące kolektory słoneczne¹⁰¹, acz z pewnością należałoby rozważyć znacznie jeszcze szersze, niż dotąd, wdrażanie tej technologii generacji, na co pozwalałoby choćby dostęp do niezagospodarowanych obszarów miast, w tym także nieraz rozległych terenów należących do ciepłowni¹⁰², ale też powierzchni dachów u samych odbiorców ciepła. Inwestowanie w nowoczesne systemy fotowoltaiczne byłoby pożądane zarówno na pokrycie własnych potrzeb w zakresie energii elektrycznej, jak i wykorzystania ewentualnych nadwyżek energii na cele ogrzewania lub chłodzenia¹⁰³.

Za w pełni możliwe, a nawet konieczne, należałoby uznać również wykorzystanie niebilansowanej, a coraz tańszej, energii z elektrowni

⁹⁹ *OZE i magazyny ciepła w polskim ciepłownictwie – nowy raport IEO*, <https://ieo.pl/pl/oze-w-cieplownictwie>, (pobrano: 11.02.2024 r.)

¹⁰⁰ B. Supernak, *Udział OZE...*, op. cit.

¹⁰¹ A. Michalik, *50% OZE w ciepłownictwie do 2030 roku? Szanse i wyzwania*, <https://swiatoze.pl/50-oze-w-cieplownictwie-do-2030-roku-szansy-i-wyzwania/>, (pobrano: 12.02.2024 r.)

¹⁰² B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

¹⁰³ *OZE i magazyny...*, op. cit.

wiatrowych¹⁰⁴. Przyszłością byłaby zwłaszcza technologia „power to heat”, umożliwiająca wzrost wykorzystania czasowej nadwyżki energii elektrycznej do produkcji ciepła, gdyż dziś wiatraki służą w zasadzie wyłącznie do produkcji prądu, choć – jeśli wytwarzałyby znaczne nadwyżki energii (a jest to możliwe), wówczas mogłaby ona być wykorzystywana do ogrzewania domów i wody¹⁰⁵, a jej nadwyżki – magazynowane, także w postaci ciepła¹⁰⁶.

W polskim ciepłownictwie spory udział ma wprawdzie spalanie biomasy, ale przede wszystkim w gospodarstwach domowych (głównie – co oczywiste – na wsi), w mniejszym stopniu w ciepłownictwie systemowym, co służyłoby przecież redukcji emisji CO₂ (choć już niekoniecznie innych zanieczyszczeń)¹⁰⁷, ale i tu sytuacja się zmienia – biomasa staje się bowiem głównym odnawialnym źródłem energii w sieciowych przedsiębiorstwach ciepłowniczych¹⁰⁸.

Biomasa ma z pewnością duży potencjał, choć – w związku ze sporym zainteresowaniem tym surowcem – nie tylko ciepłownictwa, ale też elektroenergetyki i przemysłu, jej nadmierne wykorzystanie może powodować zbytni wzrost cen. Ponadto kolejne dyrektywy **RED**, zwłaszcza **RED II**, od 2020 r. ograniczają możliwości wykorzystywania paliw z biomasy (zaliczanych do OZE, czyli nieobciążonych kosztami uprawnień do emisji CO₂) do wykorzystania w ciepłownictwie (tzw. kryteria równoważności środowiskowej). Biomasa zatem, jako źródło energii bardzo stabilne, może stanowić dobre uzupełnienie dotychczasowych mikсів ciepłowniczych, ale – sama w sobie – nie powinna być podstawą przechodzenia z węgla na OZE¹⁰⁹.

Należy również pamiętać o biogazie, który już w najbliższych latach może być na wielką skalę wykorzystywany w sektorze ciepłowniczym¹¹⁰.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

¹⁰⁶ A. Michalik, *50% OZE...*, op. cit.

¹⁰⁷ B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

¹⁰⁸ Dotychczas przedsiębiorstwa ciepłownicze stosowały głównie biomasę, jako podstawowe źródło zaliczane do OZE. Patrz: *OZE i magazyny...*, op. cit.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

Problematyczne jest wykorzystanie w polskich systemach grzewczych geotermii, o której wiele się wprawdzie mówi, ale nie ma u nas zbyt wielu dobrych źródeł geotermalnych, choć w niektórych lokalizacjach z pewnością może ona zdać egzamin¹¹¹. Część zatem (coraz większa) krajowych przedsiębiorstw ciepłowniczych może rozważać, szersze niż dotąd, wykorzystanie energii geotermalnej (zarówno głębokiej, jak i płytkiej), która również (ale tylko w niektórych regionach) może stanowić stabilne, choć wciąż dość kosztowne¹¹², uzupełnienie metod pozyskiwania energii w systemach ciepłowniczych¹¹³.

Inną możliwością pozyskiwania energii cieplnej są Instalacje Termicznego Przetwarzania Odpadów Komunalnych¹¹⁴, pozwalające na ograniczenie szkodliwych emisji¹¹⁵, choć każdorazowo inwestycja taka powinna być poprzedzana kompleksowymi analizami, bo połączenie gospodarki odpadami z ich wykorzystaniem w ciepłownictwie wymaga odpowiednich rozwiązań planistycznych oraz techniczno-organizacyjnych¹¹⁶.

W Polsce rocznie wytwarza się nawet ok. 12 mln ton odpadów komunalnych, z czego ponad 10 mln przetwarzanych jest w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania – przez co powstaje w nich niemal 3,5 mln ton paliwa alternatywnego (RDF). Około miliona ton RDF spalane jest w cementowniach, ale to oznacza, że pozostaje

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Istnieje, potencjalnie bardzo wiele różnych, możliwych do wykorzystania, źródeł energii geotermalnej, ale Polska, niestety, nie jest w niej zasobna, a często też nie posiadamy jeszcze odpowiednich technologii do wykorzystania tych źródeł, które są poznane i możliwe do eksploatacji. Patrz: W. Sikorski, *Nowoczesne ciepłownictwo...*, op. cit.

¹¹³ *OZE i magazyny...*, op. cit.

¹¹⁴ M. Wojtkiewicz, *Przyszły miks...*, op. cit.

¹¹⁵ Emisja zanieczyszczeń ze spalania odpadów jest znacznie niższa niż ze spalania węgla, bo nie powstają uboczne produkty spalania paliw węglowych, jak metale ciężkie, związki kwasowe lub dioksyny i furany, które są wychwytywane przez system oczyszczania gazów spalinowych. Patrz: *Energetyka i ciepłownictwo...*, op. cit.

¹¹⁶ *Rozwój ciepłownictwa warunkiem poprawy jakości powietrza w Polsce – debata w NFOŚiGW*, <http://nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/aktualnosc/art,1403,rozwoj-cieplownictwa-warunkiem-poprawy-jakosci-powietrza-w-polsce-debata-w-nfosigw.html> (pobrano: 11.02.2024 r.).

jeszcze ok. 2,5 mln ton nadwyżki rocznie, mającej doskonałe właściwości paliwowe, po uprzednim przetworzeniu termicznym¹¹⁷.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem, nie tylko w elektroenergetyce, lecz i w ciepłownictwie, wydaje się wykorzystanie wodoru, ale z pewnością tylko tzw. zielonego, a więc produkowanego przy udziale odnawialnych źródeł energii. Wodór można traktować m.in. jako (bezemisyjną) domieszkę do gazu ziemnego, przez co nie trzeba budować nowych bloków wytwórczych¹¹⁸.

Trudno dziś określić, w jakiej perspektywie mógłby on stać się powszechnym paliwem w ciepłownictwie, ale wydaje się, że jest to perspektywa dekady, a może i kilkunastu lat¹¹⁹.

Wprowadzenie na większą skalę OZE do ciepłownictwa mogłoby się odbywać pod warunkiem uruchomienia (co najmniej sezonowych) magazynów ciepła, które pozwoliłyby na sezonowe wyrównywanie podaży ciepła i zapotrzebowania na ciepło, w okresie letnim i zimowym. Dzięki tym magazynom, zwłaszcza tzw. ciepło odpadowe, pochodzące z kolektorów słonecznych i wiatraków, byłoby w pełni wykorzystane¹²⁰.

Dzięki magazynom energii cieplnej można zwiększyć stopień wykorzystania kogeneracji (zwłaszcza latem) – przede wszystkim poprzez wzrost zdolności do jej akumulowania. Dziś w Polsce, w elektrociepłowniach i ciepłowniach, których zainstalowana moc wynosi ponad 55 GW, zainstalowano zaledwie kilkanaście akumulatorów, których moc cieplna nie przekroczyła 1 GWt, co oznacza utraconą szansę naszej gospodarki, bowiem każdy 1 GW ciepła oznacza ok. 0.5 GW dodatkowej mocy elektrycznej, kierowanej do KSE, przede wszystkim w godzinach szczytowego zapotrzebowania. Zwiększony potencjał akumulatorów przełożyłoby się na wzrost mocy szczytowej, nawet o ko-

¹¹⁷ Aby te odpady wykorzystać energetycznie, koniecznym wydaje się być dalszy przyspieszony rozwój ciepłownictwa systemowego, zwłaszcza tego opartego na paliwach alternatywnych – dawałoby to ogromne szanse na zmniejszanie smogu w miastach. Patrz: *Energetyka i ciepłownictwo...*, op. cit.

¹¹⁸ B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ E. Grochowska, *Ciepło z odnawialnych źródeł energii. NFOŚiGW uruchomił program pilotażowy*, <http://www.planergia.pl/post/cieplo-z-odnawialnych-zrodel-energii-nfosigw-uruchomil-program-pilotazowy> (pobrano: 05.02.2024 r.).

lejne 0,6-0,8 GWe. Wykorzystanie tego zasobu byłoby zapewne mniej kosztowne od budowy nowych jednostek szczytowych, niezbędnych naszemu systemowi elektroenergetycznemu do bilansowania KSE¹²¹.

Wciąż niewykorzystany pozostaje też, olbrzymi przecież, potencjał ciepłownictwa w zakresie sezonowego magazynowania i dobowego bilansowania energii elektrycznej wytwarzanej z OZE¹²² i w przyszłości, wraz z wdrażaniem OZE, koniecznością będzie więc przede wszystkim budowa magazynów energii¹²³.

Docelowo systemy ciepłownicze będą musiały bardzo efektywnie wspierać krajowy system elektroenergetyczny, czy to poprzez wykorzystanie technologii multigeneracyjnych, czy też poprzez gromadzenie (w niemal najtańszy dostępny sposób) nadwyżek energii elektrycznej – w postaci ciepła¹²⁴. Są to technologie wciąż innowacyjne, a jednocześnie coraz tańsze, których efektywność szybko rośnie, wraz z rozwojem technologii magazynowania ciepła, zarówno w cyklach kilkudniowych, jak i sezonowych (a należy wziąć pod uwagę i to, że magazyny ciepła mają dziś olbrzymią przewagę techniczno-ekonomiczną nad magazynami energii elektrycznej, które mogą magazynować energię jedynie w krótkich cyklach, zwykle godzinowych, a przy tym są wielokrotnie droższe od magazynów ciepła)¹²⁵.

Być może podstawowym elementem systemu już niebawem staną się więc „multi-funkcjonalne” magazyny energii, które będzie można ładować z różnych źródeł energii – zarówno konwencjonalnych, jak i odnawialnych, a które – być może – będą w stanie zasilać sieć ciepłowniczą, czy nawet energetyczną¹²⁶.

Dekarbonizacja gospodarki, a zwłaszcza procesów wytwarzania energii (również ciepłej), bez wątpienia wymaga przyspieszenia, co w praktyce oznacza zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii, bo – w dłuższej perspektywie – gwarantują one niezależność

¹²¹ A. Rubczyński, *Ukryty potencjał ciepłownictwa*, <https://www.forum-energii.eu/pl/blog/ukryty-potencjal-cieplownictwa> (pobrano: 12.02.2024 r.).

¹²² B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

¹²³ B. Oksińska, *Jacek Szymczak...*, op. cit.

¹²⁴ W. Bujalski, *Czy systemy ciepłownicze...*, op. cit., s. 60.

¹²⁵ *OZE i magazyny...*, op. cit.

¹²⁶ *Ciepłownictwo przyszłości*, op. cit.

energetyczną¹²⁷, także w energii wytwarzanej na potrzeby ogrzewania budynków: użytkowych i mieszkalnych, a co – oprócz ewidentnych korzyści klimatycznych i ekologicznych (czyste powietrze oraz redukcja emisji CO₂) – pozwoli zmniejszyć koszty generacji energii, ponoszone przez użytkowników budynków¹²⁸. Dziś już staje się widocznym, iż wobec szybko rosnących cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla, koszty wytwarzania ciepła w technologiach węglowych rosną i przestają być konkurencyjne w stosunku do innych, nowocześniejszych technologii, a urządzenia wytwórcze w ciepłownictwie systemowym wymagają dużych nakładów inwestycyjnych, co jest postrzegane jako najlepsza pora na radykalną zmianę technologii wytwarzania ciepła¹²⁹.

Konieczność stopniowego odchodzenia od – niezbyt ekologicznych – paliw kopalnych, nie tylko w energetyce, ale i w ciepłownictwie, zachęca do poszukiwania innych, bardziej „zielonych” rozwiązań, którymi mogą być przede wszystkim odnawialne źródła energii¹³⁰. Właśnie w ciepłownictwie systemowym tkwią obecnie ogromne możliwości po temu, by – dzięki wykorzystaniu OZE – osiągnąć jednoczesną realizację wielu celów i zobowiązań naszego kraju, związanych z ochroną klimatu oraz z ochroną powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniami. Tu Polska może, stosunkowo najszybciej i najbardziej znacząco, zwiększyć udziały OZE i dzięki temu zatrzymać zbyt mały udział OZE w łącznym krajowym zużyciu energii, a więc podjąć skuteczny wysiłek na rzecz realizacji przyjętych zobowiązań międzynarodowych w zakresie OZE¹³¹.

Z pewnością znaczenie wszystkich rodzajów OZE, ale zwłaszcza tych niskoemisyjnych, czy wręcz niemal bezemisyjnych, dotychczas

¹²⁷ PORT PC: wymóg minimalnego poziomu OZE szybko zazieleni nasze ciepłownictwo, <https://globenergia.pl/port-pc-wymog-minimalnego-poziomu-oze-szybko-zazieleni-nasze-cieplownictwo/>, (pobrano: 05.02.2024 r.).

¹²⁸ P. Tokarczyk, P. Pietrzak, A. Więcka, G. Wiśniewski, J. Zarzeczna, *Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/oze-w-cieplownictwie> (pobrano: 05.02.2024 r.).

¹²⁹ J. Lewandowski, *Zielone ciepło*, op. cit., s. 26.

¹³⁰ A. Michalik, *50% OZE...*, op. cit.

¹³¹ B. Pejas, G. Wiśniewski, A. Więcka, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

najbardziej niedocenianych w ciepłownictwie, powinno być znacznie większe¹³².

W polskich warunkach zapewne błędem byłoby stawianie na jeden rodzaj OZE i na jedną tylko technologię, w szczególności z uwagi na rosnące wciąż możliwości wprowadzania do ciepłownictwa nowych, dotychczas niestosowanych, technologii OZE, otwierających potencjał ciepłownictwa na w zasadzie wszystkie odnawialne zasoby i rodzaje OZE oraz na większą integrację ciepłownictwa (zwłaszcza dzięki magazynom ciepła) z rynkiem energii elektrycznej¹³³.

Oczywiście możliwe, a nawet konieczne, jest dalsze wykorzystanie węgla, choćby poprzez dostosowywanie kotłów węglowych do coraz ostrzejszych standardów emisyjności (przy ponoszeniu rosnących kosztów, związanych z emisjami CO₂), jednak dalsze trwanie ciepłownictwa przy wyłącznie „węglowej” strukturze wytwarzania energii ciepłej i dalszej modernizacji kotłów węglowych, pod kątem ich bieżącego dostosowywania do standardów emisji (także innych, niż CO₂), czy ponoszenie nakładów na kogenerację opartą przede wszystkim na węglu, grozi narastaniem kosztów i dalszą utratą konkurencyjności¹³⁴.

Niezbędny jest zatem wybór wariantu rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych, określenie struktury miksu paliw węglowych (zmniejszenie udziału węgla w wytwarzaniu ciepła) i OZE, we współpracy z sezonowym magazynem ciepła¹³⁵.

Inwestycje w OZE pozwolą przedsiębiorstwom ciepłowniczym na uzyskanie statusu „efektywnego systemu ciepłowniczego”, co otwiera możliwości dostępu do środków finansowych (dotacji i preferencyjnych pożyczek), a to z kolei umożliwi wypełnienie kolejnych zobowiązań w zakresie ochrony środowiska, jednocześnie zabezpieczając nie tylko pewność dostaw ciepła dla odbiorców, ale też znacząco ograniczając emisję, nie tylko CO₂, ale też szkodliwych związków siarki, rtęci, tlenków azotu i pyłów oraz zabójczych benzo(a)pirenów¹³⁶.

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ *OZE i magazyny...*, op. cit.

¹³⁵ PORT PC: *wymóg...*, op. cit.

¹³⁶ *OZE i magazyny...*, op. cit.

Kwestia zmiany miksu energetycznego jest oczywiście poważnym wyzwaniem ekonomicznym, ale jednocześnie i szansą na duży „skok technologiczny”, do nowej generacji systemów ciepłowniczych, opartych na integracji różnych rodzajów OZE.

Rozwojowi OZE w ciepłownictwie powinna oczywiście towarzyszyć ambitna polityka przemysłowa rozbudowy krajowego potencjału sektora produkcji i instalacji urządzeń oraz tworzenia w tym sektorze jak największej liczby nowych miejsc pracy¹³⁷. „Czyste” ciepło może zatem stać się „kołem zamachowym” polskiej gospodarki, która po dość głębokim kryzysie, wywołanym koronawirusem, będzie potrzebowała nowych impulsów rozwojowych¹³⁸.

Docelowo systemy ciepłownicze, oparte o wykorzystanie źródeł odnawialnych, mogłyby bardzo efektywnie wspierać system elektroenergetyczny kraju, czy to poprzez wykorzystanie technologii kogeneracyjnych, czy też poprzez gromadzenie (w niemal najtańszy dostępny sposób) nadwyżek energii elektrycznej – w postaci ciepła¹³⁹. W przyszłości (choć to przyszłość dość jeszcze odległa) konieczne i możliwe będzie z pewnością także przetwarzanie nadwyżek energii ze źródeł odnawialnych (a więc „pogodozależnych”) na syntetyczne paliwa¹⁴⁰.

Podsumowanie

Sektor ciepłownictwa, oprócz zapewnienia gospodarstwom domowym komfortu cieplnego w akceptowalnej cenie, powinien (i z całą pewnością może) przynieść gospodarce i społeczeństwu szereg dodatkowych korzyści: przede wszystkim poprawę jakości środowiska i ograniczenie zagrożeń zdrowotnych społeczeństwa, a także ograniczenie (rosnącej wciąż) zależności Polski od importu paliw kopalnych, do czego win-

¹³⁷ P. Tokarczyk, P. Pietrzak, A. Więcka, G. Wiśniewski, J. Zarzeczna, *Odnawialne źródła...*, op. cit.

¹³⁸ B. Supernak, *Udział OZE...*, op. cit.

¹³⁹ W. Bujalski, *Czy systemy ciepłownicze...*, op. cit., s. 60.

¹⁴⁰ Przetwarzanie tych paliw na energię elektryczną także powinno odbywać się w układach kogeneracyjnych, zasilających systemy ciepłownicze. Patrz: ibidem, s. 61.

ny zachęcać bardzo ambitne cele, zawarte w Europejskim Zielonym Ładzie, a zobowiązujące państwa Unii Europejskiej do osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050, wymuszające podejmowanie działań prowadzących do stopniowego odchodzenia od paliw kopalnych, na rzecz odnawialnych źródeł energii.

Transformacja energetyczna naszego ciepłownictwa musi w przyszłości oprzeć się na systemie wielopaliwowym, bo – posiadając już rozbudowane sieci ciepłownicze oraz znaczący wciąż jeszcze potencjał przemysłowy – polskie miasta mają stosunkowo korzystne warunki do realizacji własnej transformacji energetycznej. W tym wypadku fakt, iż lokalne systemy ciepłownicze bardzo się od siebie różnią, może stanowić ich siłę, pozwalając wykorzystać paliwa dostępne lokalnie.

Barierą, ale i wyzwaniem, dla procesów modernizacji może być nie-najlepszy już często stan infrastruktury ciepłowniczej, a równocześnie wymóg realizacji (bardzo ambitnych) celów w zakresie redukcji emisji CO₂, przy równoczesnej konieczności poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów ciepła – to czynniki, które winny być traktowane jako (i powinny się nią stać) siła napędowa transformacji polskiego ciepłownictwa.

Polska, odchodząc od węgla, nie tylko powinna, ale wręcz musi, wykonać krok w stronę szerszego wykorzystania źródeł odnawialnych, bo – w dłuższej perspektywie – gwarantują one niezależność energetyczną, a przy tym coraz niższe koszty, zaś dodatkowo czyste powietrze oraz redukcję emisji CO₂.

W ciepłownictwie systemowym tkwią obecnie ogromne możliwości po temu, by – dzięki wykorzystaniu OZE – osiągać jednoczesną realizację wielu celów i zobowiązań naszego kraju, związanych z ochroną klimatu oraz z ochroną powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniami. Tu Polska może stosunkowo najszybciej i najbardziej znacząco zwiększyć udziały OZE, a więc podjąć skuteczny wysiłek na rzecz realizacji przyjętych zobowiązań międzynarodowych.

Polskie przedsiębiorstwa ciepłownicze zdecydowanie zbyt rzadko sięgają jednak wciąż do rozwiązań pozwalających w sposób trwały obniżyć zależność od paliw kopalnych (w tym także od wahań ich kosztów) i wyeliminować zależność od rosnących kosztów środowiskowych. Pomimo działań podejmowanych i wspieranych przez państwo,

poprzez różne instrumenty finansowe, tempo transformacji polskiego ciepłownictwa jest zdecydowanie zbyt wolne, a opóźnienia w modernizacji mogą ograniczyć możliwości skorzystania z funduszy przeznaczonych na innowacje w ciepłownictwie i tym samym zaprzepaścić szansę na wykorzystanie ogromnych zasobów ciepłownictwa systemowego do transformacji całej polskiej energetyki, w tym z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, które są wyraźnie preferowane w UE.

Dotychczas nie wypracowano spójnego i efektywnego systemu wsparcia ciepłownictwa, jego transformacji, wiodącej poprzez dekarbonizację i wdrożenie OZE, a także zastosowanie nowych rozwiązań poligeneracyjnych. By wdrażać jakiegokolwiek plany, nie tylko długo-, ale i średnioterminowe, ważne jest najpierw zapewnienie spójnych systemów planowania energetycznego, na poziomie gmin i regionów, bo ma to kluczowe znaczenie dla prowadzenia racjonalnej gospodarki energetycznej, a jednocześnie dla ograniczenia emisji towarzyszącej wytwarzaniu ciepła, pozwalając w efekcie na wypracowanie spójnej w skali kraju, a jednocześnie uwzględniającej lokalną specyfikę, strategii, obejmującej cały sektor ciepłowniczy.

Niezbędne do tego wydaje się jednak uprzednie określenie celów dla ciepłownictwa, w trzech perspektywach czasowych, tj.: bieżącej, celem utrzymania bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotów i dostaw energii, średniookresowej, do 2030 r. oraz długookresowej, do 2050 r., co wynikałoby z polityki unijnej, nastawionej na dekarbonizację wytwarzania ciepła na rzecz zasobów mieszkaniowych. Taki strategiczny dokument powinien odnosić się m.in. do efektywnej współpracy z odbiorcami ciepła, ciągłego planowania energetycznego, realizowanego przez samorządy lokalne (gminy), poprawy efektywności energetycznej budynków, a w przyszłości także rozwoju kogeneracji i wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii.

Bibliografia

- 88% sieci ciepłowniczych w Polsce jest nieefektywnych. Problem eksploduje w 2022 r., <https://globenergia.pl/88-sieci-cieplowniczych-w-polsce-jest-nieefektywnych-problem-eksploduje-w-2022/> (pobrano:05.02.2024 r.).
- Bernat J., Pieńkowska M., Wyzwania dla energetyki 2024, <https://crido.pl/blog-law/wyzwania-dla-energetyki-2024/> (pobrano: 12.02.2024 r.).
- Boroń M., Forum Energii: można znacznie ograniczyć węgiel w ciepłownictwie i zastąpić go m.in. pompami ciepła, <https://forsal.pl/artykuly/1476389,forum-energii-mozna-znacznie-ograniczyc-wegiel-w-cieplownictwie-i-zastapic-gomin-pompami-ciepla.html> (pobrano: 07.01.2024 r.).
- Bujalski W., Czy systemy ciepłownicze będą istniały w przyszłości?, „Nowa Energia”, 2022, nr 3 (84).
- Bujalski W., Przyszłość systemów ciepłowniczych, „Nowa Energia”, 2020, nr 4 (74). Ciepłownictwo – tutaj też konieczna jest transformacja, <https://globenergia.pl/cieplownictwo-tutaj-tez-konieczna-jest-transformacja/> (pobrano: 05.02.2024 r.).
- Ciepłownictwo przyszłości, <https://www.cieplosystemowe.pl/inwestycja/magazyn-ciepla-systemowego/mcs-rynek/cieplownictwo-przyszosci/> (pobrano: 12.02.2024 r.).
- Energetyka i ciepłownictwo w samorządach skutecznym narzędziem poprawy jakości powietrza, <https://odpady.net.pl/2019/04/25/energetyka-i-cieplownictwo-w-samorzadach-skutecznym-narzedziem-poprawy-jakosci-powietrza/> (pobrano: 05.02.2024 r.).
- Grochowska E., Ciepło z odnawialnych źródeł energii. NFOŚiGW uruchomił program pilotażowy, <http://www.planergia.pl/post/cieplo-z-odnawialnych-zrodel-energii-nfosigw-uruchomil-program-pilotazowy> (pobrano: 05.02.2024 r.).
- Januszek M., Rząd przyjął projekt ustawy o kogeneracji. Ciepło sieciowe w każdym domu?, <https://inzynieria.com/energetyka/smog/wiadomosci/54278,rzad-przyjal-projekt-ustawy-o-kogeneracji-cieplo-sieciowe-w-kazdym-domu> (pobrano: 11.02.2024 r.).
- Lewandowski J., Zielone ciepło, „Nowa Energia”, 2021, nr 4 (80).
- Michalik A., 50% OZE w ciepłownictwie do 2030 roku? Szanse i wyzwania, <https://swiatoze.pl/50-oze-w-cieplownictwie-do-2030-roku-szanse-i-wyzwania/> (pobrano: 12.02.2024 r.).
- Naporski M., Petelski Ł., Zielone ciepłownictwo. Szansa na dekarbonizację polskiej gospodarki, „Nowa Energia”, 2022, nr 2 (83).
- Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie. Technologie, które zmienią rzeczywistość, <https://www.kierunekenergetyka.pl/artykul,75931,odnawialne>

- Supernak B., *Udział OZE w ciepłownictwie może sięgnąć 40% w 2030*, <https://inwestycje.pl/biznes/udzial-oze-w-cieplownictwie-moze-siegnac-40-w-2030/> (pobrano: 05.02.2024 r.).
- Szwagrún W., rozmowa z Beatą Piotrowską, *Oto jakie technologie pomogą przy zielonej transformacji polskiego ciepłownictwa*, <https://biznesalert.pl/piotrowska-oto-jakie-technologie-pomoga-przy-zielonej-transformacji-polskiego-cieplownictwa-rozmowa/> (pobrano: 12.02.2024 r.).
- Tokarczyk P., Pietrzak P., Więcka A., Wiśniewski G., Zarzeczna J., *Odnawialne źródła energii w ciepłownictwie*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/oze-w-cieplownictwie> (pobrano: 05.02.2024 r.).
- Wielgosiński G., *Rola przedsiębiorstw ciepłowniczych w walce ze smogiem*, „Nowa Energia”, 2019, nr 3 (68).
- Wojtkiewicz M., *Przyszły miks ciepłowniczy jest w rękach ciepłowników i samorządów*, wywiad z Adamem Palaczem, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Przyszly-miks-cieplowniczy-w-rekach-cieplownikow-samorzadow-3988.html> (pobrano: 12.02.2024 r.).
- Zmiany po 1989 roku*, http://www.energetyka-polska.pl/default_033.html (pobrano: 11.02.2024 r.).

Dokumenty programowe

- Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG.
- Energetyka ciepła w liczbach 2022, opr. Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa 2023.
- Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (pobrano: 07.02.2024 r.).

Biogramy

Robert Krzemień – doktor nauk humanistycznych, absolwent Uniwersytetu Wrocławskiego i Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu), doktorat ukończył na Uniwersytecie Zielonogórskim. Aktualnie adiunkt w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej

w Łodzi, wykładowca w Uczelni Jana Wyżykowskiego oraz Wyższej Szkole Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego APEIRON. Aktywny członek Karpackiego Towarzystwa Naukowego i Oświatowego. Zainteresowania badawcze i dydaktyczne skupiają się wokół kwestii polityki społecznej i gospodarczej oraz bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego, z uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego.

Ewa Gabara – doktor nauk społecznych, absolwentka Uniwersytetu Wrocławskiego (Prawo i Stosunki Międzynarodowe), tam również obroniła doktorat poświęcony kwestiom prawnych regulacji bezpieczeństwa międzynarodowego. Obecnie pracuje na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego APEIRON w Krakowie, specjalistka w zakresie regulacji prawnych w bezpieczeństwie, zaangażowana w lokalną politykę i działalność społeczną.

Samarjeet Borah

Sikkim Manipal University, India

ORCID ID: 0000-0001-9304-3525

E-Governance Models for Local Municipal Administration

Abstract – With the advancement of technology, people are trying to move/upgrade towards e-Governance from traditional governance system. There are several issues with a traditional governance system, such as inconsistent service delivery, bureaucracy, lack of transparency, lack of information, tedious and time-consuming processes, poor data management, limited citizen engagement etc. Therefore, people are leveraging information technology to create an efficient governance system. This paper discusses the fundamentals of e-Governance systems along with various models and implementation of the same for managing local municipal administration. This also includes services provided by an e-Governance system with its benefits as well as implementation-related issues. Finally, a layered technology-based model has been presented which is the core of any e-Governance model.

Keywords: e-Governance, Technology, Service Delivery, Transparency, Citizen, Municipality, Administration

Modele e-administracji dla miejskiej administracji lokalnej

Abstrakt. Wraz z postępem technologii trwa proces doskonalenia rozwiązań e-administracji, która zastępuje narzędzia tradycyjnego systemu zarządzania. Tradycyjny system zarządzania wiąże się z kilkoma problemami, takimi jak: niespójne świadczenie usług, biurokracja, brak przejrzystości, brak informacji, żmudne i czasochłonne procesy, złe zarządzanie danymi, ograniczone zaangażowanie obywateli itp. Dlatego też ludzie wykorzy-

stują technologię informacyjną i doskonałą system zarządzania. W artykule omówiono podstawy systemów e-administracji, różnego rodzaju modele i ich wdrażanie do zarządzania administracją lokalną. Dotyczy to także usług świadczonych przez system e-administracji, jego zalet oraz kwestii związanych z jego wdrożeniem. Na koniec zaprezentowano model warstwowy oparty na technologii, który stanowi rdzeń każdego modelu e-administracji.

Słowa kluczowe: e-administracja, technologia, świadczenie usług, przejrzystość, obywatel, gmina

1. Introduction

E-Governance refers to the use of computing devices and the Internet in providing government services. It is an amalgamation of information technology with a traditional governance system. This increases the efficiency of the government and enables the government system to reach more people. Instead of a person going to an office belonging to the government, the same task could be performed through websites or apps. Some of the uses might be to pay bills, apply for permits, or even access public records online. E-Governance eases and speeds up the process of the citizen-government interface [1].

Through the implementation of e-Governance, information becomes readily accessible on a continuous basis. Individuals can access services at their convenience, regardless of time and location, if they have internet connectivity. This functionality proves to be particularly advantageous for individuals residing far from administrative centers or those with demanding schedules. Furthermore, the reliance on physical documentation is diminished with the adoption of e-Governance, leading to time efficiency and error reduction [2].

The introduction of e-Governance will, therefore, lead to an increase in transparency and accountability. When government processes are on the internet, it will be much easier for citizens to know what is happening and how decisions are made in the process. This could assist in building trust between the government and the public. E-Governance may result in fiscal savings for the government and its

citizens by streamlining its function and cutting down physical interaction [3].

In this paper, an attempt has been made to give an overview of the e-Governance system along with services, benefits and issues. A discussion on various models of the same has been presented which is followed by a layered model. The rest of the paper is arranged as: section 2 presents a brief literature review followed by models of e-Governance in the third section. A layered architecture of e-Governance model can be found in section 4 which is followed by a case study of e-Governance is presented in the fifth section. Implementation related challenges and research directions are presented in the sixth section. Finally, the paper is concluded in section 7.

1.1. E-Governance Services

E-Governance provides various online-based services. One such standard service is the electronic payment of bills. People can get their utility bills, taxes, and even fines and make payments without going to a government office. This makes the process a lot quicker and easier. Another online service might be application for licenses and permits. For example, people can apply for a driving license, business permits, building permits, etc., using a website or a mobile app. This drastically reduces the number of visits to the government offices and eventually speeds up the process of approval. Public records can also be accessed through e-Governance via the Internet. A citizen can access vital records like birth certificates, marriage certificates, and property records. It becomes straightforward to locate and obtain official papers without long waiting times.

E-Governance also provides services like online voting and participating in government surveys. This allows citizens to get involved in decision-making from their own homes. When one gets involved, they feel motivated to participate further in the community and hence share their views. E-health is also one of the e-Governance services: hospital appointments can be made and medical records with health information can be sourced online. This way, management of the health needs is made timely. Even the educational services can be provided through

online services. The students can apply for scholarships, register for exams, and access other educational resources, which provides an easier way of studying. It also helps in maintaining one's record.

1.2. Benefits of e-Governance

E-Governance makes government services easy to access. People can use these services anytime and anywhere. This saves time and effort by reducing visits to government offices. It also reduces paperwork and makes the processes faster and more efficient. This assists both citizens and the government employees. E-Governance improves transparency by making information available online. People can see what the government is doing, which builds trust. Through the visibility of actions, government systems are becoming more accountable. This way corruption can be prevented. As the data is available online, e-Governance supports better decision-making, and the officials can make informed choices. It also encourages citizen participation, allowing them to give feedback online. Citizens can be a part of the decision-making process. In any e-Governance system, businesses can be registered and pay taxes online, making the business processes simpler and faster. Furthermore, government agencies can also work together in a better way. Information sharing and coordination can be improved tremendously. E-Governance also helps in emergencies by providing services available 24/7 for needy people.

1.3. Goals of e-Governance

From the service delivery to citizen engagement, there are several goals for any e-Governance system. A discussion on this topic is presented below and depicted on figure 1.

A. Better Service Delivery to the Citizens

Improving service delivery means making government services better. It helps people get what they need faster, e.g. citizens can pay bills online without visiting a government office. This saves time and effort. Another example is applying for documents online, where people can apply for a passport or a driving license through a website or a mo-

bile app. This process is quicker, more convenient and reduces long queues at government offices. E-Governance also provides information online – citizens can find out about government programs and services easily. They can also get updates and various announcements from the government’s website or app.

B. Steering in Transparency and Accountability

Transparency means openness and e-Governance brings it through open information sharing. People can see what the government is doing. This builds trust and makes the administration accountable and responsible. Government must explain its actions and if something goes wrong, they must answer for it. Corruption can be prevented through proper use of an e-Governance system. Once the information is online, people can check plans, budgets and projects. They can also see how money is spent. This way the officials are made accountable for their actions. People can also report difficulties easily. Transparency and accountability make any government better and improves the citizens’ trust in their leaders.

C. Empowering People through Information

Empowering people means giving them power which is gained through proper information. When people know things, they can make better choices. E-Governance helps by sharing information online, enabling people to learn about their rights. They can find out about government services. It also helps people solve problems in various domains like health, education, and jobs. People will know their whereabouts and understand what to do. They can also give feedback as well as express what they need from the government. Empowered people are more confident. They can participate in decisions and can hold the government accountable. Only proper information makes this possible.

D. Improve Interface with Business and Industry

Improving the interface means making it easier for businesses. E-Governance helps with this, where businesses can apply for permits online. This saves time and effort. They can pay taxes online, without the need to visit government offices. This makes things faster and saves costs. When businesses can get the information easily, they can check regulations and rules. E-Governance also helps start new businesses. Online registration process and other online services encourage

more businesses. It also helps in getting support. Businesses can apply for loans and grants online resulting in easier business growth. A better interface helps businesses work smoothly. It saves time and money. It supports business growth and development.

E. Improved Efficiency within Governments

Improved efficiency means doing things better and faster. E-Governance helps with this. It reduces paperwork, processes become quicker, and enables government workers to share information easily. This avoids duplication and saves time and resources. Online systems automate tasks, which reduces errors and makes work more accurate. Employees can focus on important tasks when routine work is done by computers. This improves productivity. Services are available 24/7, so citizens do not have to wait. This makes government services more reliable.



Figure 1. Goals of e-Governance

Source: Own elaboration.

2. A brief literature review

E-Governance models may vary globally, influenced by governance structures, cloud computing integration, and the transition to low-carbon energy systems. Governance models use centralized, decentralized, and hybrid approaches. It is also found that cloud computing

plays a crucial role in e-Governance by offering cost-effective, scalable, and secure services, enabling uninterrupted government-citizen interactions. Additionally, e-Governance is essential for good governance, emphasizing transparency, efficiency, and public engagement through ICT utilization [4, 5]. These diverse models and integrations highlight the multifaceted nature of e-Governance and its pivotal role in modern governance systems. Some works on the similar line from the literature are reviewed carefully and the same has been summarized in Table 1.

Table 1. Summary of Literature Review

Paper/Approach	Implication	Impacts
Singh [6]	<ul style="list-style-type: none"> • e-Governance models focus on citizen-centric administration. • Technology enables SMART public administration systems for efficient governance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Use of technology in public administration system. • Curbing corruption and time-consuming procedures.
Saran et al. [7]	<ul style="list-style-type: none"> • Cloud computing enables cost-effective, scalable, secure e-services for e-Governance. • E-Governance models benefit from uninterrupted services with cloud computing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cloud computing offers convenient and on-demand services. • Cloud computing enables cost-effective and secure e-services.
Ahmed et al. [8]	<ul style="list-style-type: none"> • G2C, GTB, G2G, and G2C service delivery models. • ICT tools assist in delivering services with openness and efficacy. 	<ul style="list-style-type: none"> • E-Governance improves service delivery mechanisms through technology. • Khidmat Centres play a crucial role in connecting government e-projects and national development.
Kumar et al. [9]	<ul style="list-style-type: none"> • E-Governance models focus on ICT for governance functions and results. • Models aim to enhance efficiency, transparency, and citizen participation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptualization of e-governance. • E-governance initiatives in India

Table 1 – cont.

Paper/Approach	Implication	Impacts
Singh [10]	<ul style="list-style-type: none"> • E-Governance models focus on citizen-centric administration using ICT tools. • E-governance in financial sector aims to curb corruption and bribery. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revolutionized daily lives through ICT. • Improved public administration and governance.
Singh [11]	<ul style="list-style-type: none"> • E-governance models focus on citizen-centric administration and public service delivery. • E-governance in financial sector aims to curb corruption and bribery. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficient delivery of public services. • Improved communication between citizens and administration.
Patnaik et al. [12]	<ul style="list-style-type: none"> • Simulation model for measuring quality in e-Governance projects. • Emphasis on software, process, data, and managerial quality sectors. 	<ul style="list-style-type: none"> • Simulation model for measuring e-Governance project quality accurately. • Emphasis on standards, interoperability, and user participation for service improvement.
Khanra et al. [13]	<ul style="list-style-type: none"> • Extends existing literature, valuable information for practitioners. • Key dimensions: online presence, interaction, integrated ecosystem, payments, e-Democracy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Extends existing literature on e-Governance maturity models. • Identifies key dimensions of mature e-Government systems.
Shukla [14]	<ul style="list-style-type: none"> • Understanding social issues crucial for effective e-Governance systems. • Incorporating social aspects into information model enhances governance effectiveness. 	<ul style="list-style-type: none"> • Outlines a model for local e-governance which is built on Activity Theory. • Provides mechanisms to translate social understanding into a technological blueprint.

3. Models of e-Governance

E-Governance models are frameworks that help governments in delivering services digitally. These models aim to make interactions between the government and its stakeholders more efficient. They use

technology to improve access to information and services. Processes are streamlined and as a result, bureaucracy is reduced. E-Governance models also focus on transparency and accountability. Through technology better communication is established between government departments and the public. These models enhance the quality-of-service delivery and good governance by leveraging digital tools. There are 5 different models, as shown on Figure 2.

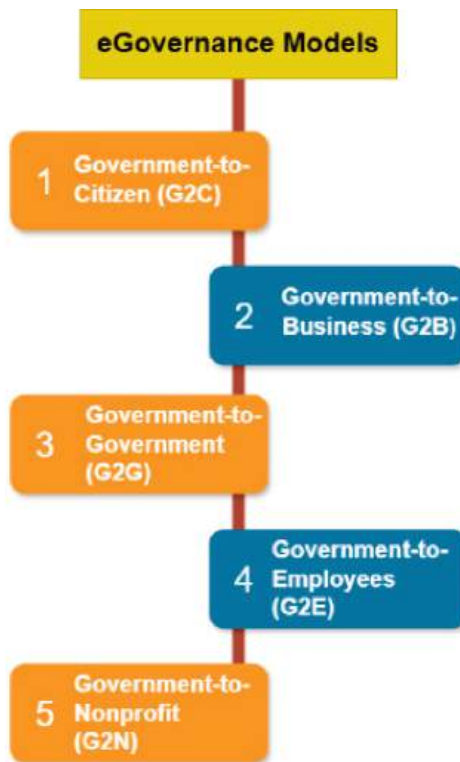


Figure 2. E-Governance Models

Source: Own elaboration.

3.1. Government-to-Citizen (G2C) Model

In the G2C model, citizens can avail themselves of the services at their convenience at any time of the day. It serves the people in a better way. Technology applied in the services given to the citizens pro-

vides help easily and quickly. Through online portals, one can receive various services, such as paying taxes online. There is no need to wait in line. Therefore, this process saves time. People can renew their driving licenses or apply for passports from home. Public records such as birth certificates, marriage certificates, and much more can be easily accessed online by the citizens. This makes getting the documents easy. G2C assists in health services, too. People can book appointments with the doctor or check their medical records. Education services are also part of G2C. Students can apply for scholarships online. They can check the results of exams. G2C invites citizen participation – people can give feedback to the government. They can report their complaints online, which makes them heard. Moreover, G2C government services are provided 24/7; people can access the system any time they wish, which is very helpful.

3.2. Government-to-Business (G2B) Model

G2B helps businesses through the use of technology by delivering services to firms. Some of these technologies help processes in a firm to run faster and more efficiently. Businesses can undertake their registration online. One does not have to appear in the offices, saving time and resources. Companies can file their taxes online and renew their licenses and permits. It cuts down on the paperwork they have to carry around. G2B enables businesses to access information – they can go online to find out more about the regulations and rules, which helps them comply with the law. Businesses can apply for loans and grants online. This helps them grow and makes receiving financial aid easier. G2B also provides public data that companies can use for research. It helps them make informed decisions. E-procurement is another service. Businesses can now bid for government contracts online. This makes the process transparent. G2B enhances communication between the government and the corporations. Companies can give their feedback online and report problems very quickly. There are also training programs that are available online. Businesses can learn new regulations. This assists them in staying relevant.

3.3. Government-to-Government (G2G) Model

G2G allows data sharing between agencies. For example, local and national offices can exchange information. This reduces duplication of efforts and helps agencies coordinate. They can plan and respond to emergencies together, leading to improved disaster management. G2G helps in policy making. Different departments can collaborate online, share ideas and resources, which leads to better policies. Communication is improved. Agencies can use secure channels to talk. This makes information flow faster and safer. G2G also helps with administrative tasks. For example, payroll systems can be unified. This makes managing government employees easier. Training and development programs can be shared. Agencies can access common resources. This helps in staff development. Data accuracy is improved and shared databases reduce errors. This makes information more reliable. G2G supports transparency through agencies tracking each other's actions. This makes government operations more open.

3.4. Government-to-Employees (G2E)

The G2E model helps the government serve its employees better. It uses technology to provide services to workers, which makes their tasks easier and more efficient. G2E also provides online payroll systems – employees can check their salaries and benefits, reducing paperwork and errors. Training programs are available online and employees can learn new skills. This helps them perform better at their jobs. G2E helps with internal communication, as workers can use secure channels to talk, improving information sharing. Employees can access their records online. They can check leave balances and work history. This makes managing personal information simple. G2E also supports remote work. Employees can access tools and resources from anywhere. This is very helpful, especially in emergencies. Health and wellness programs are part of G2E. Workers can access health services and support online. This improves their well-being. Employees can give feedback to the government through feedback systems, which helps to improve working conditions. G2E makes administrative tasks

easier. For example, employees can apply for leave online, saving time and effort.

3.5. Government-to-Nonprofit (G2N) Model

G2N models make the work of the nonprofit organizations easier and more effective. For example, nonprofits can apply for grants online, helping them get funding quickly, without the need for long paperwork. G2N provides access to public data, which can be used by nonprofits for research and to plan better projects. Collaboration is easier – nonprofits and government can work together online, share resources and ideas. This improves project outcomes. Nonprofits can register and renew their licenses online. Those processes are simple and fast. G2N also helps in training and development. Nonprofits can access online training programs, building their capacity and skills. Feedback systems are available. Through them, nonprofits can give feedback to the government. This helps improve services and policies.

Nonprofits can access resources easily. They can find information on regulations and compliance. This ensures they follow the laws. G2N supports transparency. Nonprofits can see how funds are used and it builds trust in government processes.

4. Layered architecture of e-Governance model

From the above discussions and technological point of view, a generalized layered model of e-Governance can be presented, as given in Figure 3. The layered model of e-Governance enhances efficiency and accessibility by structuring services and infrastructure. At its base, the Infrastructure Layer provides the required hardware and network support. The Application Layer hosts online portals and databases which are essential for delivering services. It is followed by the Service Delivery Layer, including G2C, G2B, G2G, G2E, and G2N. It ensures that citizens, businesses, government entities, employees, and nonprofit organizations receive tailored services. The Interaction Layer facilitates

communication and feedback. This layer also enhances engagement and responsiveness. Lastly, the Security Layer protects data and transactions through encryption and various cybersecurity measures. This generalized structured approach ensures seamless, secure, and effective e-Governance.

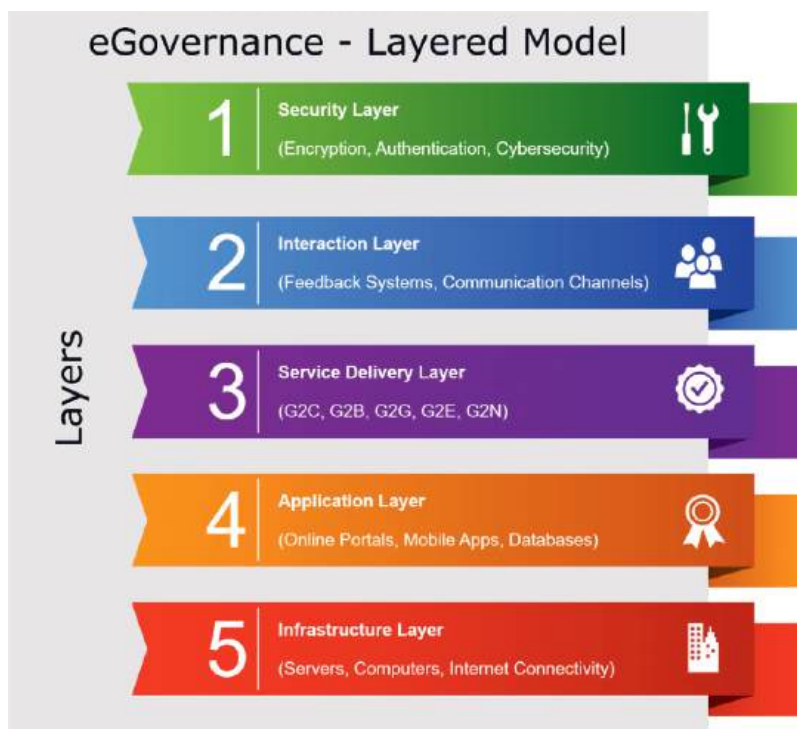


Figure 3. Layered Architecture of e-Governance Model

Source: Own elaboration.

As stated, the layered approach helps in organizing and implementing e-Governance effectively, ensuring that each layer supports the others to provide seamless and secure services. The functionalities of the five different layers are:

4.1. Infrastructure Layer

- Components: Servers, computers, internet connectivity.
- Role: provides the foundational hardware and network infrastructure.

4.2. Application Layer

- Components: Online portals, mobile apps, databases.
- Role: Hosts the software applications that deliver numerous services.

4.3. Service Delivery Layer

- Components:
 - G2C (Government-to-Citizen): Online tax filing, license renewals.
 - G2B (Government-to-Business): Business registration, e-procurement.
 - G2G (Government-to-Government): Data sharing between agencies.
 - G2E (Government-to-Employees): Online payroll, training modules.
 - G2N (Government-to-Nonprofit): Grant applications, collaboration platforms.
- Role: Focuses on delivering services to citizens, businesses, government entities, employees, and nonprofits.

4.4. Interaction Layer

- Components: Feedback systems, communication channels.
- Role: Enables interaction between the government and various stakeholders.

4.5. Security Layer

- Components: Encryption, authentication, cybersecurity protocols.
- Role: Ensures the protection of data and transactions.

5. A case study on an existing e-Governance model

In this section a case study in Indian context has been included for better understanding of the concept. Analysed is the e-Nagarpalika project from the Indian state of Madhya Pradesh. It is a pioneering e-Governance initiative. Launched in 2013, it aims at transforming the urban local bodies (ULBs). It helps citizens with seamless access to municipal services through a digital platform.

The objective of the model was to improve the delivery of municipal services to citizens. In addition, it was aiming at enhancing transparency and accountability in municipal operations. It was also thought that it will increase the participation of citizens in governance processes, which may in turn streamline municipal processes and reduce administrative burdens. The homepage of said portal is presented in Figure 4.

The required steps for implementation of the project include:

- A Digital Platform: Development of a comprehensive digital platform for municipal services with user friendly interfaces for information dissemination and gathering.
- Online Services: Establishment of various online services such as birth and death registration, property tax payment, application for water supply, grievance redressal etc.
- Integration: Development of an integrated digital platform for data consistency and efficiency.

Key features of the system are:

- A user-friendly citizen's portal where they can access various municipal services and information.
- Provision of a mobile app to enable citizens to access services on the go. This provides more convenient access to the services.
- Citizens can receive real-time updates on their various service requests and applications.
- Providing an efficient system for lodging and tracking grievances of the stakeholders.

Impacts of such services are manifold. Some of these are:

- Significant improvement in the speed and quality of service delivery to citizens.
- Enhanced transparency in municipal operations by reducing the opportunities for corruption.
- Bigger engagement of citizens in municipal governance system through the online feedback and participation processes.
- Streamlined practices leading to faster resolution of citizen issues and lowered administrative overhead.



Figure 4. MP e-Nagar Palika Portal

Source: <https://www.mpnagarpalika.gov.in/irj/portal/anonymous> [Accessed: 14.05.2024].

6. Implementation related challenges & research directions

Though the use of information technology in local municipal governance is quite promising, there are several challenges in its implementation. This is to be remembered that not all citizens have equal access to digital technologies. Differences in internet connectivity, digital literacy, and access to devices can hamper the inclusive implementation of e-Governance. One more issue is infrastructure, where developing and maintaining the necessary technological infrastructure can be a significant challenge, especially in remote or underdeveloped areas. This includes reliable internet access, data centers, secure networks etc.

Ensuring the security and privacy of sensitive personal and governmental data is critical. Cybersecurity threats, data breaches, and lack of robust privacy policies can weaken trust in e-Governance systems. It has also been seen that government employees and citizens may resist transitioning from traditional processes to digital ones due to several reasons, such as lack of familiarity, fear of job displacement, discomfort with new technologies etc. There are also regulatory and legal issues in the implementation of such systems. Establishing a legal framework that supports e-Governance initiatives, focuses cyber laws, and confirms data protection and privacy can be complex and time-consuming.

6.1. Research Directions

Research on Governance at the local municipality level should concentrate on enhancing the efficacy, inclusivity, and sustainability of digital governance from various perspectives. The prioritization of digital inclusion underscores the importance of closing the digital gap and ensuring universal access to and utilization of electronic government services by all individuals. Explorations could be undertaken to examine innovative approaches to delivering cost-effective internet connectivity and computer literacy initiatives in disadvantaged areas, among other factors. The development of infrastructure stands out as another critical element. It is pertinent for scholars to explore economical strategies for the implementation and upkeep of essential hardware and software systems, thereby establishing a dependable and resilient digital framework.

Cybersecurity is one of the major issues. Effective measures need to be taken to keep sensitive information safe from being hacked or stolen by hackers. People can work on developing some advanced security protocols and strategies for ensuring data protection. Developing user friendly interactive online platforms may bring more success to e-Governance systems which can attract more users. Research can be done to establish seamless communication medium among various government agencies and can establish frameworks and standards for various electronic platforms. New and convenient digital tools and

methods can be developed to increase citizen engagement in e-Governance systems.

7. Conclusion

In this paper, an extensive discussion on leveraging information technology in local municipality governance has been presented. This amalgamation can provide various benefits, such as improvement of service delivery, transparency, and citizen engagement. Different e-Governance models such as G2C, G2B, G2G, G2E, and G2N are explored with their respective services. These models are used to enhance interactions between the government and its stakeholders. However, challenges like infrastructure, digital literacy, funding, and cybersecurity are still there and need proper addressing. Research can help bridge these gaps by focusing on digital inclusion, efficient infrastructure, robust security, user-friendly designs, and effective policies. A layered architecture of e-Governance Model has also been discussed. The model has five layers, namely: infrastructure layer, application layer, service delivery layer, interaction layer and security layer. A case study on e-Nagarpalika has been discussed which has highlighted successful implementations and their impacts. A similar case study may be implementation of Aadhaar in India, which may be explored in future. Finally, it can be said that e-Governance holds the potential to make governance more efficient, transparent, and inclusive, provided the challenges are addressed.

References

- [1] M. Nehemia, T. Iyamu and I. Shaanika, (2019). *A Comparative Analysis of E-Governance and IT Governance*, 2019 Open Innovations (OI), Cape Town, South Africa, pp. 288–296, DOI: 10.1109/OI.2019.8908186.
- [2] P. Nair, (2008). *E-Governance: A Step Towards Digital Democracy*, 5th International Conference on E-Governance: Foundations of E- Government, Hyderabad: ICEG, pp. 147–154.

- [3] V. Grigalashvili, (2022). "E-government and E-governance: Various or Multifarious Concepts", *International Journal of Scientific and Management Research*, ISSN: 2581-6888, pp. 183–196, DOI: <http://doi.org/10.37502/IJSMR.2022.5111>
- [4] V. Peristeras, K. Tarabanis, (2004). *Governance enterprise architecture (GEA): domain models for e-governance*, Proceedings of the 6th international conference on Electronic Commerce, pp. 471–479, DOI: 10.1145/1052220.1052280
- [5] C.S.R. Prabhu, (2006). *E-governance: Concepts and Case Studies*, PHI Learning.
- [6] A. Singh, (2023). "Developing An E-Governance Model for Citizen Centric Administration", *Vidya - A Journal of Gujarat University*, DOI: 10.47413/vidya.v2i1.130.
- [7] M. Saran, R.K. Yadav, S. Devi, R.K. Singh, and U.N. Tripathi, (2022). "E-Governance with Cloud Computing", *i-manager's Journal on Cloud Computing*, 9(2), pp. 38–43, DOI: 10.26634/jcc.9.2.19092.
- [8] S. Ahmed, K. Zehra, (2022). "E- Governance, as a Tool for Good Governance: A Reflection from Selected Khidmat Centres in District Poonch of Jammu and Kashmir", *Saudi J. Humanities Soc Sci*, 7(10), pp. 419–426.
- [9] T.R.K. Kumar, (2023). "E-Governance: An Overview", *IJFMR* 5(3), DOI 10.36948/ijfmr.2023.v05i03.3613
- [10] A. Singh, (2023). "E-Governance: Moving Towards Digital Governance", *Towards Excellence*, 15(2), DOI: 10.37867/TE150250.
- [11] A. Singh, (2023). "E-Governance: Moving Towards Digital Governance", *Vidya - A Journal of Gujarat University*, 2(1), pp. 204–215, DOI: 10.47413/Vidya.V2i1.173.
- [12] P. Patnaik, S. Pattnaik, P. Singh, (2020). „A Simulation Model for Quality Assurance of e-Governance Projects”, In: S. Rautaray, G. Eichler, C. Erfurth, G. Fahrnberger (eds), *Innovations for Community Services. IACS 2020. Communications in Computer and Information Science*, vol 1139, Springer, Cham, DOI: 10.1007/978-3-030-37484-6_18.
- [13] S. Khanra, R.P. Joseph, (2019). "E-Governance Maturity Models: A Meta-ethnographic Study", *The International Technology Management Review*, 8(1), pp. 1–9, DOI: 10.2991/itm.b.190417.001.
- [14] R. Shukla, (2017). *Models of smart governance: Community involvement in local governance*, in Proceedings of the Special Collection on eGovernment Innovations, New Delhi, India, pp. 82–87, DOI: 10.1145/3055219.3055240

Biogram

Dr. Samarjeet Borah is currently working as Professor and Head in the Department of Computer Applications, SMIT, Sikkim Manipal University, India. Dr Borah has carried out various funded projects from AICTE (GoI), DST-CSRI (GoI) etc. He has published around 90 research papers in various journals and conferences. He has organized various workshops and conferences at national and international level. Dr Borah is involved with a number of book volumes and journals of repute from Springer, IEEE, Inderscience and IGI Global as Editor or Guest Editor. He is the editor-in-chief of the book and proceedings series – Research Notes on Computing and Communication Sciences, Apple Academic Press, USA. Dr Borah has served as Keynote as well as Invited Speaker in several international conferences. His areas of research are Data Mining, Information Security, Data Science and Machine Learning.

Janusz Żołyński

Uczelnia Jana Wyżykowskiego

ORCID 0000-001-7376-1693

Stosowania sztucznej inteligencji w samorządzie. Pozytywy i zagrożenia w obszarze stosunków zatrudnienia

Abstrakt. Obecny świat przechodzi proces dynamicznych zmian, a zatem jest zjawiskowo różny. Dotyczy to wielu obszarów życia człowieka, w tym także obszaru zatrudnienia pracowniczego w samorządzie. Związane jest to z przyjęciem i stosowaniem różnych form i postaci sztucznej inteligencji, mających zastosowanie w środowisku pracy. Proces ten niewątpliwie przyczynia się do usprawniania pracy i zarządzania w danej organizacji. Niemniej powoduje także liczne zagrożenia natury nie tylko prawnej, gospodarczej czy związanej z zarządzaniem, lecz także zagrożenia natury społecznej i psychicznej dotyczące zatrudnionych.

Słowa kluczowe: samorząd, sztuczna inteligencja, zjawiska, zagrożenia, zatrudnienie w samorządzie

Application of artificial intelligence in local government: positives and threats in the employment relations area

Abstract. The present world is undergoing dynamic changes, resulting in various phenomena. This applies to many areas of human life, including employment in local government. This is related to the adoption and application of various forms and manifestations of artificial intelligence in the work environment. Undoubtedly, this process contributes to improving work and management within an organization. However, it also poses

numerous threats, not only legal, economic, or related to management but also social and psychological threats affecting employees.

Keywords: local government, artificial intelligence, phenomena, threats, employment in local government

Wstęp

W kilku swoich poprzednich publikacjach autor wskazywał i argumentował, że obecny świat rozwija się szczególnie dynamicznie, co uprawnia do stwierdzenia, iż rozwija się w postępie wykładniczym.¹ Związane jest to z wieloma gatunkowo różnymi zjawiskami. W wymiarze społecznym, kulturowym oraz ekonomiczno-prawnym jest to między innymi zjawisko wchodzenia na rynek pracy nowych, młodych generacyjnie osób oraz stosowania nieznanymi jeszcze nie tak dawno nowoczesnych urzędniczych, instrumentów czy procesów służących do wsparcia pracy w obszarze zatrudnienia, także w obszarze tzw. zatrudnienia urzędniczego. Powiązane jest to z procesem komputeryzacji świata i współdziałającym z tym stosowaniem różnego rodzaju instrumentów, oprogramowań. W szczególności należy zwrócić uwagę na tzw. sztuczną inteligencję (ang. AI), która stanowi wyraźne wsparcie dla człowieka w jego funkcjonowaniu w świecie, lecz co wymaga wyraźnego podkreślenia, która ludzi w procesie analizy intelektualnej (myślowej) nie zastępuje. Stąd należy ją odróżni

od tzw. inteligencji białkowej, przynależnej wyłącznie człowiekowi.

Jednocześnie należy mieć na uwadze także fakt, że stosowanie AI niewątpliwie usprawnia wiele procesów, w tym sposób zarządzania zatrudnionymi w danej organizacji. Jednocześnie powoduje przy tym wiele zagrożeń, a zatem skutkuje możliwością ziszczenia się szeregu ryzyk związanych z ich stosowaniem.

¹ Przykładowo: J. Żołyński, *Socjalizacja prawa pracy. Od chaosu do pokoju społecznego*, Polkowice- Poznań 2022; J. Żołyński, *O znaczeniu matematyki w prawie pracy*, Polkowice-Poznań 2023.

Zjawisko AI w samorządowym obszarze zatrudnienia

W obszarze nauk społecznych czy humanistycznych badania można zawsze prowadzić pod kątem analitycznym lub syntetycznym, mając na uwadze dwa uwarunkowania:

1. Obszar obejmujący wymiar idei, a więc pewnego w uproszczeniu poglądu, wzoru czy kierunku aksjologiczno-filozoficznego na funkcjonowanie człowieka w świecie.
2. Obszar uwzględniający rzeczywistość, z uwagi na charakter zachodzących powszechnie różnych rodzajów procesów, a więc zjawisk.

W tym względzie autor wyraża pogląd, że stosowanie sztucznej inteligencji należy rozpatrywać wyłącznie jako zjawisko (choć nie wyklucza oczywiście *a priori* zdania przeciwnego), gdyż trudno doszukiwać się w tym jakiejś głębszej filozofii, etyki czy wzoru postępowania, co jest istotą idei.

W celu przedstawienia zagadnienia sztucznej inteligencji w sferze zatrudnienia samorządowego należy także wskazać, że zjawisko to związane jest z takim obszarami, jak *informatyzacja*, *cyfryzacja* oraz *digitalizacja*. Pojęcia te mają powszechne zastosowanie u szeregu pracodawców, w tym u tych, którymi są podmioty zatrudniające oraz działające w imieniu oraz na rzecz samorządu terytorialnego. Mówiąc zatem o zastosowaniu sztucznej inteligencji, niezbędne jest wyjaśnienie, na czym polegają informatyzacja, cyfryzacja i digitalizacja. Informatyzacja jest to następujący po komputeryzacji proces, polegający na racjonalnym wykorzystaniu uprzednio wprowadzonych już danych do systemów informatycznych, w możliwie największym dopuszczalnym zakresie przez inne systemy informatyczne. Proces cyfryzacji jest to z kolei możliwość przeniesienia tradycyjnych, papierowych dokumentów i procesów na nowoczesne platformy elektroniczne, co pozwala na automatyzację wielu działań oraz poprawę efektywności i szybkości pracy. Cyfryzacja to proces wprowadzania technologii cyfrowych do działań biznesowych i społecznych.

Digitalizacja stanowi natomiast proces przekształcania informacji do postaci cyfrowej (tj. czytelnej dla komputerów i urządzeń cyfrowych). Stanowi zatem w istocie rzeczy uzupełnienie cyfryzacji, poprzez zastosowanie technologii cyfrowej, gdyż polega ona na przekształcaniu

danych w formie papierowej na postać elektroniczną, co umożliwia ich łatwiejszą cyfrową archiwizację, a następnie udostępnianie danych.

Niewątpliwie informatyzacja, cyfryzacja i digitalizacja pozostają w związku przyczynowo-skutkowym z innym obszarem pojęciowym – tożsamością. Inaczej ujmując, tożsamość cyfrowa to zestaw danych, informacji, które identyfikują, lub przyporządkowują do danej domeny każdy podmiot albo każdego człowieka w świecie cyfrowym, np. poprzez przywołanie jego imienia, nazwiska, zajmowanego stanowiska, daty urodzenia, miejsca zamieszkania, numeru pesel, numer telefonu, e-maila, identyfikatora IP komputera, numeru (symbolu) zatrudnienia obowiązującego u pracodawcy czy jakiego innego identyfikatora (wy różnika). Tożsamość cyfrowa dla pracodawcy to identyfikacja za pośrednictwem numeru REGON, NIP, CEIDG, numeru KRS, itp.

W tej materii istotny jest fakt o charakterze socjologiczno-psychologicznym. Otóż, niewątpliwie mamy aktualnie do czynienia ze społeczeństwem, co do którego uprawnione jest również przyjęcie terminu „społeczeństwo informatyczne”, gdyż nie możemy obecnie już prawie całkowicie funkcjonować bez Internetu i sieci komputerowych, co powoduje także zjawiska o różnym stopniu niebezpieczeństwa, w zależności od momentu przekroczenia pewnego punktu krytycznego (np. braku zasilania w energię elektryczną czy nasilania się włamań hakerskich). Z tego też względu do właściwego funkcjonowania społeczeństwa informatycznego niezbędna jest wzajemna akceptacja i świadomość zagrożeń płynących w stronę jego użytkowników. Funkcjonowanie w przestrzeni cyfrowej (informatycznej) stwarza między innymi w sferze psychicznej pozorne wrażenie anonimowości. Tak w istocie nie jest. Anonimowość jest bowiem pozorna. W konsekwencji wymaga to stosownego uregulowania prawnego i potraktowania tej sfery jako swoistego *ius infinitum*, nierozzerwalnie związanego z każdą osobą. Aby cyfrowa tożsamość została zaakceptowana, musi być obdarzona zaufaniem przez odbiorcę (oczywiście w przypadku osób prawnych odbiorcą w rozumieniu spersonifikowanej osoby, która dokonuje pewnych czynności). Stąd elementami składowymi tożsamości cyfrowej są:

- ogólnie dostępny certyfikat zawierający pewien klucz publiczny;
- tajny klucz prywatny.

Za pomocą tajnego klucza prywatnego dokonuje się odszyfrowywania dokumentów, które zostały uprzednio zaszyfrowane przez inne osoby przy użyciu klucza publicznego.

Z tego też względu na aktualne zjawisko stosowania AI w przypadku samorządów należy patrzeć również w aspekcie kulturowym. Obecny świat należy do tzw. kultury cyfrowej. Zdaniem autora jest to zjawisko, gdzie za pomocą technologii cyfrowej ludzkie modele myślowe zamieniamy na programy, przez co zastępujemy ludzkie funkcje poznawcze. Zastępujemy w ten sposób w ogóle ludzką wyobraźnię i ciekawość świata. Ciekawość, a więc niekończące się chęci poznawcze człowieka. Z kolei wyobraźnia to psychiczny proces człowieka, oznaczający podstawowy element niezbędny do jego rozwoju. Tylko człowiek ciekawy i obdarzony wyobraźnią wypełnia swoje życie. Stawianie pytań w rodzaju „po co”, „dlaczego”, „jak to się stało”, „w wyniku czego to zaistniało”, „skąd”, „jak być powinno”, jest siłą napędową ludzkości.

Kontynuując powyższe rozważania, tożsamości cyfrowej potrzebuje każdy użytkownik aktywnie działający w Internecie, w tym niewątpliwie pracodawca,² pracownicy i inni zatrudnieni oraz organizacje społeczne. Wynika to aktualnie z faktu, iż tożsamość cyfrowa jest niezbędna do identyfikacji podmiotu i następnie do wykorzystania jej zarówno online, jak i offline, w publicznych i prywatnych obszarach. Wpływa ona bezpośrednio na jakość komunikacji, gdyż dzięki niej można nie tylko szybko nawiązać kontakt z innymi podmiotami, lecz przesyłać w sposób bezpieczny (zakodowany) stosowne dane, a także te dane następnie w sposób bezpieczny przechować.

² W aktualnym stanie prawnym *de facto* i *de iure* obowiązek identyfikacji cyfrowej niektórych pracodawców nakłada art. 9 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t. jedn. Dz.U. 2023, poz. 285 z późn. zm.). Według tego przepisu, do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych, wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest obowiązany podmiot niepubliczny wpisany do rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz podmiot niepubliczny wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.

Powyższe powoduje, że mamy do czynienia ze światem cyfrowym,³ gdyż ujmując to także w dużym obszarze pojęciowego uproszczenia, funkcjonujemy w tzw. cyberprzestrzeni,⁴ w której i – „we. To wszystko powoduje, że mamy do czynienia z coraz większym i szybszym przepływem informacji, a także ich natłokiem. Konsekwencją powyższego jest zatem to, że w zakresie tożsamości cyfrowej należy odróżnić tę kategorię tożsamości w odniesieniu do kategorii pojęciowej „pracodawcy” i do sfery kategorii „zakład pracy”. Jest to istotne, gdyż w stosunku do obu tych pojęć należy inaczej rozumieć znaczenie tożsamości. Tożsamość cyfrowa pracodawcy, dokonywana poprzez jego identyfikację w tzw. sieci, służy co do zasady w celu szeroko pojętego komunikowania się w zamiarze przesyłania informacji o sobie, odbioru informacji, danych od innych, a także przekazywania określonych danych wymaganych przez prawo. Niewątpliwie służy także do kreacji wizerunku pracodawcy. Dokonuje się tego za pomocą wykorzystania narzędzi cyfrowych.

Z kolei tożsamość cyfrowa zakładu pracy ma inny charakter. Służy mianowicie z zasady do realizacji co najmniej dwóch obszarów –

³ Jest przeciwieństwem świata analogowego, który w zakresie przekazywania informacji charakteryzuje się wprawdzie rozwojem, lecz rozwojem stałym, nie mającym charakteru dynamicznego, skokowego, którego wyrazem jest właśnie coś, co ma charakter cyfrowy.

⁴ Pojęcie to jest trudne do zdefiniowania. Cyberprzestrzeń stanowi bowiem obszar wytworzony w oparciu o szereg nowoczesnych i różnorodnych technologii informatycznych. Ponadto definiowanie tego pojęcia ma w istocie rzeczy charakter interdyscyplinarny. Wynika to mianowicie z faktu, że oprócz tego, że cyberprzestrzeń tworzą nowe technologie, to niewątpliwie tworzą ją również liczne rodzaje zachowań oraz powiązań społecznych, co stanowi obszar o charakterze socjologicznym. Powyższe powoduje, że w konsekwencji, w dużym uproszczeniu terminologicznym można uznać, że cyberprzestrzeń jest obszarem społecznego doświadczenia podejmowanego za pośrednictwem technologii informatycznych – głównie komputerów z zainstalowanym oprogramowaniem, gdzie jednostki, z pominięciem geograficznych granic oraz wymiarów, mogą wzajemnie oddziaływać na siebie wywołując także określone (jak najbardziej rzeczywiste) skutki prawne, za J. Wasilewski, *Cyberprzestępczość – Wybrane aspekty prawnokarne i kryminalistyczne*, praca doktorska, s. 41, *Cyberprzestępczość – wybrane aspekty prawnokarne oraz kryminalistyczne (uwb.edu.pl)*, (po-brano; 7.03.2023 r.).

wspólnotowego oraz obszaru w przedmiocie realizacji zadań nałożonych przez pracodawcę na tę jego jednostkę organizacyjną.

Z tego też względu, przez tożsamość cyfrową zakładu pracy należy rozumieć jego stronę podmiotową i przedmiotową. Mając powyższe na uwadze przyjmuje się, że:

A. Obszar wspólnotowy – w zakresie tożsamości cyfrowej dotyczy wykorzystania narzędzi cyfrowych w celach realizacji powinności na rzecz wspólnoty. Powinności wspólnotowych, gdyż zakład pracy w tym wymiarze to *de facto* niezwykle wrażliwa żywa tkanka społeczna. Stąd należy ją rozpatrywać podmiotowo, gdyż jak wspomniano, to ludzie (załoga), którzy oddolnie integrują się w celu ochrony praw i realizacji zamierzonych interesów. Ponadto oprócz realizacji konkretnych powinności służy ułatwianiu komunikacji pomiędzy członkami wspólnoty. Za pośrednictwem tych narzędzi (niewątpliwie z szeroko pojętego obszaru matematyki)⁵ dochodzi, np. poprzez wewnętrzne sieci, jakimi jest intranet, do procesu integracji wspólnoty oraz realizacji funkcji wychowawczo- – obywatelskiej w zakresie kształtowania określonych postaw etyczno-moralnych. Niewątpliwie tożsamość cyfrowa wspólnoty służy podniesieniu wagi tego środowiska, świadomości jego znaczenia i umożliwia edukację jej członków.

B. Obszar realizacji zadań. – Ttożsamość cyfrowa w obszarze realizacji zadań oznacza przestrzeń, która winna być rozumiana wyłącznie w zakresie przedmiotowym. Wynika to z tego faktu, że w tym obszarze dotyczy to w szczególności tego, co jest związane z procesem produkcji lub świadczenia usług, a więc zasadniczo ze sferą ekonomiczno-gospodarczą. Ułatwia mianowicie właściwe funkcjonowanie organizacji, poprzez prawidłowy i szybki, a także – co niewątpliwie jest istotne – bez kosztowy, lub nisko kosztowy i bezpieczny przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami będącymi częścią zakładu pracy. Umożliwia proste i bezpośrednie kontakty z partnerami gospodarczymi czy handlowymi (np. tzw. wideo konferencje). Ułatwia i przyspiesza realizację szeregu czynności związanych z dokonywaniem zakupu/sprzedaży towarów i usług (składanie zamówień internetowych czy przesyłanie internetowo faktur). Umożliwia także w zasadzie

⁵ Zob. J. Żołyński, *O znaczeniu matematyki w prawie pracy*, Poznań 2023.

bez kosztową i bezpieczną archiwizację danych i następnie prosty do nich dostęp. To z kolei wpływa na efektywność, która powinna przekładać się w wymiarze materialnym na wynik finansowy, który z kolei winien poprzez wynagrodzenia mieć przełożenie na załogę, a więc przełożenie na przywołany powyżej obszar wspólnotowy.

Tożsamość cyfrowa pracodawcy i zakładu pracy usprawnia zarządzanie zatrudnionymi. Dokonuje się to w szczególności poprzez AI. Takie uUsprawnienie zarządzania poprzez AI przejawia się w obszarze samorządowym, między innymi w postaci tzw. sztucznych pracowników, jakimi są wirtualni asystenci. Ten system operacyjny umożliwia mianowicie wsparcie między innymi w zakresie:

- tworzenia profilu pracownika,
- odbioru i wysyłki e- – maila,
- pisania wystąpień, przemówień,
- sporządzania prezentacji,
- tworzenia dokumentów,
- streszczeniae dokumentów,
- podsumowaniae spotkania,
- czy dokonywaniae profilowania zatrudnionych innych osób.

Jednym z postaci AI jest Microsoft Copilot dla Microsoft 365, co oznacza obsługiwane przez sztuczną inteligencję narzędzie zwiększające organizację zadań, które koordynuje duże modele językowe (LLM), zawartość w usłudze Microsoft Graph i codziennie używane aplikacje platformy Microsoft 365, takie jak Word, Excel, PowerPoint, Outlook, Teams i inne. Ta integracja zapewnia inteligentną pomoc w czasie rzeczywistym, umożliwiając użytkownikom zwiększenie kreatywności, umiejętności i usprawnia również organizację zadań.

Usługa Copilot dla platformy Microsoft 365 wykorzystuje kombinację modeli LLM, pewnego rodzaju algorytmu sztucznej inteligencji, będących typem algorytmów, które wykorzystują techniki głębokiego uczenia się i ogromne zbiory danych do rozumienia, podsumowywania, przewidywania i generowania zawartości. Te modele LLM obejmują wstępnie wytrenowane modele, takie jak wstępnie wytrenowane transformatory generatywne (GPT), takie jaknp. GPT-4, zaprojektowane tak, aby wyróżniać się w tych zadaniach.

Zastosowanie AI w relacjach z partnerami społecznymi

W obszarze stosowania AI powstaje zagrożenie wykorzystywania tego narzędzia w relacjach z partnerami społecznymi. W tym względzie należy między innymi wskazać, że już w 2022 r. sporządzony został projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z nim zaproponowano rozszerzenie katalogu informacji, jakie pracodawca ma obowiązek przekazać na wniosek związków zawodowych. Wskazano, że są to informacje dotyczące parametrów, zasad i instrukcji, na których opierają się algorytmy lub systemy sztucznej inteligencji, a które mają wpływ na podejmowanie decyzji, między innymi z uwagi ich wpływu na warunki pracy i płacy, dostęp do zatrudnienia i jego utrzymanie, w tym profilowanie. Powyższe rozwiązanie prawne zostało „potwierdzone” w zasadzie identycznie poprzez nowy projekt zmiany ustawy o związkach zawodowych z dnia 25 kwietnia 2024 roku⁶.

W tym względzie aktualnie powstaje jednak kwestia pytania, czy zakładowa organizacja związkowa, działająca u danego pracodawcy, może żądać udzielenia jej informacji o tym, czy np. w procesie rekrutacji pracowników wykorzystywane są narzędzia cyfrowe działające na podstawie określonych algorytmów lub systemu sztucznej inteligencji? Pomimo faktu, że obowiązująca ustawa o związkach zawodowych tego wprost nie przewiduje wydaje się, że z uwagi na ochronę pracowników, co jest podstawową funkcją tej organizacji, takie uprawnienia organizacje związkowe już posiadają.

AI w regulacjach Unii Europejskiej

Sztuczna inteligencja jest przedmiotem szczególnego zainteresowania na poziomie UE, co skutkuje podejmowaniem pewnych czynności natury prawnej. Otóż Parlament Europejski, Rada i Komisja na początku 2023 r. proklamowały Europejską deklarację praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie (2023/C 23/01),⁷ która stanowi wyznacznik dla

⁶ 10-020-126-2024.pdf.

⁷ Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie -- OpenLEX.

bezpiecznej i zrównoważonej transformacji cyfrowej, stawiającej ludzi w centrum uwagi, zgodnie z podstawowymi wartościami UE i prawami podstawowymi.

W deklaracji tej wskazano, że wykorzystywanie sztucznej inteligencji powinno być traktowane jako narzędzie dla ludzi, a jej celem powinno być zwiększenie dobrobytu człowieka. Z tego też względu zagwarantowano w niej, aby każdy uczestnik tego procesu miał możliwość korzystać z zalet sztucznej inteligencji, w tym poprzez dokonywanie własnych, świadomych wyborów w środowisku cyfrowym z jednoczesną ochroną przed zagrożeniami dla zdrowia i uszczerbkiem na zdrowiu oraz przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa i praw podstawowych.

Ponadto w deklaracji zwrócono również uwagę na konieczność zapewnienia uczciwych i sprawiedliwych warunków pracy w środowisku cyfrowym. W tym aspekcie w deklaracji uznano także, że każdy ma prawo do uczciwych, sprawiedliwych, zdrowych i bezpiecznych warunków pracy oraz do odpowiedniej ochrony w środowisku cyfrowym, tak jak w fizycznym miejscu pracy, niezależnie od statusu zatrudnienia, sposobu i czasu jego trwania tego zatrudnienia. Zwrócono również uwagę na rolę związków zawodowych i organizacji pracodawców w transformacji cyfrowej. W tym zakresie ich rola powinna przede wszystkim określać uczciwe i sprawiedliwe warunki pracy, w tym w odniesieniu do korzystania z narzędzi cyfrowych w pracy.

W zakresie transformacji cyfrowej w sferze pracowniczej w deklaracji nałożono zobowiązanie mające między innymi na celu:

- zapewnienie wszystkim możliwości bycia offline i korzystania z gwarancji równowagi między życiem zawodowym i prywatnym w środowisku cyfrowym;
- zapewnienie, aby w środowisku pracy narzędzia cyfrowe w żaden sposób nie zagrażały zdrowiu fizycznemu i psychicznemu pracowników;
- zapewnienie poszanowania praw podstawowych pracowników w środowisku cyfrowym, w tym ich prawa do prywatności i prawa do zrzeszania się, prawa do rokowań i działań zbiorowych, a także ochrony przed bezprawnym oraz nieuzasadnionym nadzorem;

- zapewnienie, aby wykorzystanie sztucznej inteligencji w miejscu pracy było przejrzyste i zgodne z podejściem opartym na ocenie ryzyka oraz aby przyjęto odpowiednie środki zapobiegawcze w celu utrzymania bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy;
- zapewnienie w szczególności, aby w ważnych decyzjach, mających wpływ na pracowników, zagwarantowany był nadzór ze strony człowieka oraz aby pracownicy byli ogólnie informowani, że wchodzi w interakcję z systemami sztucznej inteligencji.

Zagrożenia związane z AI w obszarze zatrudnienia

Rozpatrując zjawisko stosowania AI należy mieć na uwadze, że AI nie może zastępować człowieka i to on jest najważniejszy. Z tego też względu stosowanie sztucznej inteligencji nie zastępuje w efekcie człowieka, czego konsekwencją są liczne zagrożenia. Można je podzielić na zagrożenia natury gospodarczej, odszkodowawczej, społecznej i inne.

Zagrożenia natury gospodarczej w szczególności upatrywane są w kosztach pracy. Otóż w celu racjonalizacji kosztów pracy dla pracodawcy wielu pracowników z czasem może okazać

się zbędnych. Już aktualnie zauważa się, że tzw. copywriterzy tracą pracę. Przykładowo w Polsce w I kwartale 2024 r. spadło o 30% zapotrzebowanie na ich usługi.⁸ Dotyczy to także usług tłumaczy, stanowisk związanych z tworzeniem grafik czy obsługi klientów.

W obszarze zagrożenia natury odszkodowawczej. W tym obszarze powstaje kwestia ewentualnej odpowiedzialności wobec pracodawcy, jaką może ponieść pracownik korzystający czy wykorzystujący sztuczną inteligencję. Ostatecznie bowiem występuje wykorzystanie przez pracownika rozwiązania dokonanego/stworzonego przez innego człowieka. Skoro zatrudniony w danej organizacji pracownik wykorzystuje wiedzę innej osoby, to jego odpowiedzialność jest na zasadzie winy (umyślnej i nieumyślnej). Osobno należy mieć na uwadze także fakt, że takie zachowanie pracownika może skutkować odpowiedzial-

⁸ M. Duszczyk, *Te grupy zawodowe już cierpią przez algorytmy*, „Rzeczpospolita” z 9 maja 2024 r., s. A. 18.

nością pracodawcy za szkodę wyrządzoną osobie trzeciej przez tego pracownika, to jest odpowiedzialnością ujętą w postaci normy prawnej wyrażonej w art. 120 k.p.

Zagrożenia natury społecznej. Są to obawy o zagrożenie szkodliwość dla człowieka poprzez stroniczość programów cyfrowych. Zagrożenie powstaje mianowicie z uwagi na powierzenie tym instrumentom zadań, obejmujących między innymi procesy związane z:

- rekrutacją,
- selekcją zatrudnionych,
- przydzielaniem im zadań,
- oceną efektów pracy,
- rozwojem kariery zawodowej,
- dokonywaniem ocen pracowniczych,
- rozwiązywaniem umów,
- czy analizą danych biometrycznych.

Oczywiście nie są to wszystkie czynności, jakie powierza lub może powierzyć pracodawca do wykorzystania przez sztuczną inteligencję. Z tego też względu między innymi przedstawiciele UE, w celu przeciwdziałania takim zagrożeniom naruszającym prawa pracownika, w tym mogącym prowadzić do dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, płeć, wiek lub orientację seksualną, są zgodni co do tego, że zachodzi konieczność wypracowania takich rozwiązań, w których programy cyfrowe i sztuczna inteligencja są kontrolowane przez człowieka.

Osobno w tym względzie należy mieć osobno także na uwadze fakt, że dane funkcjonują w tzw. chmurze. Powstaje zatem między innymi doniosła kwestia, jaką jest tzw. halucynacja narzędzi, tj. problem z tym, że wymyślają, wytwarzają one same pewne informacje w postaci między innymi tzw. linku do informacji, który nie zawsze jest dla nas właściwą odpowiedzią (czyli tego co poszukujemy), jednakże się tym dalej posługujemy. To może kreować dodatkowe zagrożenia. Stąd powstaje kwestia związana z etyką w zakresie wykorzystania AI. Otóż, bardziej umiejętni pracownicy mogą wykonywać pracę szybciej, w sposób kreatywny, a więc mogą żądać z tego tytułu wyższego wynagrodzenia. Powstaje zatem kategoria równouprawnienia w zatrudnieniu. Jego brak

równouprawnienia w zatrudnieniu może dotyczyć tego, że jedni z zatrudnionych posiadają mają dostęp do AI, a drudzy go nie mają.

Inne zagrożenia. Są to ryzyka związane między innymi z:

- wykorzystaniem narzędzi cyfrowych z uwagi na powinności o charakterze publicznym, a także niewątpliwie potrzeb o charakterze prywatnym,
- problemem braku wiedzy i z niedoborem cyfrowym⁹,
- zagrożeniem występującym dla samej organizacji,
- zagrożeniem naruszenia praw autorskich,
- naruszeniem prywatności i innych dóbr osobistych osób trzecich, poprzez udostępnianie danych poufnych.

W świecie cyfrowym ochrona danych osobowych jest kluczowa. Naruszenie prywatności może prowadzić do powstania konsekwencji prawnych, finansowych i w zakresie reputacji dla wszystkich zaangażowanych stron.

Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że może dojść w ogóle do naruszenia powszechnych praw człowieka.

Podsumowanie

Podstawą technologii cyfrowej jest założenie redukcji zarówno wysiłku fizycznego, jak i umysłowego człowieka, przy jednoczesnym wsparciu wielu innych jego procesów życia codziennego. Stąd sztuczna inteligencja podpowiada, lecz ostatecznie decyzje powinien podejmować człowiek. Stosowanie sztucznej inteligencji nie zastępuje w efekcie koń-

⁹ Na problem z tzw. niedoborem cyfrowym w środowisku pracy zwróciły uwagę między innym stosowne organy UE. Z tego też względu proponowane są różnorodne inicjatywy, mające na celu m.in. dopasowanie kompetencji (w tym cyfrowych) do potrzeb rynku pracy). Niemniej, aby wypełnić lukę kompetencyjną pracowników, konieczna jest kompleksowa edukacja cyfrowa wkomponowana w system powszechnego kształcenia. Stąd jest to jedno z założeń Europejskiego Roku Umiejętności (ERU), ogłoszonego na okres od 9 maja 2023 r. do 8 maja 2024 r. decyzją Rady UE i Parlamentu Europejskiego 2023/936 z 10 maja 2023 r. (Dz.Urz. UE z 2021 r. L 125, s. 1).

cowym człowieka. Z tego też względu sztuczna inteligencja to nie inteligencja człowieka, którą można nazwać inteligencją „białkową”. Konsekwencją powyższego jest to, że w samorządach i nie tylko AI winno być subsydiarne, a więc wchodzić w interakcję zarówno z organami samorządu, samorządem jako pracodawcą i jego pracownikami oraz pracownikami i społeczeństwem.

W tym względzie należałoby sobie odpowiedzieć na pytanie, czy proces ten zmienił tzw. „coś” w obszarze społecznych stosunków pracy. Otóż nawet nie wnikliwy obserwator obszaru zatrudnienia zauważy, że wbrew pozorom nic lub niewiele. Jakie jest uzasadnienie takiego stanowiska?. Otóż:

Po pierwsze -- celem poprzednio wprowadzonej automatyzacji i w jej następstwie przeprowadzonych zmian technologicznych, nie było w istocie rzeczy skrócenie czasu pracy zatrudnionych i zmniejszenie ich ogólnego wysiłku fizycznego oraz intelektualnego. Zasadniczą przesłanką było zwykłe zwiększenie wydajności oraz zmniejszenie kosztów produkcji. Jeżeli ograniczenie wysiłku i zaangażowania w danych proces pracującego miało miejsce, to był to jedynie efekt uboczny wdrożenia nowych rozwiązań.

Po drugie –nastanie epoki cyfrowej w obszarze relacji pracodawca – pracownik także nic nie zmieniło, tzn.,. Nic nie zmieniło w tym rozumieniu, że wbrew pozorom dalej zauważalne jest zjawisko wyzysku i kontroli pracownika, jak z epoki przemysłowej. (W zakresie kontroli ona *de facto* się nasila, poprzez stosowanie urządzeń elektronicznych monitorujących między innymi przemieszczanie się pracowników). Epoka cyfrowa wypełnia czy raczej uzupełnia stan epoki przemysłowej, gdyż nie uchroniła zatrudnionych przed wieloma zagrożeniami, do których niewątpliwie przynależą stres, obawa utraty pracy, obawa o życie i zdrowie w trakcie świadczenia pracy czy obawa przed przemocą przełożonych lub współpracowników. Ukuta już ponad 250 lat temu, u progu kapitalizmu przez B. Franklina, formuła „czas to pieniądz” pozostaje wciąż aktualna. Przy każdej okazji w pracy wymaga się mianowicie od zatrudnionych, aby pracowali coraz więcej i szybciej. W tym względzie należałoby zapytać filozoficznie i aksjologicznie – a gdzie w tym wszystkim jest człowiek i jego dobrostan?

Bibliografia

- Duszczyk M., *Te grupy zawodowe już cierpią przez algorytmy*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 maja 2024 r.
- Świątkowski A.M., *Elektroniczne technologie zatrudnienia ery postindustrialnej*, Kraków 2019.
- Żołyński J., *O znaczeniu matematyki w prawie pracy*, Polkowice-Poznań 2023.
- Żołyński J., *Socjalizacja prawa pracy. Od chaosu do pokoju społecznego*, Polkowice- – Poznań 2022.;
- Żołyński J., *O znaczeniu matematyki w prawie pracy*, Polkowice - Poznań 2023.
- J. Żołyński J., *Tożsamość cyfrowa w prawie pracy* (w:) „Tożsamość cyfrowa w prawie pracy” (w:) „O tempora! O mores! O czasie pracy i o czasie zmian. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Rączki”, pod red. M. Gelsdorf, B. Godlewskiej-Bujok i A. Zwolińskiej (red.), Warszawa 2024.

Biogram

Janusz Żołyński – doktor habilitowany, jest profesorem na Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach, a także czynnym radcą prawnym zatrudnionym w KGHM Polska Miedź S.A. w Lubinie. W swojej działalności naukowej, wykładał przy tym na różnych uczelniach w Polsce, skupia się w badaniach aksjologiczno-filozoficzno-matematycznych skupia się nad prawem pracy oraz jego praktycznym zastosowaniem w życiu codziennym. Efektem tego jest 120 publikacji naukowych, w tym 25 książek – kilka monografii i komentarzy – oraz opracowań publikowanych, np. w Argentynie.

Madhusmita Pati

Gandhi Institute for Education and Technology, Baniatangi, Bhubaneswar
ORCID0009-0000-8416-2151

Sambit Kumar Mishra

Gandhi Institute for Education and Technology, Baniatangi, Bhubaneswar
ORCID 0000-0002-5767-6787

Implementation of ICT and IT Infrastructure Based on Socio-economic Development. A Case Study

Abstract. Information and Communication Technology is presently one of the basic building blocks of modern society. The three cardinal principles: access, equity and quality should therefore be maintained to harness the immense potential of ICT. ICT solutions have shown promise in building foundational skills, paving the way for developing important skills (Communication, Collaboration, Creativity, Critical Thinking and Problem Solving). Education system in any city within the state aims to prepare the youth to participate creatively in the establishment, sustenance and the growth of a knowledge society, leading to all-round Socio-Economic Development of the nation and global competitiveness. Furthermore, every developing capital city in the state typically push towards modernization, focusing on the conceptual plans with smart solutions.

Keywords: Creativity, Information technology, Digital communication, IT-enabled services, IoT

Wdrażanie infrastruktury teleinformatycznej i informatycznej w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego. Studium przypadku

Abstrakt. Technologie informacyjno-komunikacyjne są w otaczającej nas rzeczywistości podstawowymi spoiwami współczesnego społeczeństwa. W związku z tym, dostęp, równość i jakość to podstawowe zasady, jakie powinny być utrzymane przy wykorzystaniu ogromnego potencjału ICT (Information and Communication Technologies). Rozwiązania ICT okazały się obiecujące w rozwijaniu podstawowych umiejętności, takich jak: komunikacja, współpraca, kreatywność, krytyczne myślenie i rozwiązywanie problemów. System edukacji w każdym w państwie ma na celu przygotowanie młodzieży do udziału w tworzeniu, utrzymywaniu i rozwoju społeczeństwa wiedzy, prowadząc do wszechstronnego rozwoju społeczno-gospodarczego narodu i globalnej konkurencyjności, przy jednoczesnej koncentracji na planach związanych z inteligentnymi rozwiązaniami.

Słowa kluczowe: kreatywność, technologia informacyjna, komunikacja cyfrowa, usługi informatyczne, IoT, internet rzeczy

Introduction

In considering the concept of urban asset and infrastructure management system, it may be cited that the urban spatial data management system, control, regulations system and citizen-centric services must be inclusive and accustomed to the system. In a survey, it has been observed that contributing over 15% percent of developing country's GDP to any smart city, the Information and Communication Technology (ICT) sector and the Digital Economy can be the major economic drivers. In such situation, the state's digital economy can generate approximately one third of the country's profits annually from information technology (IT) and IT-enabled services (ITeS), E-Commerce, electronics, manufacturing, digital payments, and digital communication services, as shown in Figure1. In this continuous process, any smart city of the developing country may easily obtain the optimal achievement within one or two years. The use of internet not only delivers the services faster but also brings more transparency between the local system and the citizens. But in many developing cities, where liter-

acy level is very low and most of the people are living below the poverty line, it is very difficult to provide services to such citizens via means of internet. E-governance is the utilization of information and communication technology for delivering system, information and services to common people both in cities and in rural areas, see Figure 1.

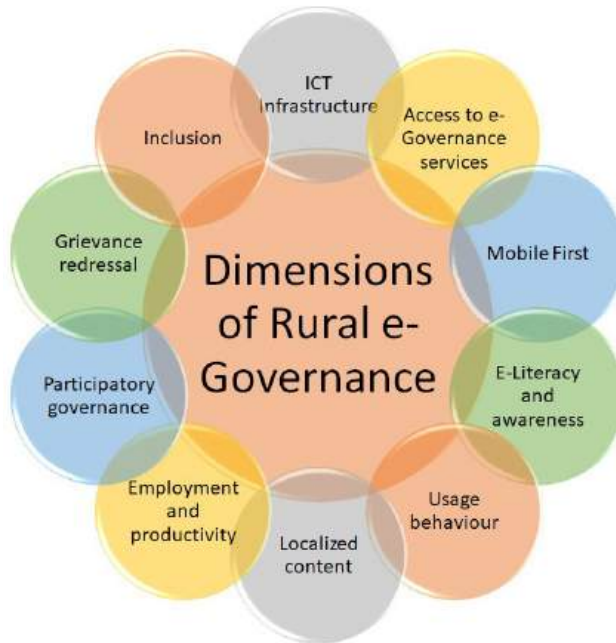


Figure 1. Authentication and validation of data with speculative analysis
 Source: <https://www.nic.in/blogs/measuring-rural-e-governance/> [Accessed: 11.04.2023].

Review of Literature

In (1), social development has been discussed. Social development refers to opportunities for education, social interactions, and the evolution of social customs, fashion, and trends. Sometimes the economic development may be defined as qualitative change and restructuring in connection with technological and social progress.

Education is critical for socio-economic development of communities. The use of ICTS in education in Africa has been observed, but only in urban area settings and in higher education (2).

In (3), the behavioral models linked to socio-economic have been analyzed to observe the advantages and proper significance. In this paper, it has been noted that the ICT for development (ICT4D) schemes can only be possible with the active support of advanced technology with suitable implementation.

In (4), the development has been characterized as progressive course of growth, where growth is horizontal expansion linked to ICT and may be increased by putting more network infrastructures. It is sometimes referred to as infrastructure development. Development also represents vertical advancement, where society moves from lesser to greater levels of energy efficiency, quality, complexity, comprehension, creativity, enjoyment, and accomplishment.

In (5), the terms “development” and “growth” have been analysed to understand their appropriateness and in terms of interchangeability. The distinction between these two terms becomes apparent when the concepts of horizontal expansion and vertical advancement are considered.

Many rural communities remain poor, partly as they do not have the tools to develop their economic situations. Some of the ICTS based tools like internet, mobile phones etc. help to mitigate the poverty (6).

The application of Information communication system is often used to manage information. The incorporation of information communication techniques, including services, can refer to data and be handled through appropriate procedures and standards. Accordingly, communication can be conducted through various channels with relevant modalities and regulations. Sometimes optimistic view may be observed on ICT, regarding its significant role in economic development as well as GDP growth and democratic participation in developing countries (7).

Agriculture is one of the priority areas for development as it produces crops which is one of the basic needs of humans. There are many different uses of ICTS in agriculture that can enhance efficiency and production. For instance, ICTS is used as part of agricultural systems that control the environment for optimal growth of plants (8).

In general, Smartphone applications enable farmers and farmhands to review the status of their crops or control their irrigation systems remotely. Accordingly, the chat groups, newsletters etc. can be used to share information, experiences and ideas between farmers. Some

of these groups are also made with the location as the pre-requisite for admission, which enables farmers to be in contact with other farmers from different localities without having to physically travel (9).

Information and Communication technologies can be the basic infrastructure including the components permitting the modern computing. The networks and system components permit the system to communicate on a digital platform (10).

ICT application in farming and agriculture

In general perspective, agriculture is the primary concern and essential requirement towards production of grains with improved cultivation. Of course, there are different implementations of ICT particularly in farming, i.e. smart farming to enhance the efficiency and production. As an example, as shown in Figure2, the implementation of ICT in smart farming provided with IoT system can monitor the optimal growth of plants. Similarly, smart devices can enable the cultivators and seasoned farmers to prioritize crops and remotely monitor the irrigation systems.

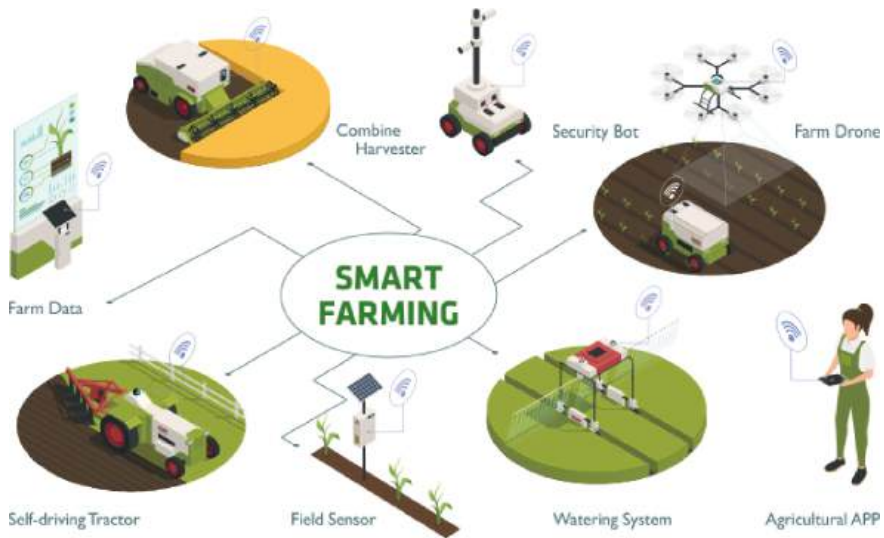


Figure 2. ICT application in smart farming

Source: <https://conceaveagri.com/smart-farming/> [Accessed: 11.04.2023].

Sometimes, change in the climate along with the variability may have potential effects in the field of agriculture. Furthermore, population growth along with fluctuations in weather conditions can put huge pressure on agricultural food products, as reflected in Figure3 and cited in Table1. In general, smart farming is provided with the application of information communication technology into agricultural revolution and growth in the agricultural practices. Of course, smart farming has the actual impact on sustainable agricultural production. In specific application, the decision support system is responsible for managing and optimizing the input data with preserved resources. It can also permit the spatial variability in terms of variables and can be measured considering the major features along with moisture levels.

Table 1. Speculative year along growth of crops

Sl. No.	Speculative year in smart farming	Percentage of growth of crops (%)
1	2007	34
2	2010	19
3	2012	29
4	2015	38
5	2018	47
6	2020	55
7	2023	57

Source: Own elaboration.

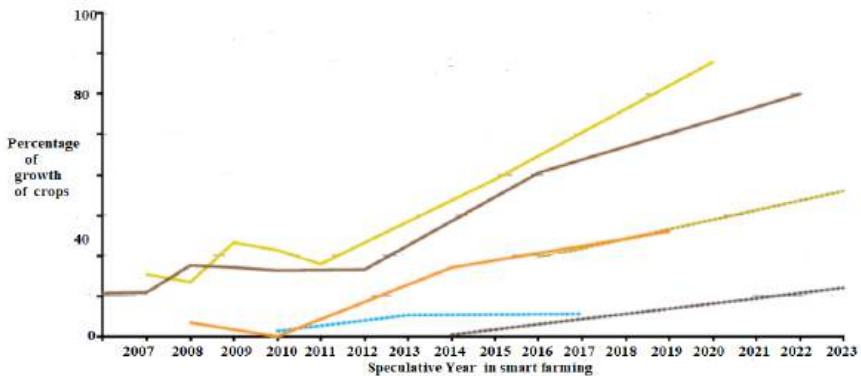


Figure 3: Speculative year with percentage of growth of crops

Source: Own elaboration.

ICT application in Tourism

In this case, prioritization has also been given to tourism as it is one of the industries that support maintaining the economic balance. With the expansion and enhanced usage of ICT in the tourism industry, usually the marketing policies, trading schemes are included as a source of information to expand and enhance the economic perspectives, as shown in Figure 4. For example, the tourists can get the adequate information about the selection of their choices. If the global distribution system is considered, the provision of properly maintained, centralized or partially distributed databases may be thought of, where pre-screened materials, travel policy etc. can be easily available and traceable, as this network connection would be integrated with the system providing proper information to the network.

The information technology can also be applied in transport companies, providing services to individual tourists. Information and communication technologies in offered services, specifically in the tourism industry, are linked with the key factors of competitiveness as far as tourist markets and strategic tourism management. The application of ICTs, particularly in the tourism industry, has the reflection on e-tourism as well as digitization of all processes as shown in Figure 4 and Table 2.

Table 2. Provisioned year with central acquisition of data

Sl. No.	Provisioned Year	Central acquisition of data (%)
1	2015	47
2	2016	55
3	2017	56
4	2018	77
5	2019	78

Source: Own elaboration.

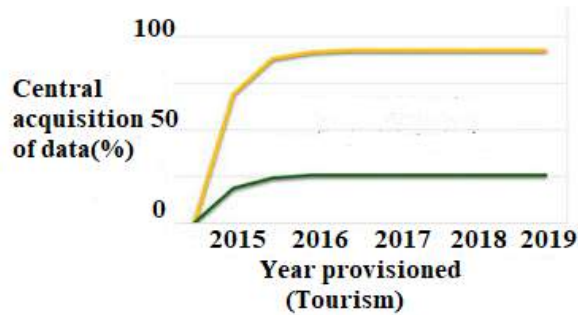


Figure 4: Provisioned Year with central acquisition of data

Source: Own elaboration.

ICT application in Marketing

In the present situation, the traditional mechanisms linked to marketing are not largely accepted. Considering the situation, the integrated marketing strategies have prioritized the importance of ICT. Accordingly, data mining as well as analysis can enable the businesses and organizations to understand specific behavioral aspects by extracting relevant information from large databases. Social media platforms in general are the integral parts of both communication and business as reflected in Figure5. Accessibility of the internet on almost all devices can easily provide the access to information and knowledge.

Table 3. Speculative year with percentage of growth

Sl. No.	Speculative year (Marketing)	Percentage of growth (%)
1	2015	47
2	2016	55
3	2017	64
4	2018	77
5	2019	83

Source: Own elaboration.

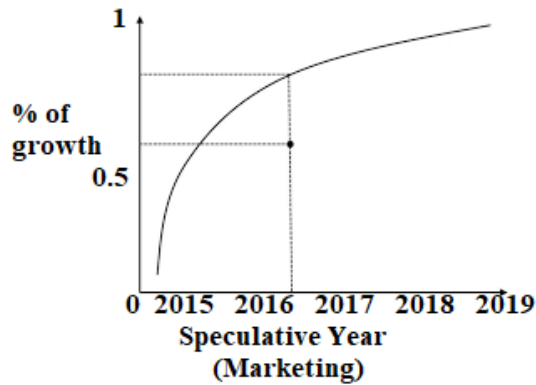


Figure 5. Speculative year with percentage of growth

Source: Own elaboration.

ICT application as Entrepreneurial Network

In rural areas, very specific and common use products are usually produced and the services that can be rendered within the same or different communities may be an addition to the potential market linked to urban areas, as reflected on Figure6. In such situations, there can be

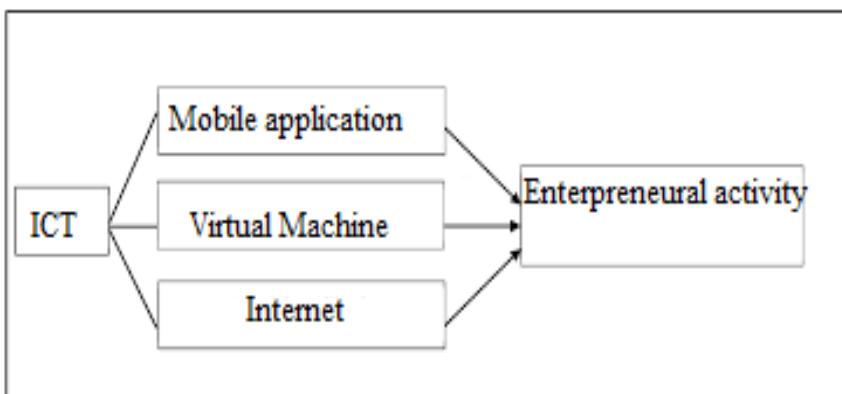


Figure 6. Application of information communication as entrepreneurial activity

Source: Own elaboration.

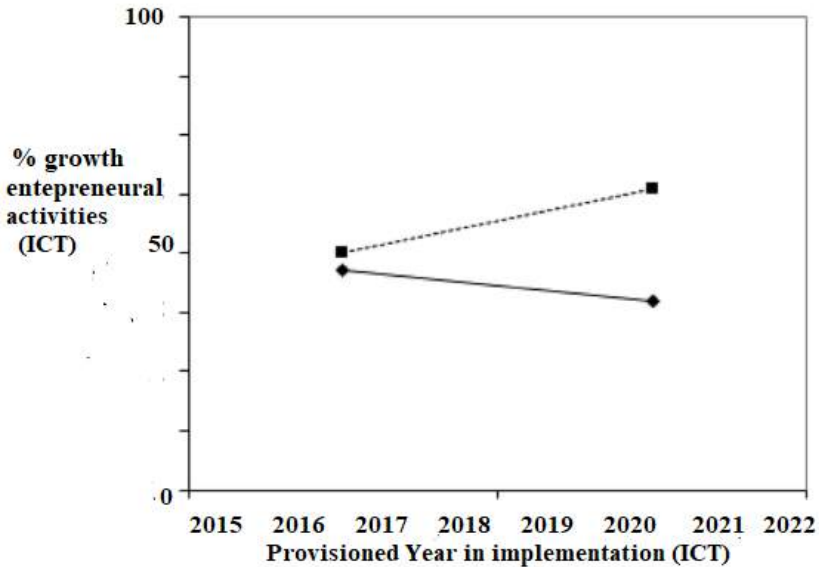


Figure 7. Provisioned year in implementation with percentage

Source: Own elaboration.

a number of business opportunities available to support the socio-economic development, as shown on Figure 7.

Conclusion

In the present state, smart cultivation and smart farming are the primary concerns towards crop production and strengthening the economy. The implementation of ICT helps the farmers through smart farming located in semi-urban places. Somehow, the implementation mechanism in this regard successfully scales up to small-scale commercial farming. Similar benefits are also observed particularly in education sector, health care, business application and socio-economical systems.

References

- [1] D. Houtman, *Class and Politics in Contemporary Social Science: 'Marxism Lite' and Its Blind Spot for Culture*, Aldine Transaction, New Jersey, 2004.
- [2] M. Vesisenaho et al., 'Contextualizing ICT in Africa: The Development of the CATI model in Tanzanian Higher Education', *African Journal of Information & Communication Technology*, 2(2), University of Technology, Sydney (UTS), 2006.
- [3] J.J.P.A. Hsieh, A. Rai, M. Keil, 'Understanding digital inequality: comparing continued use behavioral models of the socio-economically advantaged and disadvantaged', *MIS Quarterly*, 32(1), 2008, pp. 97–126.
- [4] *Oxford English Dictionary*, retrieved from <http://www.oed.com/> [Accessed: January 19, 2010].
- [5] A. Chaudhuri, 'ICT for Development: solutions seeking problems & quest', *J. Inf. Technol.*, 27(4), 2012, pp. 326–338.
- [6] N.A. Yekini et al., 'Ict "Tools" for Poverty Eradication and Economic Growth in Nigeria', *Greener Journal of Educational Research*, 2(1), Greener Journals, 2012.
- [7] T. Irawan, 'ICT and economic development: comparing ASEAN member states', *Int. Econ. Econ. Policy*, 11(1–2), 2014, pp. 97–114.
- [8] A. AlShrouf, 'Hydroponics, Aeroponic and Aquaponic as Compared with Conventional Farming', *American Scientific Research Journal for Engineering, Technology, and Sciences (ASRJETS)*, 27(1), 2017.
- [9] K. Mandi, and N. M. Patnaik, 'Mobile apps in agriculture and allied sector : An extended arm for farmers', *Agriculture Update*, 14(4), 2019.
- [10] K. Takahashi, R. Muraoka, K. and Otsuka, 'Technology adoption, impact, and extension in developing countries' agriculture: A review of the recent literature', *Agricultural Economics*, 51(1), Blackwell Publishing Ltd, 2020.

Biography

Dr. Sambit Kumar Mishra has more than 26 years of teaching experience in different AICTE approved institutions in India. He obtained his Bachelor's Degree in Engineering in Computer Engineering from Amravati University, Maharashtra, India in 1991, M.Tech. in Computer Science from Indian School of Mines, Dhanbad (now IIT, Dhanbad), India in 1998 and Ph.D. in

Computer Science and Engineering from Siksha 'O' Anusandhan University, Bhubaneswar, Odisha, India in 2015. He has more than 37 publications in different peer reviewed International Journals. He also serves as an editorial board member in various peer-reviewed, indexed Journals. Presently he is working as a Professor in the Department of Computer Science and Engineering at Gandhi Institute for Education and Technology, Baniatangi, Bhubaneswar, Odisha, India.

Madhusmita Pati has completed her Master's Degree in Computer Applications at Biju Patnaik University of Technology, Rourkela, Odisha, India. Presently she is associated with Gandhi Institute for Education and Technology, Bhubaneswar, Odisha, India.

Grzegorz Kamiński

Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

ORCID: 0000-0002-1278-7950

Łukasz Mikowski

Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

ORCID: 0000-0001-6305-6595

Karta Nauczyciela – relikty przeszłości czy gwarancja dobrej edukacji? Ocena wpływu ustawy na realizację zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego

Abstrakt. Aktualnie obowiązująca Karta Nauczyciela została uchwalona w 1982 r., zaś jej uregulowania były wielokrotnie nowelizowane. W szczególności zwrócić należy uwagę na zmiany, jakie miały miejsce w związku z rozpoczętą w 1990 r. transformacją ustrojową kraju, obejmującą także system oświaty. Kolejne nowelizacje, wymuszane przez zachodzące w kraju zmiany systemowe oraz nacisk społeczny, jak również związane z sytuacją polityczną kraju, nie doprowadziły jednakże do wyłonienia się nowej, całościowej regulacji statusu nauczyciela, która byłaby czynnikiem sprzyjającym pro-jakościowej modernizacji oświaty, przy równoczesnym zagwarantowaniu nauczycielom odpowiedniego do specyfiki tego zawodu statusu. Autorzy dokonują analizy, czy Karta Nauczyciela, jako pragmatyka służbowa, w obecnym kształcie stanowi gwarancję właściwej edukacji dzieci i młodzieży, czy też jej rozwiązania w żaden sposób nie przystają do współczesnego modelu oświaty.

Słowa kluczowe: Karta Nauczyciela, pragmatyki służbowe, nauczyciel, system oświaty

Teacher's card – a relic of the past or a guarantee of good education

Abstract. The currently applicable Teacher's Charter was adopted in 1982, and its regulations have been amended many times. In particular, attention should be paid to the changes that took place in connection with the political transformation of the country that started in 1990, which also included the education system. However, subsequent amendments, forced by the systemic changes taking place in the country and social pressure, as well as related to the country's political situation, have not led to the emergence of a new, comprehensive regulation of the teacher's status, which would be a factor conducive to the pro-quality modernization of education, while guaranteeing teachers an appropriate to the specificity of this profession status. The authors analyze whether the Teacher's Charter, as an official pragmatism, in its current form guarantees proper education of children and youth, or whether its solutions are in no way compatible with the modern education model.

Keywords: Teacher's Charter, service pragmatics, teacher, education system

Pragmatyka pracownicza – zagadnienia wprowadzające

Pojęcie pragmatyka pracownicza nie jest terminem języka prawnego – nie jest przez prawo definiowany, jest jednak wykorzystywany powszechnie w zakresie języka prawniczego.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹ reguluje prawa i obowiązki stron stosunku pracy – pracodawcy i pracownika. Ustawodawca wskazuje jednak, że w określonych warunkach regulacje kodeksowe nie będą stanowiły podstawowego źródła prawa pracy. Zgodnie z treścią art. 5 Kp, pierwszeństwo przed regulacjami kodeksowymi przyznaje się przepisom szczególnym, zawartym w aktach rangi ustawy, regulującym stosunek pracy określonej grupy pracowników, a stosowanie kodeksu pracy ogranicza się, w tym przypadku, wyłącznie do kwestii nieuregulowanych w przepisach szczególnych.

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 czerwca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks pracy (Dz.U. 2023.1465).

Mowa tutaj właśnie o pragmatykach pracowniczych. Mówiąc zatem o pragmatykach pracowniczych, „mamy na uwadze tylko takie przepisy szczególne (niekoniecznie zamieszczone w jednym tylko akcie prawnym), które regulują status określonej kategorii pracowników, a więc osób będących stroną stosunku pracy”². Wśród pragmatyk pracowniczych należy wymienić min.: ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r. poz. 984), ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1917), ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2018 r. poz. 577), ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334), ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2024 r. poz. 97), ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 409), ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530), ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. z 2020 r. poz. 1796), ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz.U. z 2023 r. poz. 2257), ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390), ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742), ustawę z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 85).

Warto zwrócić uwagę, że obok pragmatyk pracowniczych występują wykorzystywane wcale nie rzadziej pojęcia pragmatyk zawodowych i pragmatyk służbowych. Dokonując ich krótkiego przeglądu należy przyjąć, że pragmatyki zawodowe stanowią najbardziej pojemną wśród wymienionych pragmatyk kategorię i kreowane są przez akty normatywne, regulujące w szczególny sposób sytuację prawną osób, które wykonują określony zawód bądź należą do określonej branży³.

² Z. Góral, K.W. Baran, *Słowo wstępne*, (w:) „System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze”, K.W. Baran, Z. Góral (red.), Warszawa 2021.

³ W. Sanetra, *Systematyka pragmatyk*, (w:) „System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze”, K. W. Baran, Z. Góral (red.), Warszawa 2021, 1.3.

Jak pisze W. Sanetra, „pojęcie pragmatyki zawodowej jest kategorią nadrzędną, która w pierwszej kolejności obejmuje pragmatyki pracownicze, a ponadto pragmatyki służbowe w ścisłym tego słowa rozumieniu (klasyczne), co współcześnie oznacza u nas pragmatyki służb zmilitaryzowanych. Ponadto w pojęciu pragmatyk zawodowych mieszczą się pragmatyki wolnych zawodów (zwłaszcza zawodów zaufania publicznego)”⁴.

Pragmatyki służbowe (klasyczne, pragmatyki administracyjne), tworzą z kolei ustawy normujące administracyjnoprawne, niepracownicze stosunki służbowe osób zatrudnionych w formacjach zmilitaryzowanych⁵. Wśród nich należy wymienić min.: ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145), ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, (Dz. U. z 2023 r. poz. 1080), ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, (Dz. U. z 2024 r. poz. 127), ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, (Dz. U. z 2023 r. poz. 1136), ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, (Dz. U. z 2023 r. poz. 81), ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (Dz. U. z 2024 r. poz. 184), ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, (Dz. U. z 2023 r. poz. 1683), ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, (Dz. U. z 2023 r. poz. 615), ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, (Dz. U. z 2024 r. poz. 325), czy ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, (Dz. U. z 2023 r. poz. 1729).

Warto zauważyć, że na przestrzeni lat duża część pragmatyk służbowych, podlegających regulacji administracyjnoprawnej, uległa stopniowemu przekształceniu, we wpisujące się w system prawa pracy pragmatyki pracownicze⁶.

⁴ Ibidem.

⁵ Prawo pracy może mieć tu zastosowanie tylko w przypadku wyraźnego odeśnięcia zawartego w takiej pragmatyce lub braku odpowiedniej regulacji administracyjnoprawnej.

⁶ Zob. T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego* (Państwowa służba zawodowa), (w:) „Prawo administracyjne”, M. Jaroszyński (red.), Warszawa 1952, J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław 1984, E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

Karta Nauczyciela – charakter prawny

Status prawny dla nauczycieli reguluje odrębna pragmatyka pracownicza, którą aktualnie pełni ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 984, z późn. zm.; dalej jako KN). Ustawa ta określa kluczowe obszary relacji pracodawca-pracownik, tj. formy nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy, sposób wykonywania pracy, zasady wynagradzania, odpowiedzialność dyscyplinarną, a także określa sferę uprawnień socjalnych wynikających z tego statusu. W powyższych aspektach uregulowania tejże ustawy, szczególnie w odniesieniu do sfery uprawnień, nie odbiegają od regulacji określonych dla innych grup pracowniczych, takich jak np. służba cywilna, pracownicy urzędów oraz jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Pełnym zakresem przepisów ustawy objęci są nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w:

- 1) publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz placówkach doskonalenia nauczycieli, o których mowa w przepisie art. 2 ustawy Prawo oświatowe;
- 2) zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich;
- 3) publicznych kolegiach pracowników służb społecznych.

Przepis art. 1 ust. 2 KN wskazuje, że w zakresie określonym przepisami art. 91a i 91b KN, ustawie podlegają również:

- 1) nauczyciele mianowani lub dyplomowani zatrudnieni na stanowiskach, na których wymagane są kwalifikacje pedagogiczne, w:
 - a) urzędach organów administracji rządowej,
 - b) kuratoriach oświaty,
 - c) specjalistycznej jednostce nadzoru, to jest: Centrum Edukacji Artystycznej,
 - d) Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz okręgowych komisjach egzaminacyjnych,
 - e) organach sprawujących nadzór pedagogiczny nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich oraz szkołami przy zakładach karnych;

- 2) nauczyciele zatrudnieni w szkołach przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych lub przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej, umożliwiającym uzupełnianie wykształcenia w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego, zgodnie z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego i planami nauczania dla szkół polskich, oraz w publicznych szkołach i zespołach szkół przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) nauczyciele zatrudnieni w publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych oraz publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, którzy nauczają w szkołach rolniczych oraz w publicznej placówce doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych medycznych o zasięgu ogólnokrajowym;
- 4) nauczyciele zatrudnieni w:
 - a) publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) przedszkolach niepublicznych, niepublicznych placówkach i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz szkołach niepublicznych i niepublicznych szkołach artystycznych o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych,
 - c) publicznych innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego;
- 5) nauczyciele urlopowani z powodu powołania do pełnienia z wyboru funkcji związkowej poza zakładem pracy na podstawie przepisu art. 25 ustawy z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych;
- 6) pracownicy zatrudnieni u pracodawców niewymienionych w przepisach art. 1 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1-3 KN, którzy pełnią funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz kierowników praktycznej nauki zawodu, i jednocześnie posiadają kwalifikacje

określone dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu oraz wykonują pracę dydaktyczną i wychowawczą w wymiarze przewidzianym dla takiej grupy nauczycieli;

- 7) pracownicy zatrudnieni w Ochotniczych Hufcach Pracy na stanowiskach wychowawców, pedagogów oraz na stanowiskach kierowniczych, posiadający kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, a którzy co najmniej w połowie obowiązującego ich czasu pracy wykonują pracę dydaktyczną i wychowawczą.

Aktualna ocena regulacji zawartych w Karcie Nauczyciela – zagadnienia wybrane

Konwencja niniejszego rozważania nie pozwala na dokonanie analizy wszelkich rozwiązań zawartych w Karcie Nauczyciela w kontekście ich przystawania do współczesnych oczekiwań odnoszących się do systemu edukacji. Stąd też ograniczenie tychże rozważań do kilku, naszym zdaniem, najważniejszych kwestii.

Przepis art. 1 ust. 1 KN określa, że rozwiązaniom zawartym w tymże akcie prawnym w pełni podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w:

- 1) publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.2), z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 1a, 1b oraz pkt 2 lit. a;
- 2) okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich działających na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700 oraz z 2023 r. poz. 289);
- 3) publicznych kolegiach pracowników służb społecznych.

Karta Nauczyciela reguluje również stosunki pracy innych nauczycieli (wymienionych w art. 1 ust. 2 KN), jednak jedynie w zakresie określonym w art. 91a i 91b KN.

Rozwiązanie takie wydaje się niezrozumiałe. Niejasny bowiem staje się podział nauczycieli ze względu na rodzaj i status szkoły, w której

świadczą pracę, jak również z uwagi na podstawę prawną zatrudnienia. O ile zrozumiałe jest stabilizowanie zatrudnienia nauczycieli posiadających najwyższe kwalifikacje, o tyle trudno znaleźć argumenty wskazujące na potrzebę realizacji tego celu tylko w szkołach „publicznych”⁷.

Należy przypomnieć, iż TK w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, orzekł, że art 1 KN:

- a) jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji⁸.

Wniosek o stwierdzenie niezgodności wymienionego przepisu Karty Nauczyciela z Konstytucją RP złożyła jedna z gmin, która twierdziła, że konieczność stosowania wobec nauczycieli przepisów Karty Nauczyciela, zmuszających gminę do prowadzenia placówek oświatowych wbrew zasadom gospodarności, z maksymalnym uwzględnieniem interesów ekonomicznych nauczycieli, skutkuje wyższymi kosztami usług oświatowych, ponoszonymi przez gminę. Narusza to interesy majątkowe i samodzielność gminy, a w konsekwencji uniemożliwia realizację jej zadania własnego, czyli zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, którą stanowią wszyscy mieszkańcy w gminie, nie zaś jedynie określona grupa zawodowa (nauczyciele). Zdaniem gminy, nałożony na jednostki samorządu obowiązek prowadzenia szkół na podstawie Karty Nauczyciela powoduje dyskryminacyjne i niezasadne uzasadnienia w celach regulacji oświatowych uprzywilejowanie pracowników oświaty względem innych pracowników umysłowych. Trybunał Konstytucyjny w wymienionym wyroku nie podzielił żadnego z zarzutów przedstawionych przez gminę, wskazał natomiast, że ustawodawca uregulował w sposób jednolity dla całego kraju system oświaty, w tym obowiązki gmin związane z realizacją zadań w zakresie oświaty publicznej. Celem takiego działania była realizacja wyrażonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP obowiązku zapewnienia obywatelom przez państwo powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

⁷ Tak też: P. Prusinowski, (w:) K.W. Baran, Z. Góral (red.), „System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze”, Warszawa 2021, rozdział 22.1.2.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. sygn. akt K 29/07 (Dz.U. 2010 nr 117, poz. 789, s. 9683).

Jednym z elementów składających się na zadania oświatowe gmin jest wynagradzanie nauczycieli zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych, dla których gminy są organami prowadzącymi. Zobowiązanie gmin do stosowania przepisów Karty Nauczyciela w zakresie zatrudniania i wynagradzania nauczycieli nie stanowi jednak ograniczenia zakresu uprawnień gminy w wykonywaniu jej zadania własnego, jakim są sprawy edukacji publicznej, i nie wpływa na uprawnienia gminy w sprawowaniu władzy publicznej w tym zakresie w sposób, który prowadziłby do faktycznej eliminacji jej samodzielności. W analizowanej sprawie mamy bowiem do czynienia z dopuszczalną na gruncie art. 16 ust. 2 Konstytucji RP konkretyzacją zadania gminy, uzasadnioną nadrzędnym celem, jakim jest zapewnienie powszechności i równego dostępu do oświaty publicznej, niemożliwych bez oparcia jej na jednolitych zasadach, w tym także w zakresie wynagradzania nauczycieli.

Nie można więc pomijać faktu, iż szkoły niepubliczne, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, utrzymują się ze środków rodziców uczniów opłacających czesne oraz dotacji udzielanych im przez jednostki samorządu terytorialnego, której wysokość równa jest kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Skoro więc finansowanie szkół ma miejsce ze środków publicznych, to nie do końca przekonuje zróżnicowanie statusu prawnego nauczycieli, w zależności od typu szkoły w jakiej świadczą oni pracę. Wydaje się, że pragmatyka służbowa dla środowiska nauczycielskiego powinna obowiązywać niezależnie od tego, czy szkoła ma status szkoły publicznej, czy też niepublicznej.

Zatrudnienie pracowników pedagogicznych w placówkach publicznych (art. 1 ust. 1 KN) oraz niepublicznych (art. 1 ust. 2 KN), następuje na podstawie umowy o pracę, zgodnie z ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Kwestię tę reguluje art. 10a KN. Przywołany przepis został wprowadzony do KN z dniem 1.09.2018 r. na mocy art. 76 pkt 14 ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2017, poz. 2203). W uzasadnieniu przedmiotowego projektu ustawy wskazano, że do prowadzenia zajęć w prywatnych placówkach oświatowych nierzadko zatrudniani są nauczyciele na umowach cywilnoprawnych, których istota z jednej strony nie jest do-

stosowana do charakteru pracy nauczyciela, a z drugiej zaś ogranicza możliwość korzystania przez nauczycieli z uprawnień pracowniczych. „Prowadzenie zajęć stanowiących realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego czy też prowadzenie obowiązkowych zajęć edukacyjnych w szkole wiąże się z koniecznością osobistego świadczenia przez nauczyciela umówionego rodzaju pracy na rzecz pracodawcy, w określonym miejscu i w określonych godzinach, w sposób ciągły, jak również niezbędne jest, aby wykonywane zadania były podane bieżącemu nadzorowi. Charakter tej pracy przesądza zatem, że zatrudnienie ww. nauczycieli nosi cechy stosunku pracy i powinno być dokonywane na podstawie umowy o pracę. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości procesu nauczania proponuje się uregulowanie w ustawie – Karta Nauczyciela sposobu zatrudniania ww. nauczycieli. W publicznych innych formach wychowania przedszkolnego, przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, oraz w niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego, przedszkolach i placówkach oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, nauczyciele będą zatrudniani na podstawie umowy o pracę, zgodnie z ustawą – Kodeks pracy” (Uzasadnienie, s. 53 i n.). W świetle powyższego, skoro ustawodawca dostrzegł negatywne aspekty różnicowania pragmatyki służbowej dla różnych grup nauczycieli, a w konsekwencji nauczyciele szkół niepublicznych zostali objęci niektórymi rozwiązaniami zawartymi w KN, to nie do końca zrozumiała jest koncepcja, w której KN nie została uznana jako akt prawny obejmujący wszelkie grupy zawodowe nauczycieli.

Z różnicowaniem podleganiu przepisom Karty Nauczyciela w pełnym zakresie wyłącznie przez niektóre grupy nauczycieli powiązana jest kwestia ograniczenia roli dyrektora szkoły jako pracodawcy. W piśmiennictwie słusznie podnosi się, że pozycja szkoły jako pracodawcy jest marginalizowana, zaś tendencja ta widoczna jest szczególnie na tle regulacji wynagrodzeniowej oraz uregulowań współpracy pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi⁹. „Wprawdzie formalnie zatrudniającym jest szkoła, jednak istotny wpływ na prawa

⁹ P. Prusinowski, (w:) K.W. Baran, Z. Góral (red.), „System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze”, Warszawa 2021, rozdział 22.1.2.

i obowiązki nauczycieli mają podmioty zewnętrzne (organ prowadzący, organ sprawujący nadzór pedagogiczny). Występowanie czynnika publicznoprawnego dostrzegalne jest również w statusie dyrektora szkoły. Identyczne wnioski można wyprowadzić z powszechnego systemu oceniania nauczycieli, a także administracyjnoprawnego charakteru nadawania stopni awansu zawodowego¹⁰.

P. Prusinowski zwraca uwagę także na kwestie związane z awansem zawodowym nauczycieli. Jednolity, powszechny i kontrolowany system stopni awansu zawodowego nauczycieli występuje niejako obok zatrudnienia, choć jest z nim ściśle powiązany i zapewnia wielokrotne i rozłożone w czasie doskonalenie zawodowe oraz sprawdzanie kompetencji, jak również weryfikowanie oczekiwanych postaw i cech osobowościowych¹¹. W ocenie tego autora, można mieć wątpliwości, czy system awansowy jest najlepszym probierzem odwzorowującym podział na umowne i pozaumowne podstawy zatrudnienia pracowniczego. „Rozróżnienie to ma sens, jeśli uwypukli się wzmożoną stabilność zatrudnienia towarzyszącą zatrudnieniu z mianowania. Problem w tym, że zbliżona stałość jest udziałem nauczycieli umownych, co poddyktowane jest potrzebami szkoły. Okazuje się zatem, że podział nauczycieli według stopnia awansu zawodowego i podstawy prawnej zatrudnienia wywala efekt hierarchiczny, prowadzi też do hermetyzacji środowiskowej, nie można również pominąć, że ostatecznie podkreśla preferowaną przez ustawodawcę tendencję awansową, przy wykorzystaniu której możliwe jest kształtowanie uprawnień pracowniczych¹²”.

Oprócz naświetlonych powyżej wątpliwości, co do niektórych rozwiązań zawartych w Karcie Nauczyciela, nie można zapominać o tym, że ten akt prawny został wprowadzony w całkowicie innej rzeczywistości prawnej. Zgodzić należy się z poglądem, że „Aktualnie obowiązująca Karta Nauczyciela została uchwalona w 1982 r. w zupełnie innych warunkach ustrojowych, w kontekście zasadniczo innych niż obecnie rozwiązań systemowych w dziedzinie oświaty. Uregulowania dotyczące wykonywania zawodu nauczyciela, przyjęte w 1982 r., były wielokrotnie nowelizowane w związku z rozpoczętą w 1990 r. trans-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

formacją ustrojową kraju, obejmującą także system oświaty. Jednakże kolejne nowelizacje, wymuszane przez zachodzące w kraju zmiany systemowe oraz nacisk społeczny, nie doprowadziły do wyłonienia się nowej, całościowej regulacji statusu nauczyciela, która byłaby czynnikiem sprzyjającym pro-jakościowej modernizacji oświaty, przy równoczesnym zagwarantowaniu nauczycielom odpowiedniego do specyfiki tego zawodu statusu”¹³.

Podsumowanie

Choć aktualne brzmienie Karty Nauczyciela należy ocenić krytycznie, to jednak nie można nie dostrzegać pozytywów związanych z funkcjonowaniem tego aktu prawnego. Wskazać tutaj można choćby na ochronę przed pełną komercjalizacją, czyli przed urynkowaniem zasad zatrudniania i wynagradzania nauczycieli. O ile bowiem zwiększenie kompetencji dyrektora szkoły w zakresie wynagradzania nauczycieli byłoby czymś pożądanym, o tyle poddanie w całości wynagrodzeń nauczycieli wahaniom rynku pracy mogłoby spowodować nieodwracalne szkody dla systemu edukacji.

Nie można także nie dostrzegać tego, że Karta Nauczyciela wyrównuje szanse edukacyjne, albowiem niezależnie od położenia czy możliwości samorządu, nauczyciele muszą spełniać te same wymagania.

Ponadto Karta Nauczyciela daje dość szeroki zakres wolności w zakresie doboru metod nauczania stosowanych przez nauczycieli, co chroni szkolnictwo przed zbyt dużym wpływem polityków na stosowane metody edukacji przez nauczycieli.

Pozytywnym wpływem na rozwój edukacyjny małych dzieci są też z pewnością rozwiązania, które zapewniają nauczycielom odpowiednie warunki pracy.

Podsumowując niniejsze rozważania podkreślić należy, że funkcjonowanie Karty Nauczyciela, jako pragmatyki służbowej nauczycieli, jest zjawiskiem pozytywnym. Niemniej, z uwagi na zmiany społeczno-

¹³ S. Sławiński, *Status zawodowy nauczyciela. Analiza prawna*, Warszawa 2012, s. 10.

-polityczne, przekształcenia związane z edukacją dzieci i młodzieży, czy też rozwój nowych technologii, opowiedzieć należy się za koniecznością powstania nowej pragmatyki dla nauczycieli.

Bibliografia

- Bigo T., *Organizacja zawodu urzędniczego (Państwowa służba zawodowa)*, (w:) „Prawo administracyjne”, M. Jaroszyński (red.), Warszawa 1952.
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Góral Z., Baran K.W., *Słowo wstępne* (w:) „System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze”, K.W. Baran, Z. Góral (red.), Warszawa 2021.
- Łętowski J., *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław 1984.
- Prusinowski P. (w:) K.W. Baran, Z. Góral (red.), „System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze”, Warszawa 2021.
- Sanetra W., *Systematyka pragmatyk* (w:) „System Prawa Pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze”, K.W. Baran, Z. Góral (red.), Warszawa 2021, 1.3.
- Sławiński S., *Status zawodowy nauczyciela. Analiza prawna*, Warszawa 2012.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks Pracy Dz. U z 2023 r., poz. 1465.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., Sygn. akt K 29/07.

Biogramy

Grzegorz Kamiński – doktor nauk prawnych, adiunkt Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, radca prawny. Autor wielu publikacji naukowych z zakresu postępowania cywilnego oraz prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego.

Łukasz Mikowski – doktor nauk prawnych, adiunkt Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, radca prawny. Autor i redaktor publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska.

Muthmainnah

Universitas Al Asyariah Mandar Sulawesi Barat, Indonesia

ORCID: 0000-0003-3170-2374

Local Government Initiatives in Supporting Education for Sustainable Development through *Merdeka* Curriculum in Indonesia are an Innovative Action

Abstract. The transformation and digitalization of education in the GenAI era provides the initiation of curriculum adaptation, development and design by incorporating sustainability ideas and technology into the education system. Local governments in Indonesia have contributed greatly to education for sustainable development in the Gen AI era. As AI becomes increasingly popular, local governments are working to improve sustainable development goals (ESD) education programs using new technology (Merdeka Platform). They work together with schools to launch media- and technology-based initiatives that increase students' awareness of the importance of social responsibility, economic sustainability and the environment that are included in the Merdeka Curriculum. By using regulations and collaboration, local governments are making it easier to implement media and technology products such as VR, AI, GenAI, and learning platforms into the curriculum. Through these programs, students gain a better understanding of the student-centered learning approach and potential solutions. They also teach them how to use digital tools effectively. The local government in West Sulawesi, Indonesia, is also in the process of preparing the next generation to face sustainability challenges in a world where technology is changing rapidly by embracing the Gen AI era.

Keywords: Education, Local Government, Technology, *Merdeka* Curriculum, education sustainable development.

Inicjatywy samorządów lokalnych we wspieraniu edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju na przykładzie innowacyjnego programu nauczania *Merdeka* w Indonezji

Abstrakt. Transformacja i cyfryzacja edukacji w erze GenAI (generatywnej sztucznej inteligencji) zapewnia rozpoczęcie adaptacji, rozwoju i projektowania programów nauczania poprzez włączenie idei i technologii zrównoważonego rozwoju do systemu edukacji. Samorządy lokalne w Indonezji wniosły ogromny wkład w edukację na rzecz zrównoważonego rozwoju w erze GenAI. W miarę jak sztuczna inteligencja staje się coraz bardziej popularna, samorządy lokalne pracują nad udoskonaleniem programów edukacyjnych dotyczących celów zrównoważonego rozwoju (ESD) z wykorzystaniem nowych technologii (Platforma Merdeka). Współpracują ze szkołami, aby uruchamiać inicjatywy oparte na mediach i technologii, które zwiększają świadomość uczniów na temat znaczenia odpowiedzialności społecznej, zrównoważonego rozwoju gospodarczego i środowiska. Zostały one uwzględnione w programie nauczania Merdeka. Wykorzystując regulacje i współpracę, samorządy włączają do programu nauczania nowoczesne technologie, takie jak VR, AI, GenAI oraz platformy edukacyjne. Dzięki tym programom uczniowie lepiej rozumieją, jak skutecznie korzystać z narzędzi cyfrowych. Władze lokalne w Zachodnim Sulawesii w Indonezji przygotowują kolejne pokolenia do stawienia czoła wyzwaniom związanym ze zrównoważonym rozwojem w erze GenAI.

Słowa kluczowe: edukacja, samorząd lokalny, technologia, program Merdeka, zrównoważony rozwój edukacji.

Introduction

The integration of technology and teaching approaches in digital education has been a game-changer in the field of education, leading to a shift in the learning paradigm. Muthmainnah et al. (2023) and Al Yakin et al. (2024) all point to the pressing need for technology-based skills to tackle the problems of the digital age, which further supports this shift. According to Rahimi and Oh (2024), instructors now play the role of facilitators who use technology to create engaging learning environments. This shift is a result of deep integration of technology, which has generated more dynamic and interactive learning experi-

ences. The use of AI and data analysis in personalised learning has the potential to increase educational accessibility and inclusivity (Adeleye et al., 2024), as well as provide students with more effective, individually tailored learning experiences (Castro et al., 2024). Furthermore, online platforms have made cross-cultural and interdisciplinary collaboration easier to access.

This has several benefits, such as students and educators being able to explore topics outside of their usual disciplines and gain a better understanding of global diversity (Leahy et al., 2019). Online platforms also offer quality courses, expand access to education that was previously inaccessible, and allow self-directed learning at any time and from any location (Onah et al., 2024). According to Hutchins and Biswas (2024), teachers play a pivotal role in this context by utilising technology to tailor their teaching strategies, improve student interaction, and accommodate students' individual needs in terms of time and place.

Despite the numerous advantages, there are still certain difficulties that must be carefully addressed when using technology in classroom management (Supriya et al., 2024). One major problem is the digital divide among students. Another important concern is the misuse of technology, which includes issues like social media addiction and the distractions that come from using gadgets too often (Kumar et al., 2024). Technology has the potential to increase learning efficacy, equip students for a future driven by technology, and promote more inclusion in education—but only if used correctly. Muthmainnah (2024) argues that teachers may better assist student-centered learning with the use of technology that is used appropriately, which in turn improves the efficiency and efficacy of the learning process. Giving students opportunity to build digital skills and media literacy that match with their requirements is vital for preparing them for an increasingly technology-driven environment. The digital era presents significant challenges to education due to technology disruptions.

According to Garg et al. (2024), learning might be impeded by network instability, hardware damage, and software misuse. Another major problem is technological absorption, which occurs when pupils are unable to make good use of technology. Studies by Li et al. (2023) sug-

gest that factors including reluctance to technology use and a general lack of knowledge about it can lead to this ablation. A key component of sustainable education is the ability to adjust to changes in student behaviour and preferences.

Mao and Queiroz (2024) stressed the need of taking students' preferred methods of interacting with technology into account when designing a classroom. Digital learning is impeded by limitations in infrastructure and technological accessibility. Schools, governments, and society must work together to solve these problems. The government is responsible for making sure there is enough infrastructure, schools can help by giving access to computers and the internet (Huda, 2024). Society must step in as well to overcome these constraints. If we want to make the most of technology in the classroom in the modern day, we need to pay close attention to technical ablation, infrastructure, accessibility, and disruptions in the industry.

González and Ramírez (2022) stated that one of the most important ways to use technology for classroom management is via online learning tools and applications. Akbar et al. (2024) state that students have access to a variety of learning resources through these tools and applications. Online learning tools and applications allow teachers to make a wide range of learning materials, including videos, simulations, texts, and interactive exercises, easily accessible to students. Students are more likely to be actively involved in their own learning when they use online learning tools and applications. Familoni and Onyebuchi (2024) suggest incorporating instructional games, interactive simulations, and multimedia into the classroom setting.

Sanabria et al. (2024) argue that students can delve deeper into complicated or abstract ideas using interactive simulations. Creating engaging learning experiences for all students in today's technology-driven education era requires differentiation and personalised learning to be effective. Students' unique requirements can be satisfied using technology-enabled adaptive and responsive learning strategies. Adaptive learning and data analysis are two ways in which technology might help educators customise lessons to their students' individual needs (Alam, 2022). Teachers can gain insight into their pupils' learning progress through data analysis. Improvements are necessary in several ar-

eas, such as students' familiarity with course materials, learning styles, rate of progress, and difficulties encountered.

To create successful and interesting learning experiences for students in this technology-driven education era, new pedagogical approaches are crucial (Tumpa et al., 2024) and the following creative methods to education are: technology-based projects and collaborative learning, educational games and simulations, and multimedia integration in presentations and learning materials. Students can work in groups to finish assignments or projects using a variety of technical tools and platforms, through collaborative learning and technology-based projects. Abdullah and Mahmud (2024) found that when instructional games and simulations are used effectively, they increase student engagement and motivation through TPACK.

Serrano and Mårell (2024) stated, computer simulations are a great tool for helping students develop critical thinking abilities since they mimic real-world circumstances. They claim the students were more engaged when presentations and learning materials used multimedia, which included audio, video, and animations to visually and aurally convey information. Additionally audio media like podcasts or audio recordings can help students understand the topic better (Caou and Bui, 2024).

Local governments in Indonesia have been instrumental in supporting the transformation of education and its digitalization in the GenAI era, particularly in promoting sustainability and technology integration within the education system. They have taken significant steps to adapt and develop curricula by incorporating sustainability concepts and technological advancements. Regional governments have played a crucial role in enhancing education for sustainable development (ESD) by leveraging new technologies, especially AI. Initiatives are underway to introduce AI-powered programs in schools, aimed at raising students' awareness of social responsibility, economic sustainability, and environmental conservation. Through collaborations and policy frameworks, local governments facilitate the integration of AI tools such as virtual simulations and learning platforms into school curricula. These initiatives not only educate students about environmental challenges but also equip them with digital literacy skills. For instance,

in West Sulawesi, Indonesia, the local government is actively preparing the younger generation to tackle sustainability issues in the ever-evolving technological landscape of the GenAI era.

Education for Sustainable Development (ESD) stands as a pivotal policy and program, requiring proactive involvement of local governments throughout Indonesia. ESD aims to equip individuals with the knowledge, skills, and values necessary to sustainably address pressing environmental, social, and economic challenges. Local governments play a crucial role in the implementation of ESD initiatives, aligning them with national goals and tailoring programs to regional needs. They facilitate the integration of sustainability principles into school curricula, promote environmental conservation practices, and foster community engagement. Through collaborative efforts with educational institutions, civil society organizations, and other stakeholders, local governments in Indonesia are instrumental in shaping a more sustainable future for their communities.

Literature review

Education for sustainable development (ESD) and Technology education

The formal education system's role in educating individuals, particularly younger generations, has been believed to effectively address SD. This optimism led UNESCO to initiate the United Nations Decade of Education for Sustainable Development (DESD). UNESCO introduced ESD as an instructional method that supports Sustainable Development (SD) during the decade. During the DESD, our understanding of ESD matured, and it expanded from an idea into a global movement (Aslam et al. 2022). What UNESCO calls "Education for Sustainable Development" is the incorporation of important sustainable development concerns into classroom instruction and student learning. These include, but are not limited to, climate change, biodiversity, poverty alleviation, disaster risk reduction, and responsible consumption. Sustainable development also necessitates the use of interactive

pedagogical approaches that inspire and enable students to make positive behavioral changes and contribute to the cause. Therefore, education for sustainable development encourages skills such as collaborative decision-making, envisioning potential futures, and critical thinking.

This definition contains elements of both the content and pedagogy components of ESD, which are crucial to the field. The literature acknowledges both: “The visibility and respect for ESD have grown in tandem with its content and pedagogy, and it continues to grow” (Howard et al., 2019). The UNESCO definition highlights the essential role of interdisciplinarity in understanding the complexity of SD concerns, encompassing various disciplines like consumption, poverty reduction, and climate change. ESD literature refers to this idea as a holistic approach, or holism, because it considers various perspectives on the subject matter. When it comes to ESD, all three factors—environmental, social, and economic—must be considered, not only separately, but also in relation to one another and the passage of time and place. Individuals and communities alike face tensions between their economic, social, and environmental objectives, and SD comprehensive view acknowledges that cultural and social variables are frequently at the root of environmental problems (Collazo and Granados, 2020).

Dlouhá et al. (2019) underline that technology in education is not just about learning knowledge by integrating technology; it also aims to provide opportunities for students to solve problems and expand human abilities. This implies that using technology must be learner-centered and requires an interdisciplinary approach to integrate various interests. General goals that students are expected to achieve include a conceptual understanding of the dynamic nature of technology, concern for a future characterized by a good quality of life, appreciation of social, economic, and environmental demands, environmental systems regarding technological change, awareness of the impact and control of students towards one’s environment, a critical perspective, the development of a set of transferable skills and competencies, a creative, innovative, and flexible approach to problem solving, a responsible and ethical attitude towards decision-making, and the ability to identify and adapt to change.

The symbiotic relationship between ESD and educational technology effectively puts students and their personal development at the centre of the learning program. This approach enables students to undergo meaningful changes throughout the learning program, leading to transformative learning and the transformation of the learning institution itself (Elkholy, 2024). This research focuses on the second characteristic of ESD which emphasizes the educational process. The aim of ESD is to encourage action competence and the development of skills related to sustainability. GenAI digital era teaching approach through creating innovative and forward-thinking teaching methods encourages student-centered strategies (such as social learning), student-centre decision making (e.g., values-based learning, participatory decision making, and multi-method approaches), and increased critical evaluation of alternative viewpoints. ESD core is an educational movement with the goal of helping students form their own perspectives on the world through hands-on experiences and the acquisition of the skills necessary to make a positive impact in achieving sustainability.

Local Government and Merdeka Curriculum in Indonesia

A nation's educational system is a key factor in its overall progress. Careful changes are necessary to ensure an adequate standard of education that aligns with evolving requirements and modern realities broad goals, as well as evolving course structures. In addition, there are several determining factors that affect students' learning experiences and, in turn, the quality of education (Al-Thani et al., 2021). These factors include competent educators, welcoming classroom settings, appropriate instructional methods, and reliable evaluation tools.

The quality of Indonesia's educational system strongly influences its path to progress. Significant changes have occurred in Indonesia's educational landscape since independence, mainly in the development of relevant curricula. Over time, the nation's curriculum has undergone multiple revisions in response to the changing needs of society (Indravati and Kuncoro, 2021). There have been several revisions to the curriculum in Indonesia, including those in 1947, 1952, 1964, 1968, 1975, 1984, 1994, 2004, 2006, and 2013, in addition to the *Merdeka* Curricu-

lum. Recent curricula, such as the 2013 Curriculum and the *Merdeka* Curriculum, have placed an emphasis on the development of moral principles in addition to academic competence. Changes to the titles of subjects and learning objectives accompany this (Rosani et al. 2024).

There have been numerous attempts to adopt the *Merdeka* Curriculum in schools, but difficulties have persisted. Although teachers have received extensive training on the new curriculum, comments indicate that they still don't understand how to implement it. Specifically, according to Ikhsanuddin et al. (2023), the *Merdeka* Curriculum calls for individualized lessons that incorporate a variety of material delivery strategies, pedagogical approaches, and evaluation tools. Nevertheless, educators face challenges when trying to implement evaluation techniques that are in line with the goals of the *Merdeka* Curriculum. They frequently blame a lack of subject-specific assessment rubrics and critical documentation. Therefore, the preparedness of teachers to handle the complexity of the *Merdeka* Curriculum is a crucial factor in its successful implementation in schools. The success of the *Merdeka* Curriculum in Indonesian classrooms will depend critically on how prepared educators are to meet the problems it presents. To fully utilize this educational paradigm shift and maintain the nation's dedication to promoting holistic student development in line with modern educational imperatives, it is critical to address implementation barriers through focused support and resource provision.

Muhammad Hasbi (2022), the director of elementary schools, appreciated to the local government of Polewali Mandar Regency, West Sulawesi, along with the school principal and all teachers, for their exceptional commitment to adopting and executing the Independent Curriculum. He conveyed this during a visit to Polewali Mandar on Thursday, July 28, 2022. The aim of Hasbi's visit was to gather direct information from the local government and all parties involved, especially faculty and school administrators, regarding the current situation, problems, and ways to overcome them. To ensure the most effective implementation of the Independent Curriculum, all input will become assessment material for future improvements.

Hasbi (2022) continued that the aim of the independent curriculum is to improve educational standards by providing as much leeway

as possible to educators to foster a more student-centered classroom environment. The goal is for every student to realize their maximum potential. Teachers must consider the diverse backgrounds of students, including their academic abilities, learning styles, interests, and talents, and tailor their learning services to meet each student's unique needs when implementing the Independent Curriculum. Differentiated learning serves as a sustainable form of education. Currently, not all educational units are required to implement the Independent Curriculum. Implementation is gradual, and schools can choose between three options: independent learning, independent change, and independent sharing. Each school can make its own decision based on its own readiness.

The local Government of Polewali Mandar Regency expressed their appreciation to the schools in the district who have chosen to start implementing the Independent Curriculum in the 2022–2023 school year. On this occasion, the local government conveyed to school principals and teachers that their colleagues had done their best to fulfil their responsibilities, especially in helping class instructors make good use of the *Merdeka Mengajar* (independent teaching) Platform. However, the school prefers voluntary communication regarding the actions taken and hopes that there is a more organized and coordinated way to empower driving teachers in various fields, especially by implementing an independent curriculum. He really hopes for the welfare and professional growth of the current teaching staff. Overall, the teachers are ready and enthusiastic to start implementing the independent curriculum. However, there are still many challenges faced by instructors due to the new policy, which requires them to study independently using the *Merdeka Mengajar* platform.

In order for teachers to fully understand and implement the *Merdeka Mengajar* Platform, from learning to assessment, they need technical guidance (*Bimtek*) and additional support from the federal government through the *UPT Kemendikbudristek* (Ministry of Education and Culture unit) in the regions, as well as from state and regional governments. The Minister of Education and Culture formed to supervise the implementation of various educational programs. *Kemendikbudristek* have recorded 21 independent learning policies to date, consistent-

ly striving to enhance the quality of education. The 15th episode of *Merdeka Belajar* (independent learning) discussed the background to the launch of the *Merdeka* Curriculum and *Merdeka Mengajar* Platform. During the COVID-19 epidemic, he noticed a significant increase in 31% of educational units implementing the emergency curriculum. Some educational units lost as much as five or six months of teaching time after implementing the K13 curriculum during the pandemic, while others only lost one or two months after implementing the emergency curriculum.

This data then became a motivation for the Ministry of Education and Culture of Indonesia to continue making improvements to the curriculum, so that it can continue to be a means of learning recovery. The Ministry of Education and Culture introduced the *Merdeka* Curriculum policy as part of the Independent Learning policy plan, according to the Director of Primary Schools. According to Hasbi (2022), outreach from the Ministry of Education and Culture, the local government is trying to provide policies and solutions to overcome the obstacles faced in realizing this educational transformation. Ministry of Education and Culture of Indonesia leverages technology to create a curriculum that emphasizes freedom. Technology integration provides extraordinary opportunities and has the potential to expand students' learning experiences. Technology has become an inseparable part of our daily lives. Including it in the curriculum is the right step to prepare the next generation. The younger generation faces future challenges (Cassaro and Lee, 2024).

In its implementation, with a technological approach, independent curriculum in schools can utilize various devices and available applications. For example, teachers can access a variety of interactive learning resources through hardware, which includes devices such as computers, tablets and projectors. On the other hand, the use of specially designed educational software can help teachers create learning materials that are appropriate, interesting and varied for students. In addition, technology offers learning methods. Distance or online learning is possible (Yeh and Tsai, 2022). If there are problems with physical access to schools, there are still other obstacles, but the application of technology can be a solution to continue the learning process. Online

learning platforms allow students to access study materials independently, interact with educators and fellow students via online forums or video conferencing.

Using a technological approach to develop an independent curriculum can increase students' critical thinking, creativity and skills. Apart from that, students will also be accustomed to facing and adapting to an increasingly complex and dynamic environment. In this technology-based independent curriculum, students are encouraged to actively participate in interactive and collaborative learning (Asad and Malik, 2024). The integration of technology in this independent program can also produce opportunities to integrate various disciplines, such as graphic design, programming, and computer science, into learning. This will help students improve their digital literacy.

Digital literacy is an important skill in today's digital era. In addition, technological approaches have the capacity to expand the teaching and learning process to include outdoor environments. For example, by using social media, through blogs and other knowledge sharing platforms, students can share and promote their work to reach a wider audience (Sivakumar et al., 2023). This of course motivates students and develops their social networking skills, while also improving their overall communication skills. Developing a curriculum naturally revolves around applying a technical approach. *Merdeka* Curriculum also presents challenges that require careful preparation. Challenges that may arise include limited access to technology in some areas, and the preparation of the community and teachers to work together to create a supportive educational environment. When implementing an immersive technological approach and creating a curriculum that emphasizes freedom in the learning process, it is important to involve all relevant parties, including teachers, parents and the educational community. Teachers must be trained, and students need adequate support to use technology in the learning process.

Parents also must actively support the use of technology at home by understanding the known benefits and risks. In conclusion, technological approach should be applied in developing the *Merdeka* Curriculum. Independence is an important step in responding to future challenges. This approach improves the quality of learning and equips

students with skills that are relevant to their time. Digitalization prepares them for change and innovation. Through synergy between the Independent Curriculum and technology, it can become a tool for the development of education and technology. This generation is capable, creative, innovative and has strong character to anticipate future challenges.

Digital Technology and Education for Sustainable Development (ESD)

When evolving the learning paradigm and seizing the opportunities presented by the digital age, we cannot overstate the importance of technology in changing education. The technological revolution has impacted every aspect of education, changing the way we learn and instruct. The procedure encompasses elements such as methodology, assessment, and the availability of information. According to Bulathwela et al. (2024), technology is crucial in making education accessible to more people and increasing the number of learning opportunities available to people all over the globe. Online platforms and apps enable access to educational resources regardless of time or location. Khan Academy, Coursera, and edX are some of the top online education platforms that make high-quality courses available to people from all walks of life (Vervest, 2021). Students can learn at their own pace and in any location with apps like Photomath and Duolingo (Chang et al., 2024).

In this way, technology not only makes information more accessible, but also gives people more agency over their own learning. Technology now uses intelligent algorithms to personalize learning experiences for each student based on their strengths, interests, and preferred learning methods. In this setting, smart algorithms examine student data to achieve the goal of more targeted and personalized instruction (Wu et al., 2024). Online learning systems, for instance, may track how well each student is doing and then provide them with further resources or tasks based on their individual skill levels, thanks to smart algorithms. If students learn the information rapidly, it is possible to give them more difficult activities to keep them engaged and motivated. Sifaleras (2024) suggest tailoring deeper resources to the specific

needs of students who require extra help. Clever algorithms and innovative educational technologies make individualized learning more accessible and easier to apply in current classrooms.

Research by Fisher and Baird (2020) shows that this approach helps students achieve better results in school by guiding them to pursue hobbies and skills that are a good fit for their unique abilities. In this sense, technology has evolved into a means of instruction and the principal instrument for raising the quality of education available to all students. Technological advancements have expanded opportunities for cross-cultural and multidisciplinary learning by making online collaboration tools, such as chat rooms and forums, more accessible to both students and teachers. Regardless of physical location or the passage of time, individuals can freely exchange ideas, information, and perspectives in online forums. The availability of a wealth of educational materials and information from a variety of disciplines is another way in which technology promotes interdisciplinary learning. Students and teachers can work together online to investigate issues that go beyond traditional classroom limits (Onesi et al., 2024). Students can now more readily engage with individuals from diverse cultural backgrounds, gaining a personal understanding of global diversity, which in turn improves their cross-cultural learning.

One important part of cross-cultural education is having students exchange and comprehend each other's experiences and viewpoints using online collaboration platforms and chat rooms (Calvo and Hartle, 2024). Consequently, technological advancements have made it possible for students and teachers to engage in cross-cultural and cross-generational learning, eliminating traditional barriers such as location and language. As a result, everyone involved can experience extraordinary personal and intellectual development in a stimulating and engaging learning environment. Technological advancements have greatly enhanced accessibility for those with disabilities or learning difficulties. Technology also allows for more inclusivity in the educational setting through accessible choices like language translation and text-to-speech. Students with visual impairments can have greater independence in accessing instructional resources, for instance, through

text-to-speech development. Screen reader software, which can convert text into speech, makes this possible (Shanavas, 2024).

Technology also makes it easier to translate, which removes another barrier to access: language. People with learning disabilities can overcome these obstacles with the help of accessible tools, such as large text changes and special keyboards (Kaczorowski et al., 2023). Technological advancements have made it possible to create classrooms where all students feel welcome and supported, which in turn has helped to level the playing field in terms of academic achievement and development. So, it's clear that technology plays a crucial role in making education accessible and inclusive, laying the groundwork for every person to develop their abilities and potential.

Methodology

In this article, the analysis uses a combined research method approach of qualitative methods and literature sources from various available sources. Apart from collecting data from different studies, there are two methods of data collection. Previously, data collection involved collecting primary data through observation and interviews. The author made observations at one of the universities in the city of West Sulawesi, Indonesia.

The university that is the subject of this research is an educational institution that implements an independent curriculum and utilizes technology, such as AI, VR or GenAI, in some of its learning. The researcher also conducted direct interviews with 2 members of local government, 3 teachers at junior high school (SMPN 4) and 3 lecturers at the university and obtained data that was relevant to the title of the article, then supported it with data from various literature review sources.

In this research method, the first step is to identify the topic and make sure the respondent understands it clearly. Then the researcher looks for relevant literature sources. In this article, researchers will search for and select literature references that discuss the implemen-

tation of technological approach. Technology plays an important role in developing independent curricula in higher education. The second step involves synthesizing the research from observations and interviews to produce the desired research results.

Researchers will collect important data, insights, and techniques used to apply technological approaches in developing the *Merdeka* Curriculum in schools and higher education. Data analysis can involve comparing different literature sources and identifying patterns or trends, then developing a theoretical framework to support the research topic. This process will help researchers gain a comprehensive understanding of the application of this approach and summarize local government and lecturer initiatives for education for sustainable development (ESD).

Technology plays an important role in the development of the *Merdeka* Curriculum in higher education and in the initiatives of local government supporting this curriculum change. A combined approach between this article's literature review and a qualitative review will provide insight into its implementation. This is a technical approach to developing an independent curriculum as one of the initiatives for sustainable development education at the university level, based on existing literature sources.



Figure 1. Documentation at SMP Negeri 4 Polewali school

Source: SMPN Negeri 4 Polewali documentation.



Figure 2. Teaching and learning process using technology

Source: English teacher of SMP Negeri 4 Polewali.

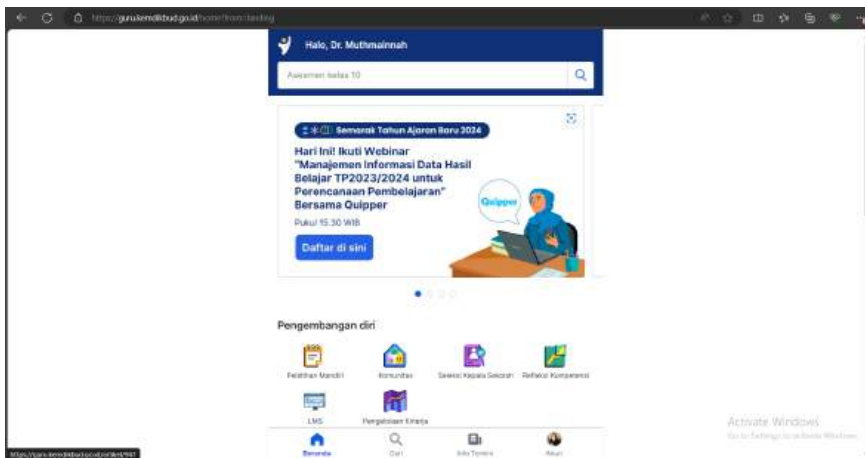


Figure 3. Platform Merdeka Mengajar in Indonesia

Source: <https://guru.kemdikbud.go.id/home?from=landing> [Accessed: 12.06.2024].

Findings and Discussion

Investing in teachers' professional growth is a surefire way to raise classroom standards. One of the main components of this initiative is implementing *Merdeka Mengajar*. To help educators improve their knowledge and abilities as educators, the platform offers a variety

of educational resources, including learning materials, online courses, and connections to a dynamic community of educators. Teachers take advantage of once-in-a-lifetime opportunities to advance their careers by participating in Freedom Teaching. They will be able to develop their teaching abilities to a higher level and reach more students with the help of online teacher groups and abundant course materials. Andragogy is an adult learning philosophy (Malik, 2008) that suggests the *Merdeka* teaching platform is tailored to teachers' needs by being solution-oriented and relevant to their work environment. Teachers can learn in situations they encounter every day, apply new concepts directly, and receive useful feedback from a community of other educators on the platform, which offers content relevant to the needs of everyday teaching practice.

As stated by respondent NR and DR “*Merdeka Mengajar* training is very helpful. For example, some time ago there was a module that discussed how to accommodate children with different learning styles in class. We use these practical tools to improve my teaching in classes where students come from different backgrounds and learn in different ways. The methods presented in this module are very applicable and can be applied immediately. Apart from that, we also integrate technology or learning applications”.

NM reported, “the implementation of the *Merdeka* Curriculum (IKM) is an attempt to implement a new curriculum that focuses on character education and practical skills for students. Therefore, the Ministry of Education and Culture of the district of Polewali Mandar makes various efforts to maximize implementation in the use and development of *Merdaka* Curriculum.

The entire supervisor in each department then performed reinforcements by visiting the schools and holding direct meetings with the head of the school as well as the teachers. Completion of PMM work is a high priority. The *Merdeka* Teaching Platform (PMM) is an educational platform that becomes a driving partner for educators in creating Pancasila Students who have the features of Learning, Teaching, and Carrying. The Free Teaching Platform provides equal opportunities for teachers to continue learning and develop their competences whenever and wherever teachers are. The Learning Features on the

Free Learning Platform provide Self-Training facilities that provide the opportunity to teachers and educators to obtain quality training materials by accessing them independently. Subsequently, each school was given the opportunity to design how independent curricula were developed in their respective schools”.

At SMP Negeri 4 Polewali, the head of the school held a meeting with the teachers as a form of initial implementation of the *Merdeka* Curriculum. It's meant for all teachers to have the same mission and vision. In addition to continuing to motivate teachers to access PMM, the head of the school also asked that the teachers to activate the entire learning community and do various innovations and creativity.

NM also added as a teacher: “I assume that the benefits of this *Merdeka* Curriculum are to give the whole teaching staff a lot of time, opportunity, and space to design learning for the student in a simpler form. The *Merdeka* Curriculum should be a tool to simplify the learning process so that it is more acceptable to the student. Teachers should be able to treat the student according to their interests and talents, so that they can create a more effective and enjoyable learning environment. Teachers are expected to be able to teach with a variety of learning methods. Contextual learning, emphasizing character development and student-centered, becomes an important point of any learning process carried out”.

Teachers at SMP Negeri 4 Polewali are bringing technology into the classroom. Nowadays, students are so close to technology that making a use of it in the learning process will make students more enthusiastic to learn. For example, by teaching the use of Canva and Cici applications. For some assignments, teachers asked the students to design tasks using the Canva so that the given exercises seem interesting and not boring. In the process of creating tasks, it is expected that the students will be trained to think critically and creatively. By using the Cicibot app, students are also challenged to use it more actively. Through this application, students can ask questions so that they can train their writing and speaking skills.

Data from university lecturer interviews generally suggest that the use of technology in the classroom has enhanced students' capacity for critical thinking and computing, as well as their capacity for social

interaction, collaboration, and assessment. This change is necessary to meet the challenges of the modern era, when competence in technology and the ability to work in a team are the most important things. Apart from that, the lecturer also said that with the help of modern technology, educators can design interactive whiteboards, infographics, and presentations that engage students of all types in learning. By incorporating real-time data and current events into the classroom, educators can make learning more relevant and connected to the world. Teachers have access to a wealth of resources, including films, simulations, interactive quizzes, and VR-like games.

Besides increasing knowledge, in-class lecturers also design learning systems that can improve computing abilities and critical thinking, which is another important function of technology. Using interactive and inquiry-based learning activities, educational software and applications can facilitate the development of these skills. Students can practice reasoning, simplify difficult problems, and create algorithms using tools such as Scratch, Code.org, MindMeister, and Coggle. Collaboration and social engagement are cornerstones of contemporary education, and technology offers many resources to make this easier. Real-time communication tools like Google Meet, Microsoft Teams, and Zoom, along with social media and online forums, can enhance student engagement and community building. Documents, presentations, and spreadsheets can be worked on collaboratively in real-time using programs like Google Workspace and Microsoft 365.

This statement is in line with research conducted by Ashraf et al. (2024), Jamil et al. (2024), and Novio et al. (2024): the capacity to access and share information through the technology network is what encourages learning in digital era. One of local government's efforts is to socialize and require teachers to take part in training. The *Merdeka Mengajar* Platform makes this happen by connecting educators with a wide network, thus enhancing their professional development by enabling them to share and receive feedback regarding their learning. The ability to communicate and collaborate with other educators through this platform is very important in educational environments such as SMP Negeri 4 Polewali Mandar, where information regarding the development of the latest learning technology is very important.

Various challenges prevent teachers from making the most of the *Merdeka Mengajar* Platform, according to this research, even though the platform has great potential. Some of these challenges include adapting to new technology and finding ways to fit platform content into existing curricula. To ensure that educators can make maximum use of the features and advantages of the *Merdeka Teach* platform, it is necessary to provide supporting facilities and ongoing technical training programs.

According to previous research (Bhatia, 2024), the Critical Path Model (CPM) identifies the most important aspects in students' continuous professional development. The *Merdeka Mengajar* Platform provides superior facilities for continuous professional development (CPD) with continuously updated course materials and an inspiring community of teachers. Easily utilizing these benefits requires coordination and cooperation between educational institutions, platform administrators, and teachers to overcome existing challenges, such as those related to curriculum development and testing. *Merdeka Mengajar* and similar platform integrations offering updated learning materials and an active community of educators are essential to achieving the full potential of CPD. However, to get the most out of these materials, a design is needed that coordinates the good things about the school, the platform, the teacher, and the students. These collaborative efforts are critical to overcoming existing barriers, such as lack of technology and integration of platform materials into existing curricula.

In this research we found that the *Merdeka Mengajar* Platform had a significant impact on the professional development of teaching staff in junior high schools. Effective curricular integration strategies, technical training, and well-coordinated efforts can maximize this potential. With a holistic approach and commitment to overcoming the challenges faced, users of the *Merdeka Mengajar* Platform can become more effective and make a significant contribution to improving the quality of education and achieving better results in the education ecosystem and focusing on industry needs.

Because of its important role in preparing students for a rapidly evolving and increasingly technologically dependent job market, the integration of technology into vocational education has become a hot

topic in contemporary discussions on educational policy. This research examines technology integration in state junior high schools 4 (SMPN 4) and in higher education (Al Asyariah Mandar University), seeing that technology integration is used as a guide for teachers and lecturers to adopt digital teaching practices. Teachers can modernize their methodology and increase student understanding and engagement by using learning resources available on the platform such as instructional videos, simulations, and interactive tools.

In addition to increasing digital literacy among teachers and students, the *Merdeka Mengajar* Platform encourages teamwork and the exchange of ideas between school members and all levels of education in the region, but also globally, making the curriculum more flexible and responsive to technological innovation. The findings of this research emphasize the important role of digital technology in creating a more dynamic and connected learning space, encouraging an educational ecosystem based on the concept Cherniavska et al. (2023) which argues that effective learning takes place through networking and collaboration.

This research shows that the benefits of the *Merdeka Mengajar* Platform have helped build student capacity, especially in the context of digital skills for learning activities, teamwork and ideas in an educational environment. This allows for a more flexible and adaptable curriculum approach to changes and technological advances. The integration of technology in education through digital platforms supports the constructivism thesis put forward by Ong and Annamalai (2024) which suggests that effective learning occurs through collaboration and connection. The current study shows the need for teacher competency in integrating technology into education effectively.

Here, education for sustainable development is implemented for better quality education and is present as an important tool that increases teachers' understanding of pedagogy, content and technology, thereby enabling them to provide diverse and inclusive learning experiences in vocational schools which are currently undergoing digital transformation. This research uses a theory, practice and knowledge (TPACK) framework to determine the benefits of learning platforms, specifically looking at how the platform or application harmonizes

the integration of technology, pedagogy and content, including the use of AI-ChatGPT as teaching materials, such as research by Al Yak-in (2024). With the increasing adoption of digital technology in the education sector, it aims to support students' learning experiences and improve teachers' abilities in designing interesting and stimulating learning programs.

Although there are many benefits to using the *Merdeka Mengajar* Platform, this research also identified several challenges, such as inadequate technology infrastructure and the need for more comprehensive teacher training to optimize technology integration. For inclusive and beneficial education, this highlights the importance of targeted investments and strategies to overcome these barriers. This study's findings are like the findings of Tomczyk (2020) and Foong (2024). The research shows the need for initiatives from local government and a comprehensive approach to the integration of educational technology, which ensures that all teachers and students can access and benefit from digital learning innovations.

As a result, local government offers valuable insight into the potential and challenges of using technology in education. By ensuring ongoing support and addressing infrastructure and maintenance challenges, vocational education can use technology to improve teaching and learning, equipping students with the relevant and adaptable skills needed for future employment success. Education for sustainable development is an important policy and program that involves the active participation of local governments in Indonesia.

Their possible contributions to ESD are multifaceted and include the following initiatives by local government:

- (1) Building better education facilities to ensure everyone can get a good education. Local governments can set aside funds to build or renovate schools and libraries. One aspect is the construction of sustainable and environmentally friendly school buildings that prioritize energy efficiency and environmentally conscious practices.
- (2) Helping local schools incorporate sustainability themes into their curriculum. Incorporating themes such as social

responsibility, biodiversity, climate change, and environmental conservation into various courses is one way to achieve this goal. This helps children understand the concept of sustainable development at a young age.

- (3) Provide professional development opportunities for educators to ensure ESD learning is well prepared. Sustainability ideas, pedagogical approaches, and the application of ESD principles are all discussed in this seminar.
- (4) Promoting sustainable lifestyles and encouraging the community involvement in education through seminars, workshops and awareness campaigns. Additionally, local governments help local organizations and businesses focused on sustainability establish relationships with local schools.
- (5) Supporting schools that emphasize environmental sustainability in their daily operations and curriculum (known as “green schools”). Initiatives such as organic garden programs, energy saving measures, and waste management systems can be used as learning tools.
- (6) Providing financial aid and scholarship programs to students from low-income families to level the playing field in terms of educational opportunities. This has the double benefit of making schools friendlier to all students and reducing dropout rates.
- (7) Working together with environmental groups to provide conservation and environmental protection education programs. To introduce students to real-world sustainability challenges, these programs often include field trips, nature camps, and hands-on activities.
- (8) Supporting environmentally friendly efforts at schools, such as recycling programs, water conservation, and tree planting.

Local governments in Polewali oversee ESD programs and assess their impact on classroom teaching, school climate, and community engagement. This is useful for ensuring that ESD objectives are achieved effectively and for improving methods. Taking all things into account, local governments in Indonesia support sustainable development education through infrastructure funding, curriculum integra-

tion, teacher training, community involvement, promotion of environmentally friendly schools, scholarship programs, environmental education, support for environmentally friendly initiatives, evaluation, and monitoring and evaluation. A new generation of environmentally and socially conscious citizens who can advance America's sustainable development. The local government initiated the Education Development System (EDS), but budget constraints hindered its optimal implementation. Limited internet connectivity, poor road infrastructure, economic difficulties, and low levels of educational awareness are some of the main problems that many schools still face. These barriers impact the quality of education by making it difficult to deliver and use educational resources effectively.

To solve this problem, it is important to investigate various approaches that can fill gaps in educational accessibility and infrastructure. To help schools in disadvantaged areas get the funds and resources they need, one strategy is to establish partnerships with the business world and NGOs. This collaboration can realize internet access, cutting-edge pedagogical resources, and professional development opportunities for educators, thereby improving classroom teaching. Building community-based initiatives is also important to make people in the local area enthusiastic about learning and getting involved in their own education. The participation of community leaders, parents, and students in decision-making and educational planning helps foster a sense of ownership and dedication to education. Starting from scratch, we can overcome economic and social barriers and foster a culture that prioritizes education.

Furthermore, this research believes that to see real, long-lasting change in education, we need to look at policy reform at the national level. Policies that prioritize technology integration, provide sufficient funding for educational infrastructure, and encourage professional development for educators are of utmost importance. It is critical to implement a monitoring and evaluation system so that we can see how well the program is working and where our funds are going. Even though local governments are trying to implement EDS, there needs to be a concerted effort to overcome infrastructure and financial problems. Building an educational environment that is resilient

to disruption, welcomes all students, and meets the needs of students from all walks of life requires collaboration, community engagement, new technologies, and policy changes for this initiative.

Conclusion

The *Merdeka Mengajar* Platform is an important effort in Indonesia to adapt to educational transformation. It seeks to improve the quality of education by encouraging professional development for educators and facilitating the incorporation of technology into the classroom. Educators can take advantage of tools such as online courses, learning materials, and a dynamic community of friends. The design of this platform is based on the Andragogy approach, an adult learning theory that emphasizes problem solving and skills directly applicable in the workplace. By taking this path, educators can gain experience in the field, directly practice what they have learned, and receive in-depth critique from a network of peers.

Based on this research regarding the impact of the digital era on education, local governance's initiation of this technological development is useful in making classrooms more accessible to students with different backgrounds and learning styles. By facilitating educators' ability to communicate and receive feedback over a broad network, educational platforms can enhance professional development. The local government is making an additional effort to conduct outreach and mandate teacher involvement in training programs as part of the implementation of ESD.

Additionally, this study also found problems in adapting to new technology and incorporating platform content into current curricula, which are just two examples of the ongoing difficulties and help needed. For this platform to reach its maximum potential, the local government is implementing a program to provide educators with ongoing technical assistance and training. As an initiative to overcome current barriers, including curriculum integration and the use of technology, it requires collaboration between educational insti-

tutions, platform administrators, and teachers. The research results found that effective curricular integration techniques, technical training, and well-coordinated activities by local governments can harness the potential of educators to improve professional development at all levels of education. By taking a comprehensive view and remaining determined to overcome barriers, users have the power to make a major impact on the education ecosystem by improving the quality of education and achieving better outcomes. Funding for infrastructure, curricular integration, teacher training, and community involvement are ways that local governments can support sustainable development education. Students can be better prepared for future jobs by using technology in vocational education programs that encourage teamwork, civic engagement, and legislative reform.

References

- Abdullah, A., & Mahmud, S. N. D. (2024). Applying TPACK in STEM Education towards 21-st Century: Systematic Literature Review. *International Journal of Academic Research in Progressive Education and Development*, 13(1).
- Adeleye, O. O., Eden, C. A., & Adeniyi, I. S. (2024). Innovative teaching methodologies in the era of artificial intelligence: A review of inclusive educational practices. *World Journal of Advanced Engineering Technology and Sciences*, 11(2), 069-079.
- Akbar, A., Jabbar, A., Saleem, Q. U. A., & Ashiq, M. (2024). Access and use of digital information resources by students with vision impairment: Challenges, prospects and expected role of libraries. *International Journal of Disability, Development and Education*, 71(2), 189-207.
- Al Yakin, A. M., Obaid, A. J., Abdul, L., Warsah, I., Muthmainnah, M., & Elngar, A. A. (2024). Harnessing the Power of ChatGPT to Explore Student Metacognitive Skills in Learning Sociology Education. In *Advanced Applications of Generative AI and Natural Language Processing Models* (pp. 405-423). IGI Global.
- Alam, A. (2022). Employing adaptive learning and intelligent tutoring robots for virtual classrooms and smart campuses: reforming education in the age of artificial intelligence. In *Advanced computing and intelligent technologies: Proceedings of ICACIT 2022* (pp. 395-406). Singapore: Springer Nature Singapore.

- Al-Thani, W. A., Ari, I., & Koç, M. (2021). Education as a critical factor of sustainability: Case study in Qatar from the teachers' development perspective. *Sustainability*, 13(20), 11525.
- Asad, M. M., & Malik, A. (2024). Educational quality and inclusion through collaborative hybridized cybergogy: transformative learning horizons in Pakistani universities. *Interactive Technology and Smart Education*.
- Ashraf, M., Eltawil, A., & Ali, I. (2024). Disruption detection for a cognitive digital supply chain twin using hybrid deep learning. *Operational Research*, 24(2), 1-31.
- Aslam, S., Parveen, K., Alghamdi, A. A., Abbas, S., Shah, A. H., & Elumalai, K. V. (2022). Hopes for the future: capturing the perspectives of students on higher education and sustainable development in the post-pandemic era. *Sustainability*, 14(19), 12531.
- Bhatia, K. V., Pathak-Shelat, M., & Arora, P. (2024). DIY education in the digital era: youth-driven learning strategies and curricula for the future of work opportunities. *Education and Information Technologies*, 29(2), 1407-1426.
- Bulathwela, S., Pérez-Ortiz, M., Holloway, C., Cukurova, M., & Shawe-Taylor, J. (2024). Artificial Intelligence Alone Will Not Democratise Education: On Educational Inequality, Techno-Solutionism and Inclusive Tools. *Sustainability*, 16(2), 781.
- Calvo, L. C. S., & Hartle, L. C. (2024). Investigating pre-service teachers from Brazil and the US in a virtual exchange project: Benefits and challenges of student-selected and required technologies. *Education and Information Technologies*, 29(4), 5169-5187.
- Cao, T. B. N., & Bui, D. B. H. (2024). Examining students' perceptions of Podcasts as authentic materials for self-access listening practice. *Journal of Research on English and Language Learning (J-REaLL)*, 5(1), 13-23.
- Cassaro, K., & Lee, D. (2024). *Shift Teaching Forward: Advancing Career Skills to Prepare Tomorrow's Workforce*. John Wiley & Sons
- Castro, G. P. B., Chiappe, A., Rodríguez, D. F. B., & Sepulveda, F. G. (2024). Harnessing AI for Education 4.0: Drivers of Personalized Learning. *Electronic Journal of e-Learning*, 22(5), 01-14.
- Chang, P. C., & Lin, R. H. (2024). A Visual Prompt-Based Mobile Learning System for Improved Algebraic Understanding in Students With Learning Disabilities. *IEEE Access*.
- Cherniavska, O., Gryshchenko, I., Hanushchak-Yefimenko, L., Olshanska, O., & Cherniavska, O. (2023). Transformative innovations, virtual exchange, and collaborative leadership: reshaping higher education for the global digital world Web 4.0. *Management*, 37(1), 106-117.

- Collazo Expósito, L. M., & Granados Sánchez, J. (2020). Implementation of SDGs in university teaching: A course for professional development of teachers in education for sustainability for a transformative action. *Sustainability*, 12(19), 8267.
- Dlouchá, J., Heras, R., Mulà, I., Salgado, F. P., & Henderson, L. (2019). Competences to address SDGs in higher education—A reflection on the equilibrium between systemic and personal approaches to achieve transformative action. *Sustainability*, 11(13), 3664.
- Elkholy, A. (2024). A Comprehensive Analysis of the Integration of ESD Competencies in a Primary Four Curriculum in Egypt: A Case Study.
- Familoni, B. T., & Onyebuchi, N. C. (2024). Augmented and virtual reality in us education: a review: analyzing the impact, effectiveness, and future prospects of ar/vr tools in enhancing learning experiences. *International Journal of Applied Research in Social Sciences*, 6(4), 642-663.
- Fisher, M. M., & Baird, D. E. (2020). Humanizing user experience design strategies with NEW technologies: AR, VR, MR, ZOOM, ALLY and AI to support student engagement and retention in higher education. In *International perspectives on the role of technology in humanizing higher education* (pp. 105-129). Emerald Publishing Limited.
- Foong, Y. P., Pidani, R., Sithira Vadivel, V., & Dongyue, Y. (2024). Singapore smart nation: journey into a new digital landscape for higher education. In *Emerging Technologies in Business: Innovation Strategies for Competitive Advantage* (pp. 281-304). Singapore: Springer Nature Singapore.
- Garg, A., Singh, A., & Yanan, J. (2024). Exploring the Impact of Digital Detoxification on Higher Education Students' Learning. In *Business Drivers in Promoting Digital Detoxification* (pp. 111-126). IGI Global.
- González-Pérez, L. I., & Ramírez-Montoya, M. S. (2022). Components of Education 4.0 in 21st century skills frameworks: systematic review. *Sustainability*, 14(3), 1493.
- Howard, P., O'Brien, C., Kay, B., & O'Rourke, K. (2019). Leading educational change in the 21st century: Creating living schools through shared vision and transformative governance. *Sustainability*, 11(15), 4109.
- Huda, M. (2024). Between accessibility and adaptability of digital platform: investigating learners' perspectives on digital learning infrastructure. *Higher Education, Skills and Work-Based Learning*, 14(1), 1-21.
- Hutchins, N. M., & Biswas, G. (2024). Co-designing teacher support technology for problem-based learning in middle school science. *British Journal of Educational Technology*, 55(3), 802-822.

- Ikhsanuddin, M., Hanani, H., Setiawan, R., & Hidayat, M. (2024). Development of The *Merdeka* Curriculum in Educational Units and Implementation of The *Merdeka* Curriculum in 21st Century Learning. *MISTER: Journal of Multidisciplinary Inquiry in Science, Technology and Educational Research*, 1(3b), 813-820.
- Indrawati, S. M., & Kuncoro, A. (2021). Improving competitiveness through vocational and higher education: Indonesia's vision for human capital development in 2019–2024. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 57(1), 29-59.
- Jamil, N., Saghir, F. N., Alshanjiti, H., Almansoori, A. K. A., Saeed, A., Ahmad, A., & Belkacem, A. N. (2024, March). On Combining the Potential of Social Robots and ChatGPT for Enhanced Learning. In *2024 12th International Conference on Information and Education Technology (ICI-ET)* (pp. 226-231). IEEE.
- Kaczorowski, T., McMahon, D., Gardiner-Walsh, S., & Hollingshead, A. (2023). Designing an inclusive future: Including diversity and equity with innovations in special education technology. *TEACHING Exceptional Children*, 55(5), 376-383.
- Kumar, C., Rangappa, K. B., Suchitra, S., & Gowda, H. (2024). Digital distractions during blended learning and its negative repercussions: an empirical analysis. *Asian Association of Open Universities Journal*.
- Leahy, S. M., Holland, C., & Ward, F. (2019). The digital frontier: Envisioning future technologies impact on the classroom. *Futures*, 113, 102422.
- Li, L., Chen, C. P., Wang, L., Liang, K., & Bao, W. (2023). Exploring artificial intelligence in smart education: Real-time classroom behavior analysis with embedded devices. *Sustainability*, 15(10), 7940.
- Mao, L., & Queiroz, F. (2024). Online education in design disciplines: factors influencing the interactive experience of group learning. *International Journal of Technology and Design Education*, 1-28.
- Muhammad Hasbi (2022). Sekolah punya kebebasan memilih untuk mengimplementasikan kurikulum *Merdeka*. <https://ditpsd.kemdikbud.go.id/artikel/detail/sekolah-punya-kebebasan-memilih-untuk-implementasikan-kurikulum-Merdeka>.
- Muthmainnah, M., Apriani, E., Seraj, P. M. I., Obaid, A. J., & Al Yakin, A. M. (2024). Nudging Motivation to Learn English Through a ChatGPT Smartphone-Based Hybrid Model. In *Advanced Applications of Generative AI and Natural Language Processing Models* (pp. 26-42). IGI Global.
- Muthmainnah, M., Khang, A., Al Yakin, A., Oteir, I., & Alotaibi, A. N. (2023). An innovative teaching model: the potential of metaverse for English

- learning. In *Handbook of Research on AI-Based Technologies and Applications in the Era of the Metaverse* (pp. 105-126). IGI Global.
- Navio-Marco, J., Ruiz-Gomez, L. M., Arguedas-Sanz, R., & López-Martín, C. (2024). The student as a prosumer of educational audio-visual resources: a higher education hybrid learning experience. *Interactive Learning Environments*, 32(2), 463-480.
- Onah, D. F., Pang, E. L., & Sinclair, J. E. (2024). An investigation of self-regulated learning in a novel MOOC platform. *Journal of Computing in Higher Education*, 36(1), 57-90.
- Onesi-Ozigagun, O., Ololade, Y. J., Eyo-Udo, N. L., & Ogundipe, D. O. (2024). Revolutionizing education through AI: a comprehensive review of enhancing learning experiences. *International Journal of Applied Research in Social Sciences*, 6(4), 589-607.
- Ong, Q. K. L., & Annamalai, N. (2024). Technological pedagogical content knowledge for twenty-first century learning skills: The game changer for teachers of industrial revolution 5.0. *Education and Information Technologies*, 29(2), 1939-1980.
- Rahimi, R. A., & Oh, G. S. (2024). Rethinking the role of educators in the 21st century: navigating globalization, technology, and pandemics. *Journal of Marketing Analytics*, 1-16.
- Rosani, M., Misdalina, M., & Widayatsih, T. (2024). The Implementation of *Merdeka* Curriculum at SMA PGRI 2 Palembang. *Journal of Social Work and Science Education*, 5(1), 384-393.
- Sanabria Zepeda, J. C., Olivo Montaña, P. G., Artemova, I., & Argüelles Cruz, A. J. (2024). Prospective narratives on global issues: An AI-based pedagogical model for assessing complex thinking. *JOTSE: Journal of Technology and Science Education*, 14(1), 184-199.
- Serrano-Ausejo, E., & Mårell-Olsson, E. (2024). Opportunities and challenges of using immersive technologies to support students' spatial ability and 21st-century skills in K-12 education. *Education and Information Technologies*, 29(5), 5571-5597.
- Shanavas, S. A. (2024). Malayalam Text-to-Speech Conversion: An Assistive Tool for Visually Impaired People. *Language in India*, 24(4).
- Sifaleras, A. (2024). *Generative Intelligence and Intelligent Tutoring Systems: 20th International Conference, ITS 2024, Thessaloniki, Greece, June 10-13, 2024, Proceedings, Part I*. Springer Nature.
- Sivakumar, A., Jayasingh, S., & Shaik, S. (2023). Social media influence on students' knowledge sharing and learning: An empirical study. *Education Sciences*, 13(7), 745.

- Supriya, Y., Bhulakshmi, D., Bhattacharya, S., Gadekallu, T. R., Vyas, P., Kaluri, R., ... & Mahmud, M. (2024). Industry 5.0 in Smart Education: Concepts, Applications, Challenges, Opportunities, and Future Directions. *IEEE Access*.
- Tomczyk, Ł., Martins, V. F., Eliseo, M. A., Silveira, I. F., de la Higuera Amato, C., & Stošić, L. (2020). ICT and education in Brazil-NGO, local government administration, business and higher education expert perspective. *World Journal on Educational Technology: Current Issues*, 12(4), 401-424.
- Tumpa, R. J., Ahmad, T., Naeni, L. M., & Kujala, J. (2024). Computer-based Games in Project Management Education: A Review. *Project Leadership and Society*, 100130.
- Vervest, P. (2021). *Fast forward digital: A new kind of university* (No. EAL-2021-005-LIS).
- Wu, S., Cao, Y., Cui, J., Li, R., Qian, H., Jiang, B., & Zhang, W. (2024). A Comprehensive Exploration of Personalized Learning in Smart Education: From Student Modeling to Personalized Recommendations. *arXiv preprint arXiv:2402.01666*.
- Yeh, C. Y., & Tsai, C. C. (2022). Massive distance education: barriers and challenges in shifting to a complete online learning environment. *Frontiers in Psychology*, 13, 928717.
-

Biogram

Muthmainnah is a highly accomplished Assistant Professor at Universitas Al Asyariah Mandar in West Sulawesi, Indonesia. She has extensive experience as a lecturer, global speaker, and international leader. Muthmainnah has held numerous positions at her university, including Chairman of the Indonesian Language Department, Public Relations Officer, Director of Women's Centre Studies, Deputy Director of Quality Assurance Unit, and currently, Deputy Director of the Language and Character Development Institute. Muthmainnah is also an accomplished author, having written 80 national and International books, published by esteemed publishers such as IGI Global, Springer, Emerald, Wiley, Taylor and Francis (<https://sinta.kemdikbud.go.id/profile/books>). She serves as an international board member for various scientific innovation research groups, adjunct faculty of MAAUN Nigeria, Manipal Global NTx Malaysia, Buriram Rajabhat University, Thailand and she is a member of the United Nations Volunteers roster. Muthmainnah has won

over 100+ international awards, including Outstanding Professor, Outstanding Leadership, Best International Influencer, Best Emerging Professor of the Year, International Award for Working Women, and SDGs Warrior. She is also an honorary doctorate degree holder from Layahe University and the recipient of the Doctor of Excellence award from the Philippines. Moreover, Muthmainnah is a member of the United Nations volunteers' roster and the advisory board of Indonesian education share to care volunteers. Her research interests include developing literary work, instructional teaching material, assurance of learning (Assure), TESOL (Teaching English to Speakers of Other Languages), ICT in education, digital education, and cybergogy. Muthmainnah is an outstanding scholar with a Sinta (Indonesian Ministry of education and culture) overall score of 4256 and h-index of 20. She is an External examiner for PhD students at 3 A+ accredited campuses in India, Malaysia, Cyprus and Australia. She is a strong believer in international collaboration and teamwork, making her an ideal candidate for various academic and leadership roles. With her extensive experience and outstanding track record, Muthmainnah is open to international collaborations and teamwork.



**GMINA
POLKOWICE**
Serce Zagłębia Miedziowego

Gmina Polkowice to serce Zagłębia Miedziowego. Dzięki dynamicznemu rozwojowi, licznym inwestycjom w infrastrukturę i ekologię oraz bogatej ofercie kulturalnej, edukacyjnej, zdrowotnej i sportowej Polkowice są przykładem nowoczesnego miasta gotowego na wyzwania przyszłości.



Szyby górnicze wyrastające z ziemi przypominają o wyjątkowym charakterze gminy Polkowice, stworzonej z ciężkiej pracy pokoleń mieszkańców. Przemysł wydobywczy rud miedzi odgrywa kluczową rolę w gospodarce regionu. Polkowice leżą również w strategicznym punkcie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.



Gmina Polkowice to miejsce, gdzie historia przeplata się z nowoczesnością. Bogata przeszłość regionu widoczna jest m. in. w zabytkowych kościołach i pałacach. Najbardziej rozpoznawalnym symbolem Polkowic jest Wiatrak pełniący przed laty funkcję młyna. Dzisiaj to centrum edukacyjne i turystyczne miasta z punktem widokowym na okolicę.





**GMINA
POLKOWICE**
Serce Zagłębia Miedziowego

The Polkowice municipality is the heart of the Copper Basin. Thanks to its dynamic development, numerous investments in infrastructure and ecology as well as its extensive cultural, educational, health and sport offer, Polkowice is an example of a modern town ready for the challenges of the future.



Mining shafts rising from the ground are a reminder of the unique character of the Polkowice municipality, created by the hard work of generations of its residents. The copper ore mining industry plays a key role in the region's economy. Polkowice is also located in a strategic point of the Legnica Special Economic Zone.



The Polkowice municipality is a place where history intertwines with modernity and the region's rich past can be seen in, among other things, its historic churches and palaces. Polkowice's most recognisable symbol is the Windmill, where grain used to be milled. Today, it houses the town's educational and tourist centre and offers a viewpoint over the surrounding area.



Monografia „Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym – analiza wieloaspektowa” pod redakcją Miłosza Czopka oraz Jana Walczaka to wszechstronne opracowanie problematyki samorządów terytorialnych w Polsce. Celem autorów i redaktorów publikacji jest przedstawienie aktualnych wyzwań stojących przed polskimi samorządami oraz potencjalnych rozwiązań i kierunków zmian. Monografia analizuje systemowe, strategiczne, ekonomiczne oraz technologiczne aspekty funkcjonowania samorządów, z uwzględnieniem znaczenia nowoczesnych technologii oraz współczesnych wyzwań społeczno-ekonomicznych.

Książka ta wyróżnia się spośród wielu monografii dotyczących kwestii samorządu lokalnego, stanowi bowiem unikalne połączenie teorii i praktyki. W badaniach uczestniczyli zarówno polscy, jak i zagraniczni eksperci. Autorzy, reprezentujący m.in. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Technical University of Ostrava, Sikkim Manipal University czy Uniwersytet Zielonogórski, oferują szeroką perspektywę badawczą oraz wiele cennych studiów przypadków. Szczególnie wartościowe są przedstawione w książce zagraniczne doświadczenia w zakresie zarządzania samorządami, które rzeczywiście mogą przyczynić się do wdrożenia nowych rozwiązań w polskich warunkach.

Monografia składa z 26 opracowań, które poruszają m.in. takie zagadnienia jak: zarządzanie przestrzenne, odnawialne źródła energii, oświata, pomoc społeczna, zarządzanie transportem oraz gospodarka komunalna. Autorzy podejmują także kwestie związane z wyzwaniami, jakie niesie za sobą pandemia COVID-19, zmiany w polityce energetycznej oraz kryzys kadrowy w samorządach. Publikacja ta nie tylko prezentuje analizy problemów, ale także propozycje i rekomendacje mające na celu poprawę efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Książka ta jest skierowana zarówno do samorządowców, jak i naukowców oraz studentów. Redaktorzy są przekonani, że diskutowane w pracy wyniki badań będą wartościowym źródłem aktualnej wiedzy oraz inspiracji do dalszych badań i działań praktycznych. Ponadto analizowane w monografii wyzwania podkreślają konieczność dalszych reform w zakresie ustroju i finansowania samorządów, co ma kluczowe znaczenie dla stabilności i rozwoju zarówno lokalnych społeczności, jak i całego państwa.

„Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym – analiza wieloaspektowa” to nie tylko wartościowe źródło teoretycznych rozważań, ale także praktyczny przewodnik dla osób zaangażowanych w funkcjonowanie samorządów.



Publikacje naukowe
oraz beletrystyka

www.fnce.info

