

## Włodzimierz Żak

WYŻSZA SZKOŁA BANKOWA w POZNANIU

### Współczesny samorząd terytorialny

W literaturze przedmiotu można napotkać zasadnicze dwa spojrzenia na rolę, pozycję samorządu i jego znaczenie dla realizacji celów, jakie lokalna społeczność stawia przed samorządem. Wynikają one z doktryn, które w określonych momentach historycznie traktowały samorząd:

- podejście naturalistyczne – wywodzące się od czasów Rewolucji Francuskiej umiejscawiające samorząd w pozycji równorzędnej z państwem, wskazujące, że gmina (samorząd) jest odrębną od państwa osobą prawa publicznego, funkcjonującą poza porządkiem prawnym Państwa<sup>1</sup>;
- podejście wynikające z teorii państwowej – uznającej nadrzędną rolę Państwa nad samorządem; Państwu przysługuje samodzielna władza normowania porządku prawnego zgodnie z jego wolą i nie wolno przeciwstawiać mu osób fizycznych lub prawnych, a szczególnie jednostek samorządowych, jako jednostek prawa publicznego<sup>2</sup>.

Te dwa podejścia pomimo, że aktualnie w Polsce mówimy raczej, iż samorząd umiejscowiony jest w strukturze legislacyjnej Państwa<sup>3</sup>, że wykonuje dla administracji państwowej określone zadania to nie ustają poglądy wracające do potraktowania Gminy jako samodzielnego organizmu, zajmującego się swoimi sprawami bez mieszania się państwa w myśl zasady, że Państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla Państwa.

Dzisiaj mimo, że samorząd jest raczej na usługach Państwa to praktyka wskazuje na zmiany reguł, w których przychodzi poruszać się samorządowi. Można postawić tezę, że ciągle zmiany zniekształcają ten model. Czy dzisiejsze realne warunki dla samorządu pozostawiają go w ujęciu teorii państwowej czy już jest to inne umiejscowienie i inna rola dla samorządu? Wydaje się, że tak.

By wskazać kilka spostrzeżeń związanych ze zmianą obszaru działania samorządu należy wcześniej określić dziedziny wyznaczające sens działania samorządu.

Przytaczając definicję – Samorząd terytorialny – korporacja lokalnego społeczeństwa, organizacyjnie i prawnie wyodrębniona w strukturze państwa,

<sup>1</sup> A. Gil, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, (w:) „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 3.

<sup>2</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934, s. 122.

<sup>3</sup> „Państwo nie jest w stanie już samo wyłącznie nadażyć potrzebom chwili toteż do pomocy został przywołany samorząd ...”. K. Owsiak, *Z historii doktryn samorządu*, W: „Zeszyty Naukowe UE w Krakowie” nr 754/2007, s. 12.

powoływana do samodzielnego wykonywania administracji państwowej (działania na rzecz dobra wspólnego), wyposażona w materialne i prawne środki realizacji nałożonych zadań, podlegająca nadzorowi państwa.<sup>4</sup> Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest tworem powoływanym przez państwo w celu realizacji jego zadań<sup>5</sup>.

W samorządzie mamy do czynienia ze specyficznym członkostwem. Zamieszkanie na określonym terenie i czas jego trwania wyznacza jedyny wymóg przynależności do samorządu terytorialnego. Przynależność trwa niezależnie od aktywności członków społeczności. Z samorządu jako społeczności nie można wykluczyć ani samemu ani przez innych nawet instytucje<sup>6</sup>.

Państwo precyzyjnie określa kiedy i na jakich zasadach może wkraczać w sferę samorządu i wykonuje to poprzez nadzór.

Samodzielność finansowa, rozumiana jako prawo uchwalania własnego budżetu jest niezbędnym warunkiem i istotą samorządu. „Bez majątku i stałych wpływów nie ma samorządu. Z poglądem tym nie sposób jest się nie zgodzić, bo jeżeli samorząd nie będzie miał materialnego zabezpieczenia, pozostanie instytucją martwą<sup>7</sup>.

Wśród cech samorządu należy wskazać, że przedmiotem jego działania są raczej działania o niskiej opłacalności, gdyż w warunkach gospodarki rynkowej działania-usługi rentowne spotykają się z zainteresowaniem prywatnego sektora. Jeśli zatem względy bezpieczeństwa nie nakazują by daną usługę świadczył sektor publiczny to zazwyczaj efektywniej wykona to przedsiębiorca. Wyznacza to w powiązaniu do posiadanej samodzielności finansowej, pewne utrudnienia w jej zapewnieniu skoro częściej wykonuje się działania o niższej rentowności. Do tego dochodzi powszechne oczekiwanie społeczne, że niektóre działania samorządu mają być socjalne, chroniące tych którzy sobie nie radzą<sup>8</sup>.

Według licznych przykładów samorząd często wykonuje działania, z którymi nie radzi sobie administracja państwowa, bądź są to działania trudne

---

<sup>4</sup> Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*. W; *Ustrój administracji publicznej*. Red. J. Szreniawski. Lublin 1995, s. 148.

<sup>5</sup> Tamże, s. 144.

<sup>6</sup> Tamże, s. 145.

<sup>7</sup> Tamże, s. 147.

<sup>8</sup> Zagadnienie czy wzrost takich działań nie rozbudza oczekiwań społecznych w konsekwencji psuje rynek dla prywatnego sektora oraz jest powodem kłopotów finansowych niektórych gmin – oprac. własne.

lub niewygodne w realizacji (państwo korzysta ze swego władztwa choćby oddziałując poprzez nadzór prawny).

Na potrzeby potwierdzenia postawionej tezy przytoczone zostaną przykłady zmian zmniejszających dotychczasowe funkcjonowanie samorządu ww. obszarach, opisujących istotę samorządu.

### **Samodzielność finansowa i zabezpieczenie materialne**

Pragnę zwrócić uwagę na trzy zjawiska.

Dążenia administracji państwowej do obostrzenia samodzielności finansowej wyrażonej utrudnianiem w zadłużaniu budżetów<sup>9</sup>, powoduje często przy okazji zmniejszanie licznym samorządom możliwości wykorzystywania swoistej dźwigni finansowej. O ile byłoby to zrozumiałe w trosce o stan finansów publicznych to nie jest zrozumiałe „podrzucanie w tym samym czasie samorządom nowych obowiązków bez pokrycia finansowego – wybiórcza troska<sup>10</sup>. Zwłaszcza, że samorządy nie mają możliwości zmiany wydajności źródeł swoich dochodów jak może to czynić administracja państwowa, a w prezencie otrzymuje nowelizacje przepisów ograniczające wpływy do budżetów lokalnych<sup>11</sup>.

Hamowanie możliwości pozostawiania większych pieniędzy w samorządach – choćby większy udział w PIT i CIT podczas gdy zestawienia dla dokonanych inwestycji wykazują wyższą ich efektywność ponad inwestycje centralne<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> „Obecnie obowiązujący bowiem mechanizm zbiorowo „karze” mało i zwykle racjonalnie zadłużone JST negatywnymi konsekwencjami wywołanymi przez zadłużenie się Skarbu Państwa”. J. M. Czajkowski, *Główne tendencje zmian w finansach samorządowych w latach 2004-2008/2009*, (w) *Raport Systemu Analiz Samorządowych dla Związku Miast Polskich*. Zgierz 2009/2010, s. 9.

<sup>10</sup> „Nakładanie zobowiązań i twardych limitów na samorządy, które generują zaledwie 5 proc. ogólnego długu, jest nakładaniem pętli finansowej na całą gospodarkę, na obieg pieniądza w gospodarce” – wyjaśnia w rozmowie z Agencją Informacyjną Newseria Tomasz Potkański ze Związku Miast Polskich. <http://archiwum.nf.pl/27168-samorzady-chcialyby-sie-zadluzac-bez-limitu/> (dostęp: 31.07.2015).

<sup>11</sup> Choćby zmiany definicji budowli i wprowadzenia pojęcia obiektu liniowego zmniejszająca wpływy od instalacji energetycznych i telekomunikacyjnych czy też przerzucanie na JST finansowania oświetlenia dróg publicznych niebędących w gestii Gmin. Z. Podraza, *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów*. Dąbrowa Górnicza 2011, s. 4.

<sup>12</sup> „**Wskutek nieprzemysłanych zmian ustawowych**, wprowadzonych w latach 2005-2011, polskie gminy, powiaty i województwa tracą **co najmniej 8 miliardów złotych rocznie!** (...) W latach 2009-2012 samorządy zrealizowały tysiące inwestycji obejmujących m.in. drogi, transport publiczny, sieci kanalizacyjne, koleje, oczyszczalnie ścieków, szkoły i przedszkola, hale sportowe, sale koncertowe, instytucje kultury, parki i tereny, zielone. Ich poziom wynosił ok. 42-44 mld złotych rocznie (podczas gdy inwestycje sfinansowane z budżetu państwa wynosiły tylko 15 mld zł). [http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-757-konferencja\\_prasowa\\_organizacji.html](http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-757-konferencja_prasowa_organizacji.html)

Podtrzymywana niepewność dla działań w planowaniu finansów gmin. Organy kontrolne nie zawsze chcą prewencyjnie uprzedzać o błędach w podejmowanych decyzjach, unikają interpretacji izolując się od doradztwa.

Fakt kiedy samorządy bronią swojej niezależności finansowej kierując sprawy do sądu przeciw Państwu to dowód na niebezpieczne trendy w cedowaniu zadań. Na razie odważniejsze są w tym względzie większe miasta (większe kwoty i czasami brak innego rozwiązania przy skali finansowego zjawiska)<sup>13</sup>.

### **Nadzór prawny**

Nadal występują różnice w ocenie zapisów w uchwałach. W obrocie prawnym funkcjonują uchwały, które nadzór kwestionuje ale nie wszędzie. Niepokoi fakt, że przy próbie wprowadzania uchwał tej samej treści co obowiązująca w innym samorządzie jest ona kwestionowana przez organ nadzorczy. Stąd czasami samorządy nie chcą zmieniać uchwał by uniknąć kłopotów zwłaszcza dotyczących niepopularnych rozwiązań dla określonych grup społecznych.

Stosowanie zasady „powiem ci co jest źle w uchwale jak już ją złożysz” uwidacznia brak rozumienia że niektóre rozwiązania są trudne społecznie. Przytoczę dwa przykłady:

1) opłata targowa wzbudziła wiele społecznych dyskusji, a organ powiedział „nie podoba nam się” ale co się nie podoba już nie – zaznacza się brak poszanowania środków finansowych gdyż wiele oszczędności uzyskano by gdyby możliwe były konsultacje w trakcie. Później uwagi do uchwały wskazywały że „stara” uchylana uchwała winna zostać dużo wcześniej zmieniona gdyż nadzór kwestionował zapisy w niej zawarte<sup>14</sup>,

2) w obserwowanych casusach uchwał o taryfach za wodę zaznaczała się wyraźna dążność by wypowiadać się formalnie, a nie merytorycznie. Chyba dopiero powództwo przed sądem cywilnym dawałoby szansę na powołanie eksperta oceniającego czy uwagi do sporządzonych taryf są właściwe. Brak merytorycznych ocen uchwał nie wzbogaca samorządów i nie zawęża rozwijanych obszarów niepewności.

---

(dostęp: 31.07.2015).

<sup>13</sup> Np. Kraków sądzi się ze Skarbem Państwa o zwrot środków z tytułu prac zleconych w ramach USC. <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/krakow;pozywa;skarb;panstwa;ruszyl;proces,66,0,1401922.html> (dostęp: 31.07.2015).

<sup>14</sup> Spostrzeżenia wokół prac nad uchwałą o opłacie targowej w Gminie Myszków.

## Niska opłacalność usług świadczonych przez samorząd

W stanowiskach NIK dominuje ostatnio pogląd by spółki komunalne nie kierowały swojego zainteresowania działalnością niebędącą zadaniami własnymi gminy<sup>15</sup>. Dlaczego dla dobra budżetu spółki nie mogłyby wypłacać dywidendy do budżetu jeśli inne zadania wykonują należycie? Zastanawia, że jednocześnie nie można spółkom komunalnym swobodnie zlecać zadań<sup>16</sup> a jedynie w trybie ustawy prawo zamówień publicznych co de facto stawia je w gorszej sytuacji konkurencyjnej wobec innych podmiotów prawa handlowego. Czyżby to sygnał do odwrótu od spółek kapitałowych do jednostek organizacyjnych gminy? Co prawda wyjątkowo dopuszcza się prowadzenie działalności przez spółki komunalne w innych obszarach niż cel powołania spółek ale w drodze wyjątku<sup>17</sup>.

## Niska skuteczność administracji państwowej

Niska skuteczność niektórych działań jest podyktowana w pewnych obszarach polityką unikania protestów. Stąd też czasami administracja centralna przekazuje zadania do samorządów. Niestety dzieje się to z pieniędzmi niezabezpieczającymi całość potrzeb. Dodatkowo rząd udziela przywilejów, które kosztują nie dodając środków na ten cel. (np. dodatki w OPS i system przywilejów w Oświacie).

Powyżej wykazane przykłady obrazują, że samorząd ma teraz wyraźnie zmienioną i zmienianą rolę. W kwestiach zasadniczych wyraźnie wpływa na to także koniunkturalizm polityczny. I dlatego zmiana usadowienia samorządu może ryzykownie wypaczać klasyczny model teorii państwowej i z nazwy zbliża się do teorii politycznej samorządu ale nie w tym brytyjskim wydaniu, o którym mówi Jerzy Panejko<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> „...cechą gospodarki komunalnej ściśle połączonej z pojęciem użyteczności publicznej, jest brak celu zarobkowego” – Wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Katowicach LKA-4101-14-02/2013 P/13/056 – postulat zawarty w wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2003 roku (sygn. Akt SA/Gd 1968/02).

<sup>16</sup> Ustalenia z dotychczasowych kontroli w woj. łódzkim wskazywały, iż samorzady gminne angażując środki publiczne powoływały spółki i przystępowały do spółek prowadzących działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, naruszając ograniczenia prowadzenia takiej działalności przez gminę ustalone art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup> i art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – Informacja o wynikach kontroli. *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim*. LLO-4101-013-00/2013. Nr ewid. 162/2014/P/13/160/LLO.

<sup>17</sup> Prowadzenie zaś przez spółki miejskie działalności poza sferą użyteczności publicznej powinno mieć charakter wyjątkowy. *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie ...*, s. 7.

<sup>18</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu...*, s. 122.

Drugim zagadnieniem jakie wpływa na współczesny samorząd są zmiany w komunikacji i wymagania w tym zakresie.

W zakresie komunikacji i postaw mamy do czynienia z łącznym występowaniem takich zjawisk:

- zmiany w komunikowaniu się społeczeństwa;
- zmiany w demokracji z masowej do pośredniej i do eksperckiej oraz z nurtami powrotu do masowej;
- zwiększone oddziaływanie mediów;
- wpływ globalizacji;
- zmiana oczekiwań i postaw społecznych.

Zjawiska te wymuszają zmiany zarządzania w samorządzie i częstsze korzystanie z innych narzędzi w docieraniu z informacją.

### **Zmiany w komunikacji społecznej**

O tym jak istotna jest komunikacja w jakiegokolwiek aktywności wskazuje choćby definicja istoty komunikowania się wskazująca na przepływ informacji służący uzgodnieniu – przez wszystkich uczestników tego procesu – wspólnego i tożsamego rozumienia sytuacji lub stanu. Komunikowanie uznaje się za skuteczne jeśli definicja danej sytuacji jest rozumiana w taki sposób przez wszystkich uczestników procesu wymiany informacji<sup>19</sup>.

Jeśli porównamy sposób komunikowania się ludzi na początku historii świata, który poczynał od najprostszych znaków zastępujących pismo do coraz bardziej wyszukanej formy komunikacji, to można zaobserwować zatoczenie kręgu w tej ewolucji, sposobu porozumiewania się z powrotem do coraz prostszych form przekazu. Rzecz można, że zaczęliśmy od języka obrazkowego by do niego wrócić.

Dzisiaj emitokon w zasadzie od obrazka rysowanego 30 tys. lat temu w jaskini nie różni się zawartością przekazu ale te dwa przekazy różnią kanały dystrybucji informacji. Dzisiaj obrazki wynikają z wygody tych co się komunikują, wiele lat temu były wynikiem elitarniej umiejętności przekazu znanej nielicznym. Dzisiaj przekaz dociera jednocześnie do wielu odbiorców, kiedyś tylko do nielicznych i to na niewielkie odległości.

Nie bez znaczenia pozostaje dzisiejsza dostępność narzędzi do przekazu i magazynowania przekazywanych komunikatów, im wcześniej tym bardziej

---

<sup>19</sup> J. Hauser, *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Kraków 1999, s. 25.



niemożliwe. Następuje unifikacja języka prowadząca do tego, że społeczeństwo ma kilka form przekazu, które zna coraz więcej ludzi bez względu na kraj, język czy kulturę.

Dzisiejszy przekaz łączy jednocześnie sygnały werbalne, optyczne i dźwiękowe wykorzystując masowość i szybkość przekazu. Przyszłość komunikacji wskazuje na coraz szybszy postęp w trakcie, którego skraca się czas pomiędzy „kamieniami milowymi” w komunikacji<sup>20</sup>.

Jednak w ramach komunikowania i rosnącej jej masowości można zaobserwować zjawiska zmian postaw jej odbiorców. Pewnie przyczyną jest przekształcenie tradycyjnego społeczeństwa najpierw w industrialne, a potem w informacyjno-konsumpcyjne i zmiana funkcji informacji jako takiej<sup>21</sup>.

Najważniejszymi cechami społeczeństwa informacyjno-konsumpcyjnego są **wirtualizacja**, **globalizacja** przestrzeni informacyjnej, **mediatyzacja** i **mitologizacja** życia, **upotocznienie** informacji społecznej, **synergetyzacja** przestrzeni społecznej oraz **konsumeryzacja** dziedziny informacyjnej. Głównym medialnym narzędziem tendencji panujących w społeczeństwie informacyjno-konsumpcyjnym jest *infotainment* (czyli połączenie informacji i rozrywki w celu osiągnięcia maksymalnego zaspokojenia potrzeb konsumenta)<sup>22</sup>.

Postawy odbiorców informacji wyrażają się w coraz mniejszej ich wnikliwości, spowodowanej wielością i szybkością docierania informacji – przyjmujemy ją szybko i pobieżnie, często zwracając uwagę na tytuły, wytłuszczenia.

Szybciej odbiorca interesuje się informacją mającą charakter tabloidalny (sensacyjny). Ważniejszym staje się chwytliwość informacji ponad jej istotę, czasami wypaczając rzetelność przekazu ze strony przygotowujących informację. Dzisiaj informacja winna być jak produkt typu instant – krótki i szybki do strawienia – informacja chwytliwa i krótka.

To wszystko wpływa na konieczność zmian w podejściu do polityki informacyjnej ze strony samorządu. Zarówno w zakresie przygotowania informacji jak i formie jej przekazu. Zaleca się wprowadzenie w komunikacji zasady wzajemnego zaufania. Najlepiej by społeczeństwo (mieszkańcy) czuli się współautorami stosowanych rozwiązań<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> P. Konieczny, *Komunikacja: od mowy do Internetu*. [www.histmag.org/Komunikacja-od-mowy-do-Internetu](http://www.histmag.org/Komunikacja-od-mowy-do-Internetu) (dostęp: 31.07.2015).

<sup>21</sup> O. Leszczak, S. Leszczak, *Infotainment: Informacja–Rozrywka–Manipulacja (stereotypy kulturowe i językowe społeczeństwa informacyjno-konsumpcyjnego)*. Kielce 2007, s. 447-461.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> J. Hauser, *Komunikacja i partycypacja...*, s. 30.

Zmienia się też oddziaływanie informacyjne samorządu na społeczeństwo, któremu winno służyć. Stąd częstsze korzystanie z Internetu, usług sms info, newsletterów, powszechnego wykorzystywania elektronicznej poczty. Utrudnieniem na tym polu jest konieczność dopasowania narzędzi do struktury i zwyczajów społeczności lokalnej (odmienność stosowania w małych gminach wiejskich, a dużych miastach pomimo rosnącego znaczenia Internetu w różnych dziedzinach życia – również polityce lokalnej<sup>24</sup>.

Ważnym staje się by tak dobierać kanały informacyjne by minimalizować ryzyko zakłóceń w procesach komunikacji społecznej<sup>25</sup>.

### **Zmiany w demokracji z masowej do pośredniej i to eksperckiej i z nur- tami z powrotem do masowej**

Obserwowane przemiany w sposobie stosowania demokracji zmierzającej w ostatnich latach do tego by społeczność w sposób pośredni reprezentował najlepiej ekspert ulegają przewartościowaniu.

Pomimo wskazywanych przez Z. Niewiadomskiego rozrostu i profesjonalizacji zadań publicznych które powodują, że już nie tylko zrzeszenie miejscowego społeczeństwa, ale nawet jego przedstawicielstwo nie jest w stanie podejmować i rozwiązywać wszystkich problemów i częściej sięga po ekspertów<sup>26</sup> zauważyć można rosnącą dążność do sięgania po współdecydowanie z pomijaniem wcześniej wybranych reprezentantów.

Nazwałbym to „decydowaniem przez zbiórkę podpisów” co najczęściej odnajduje wyraz w tym, że grupy społeczne chcą innego decydowania powołując się na masową demokrację, czasem nie bacząc na skutki i nie posiadając wystarczającej diagnozy. Często w rozbieżnych postulatach społecznych wg lokalnych gremiów o wyborze winno decydować kto uzyska więcej podpisów nawet wbrew eksperckiej oceny sytuacji. Nie powinno zatem dziwić, że częściej sięga się dzisiaj po konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny. Narzędzia te dobrze wdrażane są formą edukowania społeczności i budowania odpowiedzialności decyzyjnej<sup>27</sup>.

Powyższy trend utrudnia rolę dla wybranych reprezentantów, ale nie zwalnia ich z odpowiedzialności za powierzoną rolę.

---

<sup>24</sup> Rosnąca z wyborów na wybory rola przekazu internetowego i coraz większa ilość lubiących tę formę bez względu na wiek i wielkość miejscowości – oprac. własne.

<sup>25</sup> J. Hauser, *Komunikacja i partycypacja...*, s. 31-32.

<sup>26</sup> Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu...*, s. 150.

<sup>27</sup> Wyposażenie społeczności w samo decydowanie bez uświadomienia odpowiedzialności i skutków uzyskanej decyzyjności zazwyczaj jest źródłem złych decyzji – spostrzeżenia własne.



## Zwiększone oddziaływanie mediów.

Oddziaływanie mediów i ich rola dla funkcjonowania samorządu nigdy nie podlegała dyskusji. Do najczęstszych pozytywów w tym zakresie dla społeczności można zaliczyć:

- dbanie o przejrzystość pracy samorządu;
- obnażanie i piętnowanie patologii;
- oddziaływanie na lepszą efektywność pracy samorządu;
- informowanie społeczeństwa.

W okresie rosnącej mediatyżacji uznawanego za wpływ mediów masowych na treść i formy życia społecznego podkreśla się inną rolę mediów, którą powinien uwzględnić samorząd. Wskazane wcześniej zmiany w komunikacji poddawane są także zjawiskom intensywniejszej pracy mediów i zwiększonego w ten sposób oddziaływania na relację „społeczeństwo” – „władza lokalna” choć dochodzi także do relacji „władza lokalna” – „media”.

Niestety zjawiskom tym towarzyszy pauperyzacja zawodu dziennikarza. Wymuszanie szybkości informacji powoduje że dziennikarstwo staje się powierzchowne i dość tandetne<sup>28</sup>. W pytaniu na temat styku dziennikarstwa i polityki i wykorzystywania dziennikarstwa Prof. Adamowski mówi „*Dość często występuje połączenie polityki z dziennikarstwem i wpływ pieniędzy na przekazywane treści. Gdybym był brutalny, powiedziałbym, że niektórzy co sprytniejsi dziennikarze również wykorzystują tę sytuację do własnych, prywatnych celów. Tak jest, że jakieś interesy też na boku się ubija. Odnoszę wrażenie, że mariaż dziennikarstwa z polityką bardzo często jest używany do celów indywidualnych, do załatwiania swoich spraw.*”<sup>29</sup>

Dzisiaj znajdujemy więcej dziennikarzy którzy w swojej pracy widzą sposób na życie a niepasjonujący zawód, któremu przyświeca misja. Jak powiedział Ryszard Kapuściński: „*Odkąd odkryto, że informacja jest towarem przynoszącym krociowe zyski, przestała ona podlegać tradycyjnym kryteriom prawdy i kłamstwa, a zaczęła prawom rynku z ich dążeniem do coraz większych dochodów i do monopolu*”<sup>30</sup>.

Samorząd w swoich relacjach z mediami by wypełniać rolę rzetelnego informowania w zależności od jakości przekazu zmuszany jest do odpowiedniego

<sup>28</sup> Wywiad Roberta Walenciaka z prof. Januszem W. Adamowskim – *Media do wynajęcia*. <http://studioopinii.pl/janusz-w-adamowski-media-do-wynajecia/> (dostęp: 31.07.2015).

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> [https://pl.wikiquote.org/wiki/Ryszard\\_Kapu%C5%9Bci%C5%84ski](https://pl.wikiquote.org/wiki/Ryszard_Kapu%C5%9Bci%C5%84ski) (dostęp: 31.07.2015).

reagowania, a współczesne zjawiska nakazują coraz wnikliwsze przygotowanie odpowiednich ludzi w roli rzeczników<sup>31</sup>.

### **Wpływ globalizacji**

Globalizacja – oznacza: „proces upodabniania się gustów i oferty produktu na całym świecie, wskutek czego popyt jest zaspokajany produktem globalnym, a nie lokalnymi.”<sup>32</sup>

W informacyjnej przestrzeni „globalnej wioski” zjawiska, treści, wiadomości tracą swe specyficzne etniczno-kulturowe, socjologiczne i psychologiczne cechy; Pogłębia się internacjonalizacja i monopolizacja mediów; Znaczna część mediów jest narodowa tylko od strony formy (na przykład, języka), natomiast od strony treści są identyczne lub ideologicznie jednolite; Konsumenci medialnej produkcji w różnych krajach zaczynają przeżywać jednakowe emocje, podobnie reagować na przekaz informacyjny, myśleć i postępować w podobny sposób tylko dlatego, że konsumują faktycznie tę samą produkcję<sup>33</sup>.

Zmiana postaw, oczekiwań ze strony lokalnego społeczeństwa może wyznaczać nowe kierunki działania samorządu lub zmieniać zastosowane wcześniej rozwiązania. Dotyczyć może to kwestii zmian w technologii, trendów zarządzania, zmian w polityce przestrzennej w efekcie innej realizacji koncepcji rozwoju. Jako przykład niech posłuży dyskusja młodych myszkowian na ostatnim wykładzie Uniwersytetu Dziecięcego podczas którego dzieci zgłaszały postulaty budowy Mc Donalda i KFC w Myszkowie.

### **Zmiana oczekiwań i postaw społecznych**

Chyba każdemu z nas zdarzyło się powiedzieć, że mamy roszczeniowe społeczeństwo lub że zmieniają się wymagania społeczne. Opisane wcześniej zjawiska w komunikowaniu się, w różnym oddziaływaniu na samorząd i społeczność lokalną znajdują odzwierciedlenie w zmianach zachowań, oczekiwań i prezentowanych postaw w społecznościach lokalnych. Wpływ ten wyraża w mojej ocenie większa odwaga w prezentowaniu oczekiwań, często przekraczająca granicę równowagi w myśl zasady „mnie się należy”. Jest to zjawisko tym ciekawsze gdyż występuje w gospodarce rynkowej, w której należałoby się spodziewać większej samodzielności w braniu sprawy w swoje ręce. Ten typ postawy nazwałbym

---

<sup>31</sup> Podobnie J. Hausner wskazuje na profesjonalizm kadr odpowiedzialnych za komunikację. J. Hauser *Komunikacja i partycypacja...*, s. 32.

<sup>32</sup> R. Koch, *Słownik Zarządzania i Finansów. Narzędzia, terminy, techniki od A do Z*. Kraków 1997, s. 76.

<sup>33</sup> O. Leszczak, S. Leszczak, *Infotainment: Informacja–Rozrywka–Manipulacja...*, s. 447-461.

„Płacę podatki to żądam” wynika z oczekiwań, że administracja nieważne czy centralna czy samorządowa winna załatwić pewne sprawy dla obywatela gdyż jest to jej obowiązek. Nie ma tutaj znaczenia fakt, że przytoczone płacenie podatku nie ma wyrazu ekwiwalentności czego społeczeństwo nie rozumie lub nie chce przyjąć do świadomości. Jest to przy okazji rodzaj pancerza obronnego, który administracja kreuje rozbudowanym systemem wsparcia społecznego niezależnie czy jest ono słuszne czy populistyczne. Postawy takie są często podsycane w innych celach i przeszkadzają w budowaniu oddolnej inicjatywy<sup>34</sup>. W postawach tego typu odsuwa się na bok rachunek ekonomiczny co nie służy generalnie budowaniu współodpowiedzialności społeczności lokalnej<sup>35</sup>.

Druga postawa jest przeciwstawna dla opisanej wyżej i wyraża się w aktywności społecznej i „chęci wykazania się i brania sprawy w swoje ręce”. Motywy takiej postawy bywają różne np. polityczne (chęć wygrania w wyborach) choć na dłuższą metę jest to obnażane w rzeczywistości w konfrontacji z postawami reprezentowanymi przez wytrawnych społeczników, których możemy odnaleźć wśród członków różnych stowarzyszeń i organizacji<sup>36</sup>. Zaobserwowaną ciekawostką jest większy potencjał w tych społecznościach, w których niższa jest anonimowość jej członków (raczej miejscowości mniejsze)<sup>37</sup>.

Rośnie też świadomość potrzeb innych mimo, że ktoś ich nie wyraża. Dzięki współczesnemu obiegowi informacji rośnie w społecznościach świadomość i przy okazji wrażliwość na odmienne potrzeby osób z niepełnosprawnością. Dostrzeganie tej postawy i jej ugruntowanie wyrażane jest w zmianie podejścia do realizacji inwestycji, likwidacji barier architektonicznych czy organizowanie infrastruktury w sposób przyjazny dla określonych grup społecznych<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Obserwacja rozmowy dwóch radnych z jednej z Komisji Rady Miasta Myszkowa – jeden radny „rośnie taki krzak przy bloku i ma już 2 metry”, drugi radny „dlaczego ktoś z mieszkańców go po prostu nie wyciął – obserwacja własna.

<sup>35</sup> Gazeta lokalna napisała: „Jeżeli na sprzątanie miasta Myszków przeznaczają za mało pieniędzy (..) to znaczy, że budżet jest źle skonstruowany”. „Gazeta Myszkowska” 2015, nr 11, s. 6. Okazuje się, że wyrwane z kontekstu odczucie kogoś kto merytorycznie budżetu nie ocenia bardziej trafia do społeczeństwa i rozbudza oczekiwania i nie oddziałuje na tańsze rozwiązania jakim jest odpowiedzialność za posprzątanie za siebie przez każdego obywatela.

<sup>36</sup> Zarówno wśród organizacji charytatywnych (Szlachetna Paczka, WOŚP) jak i lokalnych stowarzyszeń nastawionych na rozwiązywanie zagadnień społecznych w ramach „samoorganizowania się” – przyp. autora.

<sup>37</sup> Według badania fundacji Fundusz Współpracy środowiskiem najbardziej sprzyjającym obywatelskiej partycypacji są miejscowości o średniej wielkości do 50 tys. mieszkańców. M. Olszewski, *Inteligencja miast zależy od ich mieszkańców*. (w:) *Raport Thinktank RWE „Miasta przyszłości 2013”*. Warszawa 2013, s. 69.

<sup>38</sup> Występuje coraz częściej także w samorządach nierealizujących koncepcje smart cities.

Inna postawa nazwana przeze mnie „moda na mieszkanie na obrzeżach” z jednej strony może być receptą na przyciąganie „nowych dawców podatków” dla samorządu, z drugiej staje się coraz częstszym źródłem przyszłej nieefektywności zarządzania przestrzenią publiczną w myśl której „rozlewanie się miast”<sup>39</sup> obnaża nieefektywność podatkową takich rozwiązań. Współczesny samorząd coraz częściej boryka się z takimi postawami, które niepoprzedzone analizą mogą prowadzić do kreowania problemów finansowych w przyszłości.

Społeczność coraz częściej chce żyć wygodnie i w zgodzie z ekologią. Takie postawy to budowanie nacisków na inne rozwiązania infrastrukturalne, ale także zmiana w wydatkach samorządu. Wpływa także na poprawę estetyki otoczenia i poprawę jakości życia. W tym aspekcie samorządy prowokowane są do zmiany priorytetów, wyrażanych w strategiach rozwoju.

Przedstawione zmiany w funkcjonowaniu samorządu zostały oparte na polskich doświadczeniach. Obrazują kierunki zmian jakim poddawany jest samorząd. Nie oznacza to, że niniejsze opracowanie wyczerpuje opis zjawisk mających wpływ na gminy w dzisiejszych czasach. Dlatego pracę tę należy traktować jako na zwracającą uwagę na pewne trendy wokół samorządu i prowokującą dyskusję jakie narzędzia obierać by samorząd w zmieniających się warunkach nie tracił na skuteczności działania. Systematyzacja oddziaływań i przez to wyzwań stojących przed samorządami może być sporządzona wg innych kryteriów, ale nie powinno to zmienić zasadniczego celu jakim jest ilustracja konieczności jakie stoją aktualnie przed samorządami. Oddziaływania będą z pewnością ewoluowały, ale świadomość ich wpływu może pozwalać na dobór odpowiednich narzędzi dla potrzeb wypełniania celów jakie samorząd ma i będzie miał do wypełnienia.

---

<sup>39</sup> „...rząd przyjmie Krajową Politykę Miejską, która ma m.in. okiełznać żywiołową suburbanizację. **Chodzi o to, by zatrzymać rozlewanie się zabudowy mieszkaniowej na odległe od centrów miast pola i łąki. Degraduje to środowisko, zwiększa ruch i korki** – informuje „Gazeta Wyborcza”. <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/jak-zatrzymac-rozlewanie-sie-miast-samorzady-maja-pomysl,59324.html> (dostęp: 31.07.2015).

## SUMMARY

**Włodzimierz Żak**

### **Contemporary territorial government**

The study concerns the changes occurring in the contemporary territorial government over the last few years.

The changes are presented in the two following areas:

1. in the fields showing the peculiarity of self-government and
2. in the changes in communication among the communities functioning in self-government.

The view goes with the thesis that the contemporary self-government is going away from the state theory (in which the self-government is subordinate to the State and the areas of work are assigned to it by the system of legal regulations) in order to become more politicised. However according to J. Panejko it is not getting closer to a political theory of self-government as described on the basis of British examples.

Changes in the first area are described by pointing out the changes in the financial autonomy of self-government, legal supervision from the state administration, low viability of self-government services and less and less effectiveness of the state administration in the author's opinion.

The area being described is characterised by contradictory actions taken by the state administration, often being deprived of consequences in operation and shifting the competence without any sufficient devices (in a convenient way). All the points mentioned above summed up make the effectiveness of the actions taken worse. Moreover, some solutions sometimes waste the public funds instead of saving them.

The other area shows how the social changes in mutual communication have been perverting the effectiveness of up to now solutions. What is more, they give rise to the necessity of devices change and a different form of cooperation with the community, to which the self-government is to serve.

All the changes in the role and influence of media, communicators being faster and more selective, different attitudes towards the kind of information as well as the process of globalization and tabloidation of communicators contribute to have an influence in this particular area.

Furthermore, the expectations related to the way of exercising authority in order to make decisions which are to be consulted in a more public way, have

been changing. All that brings about the change in the social attitude and the community's expectations towards the role of self-government.

More and more frequent social consultations, a growing role of the Internet, changes in the way the community is informed, public participation in budget-making, increasing convenience of social units, should not come as a surprise anymore.

All the changes being advised in this field should not refrain from striving for effective exercise of authority, i.e. fulfilment of social needs as well as tasks of self-government.



## **Bibliografia**

### **Źródła drukowane**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach Wystąpienie pokontrolne LKA-4101-14-02/2013 P/13/056

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku) z dnia 9 stycznia 2003 r.

### **Prasa**

„Gazeta Myszkowska” 2015

### **Opracowania**

Czajkowski J. M. (2009/2010), *Główne tendencje zmian w finansach samorządowych w latach 2004 - 2008/2009*, [w:] *Raport Systemu Analiz Samorządowych dla Związku Miast Polskich*, Zgierz.

Gil A. (1999), *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.

Hauser J. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków.

Koch R. (1997), *Słownik Zarządzania i Finansów. Narzędzia, terminy, techniki od A do Z*, Kraków.

Leszczak O., Leszczak S. (2007), *Infotainment: Informacja–Rozrywka–Manipulacja (stereotypy kulturowe i językowe społeczeństwa informacyjno-konsumpcyjnego)*, Kielce.

Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. J. Szreniawski, Lublin.

Olszewski M. (2013), *Inteligencja miast zależy od ich mieszkańców*, [w:] *Raport Thinktank RWE „Miasta przyszłości 2013”*, Warszawa.

Owsiak K. (2007), *Z historii doktryn samorządu*, „Zeszyty Naukowe UE w Krakowie”, nr 754.

Panejko J. (1934), *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno.

Podraza Z. (2011), *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów*, Dąbrowa Górnicza.

### **Strony internetowe**

*Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim*. LLO-4101-013-00/2013. Nr ewid. 162/2014/P/13/160/LLO, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

Konieczny P., *Komunikacja: od mowy do Internetu*, [www.histmag.org/Komunikacja-od-mowy-do-Internetu](http://www.histmag.org/Komunikacja-od-mowy-do-Internetu).

[pl.wikiquote.org](http://pl.wikiquote.org)

[prawo.money.pl](http://prawo.money.pl)

Rozmowa Tomasza Potkańskiego ze Związku Miast Polskich z Agencją Informacyjną Newseria, <http://archiwum.nf.pl/27168-samorzady-chcialyby-sie-zadluzac-bez-limitu/>

[www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl)

[www.zmp.poznan.pl](http://www.zmp.poznan.pl)

Wywiad Roberta Walenciaka z prof. Januszem W. Adamowskim – Media do wynajęcia.  
<http://studioopinii.pl/janusz-w-adamowski-media-do-wynajecia/>