

Andrzej Kwiatkowski*

Uniwersytet Szczeciński

SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA NA PRZYKŁADZIE KALISZA – UJĘCIE ADMINISTRATYWISTYCZNE

Streszczenie

Samorząd terytorialny ma ogromne znaczenie w systemie podmiotów publicznych III RP. Jego jednostki otrzymują przyznane prawem zadania publiczne o charakterze administracyjnym. Wykonują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Cecha ta obok innych rodzajów samodzielności (kompetencyjnej, politycznej, finansowej) kwalifikuje daną społeczność lokalną lub regionalną. Przedmiotowe opracowanie jest próbą przedstawienia ram teoretycznych społeczności lokalnej opartych na aktualnym stanie prawnym, a następnie zanurzenie ich w konkretnej przestrzeni społecznej. W tym celu opisano praktykę wykonywania określonych zadań publicznych przez miasto Kalisz. Podejmowanie najważniejszych decyzji skutkujących zmianą sfery gospodarczej odbywało się bez udziału społeczności lokalnej. Prawne ich upodmiotowienie okazało się fikcją.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, decyzja w administracji samorządowej, demokracja bezpośrednia, społeczeństwo obywatelskie, tożsamość lokalna, władza samorządowa

* dr Andrzej Kwiatkowski – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp. E-mail: an_kwiat@wp.pl.

Wprowadzenie

We współczesnym państwie demokratycznym wzrasta rola i znaczenie administracji publicznej, w tym również i innych podmiotów realizujących zadania publiczne o charakterze administracyjnym. Ich aktywność towarzyszy człowiekowi przez całe jego życie, z coraz większą zmiennością i intensywnością realizowanych czynności. Są z tym związane istotne szanse poszerzenia na przykład praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, jak i powiększenia sfery świadczonych usług, większej dostępności oferowanych dóbr i tak dalej. Występują także zagrożenia, obserwuje się ograniczenia praw i wolności jednostki, zwiększają się uprawnienia dyskrecyjne urzędników wywodzące się coraz częściej z szarej strefy zależności między polityką i administracją, między interesem jednostkowym a interesem publicznym. Naprzeciw wszechwładnej administracji, która ma ogromne możliwości wyboru korzystnych dla siebie, a niekoniecznie przyjaznych dla ogółu rozwiązań, staje osoba fizyczna ze swoimi strachem i bezradnością ukrytych w iluzji prawnych instytucji. Nawet uczestnicząc w wyborach, wcale nie jest ona jakąś częścią podmiotu zbiorowego, który rekomenduje na stanowiska wójta czy radnego najlepszą z możliwych osób.

Administracje samorządowe, szczególnie gminne, świadczą usługi o najpowszechniejszym charakterze, przyznają różne dobra, udzielają i zwalniają ze świadczeń, działają w różnych innych rygorach restrykcyjnych, prohibicyjnych. Zakres samodzielności przyznanej polskim jednostkom samorządu terytorialnego jest o wiele większy aniżeli w przypadku ich odpowiedników we Francji, Niemczech czy wielu innych państwach. Praktyka ich funkcjonowania w III RP stawia jednak ciągle zasadne pytania dotyczące tego, czy jest to samodzielność mieszkańców albo tylko organów gminy, powiatu czy samorządowego województwa. W stopniu najogólniejszym ustawy „samorządowe” określają sposoby komunikacji administracji lokalnej i regionalnej ze społecznością, czy też kanały artykulacji potrzeb jednostkowych i ogółu. Nie przesądzają jednak o związaniu władzy samorządowej decyzjami danej wspólnoty w najważniejszych dla tej wspólnoty sprawach.

W praktyce organy jednostek polskiego samorządu terytorialnego mają możliwość upodmiotowienia jednostek lub/i grup społecznych, ale nie mają związanych z tym obowiązków określonych w stosownych normach kompetencyjnych. Jest to niezwykle ważne z dwóch co najmniej powodów: po pierwsze – dla podmiotu prawa publicznego uprawnienie jest zazwyczaj obowiązkiem;

po drugie – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 roku określiła samorząd terytorialny jako prawną i faktyczną zdolność zbiorowości lokalnych do regulowania i zarządzania zgodnie z ustawami znaczną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność w interesie mieszkańców¹. Zapis ten, przyjęty przez polską Konstytucję i wchłonięty w normatywne ramy polskiego samorządu terytorialnego uzależnia wolę podejmowania decyzji przez mieszkańców danej wspólnoty od woli jej władarzy.

Administracja samorządowa działa w uwarunkowaniach prawnych, ale przecież także w konkretnej przestrzeni publicznej, której ramy wyznaczają kryteria ekonomiczne, socjologiczne, polityczne, organizacyjne. Podlega ona w stopniu o wiele większym aniżeli inne władze publiczne ciągłym zmianom² o charakterze centralizacyjnym i decentralizacyjnym, a także koncentracyjnym i dekoncentracyjnym; zmieniają się płaszczyzny oddziaływań kontrolnych i nadzorczych. Ważny jest także kontekst oddziaływania procesów globalizacyjnych. Przynoszą one nowego typu zadania do realizacji, potrzebę zaspokojenia nowego typu spraw społecznych, podwyższenia standardu świadczonych usług, lepszego zarządzania sprawami publicznymi, finansami, kadrami, powierzonym majątkiem. Za tymi oddziaływaniami idzie także ekspansja gospodarcza podmiotów ponadnarodowych, które mogą na przykład zdominować lokalną scenę społeczno-gospodarczą. Wystarczy sobie wyobrazić problemy gminy, gdy na przykład z jej terenu zostanie przeniesiony w inne strony zakład produkcyjny zatrudniający setki, a nawet tylko kilkadziesiąt osób.

W niniejszym opracowaniu skupiono się opisie prawnych uwarunkowań organizacji i funkcjonowania społeczności lokalnej. Autor przyjmuje następujące założenie: sprawność jako podstawowe kryterium oceny działań danego podmiotu w ramach teorii organizacji i zarządzania w odniesieniu do oceny działań jednostek samorządu terytorialnego powinna mieć inny charakter i nie powinna być ograniczana jedynie do badania wymogów, rygorów ergonomicznych. Nie powinna określać tylko na przykład problematyki wykonywania przydzielonych prawem zadań publicznych w kategoriach zaspokojenia potrzeb materialnych, chociaż jest to niezwykle ważne z punktu widzenia legalizmu działania i interesów odbiorcy pewnych usług czy świadczeń. Na więzi funkcjonalne istniejące we wspólnocie samorządowej nie wpływają w stopniu decydującym biurokratyczne

¹ DzU z 1994 roku, nr 124, poz. 607.

² A. Kwiatkowski, *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych*, w: *Zarządzanie publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne*, red. O. Lissowski, Zeszyt Naukowy PWSZ w Kaliszu 2011, nr 23, s. 65–66.

sposoby działania pracy organu czy urzędu. Dlatego na przykład B. Dolnicki doskonałość administracji widzi w komplementarnym traktowaniu elementów sprawności i demokracji³.

Konsekwencją przyjęcia powyższego założenia jest sformułowanie następujących tez: po pierwsze – działania jednostek samorządu terytorialnego mają służyć fundamentalnym celom związanym przede wszystkim z zaspokajaniem interesów społeczności lokalnych i regionalnych. Jednak nie są one podmiotami gospodarczymi, w których podstawowe znaczenie mają kryteria o charakterze rynkowym. Ich działania powinny także sprzyjać budowaniu pewnego ładu demokratycznego umożliwiającego prawidłowy rozwój społeczności lokalnych i regionalnych. Po drugie – sprawność jako dominujące kryterium oceny działań gmin, powiatów i samorządowych województw nie ma większego znaczenia praktycznego, jeśli ład demokratyczny jest tylko iluzją, a grupy społeczne nie mają istotnego wpływu na rozstrzyganie o ważnych sprawach publicznych. Innymi słowy: reguły ekonomii czy gry politycznej są ważne o tyle, o ile zbiorowość społeczna głównie gminy, ale przecież także powiatu i samorządowego województwa jest społeczeństwem uczestniczącym, niezniechęcanym do społecznej aktywności⁴, a mieszkańiec gminy czy powiatu nie jest tylko petentem czy klientem, który wybiera określony towar w markecie i któremu prawa daje taka czy inna władza.

Udowodnienie powyższych tez w tak określonym procesie badawczym nie jest łatwe i wcale nie chodzi o to, aby formułować jakieś ostateczne, zwarte, klarowne wnioski. Chodzi raczej o to, aby otwierać nowe, czasem skomplikowane, prowokujące do zadawania trudnych pytań perspektywy badania społeczeństwa ewoluującego. Prowadzone rozważania są rozwinięciem tez zawartych w opracowaniu *Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej*⁵, ale uwaga autora została skierowana i na inne tory: ujęcie teoretyczne samorządu terytorialnego uzupełniono o kontekst empiryczny. Dla ukazania konkretnej praktyki wybrano badania niektórych form działalności administracji samorządowej miasta Kalisza.

³ B. Dolnicki, *Czynniki służące sprawności działania administracji samorządowej*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Śląsk, Katowice 2010, s. 40.

⁴ S. Michałowski, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 99, 102.

⁵ A. Kwiatkowski, *Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, „Studia Administracyjne” 2012, nr 4.

Modele i pojęcie samorządu terytorialnego

Scentralizowany system PRL-u odbierał ludziom inicjatywę i poczucie odpowiedzialności. III RP otworzyła – jak się wydawało na fali wielkiego entuzjazmu „wiosny ludów” – inną przestrzeń publiczno-prawną dla organizacji i funkcjonowania instytucji publicznych, roli i znaczenia podmiotów administrujących, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Ich mieszkańiec miał mieć po 1989 roku stworzone warunki, aby interesować się sprawami publicznymi, uczestniczyć w sferze publicznej, zabierać głos w ważnych sprawach i aby jego głos był na tyle ważny, żeby znaczył w sferze podejmowanych decyzji dotyczących ogółu. Taki miał być zarys społeczeństwa obywatelskiego, o którym dyskutowano w środowiskach opozycyjnych jeszcze w realnym socjalizmie.

Model samorządu terytorialnego wprowadzony do praktyki ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej jest bezpośrednią realizacją postanowień okrągłego stołu, a następnie zapisów konstytucyjnych. Określiły go między innymi następujące zasady: unitarności, współdziałania władz, dialogu społecznego, pomocniczości (subsydiarności), poszanowania wolności i sprawiedliwości⁶. Gminy, powiaty i samorządowe województwa powstałe mocą ustaw⁷ nie są dawnymi organami państwowymi, lecz zupełnie nowymi podmiotami, którym mocą obowiązującego prawa przyznano i dalej się przyznaje (a także – co jest oczywiste – będzie się przyznawać, gdyż proces ten nie jest skończony) określone zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego określiła samorząd terytorialny jako prawną i faktyczną zdolność zbiorowości lokalnych do regulowania i zarządzania, zgodnie z ustawami, znaczną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. I taki też charakter mają polskie gminy, powiaty i samorządowe województwa. Stanowią one wspólnoty, mają osobowość prawną, działają na wybranym terytorium, a ich samodzielność, poddana nadzorowi weryfikacyjnemu, sprawowanemu jedynie według kryterium legalności, podlega ochronie prawnej.

⁶ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Morpol, Lublin 2000, s. 118 i n.

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.; ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1592 ze zm.; ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1590 ze zm.

Reforma podziału terytorialnego – w założeniu – stwarzała warunki do budowy więzi lokalnych⁸, ukształtowania mechanizmów odpowiedzialności politycznej wybieralnych władz, większej przejrzystości jej działania, obywatelskiej kontroli administracji, a w tym – wydatków publicznych. Jak słusznie pisał J. Boć, celem reform jest przecież „jednoczesne ulepszenie sytuacji ludzi i państwa”⁹. Powołanie gminy, powiatu i samorządowego województwa miało umożliwić zbudowanie tożsamości lokalnej i regionalnej. Na poziomie dwóch pierwszych podmiotów stworzone zostały prawno-organizacyjne warunki do rozstrzygania ważnych problemów związanych z bieżącym administrowaniem i zarządzaniem, a na poziomie regionalnym – do rozwijania się mechanizmów rozwoju regionalnego. Wszystko to miało być przesłanką zwiększenia sprawności całej administracji publicznej, a na poziomie wspólnot lokalnych i regionalnych – administracji samorządowej. Zakładano, że w ten sposób ulegnie podwyższeniu jakość obsługi obywateli i w stopniu optymalnym będą rozwiązywane najważniejsze problemy życia zbiorowego i jednostkowego.

W jednym z dopuszczalnych ujęć samorządu terytorialnego ogół mieszkańców jego jednostek to wspólnoty polityczne. Uczestniczą oni w życiu społecznym gminy, powiatu i samorządowego województwa, sami decydują o swoich sprawach, a urzędnicy wykonują swoje obowiązki w poczuciu odpowiedzialności, służebności, misji¹⁰. Konstytucja RP z 1997 roku i ustawy „samorządowe” z 1990 roku i 1998 roku, a za tym literatura z zakresu nauki prawa administracyjnego ujęły jednostki samorządu terytorialnego jako zdecentralizowane formy administracji publicznej¹¹. Na poziomie gminy określają je „wspólnoty samorzą-

⁸ Bardzo często w literaturze socjologicznej czy prawnej pisze się o odbudowie więzi lokalnych. Trudno jednak dowodzić, iż przed 1950 rokiem, gdy skasowano samorząd terytorialny w Polsce, istniały więzi lokalne wskazujące na przykład na poczucie wspólnoty, szeroką działalność prospołeczną, aktywność jednostkową i tak dalej. Wydaje się, że zwrot „odbudowa” jest pewnym nadużyciem, gdyż wskazuje na restaurację tego co było, a na co przecież – że było – nie ma żadnego przekonującego dowodu. Nie ma również dowodu na to, że i w międzywojniu było podobnie. Okazuje się, że legitymowanie złudzeń może sankcjonować to, co nierealne i nieweryfikowalne, ale niezbędne z punktu widzenia „nowej władzy” III RP.

⁹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 197.

¹⁰ T. Raburski, *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007, s. 77.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008, s. 169; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2000, s. 108.

dowe¹², na poziomie powiatu „lokalne wspólnoty samorządowe”¹³, a w samorządowym województwie „regionalne wspólnoty regionalne”. Ustawodawca nie definiuje i nie wyjaśnia tych pojęć, a w literaturze spotyka się raczej sceptyczne podejście do ich realnego bytu¹⁴. Interesującym tego przykładem są rozważania L. Habudy, który tłumaczy swój sceptycyzm między innymi brakiem zainteresowania reformą samorządową, negatywną opinią badanych respondentów co do zmian w życiu ich miejscowości po zmianach terytorialnych czy niską frekwencją wyborczą w wyborach samorządowych¹⁵.

Przyjmując znaczenie słownikowe, można stwierdzić, że wspólnota może „odznaczać się wspólnymi cechami, może to być wspólne posiadanie, użytkowanie czegoś, (...) wspólnota upodobań, dążeń, pragnień (...) to, co łączy, zespala: więź, spójnia”¹⁶. W przypadku wspólnoty w ujęciu socjologicznym ujawniają się takie jej cechy, jak istnienie jakichś wspólnych interesów, posiadanie pewnego stopnia świadomości społecznej ogółu, współuczestnictwo w życiu zbiorowym, zarządzanie wspólnym majątkiem, podejmowanie innych ważnych decyzji związanych z życiem społecznym, gospodarczym i politycznym.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „wspólnota” ma raczej charakter umowny, a nie dosłowny. Jak słusznie zauważa się w opracowaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego, jest to pojęcie „nieme, niemające żadnego znaczenia prawnego”¹⁷. Niektórzy traktują je jako „pewnego rodzaju hasło wywoławcze i ideologiczny symbol tego samorządu”¹⁸. Są tacy autorzy, którzy tłumaczą, iż ustawodawca, powołując wspólnotę samorządową, pragnął zdefiniować obowiązki decydentów samorządowych, uczynić ich odpowiedzialnymi przed mieszkańcami¹⁹. Podkreśla się także pewien charakter prognostyczny norm prawnych, określających istotę zbiorowości, tworzących polskie jednostki samorządu tery-

¹² Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm., art. 1.1.

¹³ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1590 ze zm., art. 1.1.

¹⁴ L. Habuda, *Samorządowa wspólnota terytorialna – refleksje sceptyka*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 114.

¹⁵ Tamże, s. 115–116.

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3: R–Ż, PWN, Warszawa 1981, s. 766–767.

¹⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 194.

¹⁸ J. Zimmermann, dz.cyt., s. 168.

¹⁹ W. Kisiel, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 46.

torialnego. Głównym ich celem ma być przekształcenie tych zbiorowości w społeczności, świadome swoich celów i dążeń²⁰.

Organy jednostek samorządu terytorialnego

Wydaje się, że spośród wielu kryteriów prawnych określających wspólnotę prawną te najważniejsze obejmują status prawny mieszkańców: ich miejsce, prawa i obowiązki, występowanie w różnych funkcjach: piastowanie danego urzędu, zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych czy osobach prawnych, uczestniczenie w wyborach, referendum, realizowanie różnych działań na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Kwalifikacja instytucji demokracji bezpośredniej i pośredniej jest uzupełnieniem powyższego statusu, ale dopiero ich konkretyzacja materialnoprawna okazuje się kamieniem węgielnym, probierzem aktywności w społeczeństwie obywatelskim²¹. Same jednak instytucje prawne niczego nie przesądzają, jeśli nie zanurzy się ich w konkretnej rzeczywistości społeczno-politycznej. Analiza dogmatyczna wybranych instytucji prawnych, szczególnie w sferze prawa publicznego, jest obarczona istotnym błędem, gdy zderzy się je tylko na poziomie języka prawnego. Dopiero w konfrontacji z praktyką, na przykład w kontekście socjologicznym czy/i psychologicznym, widać, czy znaczą one cokolwiek dla administrowanego, czy też pozostają tylko iluzją, dla której rządzące elity zawsze znajdą legitymizację swoich działań – dla siebie i kosztem innych.

Organy jednostek samorządu terytorialnego są władzą, przy czym pojęcia tego używa się w znaczeniu ogólnym, między innymi dlatego, że mają prawne możliwości kształtowania sytuacji prawnych innych podmiotów za pomocą środków władczych, głównie określonych w aktach indywidualnych i generalnych. W literaturze coraz częściej podkreśla się zmiany w wykonywaniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego przyznanych im prawem zadań i kompetencji, ich uzależnienie od stanu realizowanej polityki czy czynników ekonomicznych. Ale przecież i inne kwestie są ważne. Aksjologiczna pustka, w której coraz częściej zanurza się współczesny świat, wpływa na organizację i funkcjonowanie zarówno najwyższych władz państwowych, jak i samorządu terytorialnego czy innych zdecentralizowanych podmiotów. W preferowanym modelu konsumpcyjnego stylu życia ważna jest „przede wszystkim skuteczność w realizacji intere-

²⁰ T. Fuks, *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 21.

²¹ A. Kwiatkowski, *Pęknięta przestrzeń...*, s. 146.

sów wąskiej grupy działaczy²², gdyż samorządy terytorialne zostały opanowane „sieciami rzeczywistych powiązań i interesów”²³. Jak się przyjmuje, od 1992 roku, gdy zahamowano w Polsce proces budowy społeczeństwa obywatelskiego²⁴, następowała stopniowa elitaryzacja i oligarchizacja²⁵ elit samorządowych, czemu sprzyjało między innymi wzmocnienie organu wykonawczego w gminie, który nie ulega odwołaniu z mocy prawa w razie odwołania organu stanowiącego, jak również inne rozwiązania prawne. Padają stwierdzenia, że scena polityczna, w tym na poziomie samorządu terytorialnego, została opanowana przez „zręcznych graczy, mandarynów polskiej polityki”²⁶.

Sposoby wyłaniania radnych i sprawowania przez nich mandatów w III RP miały oczywiście zawsze charakter demokratyczny i co do tego nigdy nie było żadnych wątpliwości. W miarę jednak upływu lat przebiegały one pod coraz większym wpływem partii politycznych. To one decydowały o sposobie powoływania organów wykonawczych, o ordynacji wyborczej, pozbawieniu możliwości aktywnego udziału w komisjach rad gmin osób z zewnątrz i tak dalej. W samych radach gmin także szybko pojawiły się podziały polityczne. Społeczne komitety obywatelskie zaczęły działać jak partie polityczne, za czym poszły różnego rodzaju działania przy tworzeniu koalicji, reprezentacja interesów często o nieustalonej proveniencji. Wyrazem tego było obejmowanie stanowisk w samej radzie, eliminacja racji merytorycznych, „kupowanie” radnych w zamian za określone stanowiska i inne²⁷. To wszystko przyczynia się do powstawania „sieciami rzeczywistych powiązań i interesów, a pytanie brzmi: nie z jakiej partii jesteś, ale skąd i od kogo”²⁸.

Badania socjologiczne nie stawiają żadnych złudzeń w tej mierze. W przeciągu lat 1993–2002 zwiększyła się liczba osób, które uważały, że radny reprezentuje interesy własne, kolegów, krewnych, a zmniejszyła się liczba tych, którzy sądzą, że ma na względzie interesy społeczne²⁹. W literaturze zwraca się też uwagę

²² L. Habuda, dz.cyt., s. 101.

²³ Tamże.

²⁴ S. Michałowski, dz.cyt., s. 93.

²⁵ A. Kwiatkowski, *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych...*

²⁶ A. Szahaj, *Solidarność polskich mandarynów*, „Polityka” 2000, nr 9, s. 28, podaje za: S. Michałowski, dz.cyt., s. 99.

²⁷ S. Michałowski, dz.cyt., s. 100–101.

²⁸ J. Paradowska, M. Janicki, M. Urbanek, *Mala nomenklatura*, „Polityka” 2002, nr 7, podaje za: S. Michałowski, dz.cyt., s. 101–102.

²⁹ A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1999–2002*, Tęcza, Zielona Góra 2002, s. 269.

na to, iż lokalnym elitom zależy bardziej na władzy dla siebie niż dla społeczeństwa, a decentralizacja władzy wcale nie musi być tożsama z demokratyzacją³⁰. Opisanym procesom sprzyjały między innymi manipulacje ordynacjami wyborczymi czy system podziałów mandatów³¹. Ten proces alienacji władzy jest obserwowalny i dzisiaj, z głębszą dynamiką i intensyfikacją, na różnych poziomach organizacyjnych państwa, a także w podmiotach ponadpaństwowych, na przykład w organach Unii Europejskiej. Rządzenie staje się domeną wtajemniczonej kadry urzędników, grup lobbystów i innych³² i wcale nie musi się odbywać dla określonych państw unijnych, ale ich kosztem.

Status prawny mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego

Aby mieszkańców gmin, powiatów i samorządowych województw uznać faktycznie za władze, to muszą one mieć – jak wskazano wyżej – odpowiednie instrumenty w postaci form demokracji bezpośredniej i pośredniej, powinny mieć możliwość udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących danej zbiorowości poprzez indywidualną aktywność, jak również za pośrednictwem różnych podmiotów, na przykład związków zawodowych, Kościołów, środków masowego przekazu³³.

Zakres praw i wolności jednostki oznaczonych w warstwie normatywnej wcale nie przesądza o jej potencjalnych możliwościach odnośnie do partycypacji w danej społeczności, jej tożsamości lokalnej. Sytuację prawną mieszkańca wyznacza na przykład możliwość wpływu na wykonywanie władzy samorządowej poprzez referendum. W praktyce jednak była ona, jak do tej pory, mało skutecznym instrumentem. Zbyt niską frekwencję w dotychczas odbytych w Polsce referendach lokalnych tłumaczy się niewiarą mieszkańców, że mogą cokolwiek zmienić³⁴. Jako przesłanki ich organizacji podaje się zazwyczaj te o charakterze politycznym, niezadowolenie z układów panujących w radzie będące skutkiem konfliktów interesów i inne³⁵.

³⁰ L. Habuda, dz.cyt., s. 121.

³¹ Tamże.

³² P. Zaremba, *Antydemokratyczny taniec*, „Rzeczpospolita” z 5 października 2012 roku.

³³ Piszę o tym bliżej: A. Kwiatkowski, *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych...*, s. 70–71.

³⁴ T. Fuks, dz.cyt., s. 25.

³⁵ A.K. Piasecki, dz.cyt., s. 208–209.

Ustawodawca z instytucji konsultacji społecznych czyni raczej potencjalne narzędzie komunikowania się organów samorządowych ze społecznością. W praktyce, a przecież nie może być inaczej wobec braku jego związku „z pozostałymi regulami organizacji i funkcjonowania”³⁶, ta ważna instytucja więzi między członkami wspólnoty samorządowej stała się przejawem działania władzy dyskrecyjnej. Obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji społecznych ma charakter drugorzędny, wręcz marginalny.

Kolejne ważne instrumenty prawne kształtujące sytuację prawną mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego, wpływające na jego uczestnictwo lub nie w danej społeczności, to możliwość składania różnego typu inicjatyw obywatelskich, spotkania z władzami, udział w działalności podmiotów III sektora, aktywność lokalnych czy regionalnych środków masowego przekazu i inne. W. Kisiel zauważa, iż lokalny prawodawca „niezwykle rzadko przyznaje obywatelom (...) możliwości efektywnego włączania się do załatwiania spraw lokalnych”³⁷.

Na przekształcenia sytuacji prawnej jednostki w III RP miały niewątpliwie wpływ i inne czynniki. Jednostka zatomizowana, wykluczona z różnych względów z danej wspólnoty samorządowej, pozbawiona możliwości decydowania o jej najważniejszych sprawach zniechęca się do społecznej aktywności, nie uczestniczy w wyborach, nie interesuje się życiem społeczności. Pogłębianiu tych procesów, a zarazem koncentracji władzy, głównie w gminie, w rękach wąskiej, uprzywilejowanej elity sprzyjają przemiany kulturowe dokonujące się we współczesnym świecie. Współczesny człowiek zostaje wchłonięty przez postępującą za globalizacją segregację przestrzenną, separację, które sprzyjają wykluczeniu. Zdecydowana większość mieszkańców polskich gmin żyje obok lokalnych elit, na peryferiach gmin, w poczuciu braku bezpieczeństwa, głównie socjalnego, odczuwa coraz większą izolację, brak możliwości wpływu na swój i innych los³⁸. Politycyzacja samorządu terytorialnego powoduje powstanie coraz wyższych murów między miejscowymi elitami a pozostałą społecznością i między członkami tej społeczności. W literaturze podkreśla się w związku z tym szerszą alienację klasy politycznej przy jednoczesnym procesie tworzenia się „społeczeństwa wycofanego”³⁹.

³⁶ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 96.

³⁷ Tamże, s. 26.

³⁸ Tamże, s. 73.

³⁹ Tamże, s. 99.

Podsumowując tę część rozważań, należy zwrócić uwagę, iż praktyka ponad dwudziestu lat funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego zdevaluowała mit „wspólnoty lokalnej” i „regionalnej”. Dysponentem „władzy samorządowej” był i jest organ danej jednostki samorządu terytorialnego, instytucjonalna grupa nacisku, jaką jest administracja samorządowa, a ponadto inne, ukryte często ośrodki wpływu na proces decyzyjny. Opisane wyżej urzędnicy i instytucje prawne i towarzyszące III RP zmiany społeczne stały się trwałym fundamentem demokracji marginesów⁴⁰. Elity władzy samorządowej były sceptyczne lub niechętne „wszelkim zmianom instytucjonalnym, mającym na celu zwiększenie uczestnictwa obywateli w życiu politycznym wspólnoty lokalnej” w obawie przed kontrolą społeczną ich działań. Wobec alienacji klasy politycznej staje bezradne, niezdolne do organizacji, wyrzucone poza margines życia lokalnego „społeczeństwo wycofane”.

W tych warunkach trudno mówić o dialogu społecznym między mieszkańcami danej wspólnoty a jej włodarzami. Nawet tam, gdzie są instytucjonalno-prawne ramy dla niego (na przykład obligatoryjne konsultacje społeczne), w nieokreślonej zmienności praktyki uprawianych polityk, częściej dominacji interesu prywatnego nad publicznym, wpływ mieszkańców na bieg spraw publicznych może mieć charakter pozorny. W literaturze politologicznej te słabości demokracji polskiej ukazują się w kontekście braków tradycji społeczeństwa obywatelskiego, ubóstwa materialnego wielu środowisk, ciężenia praktyki PRL-u i tak dalej. Czy nie jest to jednak zbyt daleko idące uproszczenie, kamuflujące obecną praktykę? Czy nie jest to raczej wynikiem niewiedzy co do miejsca, istoty, celu i funkcji jednostek samorządu terytorialnego w obrębie innych władz publicznych? Gminy, powiaty i samorządy regionalne to wspólnoty polityczne, których samodzielność wyznacza możliwość działania „demosu”, a nie kompetencje ich organów. Uznawany za jednego z twórców reformy samorządowej prof. J. Reguński uważa, że należałoby zabronić przeprowadzania referendum „odwoławczych”, gdyż są one „porażką lokalnej społeczności, która nie była w stanie dobrze wybrać przedstawicieli”⁴¹. Świadczy to o instrumentalnym traktowaniu samorządu terytorialnego, o jego funkcji służebnej wobec realizowanej polityki. I nie to jest najważniejsze. Jeśli taką opinię wyraża doradca prezydenta RP, człowiek, który uczestniczył w kreowaniu ustaw „samorządowych” z 1990

⁴⁰ J. Jakubowski, *Warunki wstępne demokracji*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2007, s. 32.

⁴¹ Wywiad z Jerzym Reguńskim, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11–13 października 2013 roku.

roku, to należałoby spytać, czy budowanie w tamtych czasach samorządu terytorialnego nie zaczynało się od dymu z komina.

Jednostki samorządu terytorialnego a administracja publiczna

Jednostki samorządu terytorialnego są częścią administracji publicznej. Na gruncie nauki prawa administracyjnego do jej cech zalicza się między innymi działanie w imieniu państwa i na jego rachunek, posiadanie tak zwanego władztwa administracyjnego, występującego w różnych kategoriach, działanie w interesie publicznym (gminy, powiatu, samorządowego województwa) w sposób ciągły i celowy, oparcie pracy na zawodowym personelu (kadrze urzędniczej), organizowanie życia na danym terenie⁴². Podkreśla się, że administracja publiczna w państwie prawa opiera się między innymi na następujących podstawowych zasadach: związanie prawem powszechnie obowiązującym całej jej działalności i jej wykonawczy charakter, poddanie jej kontroli niezawisłego sądu, odpowiedzialność prawna osób wykonujących dane czynności⁴³.

Sam termin „organizacja” wywodzi się z greckiego słowa „organizo” i z łacińskiego „organisatio”, oznaczających podporządkowanie całości. Spośród wielu jego znaczeń wskazać na następujący: jest to grupa ludzi zjednoczonych wspólnym planem, programem działania. Współpracują oni ze sobą „w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć pewien zestaw celów”.

Cele działania gminy, powiatu i samorządowego województwa wynikają z ich szczególnej roli nie tylko w państwie, ale i społeczeństwie. Są ważnym segmentem demokratycznego państwa prawnego, mają przyczyniać się do powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wpływać na „modernizację gospodarczą, społeczną i polityczną (...) w warunkach integracji europejskiej”⁴⁴. Wynikają oczywiście z norm prawnych, kształtowanych przede wszystkim na szczeblu centralnym, ale przecież na ich formę mają przecież wpływać – przynajmniej, gdy weźmie się pod uwagę zapisy normatywne – dane społeczności lokalne i regionalne (ich oczekiwania, pragnienia, interesy).

⁴² J. Zimmermann, dz.cyt., s. 29–32; *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 32–40.

⁴³ *Administracja publiczna...*, s. 33.

⁴⁴ M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, *Samorząd terytorialny w procesie unowocześniania Polski, w: Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010, s. 9.

Oczywiście, podobnie jak i w innych organizacjach, wyróżnić można tutaj cele główne, które obejmują zaspokojenie potrzeb społecznych, na przykład określonych w art. 6 i 7 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Na gruncie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – obok interesów publicznych – zaspokajane są różne cele, niekoniecznie związane z dyskusyjnym i kontrowersyjnym na gruncie nauki prawem administracyjnym interesem publicznym (społecznym), wyodrębnianym jako lokalny i regionalny, ale także przecież zawodowy⁴⁵, danego zrzeszenia czy też grupy (partii politycznej, stowarzyszenia), która zdobyła władzę, i tak dalej. Można więc mówić o celach związanych z obsadzeniem stanowisk w spółkach z udziałem gminy ludźmi, którzy wywodzą się z rządzącego ugrupowania, związanych z doraźną aktywnością jednostek nastawionych na zwycięstwo w wyborach. Ważne są także różne cele uboczne, na przykład popieranie stowarzyszeń w ich działalności, promowanie pewnych działań kulturalnych, zdrowotnych czy oświatowych.

Jednostki samorządu terytorialnego działają dzisiaj w przestrzeni mocno konkurencyjnej. Wobec szczupłości posiadanych środków finansowych muszą pozyskiwać inwestorów krajowych i zagranicznych, walczyć o dostęp do rynku zbytu, środków finansowych w ogóle i tak dalej. W związku z tym można – choćby w działalności inwestycyjnej – wyróżnić, podobnie jak i w strukturach gospodarczych, cele strategiczne, taktyczne czy operacyjne i budować wokół nich konkretne, skomplikowane czasami plany. W codziennym wykonywaniu zadań o charakterze regulacyjnym czy reglamentacyjnym cele powołania danej komórki, referatu czy wydziału podporządkowane są generalnie wykonywaniu danej grupy aktów prawnych. Natomiast w tejże wspomnianej wyżej skomplikowanej działalności gospodarczej czy inwestycyjnej powołanie danego podmiotu, jego organizacja, podział pracy wymagają często precyzyjnego określenia celu, na przykład ściągnięcie międzynarodowej korporacji do gminy, określenia celów związanych z doradztwem i tak dalej. I nietrudno sobie wyobrazić, że tym wszystkim zabiegom towarzyszyć będzie pewien kamuflaż, na przykład ukrywanie prowadzonych działań przed konkurencją (inną gminą, innym państwem).

Problematyka sprawności działania podmiotów administrujących jest przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji i innych. Sprawność jako kategoria prakseologiczna może być definiowana za pomocą następujących cech: skuteczności, ekonomiczności, gospodarności i korzystności działania. Przykładając te kryteria do działań admi-

⁴⁵ J. Zimmermann, dz.cyt., s. 263–264

nistracji publicznej, można po prostu stwierdzić, że dane działanie w zakresie realizacji funkcji policyjnych czy reglamentacyjnych będzie wówczas sprawne, gdy zgodnie z prawem zaspokojone zostaną potrzeby społeczne. Oczywiście, gdy w rozstrzygnięciu danej sprawy organ czy/i urząd wykorzysta wszystkie dostępne instrumenty prawne wpływające nie tylko na osiągnięcie stanu wymiernego ekonomicznie, ale także z punktu widzenia tożsamości wspólnoty społecznej, jej upodmiotowienia, wówczas – jak się wydaje – będzie można powiedzieć o skuteczności działań i ich pełnej demokratyzacji. Tylko wówczas można mówić o zachowaniu w obrębie danej wspólnoty aksjologicznej integralności w możliwie najwyższym stopniu, bo przecież jednostka nie jest dla gminy czy powiatu, ale one dla niej.

Jedną z ważnych podstaw zaistnienia lub nie tejże integralności jest sposób podejmowania decyzji przez uprawnione podmioty. Decyzja w administracji samorządowej, jak i całej administracji publicznej, jest aktywnością kształtującą rzeczywistość społeczną. Podejmujący ją ma określone możliwości wyboru, działa w pewnej sytuacji, którą kształtują czynniki psychologiczne, socjologiczne i inne. Ważna jest presja społeczna, uwzględnienie interesów różnych grup społecznych i tak dalej. Zazwyczaj decyzja taka nie ma charakteru programowego. Trudno oszacować następstwa jej podjęcia lub zaniechania, co pozwala mówić nie o pewności, ale o ryzyku i niepewności. Przyjmuje się, że ryzyko następuje wówczas, gdy decydent może przyjąć „na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia prawdopodobieństwo zajścia określonych zdarzeń”. Niepewność z tym związana eliminuje, pozbawia działania cech racjonalności. Dlatego proces decyzyjny w administracji samorządowej winien uwzględniać między innymi obserwację wyników, ocenę możliwych rozwiązań, wpływ zaistniałych skutków/zdarzeń/procesów na tożsamość lokalną. Jest on integralnym składnikiem budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Jeden z ważnych problemów polskiej decentralizacji to związek powyższych składników prakseologicznych z prawnymi i faktycznymi aspektami samodzielności finansowej, majątkowej, organizacyjnej czy kompetencyjnej jednostki samorządu terytorialnego. W żywiołowym strumieniu działań globalizacyjnych polska gmina czy powiat mogą tyle, ile wynika z treści prawa. Prawo natomiast jest skutkiem realizacji polityki danej partii politycznej, która sprawuje władzę. Na prawo i politykę wpływają decyzje podejmowane poza granicami Polski – w organach Unii Europejskiej. Działalność tychże poddana jest naciskom rynków kapitałowych, banków, monopoli, ponadnarodowych koncernów o cha-

rakterze globalnym. I jeśli na przykład – jak okaże się niżej – w stutysięcznym mieście rozwinię działalność kilkanaście zachodnich sieci wielkoprzemysłowych (na przykład Lidl, Biedronka, Tesco), powstaną wielkie galerie, a działalność produkcyjną otworzą zachodnie firmy, to w konsekwencji samodzielność miasta w wyżej wskazanych parametrach prawnych okaże się fikcją. Środki Unii Europejskiej niekoniecznie zostaną wykorzystane na cele związane z rozwojem lokalnej czy regionalnej wspólnoty. W pewnej części wrócą w postaci pieniędzy zamienionych na towary z państw zachodnich i będą źródłem bogactwa ich mieszkańców, a niekoniecznie mieszkańców danego miasta.

Jest to być może zbyt mocna teza, ale przecież zupełnie uprawniona. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza wprawdzie autonomii, gdyż nie to jest celem działań decentralizacyjnych. Ale ich celem nie jest również ograniczanie możliwości samodzielnego zarządzania składnikami majątkowymi, finansowymi czy kadrowymi przez dany podmiot publicznoprawny. Czyż jednak idee decentralizacji, zastygłe w pewnej przebrzmiałej skorupie czasu, w określonych rygorach doktrynalnych, mogą ostać się wobec naporu tak zmiennych czynników społeczno-politycznych i gospodarczych, jakie miały miejsce w III RP, wobec żywiołu dominujących państw UE? Erozję samodzielności polskiej gminy czy powiatu widać najlepiej w stopniowym ich uzależnieniu od polityki rządzących partii politycznych: są one niedofinansowane, obciążane zadaniami, ograniczane środkami prawnymi w wyborze określonej decyzji i tak dalej.

Samorząd kaliski

Spośród wielu elementów obserwowanej praktyki samorządu kaliskiego wybrano tylko te, które – zdaniem autora – miały istotne konsekwencje społeczno-gospodarcze i polityczne. Ujęcie bardziej kompleksowe wymagałoby zastosowania innej formuły aniżeli forma artykułu. W ciągu ostatnich lat podejmowano decyzje obejmujące budowę ważnych linii komunikacyjnych, prowadzono procesy prywatyzacyjne w sferze oświaty, a także – jak ostatnio od roku 2011 – przedsięwzięto budzące dosyć duże emocje czynności odnośnie do budowy polderów zalewowych. Prowadzono szereg działań kulturalnych, z zakresu promocji miasta, rozwijano współpracę z podmiotami sektora non profit, prowadzono politykę mieszkaniową, rodzinną, ze sfery ochrony zdrowia i tak dalej. Nie analizowano powyższej problematyki, aczkolwiek konsekwencje tych wszystkich działań miały i mają istotny wpływ na życie mieszkańca Kalisza.

Ogromne znaczenie dla społeczności lokalnej mają wybory samorządowe i im poświęcono uwagę. Następnie skupiono się na przybliżeniu działań dotyczących procesu wprowadzania w centralne miejsca Kalisza wielkich obiektów handlowych i były ku temu dwie co najmniej przyczyny. Po pierwsze, działania te kontynuowano, mimo że po otwarciu pierwszego obiektu (Galeria Tęcza) były już widoczne istotne zmiany w handlowo-usługowej sieci w centrum Kalisza. Po drugie, w wielu miastach Polski, jak do tej pory (inaczej niż w innych państwach Unii Europejskiej), obiekty takie zostały umiejscowione w centrach miast. Nie towarzyszyło temu inicjowanie konsultacji społecznych, nie opracowywano prognoz skutków tych obiektów dla bytu mniejszych obiektów handlowych i usługowych, nie badano, jak zmieni to status społeczny szeregu grup, mieszkańców śródmieścia, lokalnych producentów odzieży i innych wyrobów⁴⁶.

Nie ulega wątpliwości, że same wybory są najbardziej demokratycznym sposobem wyłaniania przedstawicieli podmiotów władzy publicznej. Są także niezmiernie ważne z punktu widzenia oceny zachowań mieszkańców w przestrzeni publicznej. Jeśli chodzi o uczestnictwo w wyborach samorządowych, które mają na celu powołanie organów stanowiących i wykonawczych, nie ma istotnych różnic między Kaliszem a innymi gminami regionu wielkopolskiego, jak również innymi obszarami Polski. 27 maja 1990 roku frekwencja wyborcza w Polsce była w granicach od 40,28 do 43,56% w zależności od wielkości gminy⁴⁷. W kolejnych elekcjach samorządach w latach 1994, 1998, 2002, 2006 i 2010 nie występowały w tej mierze istotne zmiany.

W wyborach do Rady Miejskiej Kalisza w 2002 roku na ugrupowania lokalne oddano 18 863 głosy (67,10% ważnie oddanych głosów), co dało 13 mandatów (52% mandatów), a na partie polityczne – 9247 głosów (32,9% ważnie oddanych głosów), co dało 12 mandatów (48% mandatów). W wyborach tych brało udział 11 komitetów wyborczych, z których tylko dwa były komitetami wyborczymi partii politycznych⁴⁸ i ta struktura nie odbiega od danych ogólnopolskich. Łącznie głosowało 28 110 mieszkańców Kalisza.

⁴⁶ Interesujące uwagi: B. Słomińska, *Rozwój handlowych obiektów wielkoprzemysłowych w Polsce, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9, s. 34–41.

⁴⁷ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z 31 maja 1990 roku.

⁴⁸ Dane Państwowe Komisji Wyborczej, podaje za: A. Ptak, *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydział Pedagogiczno-Artystyczny, Poznań–Kalisz 2011, <https://repozytorium.amu.edu.pl>, s. 28 i n. (12.03.2015).

Pierwsze bezpośrednie wybory prezydenta przez mieszkańców wygrał reprezentant lokalnego komitetu wyborczego (spośród 9 kandydatów). W wyborach z 2006 roku ugrupowania lokalne otrzymały 16 123 głosy (13 mandatów), a partie polityczne – 18 551 głosów (12 mandatów)⁴⁹. Samorządny Kalisz, będący politycznym zapleczem urzędującego prezydenta, zdobył 6 mandatów, czyli trzykrotnie więcej niż w wyborach z 2002 roku⁵⁰. Łącznie głosowało 34 674 mieszkańców Kalisza, czyli o 6 564 więcej niż w wyborach w 2002 roku, a frekwencja wyniosła 42,26%⁵¹. Wybory prezydenckie były konsekwencją zwiększenia rangi ugrupowań lokalnych w wyborach samorządowych. Wywodzący się ze stowarzyszenia Samorządny Kalisz J. Pęcherz w 2002 roku w I turze miał ponad 5 500 głosów, a w wyborach w 2006 roku ponad 20 000, przy czym ponad 70% głosów zdobył poza własnym zapleczem politycznym⁵². Pokonał z dość dużą przewagą kandydatów wywodzących się z ugrupowań partyjnych.

W rywalizacji wyborczej w 2006 roku (9 komitetów wyborczych) wystąpiły w Kaliszu partie polityczne, koalicje partii politycznych oraz lokalne komitety wyborcze powstałe na bazie stowarzyszeń czy innych organizacji społecznych. Na 25 miejsc wystawiono 410 kandydatów, czyli 16,4 na jedno miejsce w radzie miejskiej. Trzy ugrupowania lokale (Wszystko dla Kalisza i Samorządny Kalisz i Kaliska Inicjatywa Obywatelska) i PO zarejestrowały maksymalną liczbę kandydatów w każdym okręgu wyborczym⁵³.

W wyborach w 2010 roku do Rady Miejskiej Kalisza frekwencja wyniosła 41,72%. Trzy partyjne komitety wyborcze zgłosiły 149 kandydatów i otrzymały 15 mandatów (57,30% głosów). Cztery lokalne komitety wyborcze zgłosiły 155 kandydatów i otrzymały 10 mandatów (42,70% głosów). Natomiast w wyborach na prezydenta na dwóch kandydatów, wychodzących się z partii politycznych (PO i PIS), oddano 36,67% głosów), natomiast na kandydata zaprezentowanego przez wymieniony już lokalny komitet (Samorządny Kalisz) oddano 50,98%⁵⁴.

Zupełnie inny charakter miało uczestnictwo mieszkańców w wyborach do rad osiedlowych i sołeckich. W 2011 roku w wyborach do rad osiedlowych i sołeckich na ponad 80 000 uprawnionych do urn wyborczych przystąpiło 1665 osób, a głosy oddało 1583 osoby. Stanowi to niecałe 2% ogółu uprawnionych

⁴⁹ A. Ptak, dz.cyt., s. 98.

⁵⁰ Tamże, s. 103.

⁵¹ Tamże, s. 96.

⁵² Tamże, s. 114–115.

⁵³ Tamże, s. 49, 53.

⁵⁴ Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

do wyborów. *Quorum* było tylko na dwóch osiedlach, a na jednym z nich, jak zauważył radny Rady Miejskiej Kalisza, „doszło do wyborów dlatego, że zebrali się mieszkańcy dwóch ulic, którzy od dawna nie mogą doczekać się remontu drogi i postanowili zmienić radę”⁵⁵. Do niektórych rad wybory odbywały się w dwóch turach, a do niektórych – po nieudanym pierwszym zebraniu – w innym terminie⁵⁶. Jak przy tej okazji zauważył prezydent miasta Kalisza, „aktywność obywatelska w mieście jest żadna”⁵⁷.

Jak już wspomniano, sprawą o istotnych konsekwencjach społeczno-gospodarczych była i jest nadal kwestia budowy w niedalekiej odległości od centrum Kalisza obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 metrów kwadratowych. W zmianach studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego dla SDH Tęcza, okolic dworca PKP oraz terenów znajdujących się przy ulicy Młynarskiej (wszystkie miejsca w centrum lub nieopodal) przewidziano zmiany polegające na przekształceniu tych terenów pod budowę wielko-objektowych podmiotów handlowych i usługowych.

Zgoda na budowę Galerii Tęcza mogła oznaczać likwidację znajdującego się w pobliżu targowiska. W grudniu 2008 roku Kaliska Inicjatywa Obywatelska przedłożyła pismo do prezydenta miasta Kalisza, prosząc o odpowiedź na pytanie dotyczące między innymi oddziaływania przyszłego supermarketu na otoczenie. Pomimo burzliwej dyskusji nad projektem budowy galerii w trakcie spotkania, które odbyło się 9 lipca 2009 roku, a także pomimo dużego zainteresowania tą sprawą ze strony przedstawicieli drobnego handlu i usług, nie było żadnej odpowiedzi. Na spotkaniu tym, jak relacjonowała lokalna prasa⁵⁸, przedstawiano obawy co do samej budowy supermarketu w centrum miasta, jak i ewentualnej likwidacji targowiska, na którym miał powstać plac parkingowy. Pytano, co stanie się z placówkami handlowymi w centrum miasta i podawano przykłady innych miast, w których mały handel w podobnych sytuacjach zamarł. Strach ten – według przedstawicieli Urzędu Miasta w Kaliszu obecnych na tym spotkaniu – był bezzasadny. Supermarket miał mieścić się „w zupełnie innym segmencie domów towarowych i zapewne nie będzie stanowił zagrożenia dla drobnych kupców”⁵⁹.

⁵⁵ A. Kurzyński, *Na osiedlach mają demokrację ... „gdzieś”*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 139.

⁵⁶ Obliczenia własne na podstawie protokołów wyborczych.

⁵⁷ A. Kurzyński, *Na osiedlach...*

⁵⁸ K. Ścisły, *To będzie katastrofa*, „7 Dni Kalisza” z 15 lipca 2009 roku.

⁵⁹ Tamże.

Na jednym z posiedzeń Komisji Rozwoju i Integracji Europejskiej Rady Miejskiej, 24 sierpnia 2009 roku, 8 głosami radnych (1 osoba nie brała udziału w głosowaniu) przychylnie zaopiniowano działania zmierzające do wydania decyzji o budowie Galerii Tęcza. Otwarto ją końcem października 2011 roku. Znalazło w niej miejsce 80 sklepów i punktów usługowych, kino, podziemny parking. Przygotowywano pracę dla około 800 osób⁶⁰. Jednocześnie powstał problem zagospodarowania terenu przed nowo powstałą galerią, czyli wyprowadzenie targowiska, co oprotestowało wcześniej około 6000 osób. Z handlu na nim żyje, jak się liczy, około 1000 osób – kupcy i ich rodziny⁶¹. Niedługo później Galeria Tęcza została sprzedana amerykańskiemu funduszowi inwestycyjnemu⁶², który – jak spekulują dziennikarze – jest zainteresowany budową na miejscu targowiska parkingu i hotelu⁶³.

Mimo iż władze miasta zapewniały (także i później, wydając zgodę na budowę kolejnych opisanych niżej inwestycji), iż otwarcie i funkcjonowanie Galerii Tęcza nie będzie miało wpływu na drobny handel – stało się inaczej. W centralnych miejscach Kalisza w wielu lokalach zaprzestano w ogóle działalności handlowej i usługowej. Podobne sytuacje nastąpiły i w innych polskich miastach, w których ośrodkami handlu i działań o charakterze rozrywkowym stały się centra handlowe⁶⁴. Jeśli chodzi o bezpośrednie konsekwencje ekonomiczne, w Kaliszu musiano zadowolić się minimalną stawką za wynajem lokali użytkowych będących w jego dyspozycji. Nawet w przypadku tych, które usytuowane są w najbardziej atrakcyjnych miejscach miasta (na przykład Główny Rynek), stawka wylicytowana przekracza zaledwie o złotówkę lub kilka złotych stawkę wywoławczą⁶⁵. Zarządzeniem Prezydenta Miasta z 23 grudnia 2011 roku obniżono stawki czynszu w lokalach użytkowych, a finansowe skutki tego to wielotysięczne comiesięczne straty dla budżetu miasta. W korespondencji jednego z radnych z prezydentem Kalisza pojawia się w związku z tym temat upadku lokalnego handlu, który nie ma wielkich szans w starciu z potężnymi obiektami⁶⁶.

⁶⁰ A. Kurzyński, *Już wkrótce zaproszą nas do Galerii Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 150.

⁶¹ D. Kubiak, *Kupcy sprzed Tęczy mają swój własny plan*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 164.

⁶² *Amerykanie kupują Galerię Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 17.

⁶³ A. Kurzyński, *Zamiast targowiska będzie parking*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 200.

⁶⁴ M. Zybura, *Pocztówka z Kalisza: banki i puste lokale*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 204.

⁶⁵ D. Kubiak, *Ceny lokali niskie jak nigdy*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 191.

⁶⁶ R. Kordes, *Kalisz zamiera, władza ma się dobrze*, „Życie Kalisza” 2012, nr 30.

Mimo tych negatywnych konsekwencji dla drobnego handlu i usług radni wymienionej wyżej komisji pozytywnie zaopiniowali projekt uchwały w sprawie stwierdzenia zgodności projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Tereny Przydworcowe II z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – Tereny Przydworcowe II, w którym przedmiotowy teren został przeznaczony na obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 metrów kwadratowych. Zmiana przeznaczenia terenu z produkcyjnego na handlowy i powstanie nowego obiektu miało, jak to określił jeden z wysokich urzędników Ratusza, przyczynić się do wzrostu konkurencji. Obecny na posiedzeniu komisji jeden z przedstawicieli kupców kaliskich pytał radnych, dlaczego „wszystko robi się pod konkretnego człowieka”, a następnie skonstatował, iż „radni reprezentują swoich wyborców, powinni wiedzieć, że dzieje się coś niedobrego w mieście”⁶⁷. W czerwcu 2011 roku ruszyła budowa czterokondygnacyjnego, największego obiektu handlowo-usługowo-rozrywkowego w Południowej Wielkopolsce o powierzchni całkowitej 33 tysiące metrów kwadratowych ze 140 sklepami, punktami usługowymi, kawiarniami i restauracjami⁶⁸. Ów obiekt, czyli Galeria Amber, miał przyczynić się do wzrostu konkurencji, jak to widzieli urzędnicy kaliskiego Ratusza, jednak bezpośrednio, zauważalną konsekwencją było likwidowanie działalności handlowej w centrum miasta.

Niedługo potem firma Antan Development wystąpiła o zgodę na budowę kolejnej galerii – Calisia – na działce o powierzchni ponad 22 tysiące metrów kwadratowych położonej również o kilka przystanków autobusowych od centrum miasta, w otoczeniu gęstej zabudowy mieszkalnej, usługowej i tym podobnej. Zachowano wszelkie procedury, jakie obowiązują w sprawach ubiegania się o wydanie stosownej decyzji. Firma zgłosiła wniosek o dokonanie zmian w ustaleniach obowiązującego Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Serbinowska-Młynarska II. Teren ten był do tej pory przeznaczony na inwestycje pod rekreację i wypoczynek, a w 2007 roku już raz zmieniono plan i dopuszczono budowę obiektu handlowego i usługowego do 2000 metrów kwadratowych.

Wpłynęły protesty przedstawicieli handlowców oraz rady osiedla. Na posiedzeniu Komisji Rozwoju i Integracji Europejskiej Rady Miasta Kalisza 22 marca 2010 roku radnych interesowały tylko koszty zmiany planu oraz ewentualnego

⁶⁷ Dane z Protokołu posiedzenia Komisji Rozwoju i Integracji Europejskiej Rady Miejskiej w Kaliszu z 24 sierpnia 2009 roku.

⁶⁸ D. Kubiak, *Tysiące osób walczy o pracę w dwóch galeriach*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 35, A. Kurzyński, *Handlowy gigant*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 303.

offsetu. 8 radnych poparło wnioski o zmianę planu, a 2 wstrzymało się od głosu. Nie rozpatrywano protestów, nie analizowano ewentualnych konsekwencji wprowadzenia w centralne miejsce Kalisza kolejnego supermarketu.

Decyzją z 14 czerwca 2012 roku prezydent zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorowi pozwolenia na budowę centrum handlowo-usługowego wraz z parkingiem i infrastrukturą towarzyszącą. W miejscu zaplanowanego basenu ma powstać Galeria Calisia. Decyzję tę oprotestowali między innymi spółdzielnia mieszkaniowa i właściciele niektórych sąsiadujących z przyszłą inwestycją właścicielami domów jednorodzinnych, których w ogóle nie powiadomiono o wszczęciu postępowania administracyjnego.

W Strategii rozwoju Kalisza na lata 2004–2012 wskazano, iż w rozwoju Kalisza należy wykorzystać i wzmacniać między innymi przedsiębiorczość oraz zaangażowanie mieszkańców. Zwrócono uwagę na budowę „kanałów komunikowania się” podmiotów, działających w mieście, a szczególnie władz z mieszkańcami. Podkreślono, iż jest to „ważne narzędzie wzmacniania więzi społecznych i tożsamości mieszkańców z miastem oraz akceptacji społecznej dla działań władz lokalnych”. Opisano służące temu narzędzia. Składają się na nie takie zadania, jak wspieranie samoorganizacji społecznej, podejmowanie działań integrujących, jak na przykład organizowanie konkursów, zabaw, stworzenie centrum inicjatyw obywatelskich, edukacja regionalna w szkołach i uatrakcyjnienie regionalnych konkursów wiedzy o Kaliszu. Spodziewane efekty tych działań to wzmocnienie lokalnego patriotyzmu, więzi społecznych, identyfikacji mieszkańców z miastem, rozwoju inicjatyw podmiotów pozarządowych.

Powyższej przywołany dokument był jednym ze źródeł powstałego następnie Planu rozwoju lokalnego miasta Kalisza na lata 2006–2013, zatwierdzonego uchwałą nr XLVIII/713/2006 Rady Miejskiej Kalisza z 29 czerwca 2006 roku. Jego autorami byli „przedstawiciele władzy (prezydent, radni) oraz specjaliści z poszczególnych wydziałów UM”. Wskazano w nim podstawowy cel działania samorządu terytorialnego, jakim jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju lokalnego, co prowadzi do poprawy jakości życia lokalnej społeczności, optymalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, który ma na celu stworzenie możliwie jak najlepszych warunków życia mieszkańców Kalisza. W diagnozie stanu obecnego, będącej podstawą dalszych badań, formułowania wniosków i zaleceń, ujęto sytuację demograficzną, stan infrastruktury i tak dalej, czyli wszelkie dostępne zmysłami problemy życia materialnego ludności. Nie zwrócono uwagi na stan świadomości społecznej, partycypację społeczną w podejmowaniu decyzji doty-

czących ogółu czy inne sposoby wpływu mieszkańców na życie Kalisza. Omawiając warunki i jakość życia mieszkańców Kalisza, również nie omówiono tych zagadnień. Zakreślono je jedynie wokół potrzeb rekreacyjnych i zdrowotnych. Wydaje się, że Strategia, jak i Program ujmują mieszkańca Kalisza jako konsumentów, petentów, nie uwzględniając pewnego specyficznego charakteru, którą tworzy, czy też ma tworzyć wspólnota lokalna. Są przy tym odległe od rozumienia podmiotu samorządu terytorialnego, którym są mieszkańcy, a nie instytucje partycypujące w stworzeniu tych dokumentów czy establishment ukryty za fasadą demokratycznych iluzji.

Mieszkańcy Wielkopolski – jak podkreśla się w badaniach – cechują się praktycyzmem, rzeczowością w sferze politycznej, a w codziennych działaniach praworządnością, legalizmem⁶⁹. Wielkopolska na tle innych regionów Polski wyróżnia się wyższą frekwencją wyborczą, rozwojem samorządności, obserwuje się tutaj dążenie do większego wpływu mieszkańców na sprawy lokalne, ich zainteresowanie działalnością samorządu lokalnego⁷⁰.

Czy i w jakiej mierze można odnieść powyższe oceny do społeczności kaliskiej, biorąc pod uwagę tylko wskazane wyżej konteksty działań administracji samorządowej i zachowania mieszkańców? Jeśli chodzi o sam fakt uczestnictwa w wyborach, nie odbiega on od podobnych w tego typu sytuacjach zachowań mieszkańców innych regionów Wielkopolski, a także całej Polski. Brak istotnej aktywności społecznej był widoczny w wyborach do rad osiedlowych i sołectkich, które to organy są przecież najniższym, ale niezwykle istotnym poziomem uczestniczenia w sprawowaniu władzy samorządowej.

Truizmem jest stwierdzenie, iż zarządzanie na poziomie samorządu terytorialnego wymaga silnego wsparcia ze strony doradców, ekspertów i społeczeństwa w konsultacjach społecznych. W Kaliszu w opisanych sytuacjach tak nie było. Nie zauważono prób włączania do procesu decyzyjnego przedstawicieli grup interesu czy/i innych środowisk opiniotwórczych. Nie było widać zaangażowania radnych i przedstawicieli partyjnych i lokalnych komitetów społecznych, które z tak ogromnym wysiłkiem organizacyjnym i finansowym walczyły o mandaty radnych i urząd prezydenta. Jedynym podmiotem, który brał aktywniejszy udział w przedstawianiu opisywanych wydarzeń, była społeczność miejscowego

⁶⁹ R. Cichoński, K. Podemski, *Miasto w świadomości swoich mieszkańców*, Poznań 1999, podaje za: A. Ptak, dz.cyt., s. 24.

⁷⁰ A. Ptak, dz.cyt., s. 25.

kupiectwa oraz środki masowego przekazu. Jednak rola tych ostatnich w ewoluującej demokracji lokalnej nie ma w Polsce większego znaczenia.

Konsekwencje ekonomiczne podjętych w opisanych sprawach decyzji można w jakiś sposób wyliczyć, na przykład w postaci utraty wpływu pieniędzy do budżetu miasta z tytułu czynszów. Trudno jednak oszacować wielkość środków finansowych związanych z tym, że sprzedaż Galerii Tęcza zagranicznemu amerykańskiemu inwestorowi umożliwi transfer środków finansowych poza granice gminy. Podobnie może się stać z nowymi galeriami. Przed powstaniem jakiegś inwestycji bada się jej wpływ na otoczenie, środowisko naturalne, w kontekście zanieczyszczeń, hałasu czy innych immisji. W opisywanych przypadkach nie zasięgnięto opinii fachowców, jakie będą konsekwencje wprowadzenia do centrum miasta obiektów handlowo-usługowych o powierzchni łącznej ponad 60 000 metrów kwadratowych. Ekonomisci przeliczają, iż jedno miejsce pracy w takim obiekcie eliminuje trzy miejsca pracy w małych obiektach handlowych i usługowych. Jeśli – jak podają inwestorzy opisanych galerii – znajdzie w nich miejsce pracy razem około 1500 osób, to znaczy, że w tym samym czasie straci pracę około 3000 osób.

Oczywiste było i jest, iż miejscowy handel i usługi są powiązane siecią wielostronnych relacji z otoczeniem gospodarczym. MZBM dysponuje 375 lokalami, a w ścisłym centrum Kalisza – jak twierdził prezydent miasta – powierzchnia handlowo-usługowa lokali należących do miasta wynosi około 3000 metrów kwadratowych⁷¹. Banalnie brzmi pytanie, w jaki sposób ich właściciele mieli konkurować z powyższymi obiektami? Wydaje się, że w ogóle nie ujmowano ich działalności i rozwoju w perspektywie optyki włodarzy ratusza. Jeden z radnych pytał prezydenta: „Jaka jest pana koncepcja i plan, aby Kalisz był miejscem, gdzie przedsiębiorcy czują się potrzebni, czują wsparcie we władzach i urzędzie miejskim?”⁷². Nie otrzymał odpowiedzi.

W nieodległym Ostrowie Wielkopolskim galerię wybudowano bardzo daleko od centrum miasta, kilka kilometrów od jego rogatek i – jak na dziś – ma ono zupełnie inny charakter – tętni życiem, zgiełkiem nadającym mu walor ośrodka regionalnego.

⁷¹ Nie ma pustych lokali w centrum Kalisza, „Życie Kalisza” 2012, nr 20.

⁷² Tamże.

Podsumowanie

Niewątpliwie w opisanych sprawach zachowane zostały pewne procedury demokratyczne. Nie mają one jednak wiele wspólnego z demokracją i praworządnością. Wskazują jedynie na pewne tendencje obecne w polskim życiu publicznym. Aktywność społeczna rodzi się najczęściej *post factum*, gdy podjęte przez dany podmiot decyzje naruszają interesy określonych społeczności. Oznacza to tylko tyle, iż wcześniej nie było żadnego istotnego dialogu społecznego⁷³. Nie było także stosownej do działań administracji kaliskiej reakcji przedsiębiorców prowadzących handel i usługi. Może dlatego, iż nikt ich nie traktował poważnie, na serio, jako członków wspólnoty lokalnej, a może należy brać pod uwagę inne przyczyny, których źródłem jest niemożność działania, strach przed wykluczeniem.

Fasadowość demokratycznych gwarancji to tylko element demokracji kamuflujący podporządkowanie sobie prawa, obojętnego z punktu widzenia innych zasad i wartości społecznych. Procedowanie w opisanych sprawach, sposób tworzenia strategii i programów rozwoju lokalnego, przynajmniej w zaakcentowanych wyżej kwestiach, wskazują na pewne cechy autorytaryzmu, brak potrzeby rozszerzania udziału mieszkańców w rządzeniu. Tego typu postępowanie może budować (być może w sposób nieświadomy) tendencje, które spowodują wycofanie obywateli z wszelkiej aktywności społecznej, przyczynią się do niewiary w sens działania zbiorowego, mogą wreszcie wyzwolić „groźne poczucie alienacji, izolacji, bezsensu i bliżej nieokreślonego «samowyobcowania»”⁷⁴. W warunkach niskiego kapitału politycznego, a taki obserwuje się w Polsce, nie są to procesy pozytywne. Nie dają większych nadziei na rozwój Kalisza poza jednym segmentem, poza jedną ścieżką o charakterze „neokolonialnym” – rozwojem zachodnich sieci wielkoprzemysłowych. Oznaczać to będzie między innymi, że dynamicznie kształcąca młodzież najlepsza uczelnia zawodowa w Polsce, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Kaliszu, będzie przygotowywać studentów do pracy w magazynach czy na halach sprzedażowych supermarketów Tesco, Biedronki i innych.

W okresie transformacji ustrojowej po roku 1989 Polska została potraktowana przez bogate państwa zachodnie jako znakomity, głęboki, rozwijający się

⁷³ A.W. Jabłoński, *Węzłowe zagadnienia teorii polityki*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 1, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 26.

⁷⁴ S. Michałowski, dz.cyt., s. 108.

rynek kilkudziesięciu milionów konsumentów. Jeśli weźmie się pod uwagę i inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej, rynek ten powiększa się o następne już nie dziesiątki, lecz setki milionów odbiorów wszelakiej maści towarów. W historii prawo zazwyczaj służyło silniejszym, było instrumentem przymusu i egzekucji pożądanego zachowania. Podobnie służyło ono tym, którzy przejęli władzę w wyniku porozumień okrągłostołowych. Na mocy jego norm padały polskie stocznie, kopalnie, firmy produkujące sprzęt gospodarstwa domowego, spożywcze i inne. „Po 1989 roku nastąpił proces neokolonizacji polskiej gospodarki podobny do tego, jaki dokonał się w Afryce”⁷⁵, jak napisał W. Kieżun, a w jednym z wywiadów uzupełnił, iż „struktura naszej gospodarki jest strukturą gospodarki kraju skolonizowanego, tak samo jak struktura Burundi, Rwandy i krajów afrykańskich. 95% kapitału bankowego, 90% kapitału handlowego i praktycznie rzecz biorąc minimalny procent własny przedsiębiorstw”⁷⁶.

W sferze lokalnej pozostał jeszcze handel i usługi, tętniące życiem miasta z małymi sklepami i targowiskami. Ale nie na długo. Tym zajęli się władarze polskich jednostek samorządu terytorialnego. Zostały one zastąpione obiektami finansowanymi przez kapitał niepolski. Działania polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast były dokładne, precyzyjne, systemowe i systematyczne, jak w Kaliszu w trakcie procesu podejmowania decyzji o budowie galerii, o lokalizacji zachodniej sieci wielkoprzemysłowej. Na poziomie lokalnym nastąpił renesans kapitalizmu na tle agresywnej gry międzynarodowego kapitału ery neoliberalnej.

Wydaje się, iż gdyby powyższe jednostki były „wspólnotami” terytorialnymi w pełnym tego słowa znaczeniu, gdyby mieszkaniem był podmiotem, a nie przedmiotem oddziaływań władczych, gdyby prawa podmiotowe miały konkretną, a nie tylko iluzoryczną treść, nigdy by do tego nie doszło. Ale to już się stało. Ubezważniono kolejne pokolenia mieszkańców polskich gmin, powiatów i regionów. Kropłówka środków unijnych, na którą złożą się głównie wydatki „do kieszeni kapitału zachodniego”⁷⁷, pozwoli pewnie doraźnie rozwiązywać pewne istotne społeczne problemy polskich gmin. Nie rozwiąże jednak tego jedyne, najważniejsze, fundamentalne, problemu, związanego z prawnopublicznym bytem wspólnoty lokalnej: nie upodmiotowi uprzedmiotowionego dzisiaj społeczeństwa.

⁷⁵ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2013, s. III.

⁷⁶ Wywiad z W. Kieżunem, <http://wpolityce.pl/wydarzenia/62448> (19.12.2013).

⁷⁷ Tamże.

Literatura

- Amerykianie kupują Galerię Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 17.
- Barański M., Czyż A., Kubas S., *Samorząd terytorialny w procesie unowocześniania Polski*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Dolnicki B., *Czynniki służące sprawności działania administracji samorządowej*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, Śląsk, Katowice 2010.
- Fuks T., *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Habuda A., Habuda L., *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, w: *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Habuda L., *Samorządowa wspólnota terytorialna – refleksje sceptyka*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Jabłoński A.W., *Węzłowe zagadnienia teorii polityki*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 1, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Jakubowski J., *Warunki wstępne demokracji*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2007.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2013.
- Kisiel W., *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Kordes R., *Kalisz zamiera, władza ma się dobrze*, „Życie Kalisza” 2012, nr 30.
- Kubiak D., *Ceny lokali niskie jak nigdy*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 191.
- Kubiak D., *Kupcy sprzed Tęczy mają swój własny plan*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 164.
- Kubiak D., *Tysiące osób walczy o pracę w dwóch galeriach*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 35, A. Kurzyński, *Handlowy gigant*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 303.
- Kurzyński A., *Już wkrótce zaproszą nas do Galerii Tęcza*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 150.

- Kurzyński A., *Na osiedlach mają demokrację ... „gdzieś”*, „Ziemia Kaliska” 2011, nr 139.
- Kurzyński A., *Zamiast targowiska będzie parking*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 200.
- Kwiatkowski A., *Bezdroża rozwoju polskich wspólnot samorządowych*, w: *Zarządzanie publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne*, red. O. Lissowski, Zeszyt Naukowy PWSZ w Kaliszu 2011, nr 23.
- Kwiatkowski A., *Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Studia Administracyjne” 2012, nr 4.
- Michałowski S., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Nie ma pustych lokali w centrum Kalisza*, „Życie Kalisza” 2012, nr 20.
- Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z 31 maja 1990 roku.
- Piasecki A.K., *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1999–2002*, Tęcza, Zielona Góra 2002.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Morpol, Lublin 2000.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2000.
- Ptak A., *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Wydział Pedagogiczno-Artystyczny, Poznań–Kalisz 2011, <https://repozytorium.amu.edu.pl> (13.08.2015).
- Raburski T., *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007.
- Słomińska B., *Rozwój handlowych obiektów wielkoprzemysłowych w Polsce, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 2: L–P, PWN, Warszawa 1979.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3: R–Ż, PWN, Warszawa 1981.
- Ścisły K., *To będzie katastrofa*, „7 Dni Kalisza” z 15 lipca 2009 roku.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.

Wywiad z Jerzym Regulskim, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11–13 października 2013 roku.

Wywiad z W. Kieżunem, <http://wpolityce.pl/wydarzenia/62448> (19.12.2013).

Zaremba P., *Antydemokratyczny taniec*, „Rzeczpospolita” z 5 października 2012 roku.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008.

Zybura M., *Pocztówka z Kalisza: banki i puste lokale*, „Ziemia Kaliska” 2012, nr 204.

THE LOCAL COMMUNITY AS AN EXAMPLE OF KALISZ

Summary

Local government is of great importance in the system of public entities of the Third Republic. Its units receive a grant of right public tasks of an administrative nature. They do it in their own name and on its own responsibility. This feature, along with other types of independence competence, political, financial qualifies the community local or regional. These study is an attempt to present a theoretical framework of the local community, based on the current state of the law, and then immersing them in a particular social space. For this purpose, describes the practice of performing certain public functions by the city Kalisz. Making the most important decisions that result in changes in the economic sphere took place without the participation of the local community. Legal their empowerment proved to be a fiction.

Translated by Andrzej Kwiatkowski

Keywords: public administration, decision in self-government, direct democracy, civil society, lokal identity, self-government, autohority

Wiesław Sיעiński*

Uniwersytet Szczeciński

**SAMORZĄD TERYTORIALNY
NA OBSZARZE WIELKIEGO KSIĘSTWA POZNAŃSKIEGO
W LATACH 1815–1848****Streszczenie**

Wielkie Księstwo Poznańskie utworzono na mocy postanowienia kongresu wiedeńskiego w 1815 roku. Obejmowało zachodnie obszary zlikwidowanego Księstwa Warszawskiego. Status polityczny Wielkiego Księstwa Poznańskiego nie odbiegał od statusu innych prowincji, stanowiło ono integralną część Prus i podlegało władzy króla. Rząd pruski wprowadził jedynie pewne oznaki odrębności narodowej w postaci instytucji namiestnika, praktycznie nieposiadającego żadnych uprawnień. Władzę państwową reprezentował nadprezydent. Był on pełnomocnikiem króla i w jego imieniu kierował wszystkimi sprawami dotyczącymi Księstwa jako całości. Pod względem administracyjnym Wielkie Księstwo Poznańskie składało się z dwóch okręgów rejencyjnych (poznańskiego i bydgoskiego). Rejencje dzieliły się na powiaty, a te z kolei na gminy wiejskie i miejskie. Po upadku powstania listopadowego (1830–1831) władze pruskie podjęły proces germanizacji ludności polskiej. Zlikwidowano stanowisko namiestnika, a nowy nadprezydent podjął działania zmierzające do odsunięcia szlachty i duchowieństwa od

* dr Wiesław Sיעiński – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp., Katedra Ustroju Politycznego i Gospodarczego Państwa. E-mail: wieslaw.siecinski@univ.szczecin.pl.