

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 454

**Ekonomika ochrony środowiska  
i ekoinnowacje**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Myszkowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**  
**ISBN 978-83-7695-621-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

|            |   |
|------------|---|
| Wstęp..... | 9 |
|------------|---|

---

### Część 1. Współczesne problemy ekonomiki ochrony środowiska

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Anna Bisaga:</b> Zarządzanie funkcją środowiskową w rolnictwie – źródło nowych rent gospodarstw rolnych / The management of the environmental function in agriculture – the source of new pensions of agricultural households.....   | 13 |
| <b>Zbigniew Brodziński, Katarzyna Brodzińska:</b> Uwarunkowania rozwoju rynku zielonych miejsc pracy na przykładzie podmiotów zajmujących się przetwórstwem biomasy na cele energetyczne / Conditions of green jobs market development based on the example of businesses processing biomass for energy purposes..... | 22 |
| <b>Agnieszka Ciechelska:</b> Analiza skuteczności i zrównoważenia polskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi / Analysis of the effectiveness and sustainability of the Polish municipal waste management system.....   | 31 |
| <b>Ilisio Manuel de Jesus, Natalia Sławińska:</b> Kształtowanie się cen gruntów rolnych w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej / Price formation of agricultural land in Poland on the background of selected countries of the European Union.....  | 45 |
| <b>Anna Dubel:</b> Efektywność ekonomiczna inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią / Economic efficiency of investment on areas of special flood-related hazards.....  | 52 |
| <b>Piotr Jeżowski:</b> Techniczne uwarunkowania rozwoju gospodarki niskoemisyjnej w Polsce / Technical conditions for development of the low emission economy.....  | 63 |
| <b>Waldemar Kozłowski:</b> Ocena wskaźnikowa inwestycji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej w aspekcie zrównoważonego rozwoju / Evaluation of investment ratio water supply and sewerage infrastructure in the context of sustainable development.....  | 79 |
| <b>Barbara Kryk:</b> Rachunek korzyści ekologicznych z inwestycji termomodernizacyjnych na przykładzie spółdzielni mieszkaniowych województwa zachodniopomorskiego / Account of environmental benefits from thermo-modernization investment on the example of cooperative housing of West Pomeranian Voivodeship..... | 92 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Łukasz Kuźmiński, Łukasz Szalata, Bogusław Fiedor, Jerzy Zwoździak:</b><br>Ocena zmienności ryzyka zagrożenia powodziowego w dorzeczu Odry<br>na podstawie rozkładów półrocznych maksimum stanów wód / The rating<br>of volatility of flood hazard risk in the basin of the Oder River based on<br>biannual distributions of maximums of water levels..... | 102 |
| <b>Romuald Ogrodnik:</b> Wskaźniki efektywności działalności środowiskowej<br>kopalń węgla kamiennego / Environmental performance indicators of<br>hard coal mines.....   | 117 |
| <b>Jarosław Pawłowski:</b> Zasadność ekoratingu samochodów osobowych / Ap-<br>propriateness of eco-rating of passenger cars.....  | 131 |
| <b>Anna Śliwińska:</b> Metodyka poszerzenia systemu i alokacji w ocenie cyklu<br>życia procesów wielofunkcyjnych / System expansion and allocation<br>methodology in a life cycle assessment of multi-functional processes.....   | 141 |

---

## **Część 2. Postęp techniczny a ekonomia środowiska oraz zasobów naturalnych**

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>Sylwia Dziedzic:</b> Ekoinnowacyjne zachowania zakupowe klientów / Eco-in-<br>novative purchasing behavior of customers.....  | 159 |
| <b>Stanisław Famielec, Józefa Famielec:</b> Ekonomiczne i techniczne uwarunko-<br>wania procesów spalania odpadów komunalnych / Economic and techni-<br>cal determinants of municipal solid waste incineration.....  | 174 |
| <b>Ryszard Jerzy Konieczny:</b> Zapotrzebowanie energetyczne wiatrowego aera-<br>tora pulweryzacyjnego wody w warunkach Jeziora Rudnickiego Wielkie-<br>go / Energy demand of wind-driven pulverising aerator under conditions<br>of Lake Rudnickie Wielkie..... | 186 |
| <b>Małgorzata Rutkowska-Podolowska, Jolanta Pakulska:</b> Nakłady inwesty-<br>cyjne na gospodarkę odpadami / Capital expenditure on waste management   | 196 |
| <b>Małgorzata Rychlik, Bartosz Pieczaba, Karol Statkiewicz:</b> Nawilżanie po-<br>wietrza w komorze pulsofluidalnej / Air humidification in the pulsed fluid<br>bed.....   | 208 |

---

## **Część 3. Społeczne aspekty gospodarowania zasobami środowiska**

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Joanna Gajda:</b> Zarządzanie pracownikami pokolenia Y nowym wyzwaniem<br>dla pracodawców / Sustainable management of Generation Y employees<br>as a new challenge for employers.....  | 217 |
| <b>Katarzyna Gryga:</b> Społeczna odpowiedzialność biznesu jako narzędzie<br>zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa górniczego / Corporate social<br>responsibility as a tool of sustainable development in mining company ... | 229 |

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>Agnieszka Mikucka-Kowalczyk:</b> Działania społecznie odpowiedzialne podejmowane przez KGHM Polska Miedź SA a koncepcja zrównoważonego rozwoju / Socially responsible actions taken by KGHM Polska Miedź SA vs. the concept of sustainable development..... | 239 |
| <b>Sylwia Słupik:</b> Rola partycypacji społecznej w kreowaniu lokalnego zrównoważonego rozwoju / The role of public participation in the creation of local sustainable development .....  | 252 |

## Wstęp

Rozwój zrównoważony, a zwłaszcza implementacja opartej na nim strategii tworzy wiele wyzwań dla praktyki ochrony środowiska przyrodniczego i gospodarowania jego zasobami (w tym usługami). Pojawiają się one na wielu płaszczyznach, między innymi w postaci ekonomiki ochrony środowiska, którą uznać można za najwcześniejszą w polskiej literaturze, wywodzącą się jeszcze z sozologii, część badań nad nową proekologiczną strategią rozwoju społeczno-ekonomicznego, a także w formie studiów nad rolą postępu technicznego w ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Trzeci praktyczny wymiar problemów ochrony środowiska i korzystania ze środowiska przyrodniczego dotyczy – zyskującego na znaczeniu – aspektu społecznego. Powyższe grupy zagadnień pojawiły się w wielu opracowaniach przygotowanych i przedstawionych na konferencji.

Problemy ekonomiki ochrony środowiska przyrodniczego i gospodarowania jego zasobami przyjęły postać między innymi: (1) związków pomiędzy rolnictwem a środowiskiem przyrodniczym i gospodarowania glebą, (2) gospodarowania odpadami komunalnymi, (3) gospodarowania wodą i ściekami, (4) wyzwań niskiej emisji i termoizolacji budynków, (5) „zielonych” miejsc pracy, a także (6) zagrożonych inwestycji i ubezpieczeń ekologicznych czy (7) analizy wskaźników efektywności ekonomiczno-ekologicznej realizowanych przedsięwzięć.

Postęp techniczny jest kolejną, istotną płaszczyzną, na której pojawiają się i są rozwiązywane problemy praktyczne w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i użytkowania jego zasobów czy usług. Uczestnicy konferencji podjęli w tym zakresie między innymi takie zagadnienia, jak: (1) techniczne problemy gospodarowania odpadami, (2) techniczne wyzwania energetyki odnawialnej, a także: (3) ekoinnowacyjne zachowania konsumentów czy (4) ekoinnowacje w produkcji żywności.

Wymiar społeczny ochrony środowiska przyrodniczego i gospodarowania jego zasobami (w tym usługami) rozwija się szybko w ostatnich latach wraz ze zmianami w świadomości ekologicznej ludzi. Ta swoista „socjologia ekologiczna” pojawia się coraz częściej w badaniach naukowych i prezentowanych publikacjach. Wśród uczestników konferencji przyjęły one postać między innymi: (1) społecznej odpowiedzialności biznesu, (2) partycypacji obywatelskiej czy (3) ekologicznego zarządzania zespołami ludzkimi.

Zachęcając Czytelników do zapoznania się z przedstawionymi opracowaniami, wyrazić można dwa oczekiwania – interesującej lektury oraz nadziei, że ta niezwykle istotna, z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego i trwałego, problematyka będzie się nadal szybko rozwijać, z korzyścią dla środowiska przyrodniczego i ludzkiej cywilizacji.

*Agnieszka Becla*

**Sylwia Słupik**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: sylwia.slupik@ue.katowice.pl

---

## **ROLA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W KREOWANIU LOKALNEGO ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU**

---

### **THE ROLE OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE CREATION OF LOCAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.454.21

JEL Classification: Q58, Q56

**Streszczenie:** Artykuł ma na celu analizę partycypacji społecznej i jej roli w kreowaniu lokalnego zrównoważonego rozwoju. W opracowaniu zawarto zarówno korzyści, jak i bariery wprowadzania partycypacyjnego modelu zarządzania w gminach. Oprócz rozważań teoretycznych autorka przedstawia wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w 2015 roku, dotyczących stanu partycypacji społecznej w gminach województw śląskiego, wielkopolskiego i podlaskiego, uzupełnione o analizę danych statystycznych zawartych w raportach tematycznych. Wyniki badań wskazują, iż samorządy wypełniają postulat włączania obywateli w proces podejmowania decyzji, jednakże wynika to głównie z uwarunkowań formalno-prawnych i ma bardzo często postać fasadową. Władze lokalne w praktyce najczęściej stosują narzędzia biernego informowania mieszkańców niż konsultacji społecznych, a już najrzadziej dochodzi do autentycznego procesu współdecydowania.

**Słowa kluczowe:** partycypacja społeczna, zrównoważony rozwój, gminy, Polska.

**Summary:** The article critically discusses social participation and its role in creating local sustainable development. The study included both the benefits and barriers to the introduction of participatory model of governance in municipalities. In addition to theoretical considerations the author presents the results of research on the state of social participation in the municipalities of the provinces of Silesia, Wielkopolska and Podlasie, supplemented by the analysis of statistical data included in the thematic reports. The results indicate that governments fill the demand for inclusion of citizens in the decision-making process, but this is mainly due to the formal and legal conditions and it is often a facade. In practice local authorities mostly use tools to inform citizens in a passive way and not public consultation and the least frequently it leads to genuine co-decision process.

**Keywords:** social participation, sustainable development, municipalities, Poland.

## 1. Wstęp

Przejęcie przez samorządy odpowiedzialności za rozwój społeczno-gospodarczy, warunki życia i dobrostan członków społeczności lokalnych powoduje konieczność stworzenia efektywnego systemu zaspokojenia potrzeb społecznych, a także uzyskania społecznej akceptacji działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli. Ponadto dynamiczne zmiany zachodzące w sferze gospodarczej i społecznej w Polsce oraz zmienność uwarunkowań (międzynarodowych, prawnych, ekonomicznych, politycznych, społecznych, technicznych, konkurencyjnych), w których przychodzi dzisiaj funkcjonować administracji publicznej, a w szczególności poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, wymagają od władz rządowych i samorządowych odmiennego, niż miało to miejsce w latach wcześniejszych, podejścia do spraw zarządzania sprawami publicznymi. Niezwykłej wagi w tym kontekście nabiera skala i poziom partycypacji społecznej członków lokalnych społeczności oraz kształtowanie tożsamości obywatelskiej.

Z uwagi na powyższe niezwykle istotne wydaje się zatem oparcie zarządzania w administracji publicznej na wielokierunkowych i partnerskich relacjach pomiędzy obywatelami a władzą publiczną i jej urzędnikami. Właściwe wydaje się włączenie mieszkańców w działania, które wcześniej należały do sfery zarezerwowanej dla administracji publicznej i władzy politycznej. Dlatego celem opracowania jest przedstawienie roli partycypacji społecznej jako jednej z zasad, na których opiera się lokalny zrównoważony rozwój, ze szczególnym uwzględnieniem korzyści oraz barier wdrażania partycypacyjnego modelu zarządzania w gminach. Ponadto w artykule przedstawiono wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w 2015 roku wśród gmin woj. śląskiego, podlaskiego oraz wielkopolskiego w ramach badania statutowego Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej UE w Katowicach pt. „Polityka zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym”, w zakresie dotyczącym wdrażania partycypacji społecznej w gminach. Rozkład przestrzenny badanych województw jest reprezentatywny dla Polski. Ankieta skierowana była do wszystkich gmin powyższych województw, a ogółem uzyskano zwrot 261 ankiet (50,2%). W rozbiciu na poszczególne województwa najwyższy zwrot uzyskano z woj. śląskiego – 64,7% ogółu gmin województwa, następnie z woj. wielkopolskiego – 47,8% i podlaskiego – 38,1%. Uzyskane wyniki ankiety uzupełniono analizą danych statystycznych zawartych w raportach tematycznych.

## 2. Partycypacja społeczna jako element zrównoważonego rozwoju

Skuteczne osiągnięcie celów publicznych wymaga zapewnienia partycypacji społecznej na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji programów i polityk publicznych. Planowanie na rzecz zrównoważonego rozwoju powinno łączyć podejście partycypacyjne z wykorzystaniem „zobiektywizowanych” technik analitycznych i planistycznych. Zarówno debata publiczna, jak i partnerstwo publiczno-prywatne



przy określaniu strategicznych celów oraz przy ich wykonywaniu są niezbędnym warunkiem powodzenia realizacji programów rozwoju. Pozwalają one na ukształtowanie konsensusu wokół planowanych przedsięwzięć, a w efekcie na współdziałanie administracji i społeczeństwa przy realizacji poszczególnych programów. Partycypacja społeczna jawi się więc jako jeden z kluczowych elementów – pożądanego, odpowiadającego wyzwaniom współczesności – sposobu sprawowania władzy. Dotyka ona aktywności pojedynczych obywateli, ich organizacji, a także wpływowych liderów życia społecznego na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel – partnership*) oraz we wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych w trakcie programowania, implementacji oraz monitoringu [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008, s. 8 i 38].

Celem partycypacji publicznej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych oraz uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań. Rozwinięta partycypacja zarazem zwiększa odpowiedzialność władz za podejmowane decyzje, jak i rozkłada ją na pozostałych decydentów. Możliwość udziału w decyzjach podejmowanych przez instytucje publiczne daje obywatelom poczucie realnego wpływu na polityki publiczne. Ponadto umacnia relacje władza – obywatele i relacje obywatele – obywatele, przyczyniając się do budowania silnej tożsamości i integracji społeczności lokalnych. Z punktu widzenia mieszkańców gminy partycypacja obywatelska to również możliwość [Schimanek 2015, s. 8]: pozyskania większej wiedzy dotyczącej działań władzy i administracji publicznej, co przekłada się na wzrost świadomości i poziomu edukacji obywatelskiej umożliwiającej lepszą percepcję możliwości i ograniczeń działania władz lokalnych; uczenia się dialogu z przedstawicielami władz i innymi obywatelami, a także stworzenia dodatkowych okazji do wymiany argumentów między władzą a obywatelami; udziału w życiu publicznym większej liczby obywateli, w tym także osób wykluczonych społecznie, ich upodmiotowienie (*empowerment*), co skutkuje również wzrostem współodpowiedzialności. Ponadto partycypacja to możliwość artykułowania potrzeb, zwłaszcza przez grupy społeczne niemające swojej reprezentacji we władzach publicznych, uzyskania większego wpływu na decyzje publiczne, a co za tym idzie – lepszego zaspokajania potrzeb społecznych. Współdecydowanie o kierunkach wydatkowania środków publicznych integruje lokalną społeczność oraz zwiększa poczucie przynależności do miejsca. Proces włączania obywateli powoduje również zwiększenie kontroli nad działaniami instytucji publicznych. Wzrost zainteresowania obywateli powoduje większą przejrzystość finansów publicznych, a co za tym idzie – większą kontrolę i mniejsze ryzyko pojawienia się takich zjawisk jak korupcja.

Jakość i stopień zaangażowania mieszkańców w procesy współrzędzenia można uznać za kryterium oceny decentralizacji administracji publicznej i tworzenia szerokiej płaszczyzny wyrazu woli członków wspólnot lokalnych w zakresie sposobu zaspokojenia potrzeb i wydatkowania środków publicznych. Równocześnie brak przejawów partycypacji społecznej, stagnacja obywatelska może być motywacją

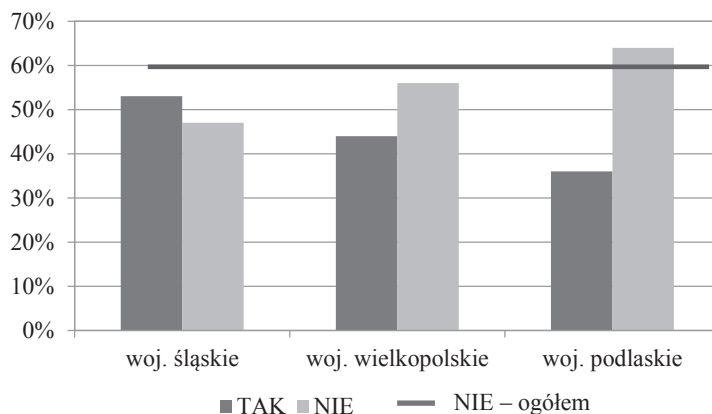
do stworzenia partycypacyjnego modelu zarządzania publicznego. Systematyczne rozwijanie różnorodnych form współpracy pomiędzy przedstawicielami władzy publicznej a daną społecznością jest krokiem w stronę równowagi społecznej, charakteryzującej się wysokim poziomem współpracy, zaufania, odwzajemnienia, obywatelskiego zaangażowania i wspólnego dobrobytu. Przy czym kluczowa w tym procesie jest eliminacja barier i ograniczeń, leżących po stronie władz samorządowych [Dębczyński 2000, s. 2], takich jak: brak doświadczeń w takich działaniach lub negatywne doświadczenia; brak zaufania do wiedzy i mądrości szerszych grup społeczności lokalnej; przekonanie, że tylko eksperci mogą przygotować dobre analizy i plany; przekonanie o marnowaniu czasu i nieefektywności przy spotkaniach z dużymi grupami osób; brak osób o kompetencjach moderatorów zdolnych do poprowadzenia efektywnej (zakończonych konkretnymi wynikami) dyskusji w każdych, nawet trudnych sytuacjach; niski poziom wzajemnego zrozumienia i skuteczności komunikacji społecznej; wiara w siłę własnych nienaruszalnych przekonań i własnej nieomylności u osób sprawujących władzę; ukryte grupowe i osobiste cele osób sprawujących władzę, sprzeczne z interesem społecznym; nadmiar uwikłań i powiązań politycznych, które dominują nad interesem publicznym; niskie kompetencje zawodowe, społeczne, etyczne i emocjonalne osób sprawujących władzę; traktowanie udziału szerszych grup mieszkańców jako akcji politycznych; obawa władz, że udział mieszkańców we wspólnej pracy nad planem będzie zobowiązaniem się do zrealizowania wszystkich zgłoszonych wniosków, potrzeb i rezultatów; nadmierna koncentracja na działaniach doraźnych i rozwiązywaniu bieżących problemów; brak gotowości do stwarzania podstaw organizacyjnych i finansowania działań związanych z szeroką partycypacją społeczną; osobisty lęk i obawa osób sprawujących władzę przed utratą władzy, krytyką i otwartymi zarzutami czy ujawnieniem niekompetencji.

### 3. Obraz partycypacji w badanych gminach

Zrównoważony rozwój stanowi główny cel działania każdej jednostki terytorialnej, w tym także gminy, która uznawana jest za lokalny system społeczny. Nie jest on możliwy, jeżeli w społeczności lokalnej nie zostaną w sposób kompleksowy zidentyfikowane i rozwiązane problemy społeczne. Z tych względów niezbędne wydaje się stworzenie strategii uwzględniającej tak cele rozwojowe, jak i rozwiązywanie bieżących problemów dotyczących mieszkańców.

W badaniu ankietowym przeprowadzonym wśród samorządów gmin województwa śląskiego, podlaskiego i wielkopolskiego w 2015 roku na pytanie dotyczące posiadania opracowanego dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju ponad połowa ogółu respondentów (54% z 261 zwróconych ankiet) odpowiedziała przecząco. Najniższy odsetek gmin deklarujących posiadanie tego typu dokumentu to gminy województwa podlaskiego, gdzie jedynie 36% ankietowanych zidentyfikowało pozytywnie fakt jego posiadania. Jedynym wyjątkiem wśród badanych gmin

były te znajdujące się w województwie śląskim, gdzie ponad połowa respondentów (53%) posiada opracowany tego typu dokument (wielkopolskie – 44%, zob. rys. 1).

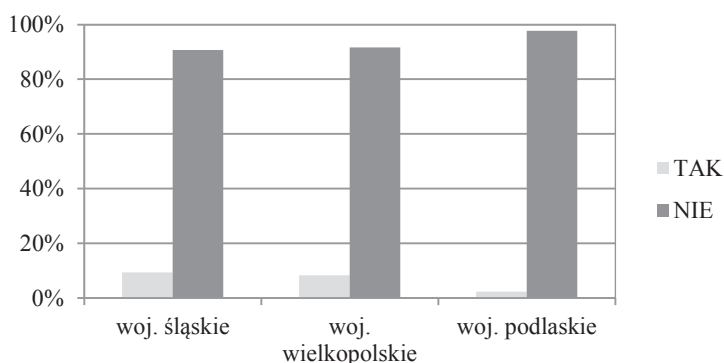


**Rys. 1.** Czy gmina posiada opracowany dokument z zakresu zrównoważonego rozwoju? (% ważnych odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych „Polityka zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym”.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, prawie wszystkie gminy, które zadeklarowały posiadanie opracowanego dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju, wdrażają ten dokument w życie – 93% wskazań. Jednakże aż 80% ogółu gmin nieposiadających strategii zrównoważonego rozwoju również nie planuje jej opracowania. Analiza wyników badań nasuwa wniosek, iż bardzo często gminy utożsamiają dokument związany ze zrównoważonym rozwojem ze strategią rozwoju gminy – wg wskazań 43% wszystkich gmin posiada, a 51% nie posiada takiego planu. Pozostałe dokumenty mające wpływ na kształtowanie lokalnego zrównoważonego rozwoju, których posiadanie wskazywała większość ankietowanych, to m.in.: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i program ochrony środowiska (po 84% wskazań) oraz wieloletni plan inwestycyjny (67%). W większości badanych gmin brakuje kompletu dokumentów programujących w sposób zintegrowany rozwój regionu (m.in. ponad 90% ankietowanych wskazywało, iż nie posiada np. planu rozwoju alternatywnych źródeł energii czy planu rozwoju gospodarki komunalnej). Generalnie można stwierdzić, że większość badanych gmin nie posiada kompletu dokumentów programujących lokalny zrównoważony rozwój i ogranicza się do tych niezbędnych, kategorycznie wyznaczonych przez krajowy system prawa i/lub które mogą umożliwić pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej czy innych źródeł zewnętrznego wsparcia finansowego. Ponadto zdarza się, że strategie nie podlegają aktualizacji, a ich wykonanie nie jest monitorowane.

W przeprowadzonym badaniu na pytanie dotyczące prowadzenia monitoringu satysfakcji odbiorców usług komunalnych prawie wszystkie badane gminy (92%) odpowiedziały przecząco. Najslabiej wypadło województwo podlaskie, gdzie tylko jedna gmina prowadzi takie badania, w województwie wielkopolskim – 9, a w województwie śląskim – 10 gmin (zob. rys. 2). Gminy deklarujące prowadzenie monitoringu prowadzą badanie satysfakcji odbiorców następujących usług komunalnych: gospodarki odpadami, utrzymania przez gminy czystości i porządku w miejscach publicznych, utrzymania terenów zieleni miejskiej, usług dostarczania wody, transportu publicznego, funkcjonowania administracji publicznej, usług technicznych, usług sportowo-kulturalnych, pomocy społecznej i mieszkalnictwa.



**Rys. 2.** Czy na terenie gminy są przeprowadzane badania satysfakcji odbiorców usług komunalnych? (% ważnych odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych „Polityka zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym”.

T. Borys wraz ze współpracownikami opracował na potrzeby Systemu Analiz Samorządowych (SAS) szczegółowy wykaz wskaźników zrównoważonego rozwoju [Borys (red.) 2005], które pełnią rolę narzędzia informacyjno-diagnostycznego ułatwiającego ocenę i zarządzanie sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Tym bardziej zastanawiający jest tak niski wskaźnik prowadzenia monitoringu jakości usług publicznych w badanych gminach. SAS gromadzi i udostępnia dane własne i pomaga w analizie danych pochodzących ze statystyki publicznej, jednakże badania opinii mieszkańców na temat jakości życia każdy samorząd musi prowadzić sam, i to cyklicznie. Wysoka jakość życia mieszkańców powinna być priorytetem w ogólnych celach rozwoju miast i gmin polskich. Jest ona *de facto* wynikiem działań i inicjatyw podejmowanych przez władze samorządowe. Gminy, miasta czy regiony rywalizują o fundusze krajowe i unijne, inwestorów, organizację imprez kulturalnych czy sportowych, turystów, czy nawet wzrost liczby mieszkańców. Zapewnienie skutecznych mechani-

zmów monitorowania sposobu świadczenia usług przez poszczególne samorzady oraz umożliwienie porównywania efektów (benchmarkingu) tego procesu pomiędzy miastami/gminami może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności pomiędzy samorządami, a tym samym do podwyższenia jakości usług samorządowych [Glińska 2009].

Udział mieszkańców w kształtowaniu planów i strategii rozwoju regionu wydaje się najbardziej wyrazistym sposobem partycypacji mieszkańców w rządzeniu gminą. W tworzeniu strategii powinna uczestniczyć szeroka i wyczerpująca reprezentacja podmiotów, instytucji i środowisk z terenu gminy. Obywatele powinni być włączeni w kolejne etapy tworzenia i realizacji strategii, począwszy od diagnozy problemów społecznych, będącej podstawą do dalszych działań, poprzez planowanie programu i wypracowywanie propozycji konkretnych rozwiązań w sferze usług społecznych, co prowadzi do podejmowania decyzji o ostatecznym kształcie programu, aż po realizację tego programu, w tym świadczenie usług społecznych, jego monitorowanie i ocenę. Stąd też nie dziwi deklaracja prawie wszystkich badanych gmin (97% ogółu ważnych odpowiedzi), posiadających dokument z zakresu zrównoważonego rozwoju, uspołecznienia tworzenia tego dokumentu. W woj. śląskim 95% gmin wskazało uspołecznienie, w woj. wielkopolskim 98%, a w woj. podlaskim wszystkie badane gminy wskazały na uczestnictwo społeczne w procesie tworzenia strategii.

Konsultacje społeczne mogą odbywać się na różne sposoby, m.in. poprzez: ankietowanie, sondaże, spotkania i dyskusje z różnymi grupami, powoływanie rad obywatelskich, rozprawy administracyjne otwarte dla społeczeństwa czy tzw. sądy obywatelskie. Mogą one mieć charakter zarówno obligatoryjny, jak i fakultatywny. Niestety ich wyniki nie zawsze są wiążące dla organów samorządu. Według badań przeprowadzonych przez OBOP na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP w 2011 roku [OBOP 2011] Polacy w większości są zainteresowani udziałem w konsultacjach społecznych i chcą mieć możliwość wypowiedzenia się na tematy dotyczące społeczności lokalnych. Ponad połowa Polaków (56%) deklaruje chęć wzięcia udziału w konsultacjach, jeśli takowe będą realizowane na terenie, na którym mieszkają. Brak zainteresowania uczestnictwem w konsultacjach przejawia co czwarty pytany (25%), co dziesiąty (10%) zaś uzależnia swój udział od tego, jakich spraw będą one dotyczyć. Jednakże tylko 17% obywateli przyznaje, że brało już udział w konsultacjach społecznych, zdecydowana zaś większość, bo aż 81%, deklaruje, że nigdy nie brała w nich udziału. Na brak udziału w konsultacjach najczęściej wskazują mieszkańcy najmniejszych miast – do 20 tys. (92%) oraz regionów: Katowickiego (87%) i Wielkopolskiego (86%). Ponadto 81% Polaków chce zmiany formuły przeprowadzania konsultacji społecznych, 82% chce wprowadzenia interpelacji obywatelskiej rozumianej jako żądanie od władz lokalnych wyjaśnień konkretnej ważnej dla społeczności sprawy, które skutkuje dyskusją nad tą sprawą na sesji rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa; 79% badanych chce wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jako formy udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy.

W przeprowadzonym w 2015 roku badaniu ankietowane gminy wskazywały na prowadzenie dialogu z mieszkańcami w zakresie ochrony środowiska. Do najpopularniejszych wskazywanych form komunikacji należały spotkania – prawie 70% oraz prezentacje – 31 % wskazań. Poruszane problemy w trakcie przeprowadzanych konsultacji dotyczyły głównie systemu gospodarki odpadami, a w szczególności problemu naliczania opłat i segregacji. Pozostałe problemy to przede wszystkim kwestie związane z rozwojem odnawialnych źródeł energii, takie jak: budowa turbin wiatrowych, biogazowni oraz fotowoltaika; kwestie związane z gospodarką wodno-ściekową oraz gospodarką niskoemisyjną. Poszczególne formy komunikacji z mieszkańcami gmin, wraz z przykładami najważniejszych poruszanych w ich trakcie problemów, zostały przedstawione w tab. 1. Zupełnie nie dziwi natomiast niski wynik zastosowania referendum jako jednego z możliwych narzędzi partycypacji społecznej. Jedyne 6% gmin wskazało tę opcję w badaniu. Przepisy prawa dopuszczają co prawda możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego, ale ustanowienie jako kryterium jego ważności obowiązku, aby uczestniczyło w nim co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich ustanowienie progu ważności w postaci udziału w nim nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu – skutkuje tym, że referendum jest przeprowadzane bardzo rzadko i równie rzadko jest ono wiążące.

**Tabela 1.** Formy komunikacji z mieszkańcami w zakresie ochrony środowiska

| Forma komunikacji  | % ważnych odpowiedzi – ogółem | Najważniejsze problemy   |
|--------------------|-------------------------------|--|
| Referendum         | 6                             | Gospodarka odpadami<br>Lokalizacja elektrowni wiatrowych   |
| Spotkania          | 69                            | System gospodarowania odpadami – segregacja odpadów<br>Gospodarka niskoemisyjna<br>Budowa elektrowni wiatrowych<br>Odnawialne źródła energii   |
| Dyskusje publiczne | 29                            | System gospodarowania odpadami<br>Zagospodarowanie terenu<br>Gospodarka wodno-ściekowa<br>Budowa elektrowni wiatrowych<br>Lokalizacja zakładów uciążliwych dla mieszkańców                                       |
| Prezentacje        | 31                            | System gospodarowania odpadami<br>Rozwój odnawialnych źródeł energii (budowa turbin wiatrowych, biogazowni, fotowoltaika)<br>Gospodarka niskoemisyjna<br>Program ochrony środowiska<br>Gospodarka wodno-ściekowa |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych „Polityka zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym”.

Porównując uzyskane wyniki do przeprowadzonych ogólnopolskich badań w ramach projektu „Decydujmy razem” [Olech (red.) 2012], można stwierdzić, iż w obu przypadkach jeśli chodzi o aktywne włączanie mieszkańców w lokalne życie publiczne – w proces podejmowania decyzji, to zdecydowanie najpowszechniejszym sposobem były konsultacje społeczne. W 2011 roku aż 80% gmin przeprowadziło je w sprawie choćby jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach. Jednocześnie jednak w konsultacjach wzięło udział 10% mieszkańców tych gmin (próba reprezentatywna dla ogółu mieszkańców Polski). Z najbardziej partycypacyjnych sposobów podejmowania decyzji publicznych – współdziałania i delegowania – władze lokalne korzystały zdecydowanie rzadziej. Współdziałanie przy opracowaniu choćby jednego rozwiązania w dowolnych uchwałach było stosowane w 18% gmin. Możliwość delegowania na mieszkańców przygotowania przynajmniej jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach wykorzystywano jeszcze rzadziej – tylko w 13% gmin.

Brak należytej staranności w procesie konsultacyjnym może powodować ztracanie się celu, jakiemu mają służyć konsultacje społeczne, czyli między innymi ukazania wszystkich możliwych problemów i wskazania najbardziej korzystnych rozwiązań wypracowanych jako kompromisowa alternatywa dla proponowanych przez władze publiczne rozwiązań. W efekcie zaniedbań ze strony władz lokalnych partycypacja społeczna może przez to przemieniać się w formę protestu, obrony grup mieszkańców przed niekorzystnymi decyzjami czy też manifestacji mieszkańców nieaprobujących sposobu sprawowania władzy.

W przeprowadzonym badaniu zadano gminom pytanie dotyczące przyczyn występowania protestów społecznych. W tab. 2 zawarto rozkład procentowy odpowiedzi z podziałem na poszczególne województwa. Jak można zauważyć, najczęściej, bo aż 36% ogółu ankietowanych, wskazano, iż protesty społeczne na terenie ich gminy dotyczą planowanych inwestycji w OZE. Liderem rankingu okazały się gminy województwa wielkopolskiego z 57% wskazań w tym zakresie, natomiast najmniej protestów związanych z odnawialną energią zanotowano w województwie śląskim – 17% gmin. Na przełomie 2011 i 2012 roku Instytut Agroenergetyki zrealizował ogólnopolski projekt „Gminny Monitor Odnawialnych Źródeł Energii”, w którym wskazał, iż protesty społeczne dotyczą 1/3 realizowanych inwestycji w OZE w polskich gminach i są bardzo poważnym problemem dla branży, często uniemożliwiającym ich realizację. W największym stopniu dotyczy to biogazowni rolniczych – prawie połowa inwestycji w biogaz wiąże się z zaistnieniem protestów społecznych. Argumentami w protestach przeciwko elektrowniom wiatrowym natomiast są obawy przed hałasem, zagrożenie dla ptaków i szpecenie krajobrazu. Według Instytutu w trzech przypadkach protesty zakończyły się referendum, w jednym mieszkańcy zgodzili się na budowę elektrowni wiatrowej, pozostałe zakończyły się wynikiem negatywnym dla inwestycji.

Ankietowane gminy jako kolejny powód występowania protestów społecznych wskazywały powodowanie zanieczyszczeń przez zlokalizowane na ich terenie za-

**Tabela 2.** Procent gmin, w których odnotowano protesty społeczne

| Przyczyny protestu  | Woj. śląskie (%) | Woj. wielkopolskie (%) | Woj. podlaskie (%) | Ogółem (%) |
|---|------------------|------------------------|--------------------|------------|
| Lokalizacja obiektów uciążliwych środowiskowo związanych z gospodarką komunalną (np. spalarnie, kompostownie)   | 25               | 20                     | 16                 | 21         |
| Planowana budowa nowych zakładów przemysłowych  | 22               | 18                     | 14                 | 19         |
| Planowanie inwestycji związanych z instalacjami odnawianych źródeł energii, np. biogazownie, turbiny wiatrowe, kolektory słoneczne, elektrownie wodne, wytwórnie biopaliw itp | 17               | 57                     | 35                 | 36         |
| Planowana budowa dróg   | 18               | 10                     | 12                 | 14         |
| Zła jakość środowiska naturalnego   | 12               | 5                      | 5                  | 8          |
| Zanieczyszczenia powodowane przez zakłady przemysłowe zlokalizowane na terenie gminy  | 31               | 20                     | 7                  | 22         |
| Wycinka drzew przydrożnych i w parkach  | 19               | 12                     | 12                 | 17         |
| Likwidacja obszarów zieleni w mieście w związku z planowanymi inwestycjami  | 9                | 7                      | 7                  | 8          |
| Zbyt wysokie opłaty za środowiskowe usługi komunalne (odbiór odpadów, usługi wodno-kanalizacyjne)   | 18               | 7                      | 18                 | 16         |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych „Polityka zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym”.

klądy przemysłowe (22% wskazań). Jak można się było spodziewać, to w województwie śląskim jest to najbardziej palący problem – ze względu na dużą gęstość występowania takich zakładów na terenie województwa 31% ankietowanych gmin zanotowało tego typu protesty. Ponadto kolejnym polem do powstawania konfliktów jest planowanie budowy nowych zakładów przemyślowych na terenie gminy, które mogą okazać się uciążliwe środowiskowo i wpływać na pogorszenie jakości życia mieszkańców. Tutaj znowu gminy województwa śląskiego zaznaczyły najwięcej takich protestów (22%). Niewiele mniej protestów (20% wskazań w pierwszym i 18% w drugim przypadku) zanotowały gminy województwa wielkopolskiego.

Doświadczenia z występowaniem konfliktów na tle lokalizacji obiektów typu kompostownie, spalarnie odpadów ma 25% ankietowanych gmin województwa śląskiego, podczas gdy w województwie podlaskim jedynie 16% gmin wskazało tę przyczynę jako powód wystąpienia protestu.



Wreszcie to kwestia zbyt wysokich opłat za środowiskowe usługi komunalne, takie jak: odbiór odpadów, usługi wodno-kanalizacyjne itp., jest powodem kolejnych napięć społecznych w badanych gminach. I tak w tym przypadku jedynie 7% gmin województwa wielkopolskiego notuje tego typu problemy, w porównaniu do pozostałych województw z 18% wskazań.

Protesty społeczne w badanych gminach bardzo często wynikają z braku wiedzy i obawy mieszkańców przed zmianą w otoczeniu. Obawy mogą dotyczyć kwestii bezpieczeństwa i zdrowia, komfortu życia, wpływu na zdrowie, środowisko naturalne, prowadzone uprawy, a nawet ceny okolicznych nieruchomości. Ponadto bardzo często mieszkańcy nie mają dostępu do wiarygodnych informacji, np. na temat planowanych działań bądź inwestycji. Wreszcie konflikty i protesty mogą mieć podłoże w tzw. postawie NIMBY (akronim angielskiego *Not In My Back Yard* – nie w moim ogródku). Jest to często spotykana postawa osób, które wyrażają swój sprzeciw wobec określonych inwestycji w swoim najbliższym sąsiedztwie, choć nie zaprzeczają, że są one potrzebne w ogóle. Tego typu postawy mogą dotyczyć wszelkiego rodzaju nowych inwestycji energetycznych, infrastrukturalnych, a nawet komunalnych.

Przykładem długotrwałego, wieloletniego konfliktu może być sytuacja mieszkańców gmin Krobia, Poniec i Miejska Górka (woj. wielkopolskie), którzy od 2012 roku do chwili obecnej protestują przeciwko planom budowy kopalni odkrywkowej węgla brunatnego na terenie ich gmin. Podstawowymi obawami społeczności lokalnej przed powstaniem tej inwestycji i skłaniającymi mieszkańców do protestów jest możliwość wstrzymania procesów inwestycyjnych w regionie, obniżenie jakości życia mieszkańców, ograniczenie perspektyw rozwoju gmin m.in. poprzez zahamowanie możliwości rozwoju podmiotów gospodarczych i gospodarstw rolnych, a także wstrzymanie dotacji z programów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty Europejskiej, a w szczególności z funduszy europejskich, co dotyczyć będzie głównie rolnictwa. Ponadto mieszkańcy nie byli w sposób rzetelny informowani o wpływie planowanej inwestycji na środowisko i otoczenie, a ewentualne często sprzeczne dane mogli pozyskać jedynie z lokalnej prasy, wypowiedzi polityków, posłów i urzędników. W całym procesie od początku brakowało uspołecznienia działalności Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Gospodarki i przedsiębiorstwa PAK Górnictwo, powołanego w celu zapewnienia bazy paliwowej dla jednostek wytwórczych Zespołu Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin SA, które jest stroną konfliktu. Jednym z powodów zaistniałej sytuacji jest również brak zastosowania międzynarodowych standardów udziału społecznego w tworzeniu dokumentów strategicznych, a następnie ich realizacji, nie mówiąc już o braku dokładnej analizy ekonomicznej i społecznej zagadnienia.

W związku z tym rodzi się potrzeba prowadzenia przez władze samorządowe szerokich kampanii społecznych informujących mieszkańców o planowanych działaniach w regionie oraz podnoszących ogólną świadomość społeczną w zakresie zrównoważonego rozwoju gminy i ochrony środowiska. Badane gminy w większości mają doświadczenia z organizacją tego typu akcji. Jednakże prawie 30% ogółu

ankietowanych nie potrafiło wskazać żadnych prowadzonych przez gminę wydarzeń związanych z szeroką edukacją społeczną; 40% respondentów z woj. podlaskiego, 29% woj. wielkopolskiego i 22% woj. śląskiego nie wskazało prowadzenia na terenie gminy żadnej kampanii społecznej ani teraz, ani w przeszłości, jak również nie planuje tego typu akcji. Wśród gmin, które udzieliły odpowiedzi twierdzącej na pytanie o podnoszenie świadomości obywateli, w równym stopniu w każdym województwie dominowała tematyka dotycząca gospodarki odpadami, a dokładniej właściwej segregacji śmieci, niskiej emisji bądź efektywności energetycznej i zagadnień dotyczących oszczędzania energii wśród prowadzonych akcji. Pojedyncze przypadki, wskazywane przez gminy, to akcje informujące o sposobach usuwania azbestu bądź akcje tzw. Sprzątania Świata czy też promujące postawy ekologiczne. Podstawowymi narzędziami wykorzystywanymi przez badane gminy w procesie podnoszenia świadomości mieszkańców były: ulotki, broszury, informacje w prasie, plakaty oraz informacje umieszczane na stronach internetowych urzędów gmin. Dość często gminy stosowały prelekcje lub wykłady i konkursy w szkołach, rzadziej wskazywano na prowadzenie warsztatów, happeningów, pikników lub festynów ekologicznych.

#### **4. Zakończenie**

Jednym z najważniejszych elementów funkcjonowania samorządu gminnego jest udział obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi, a partycypacja mieszkańców we władzy powinna być jednym ze stałych elementów polityki samorządu. Niestety, jak pokazują wyniki badań, wciąż do rzadkości należy zainteresowanie mieszkańców gmin dostępem do informacji publicznej w obszarze spraw i kompetencji władzy lokalnej. Prowadzi to do powstawania systemu nieprzejrzystego decydowania o sprawach publicznych, gdzie konsultacje społeczne nie spełniają swojej funkcji, mając czysto formalny i ograniczony charakter. W polskich gminach nie dochodzi do rzeczywistego społecznego uczestnictwa, autentycznego procesu współdecydowania w planowaniu i realizacji rozwoju gminy oraz włączania obywateli w debaty o sprawach publicznych. Taka sytuacja rodzi potrzebę, z jednej strony, poświęcenia większej uwagi edukacji obywatelskiej, która poprzez stwarzanie warunków i zachęcanie do postaw obywatelskich może być receptą na niską aktywność społeczną Polaków, a z drugiej – uporządkowania procedur i narzędzi partycypacji obywatelskiej. Urzeczywistnienie procesu, w którym mieszkańcy mają możliwość identyfikacji problemu, wskazania propozycji działania oraz aktywnego uczestnictwa w tym działaniu, współdziałania w pozyskaniu funduszy, a następnie ich wydatkowania, pozwala wtedy sferę obywatelską rozpatrywać nie tylko w kontekście protestu społecznego, ale również w kontekście odpowiedzialności społecznej.

## Literatura

- Borys T. (red.), 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok.
- Dębczyński J., 2000, *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorzady*, [ww.resmanagement.pl/doc/Artykuly\\_rola\\_partycypacji.rtf](http://ww.resmanagement.pl/doc/Artykuly_rola_partycypacji.rtf).
- Glińska E., 2009, *Monitorowanie jakości usług publicznych, m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu quality of governance, quality of life o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechniania tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking*, [https://www.wup.pl/.../dd.Ekspertyza\\_Tematow\\_projektow\\_innowacyjnych\\_-\\_uslugi](https://www.wup.pl/.../dd.Ekspertyza_Tematow_projektow_innowacyjnych_-_uslugi).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, *Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji*, Warszawa.
- OBOP, 2011, *Polacy o władzach lokalnych oraz propozycji wzmocnienia udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu – raport z badania*.
- Olech T. (red.), 2012, *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Schimanek T., 2015, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.