

**Komunikacja  
społeczna  
w samorządzie  
terytorialnym**  
Między Matrixem a Realem

**Magdalena Kalisiak-Mędelska  
Paweł A. Nowak  
Piotr Król**



**AKADEMIA SAMORZĄDOWA**

**Komunikacja  
społeczna  
w samorządzie  
terytorialnym**

Między Matrixem a Realem



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

# **Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym**

Między Matrixem a Realem

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Paweł A. Nowak

Piotr Król

**AKADEMIA SAMORZĄDOWA**

Magdalena Kalisiak-Mędelska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Katedra Logistyki, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

Paweł A. Nowak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Katedra Informatyki Ekonomicznej, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 37

Piotr Król – Many Mornings s.c. Adrian Morawiak, Maciej Butkowski  
95-070 Aleksandrów Łódzki, ul. Kalinowa 2

RECENZENT

*Małgorzata Czornik*

KOORDYNATOR SERII

*Justyna Przywojska*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Monika Borowczyk*

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

*Joanna Balcerak*

SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

PROJEKT OKŁADKI

*Katarzyna Turkowska*

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/cozyta

© Copyright by Authors, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07926.17.0.K

Ark. wyd. 6,5; ark. druk. 8,0

ISBN 978-83-8088-891-3

e-ISBN 978-83-8088-892-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Rozdział 1. Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym</b> .....	11
1.1. Samorząd terytorialny – na czym polega. ....	11
1.2. Po pierwsze prawo. Samorząd terytorialny w polskim systemie prawnym. ....	13
1.3. Relacje wspólnoty – wspólnota relacji .....	16
1.4. Marketing terytorialny .....	27
<b>Rozdział 2. Wirtualny samorząd</b> .....	39
2.1. W drodze do Matrixa .....	39
2.2. Społeczeństwo informacyjne a zadania administracji publicznej .....	51
2.3. Okna samorządu terytorialnego do wirtualnego świata. ....	56
2.4. Real na dziś – samorząd terytorialny w Internecie .....	62
2.4.1. Dobór próby .....	62
2.4.2. Zakres badania. ....	63
2.4.3. Termin prowadzenia badania. ....	64
2.4.4. Wyniki badania .....	64
2.4.5. Podsumowanie wyników. ....	67
2.4.6. Pytania badawcze .....	69
2.4.7. Wyniki badania „e-Uslugi publiczne jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego” w obszarze serwisów BIP .....	69
2.4.8. Udogodnienia zwiększające dostępność serwisów BIP jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego. ....	70
2.4.9. Spełnianie niektórych wymogów <i>Rozporządzenia o BIP</i> .....	71
2.4.10. Podsumowanie badania „e-Uslugi publiczne jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego” w obszarze serwisów BIP. ....	72
2.5. Interwencja, inwestycja i... problemy. ....	73
2.6. I co dalej? .....	78
<b>Rozdział 3. Sprawozdanie z Matrixa</b> .....	81
3.1. Media społecznościowe – wejście do Matrixa. ....	81
3.2. Samorząd terytorialny w mediach społecznościowych .....	93
<b>Zamiast zakończenia – czy warto uciekać z Matrixa?</b> .....	103
<b>Bibliografia</b> .....	107
<b>Załączniki</b> .....	115
<b>Spis tabel i rysunków</b> .....	127

## WSTĘP

Współczesny świat jest wypełniony informacjami. Oprócz tradycyjnych form przekazu prasy, radia i telewizji doszło potężne medium, jakim stał się Internet – informacje wpuszczone do globalnej sieci w jednym miejscu pojawiają się w czasie rzeczywistym w dowolnym zakątku świata. Dodatkowo rozwój technologiczny spowodował, że każdy, kto posiada dostęp do Internetu oraz kompatybilne urządzenie końcowe (np. komputer, tablet, telefon), może taką informację stworzyć i przekazać światu.

Według badań przeprowadzonych w 2014 r., średnio w ciągu jednej minuty w Internecie pojawiały się średnio 204 miliony nowych maili, do zasobów serwisu YouTube dodawane były 72 godziny nowych filmów, ponad 4 mln użytkowników próbowało wyszukać informację za pomocą wyszukiwarki Google, a na Facebooku ponad 2,4 mln użytkowników zmieniało swój status. Jeżeli do tego uwzględnimy, że społeczność internetowa w latach 2011–2014 wzrosła o 14,3% i na koniec 2014 r. wynosiła około 2,4 miliarda osób<sup>1</sup>, to – czy nam się to podoba, czy nie – znaleźliśmy się w informacyjnym Matrixie<sup>2</sup>.

Świat wirtualny stał się, zwłaszcza dla młodego pokolenia, naturalną przestrzenią komunikacji w czasie rzeczywistym, środowiskiem o nieograniczonym dostępie do globalnej informacji, pozwalającym na kreowanie swojej obecności nie tylko w wirtualnym, lecz także w realnym świecie<sup>3</sup>. Dla pokolenia „cyfrowych tubylców”, czyli osób urodzonych po 1980 r., które nie pamiętają świata sprzed rewolucji internetowej, jest to środowisko naturalne. Często zresztą, tak jak

---

<sup>1</sup> Szczegółowy wyniki badań można znaleźć na stronie [www.domo.com](http://www.domo.com).

<sup>2</sup> *Matrix* – trylogia filmów science fiction, opisująca świat, w którym ludzie nie żyją własnym życiem, tylko życiem wykreowanym przez system komputerowy, do którego są na stałe podłączeni. Tworzą ją następujące obrazy: *Matrix* (1999), *Matrix: Reaktywacja* (2003) oraz *Matrix: Rewolucje* (2003). W języku potocznym „żyć w Matrixie” oznacza życie w nierealnym, wirtualnym świecie. Matrix (z ang. matryca, macierz) to przede wszystkim układ liczb w postaci kolumn i wierszy, który charakteryzuje jednakowa liczba elementów we wszystkich kolumnach, a każdy wiersz ma dokładnie tyle elementów ile jest kolumn. Matrix determinants, [http://www.hec.ca/en/cam/help/topics/Matrix\\_determinants.pdf](http://www.hec.ca/en/cam/help/topics/Matrix_determinants.pdf) (23.11.2016).

<sup>3</sup> F. Hu, J. Lu, T. Zhang, *Virtual Reality Enhanced Robotic Systems for Disability Rehabilitation*, Medical Information Science Reference, Hershey 2016. Zob. także: T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1999, s. 1.

w filmowym *Matrixie*, mają oni problem z rozróżnieniem tego, co realne, a tylko przekazane z wykorzystaniem technologii cyfrowych, od tego, co jest wyłącznie wirtualną kreacją. Dlatego właśnie przybysze do cyfrowej rzeczywistości muszą się tego świata ostrożnie uczyć. Rosnące umiejętności w zakresie korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. *information and communication technologies* – ICT), takich jak dostęp, analiza, ocena i tworzenie treści w różnych formach, otwierają przed nami nowe, nieograniczone możliwości. Zwiększyło się znaczenie tworzenia informacji, jej wymiany, uaktualniania czy komentowania w celu tworzenia wzajemnie korzystnych stosunków społecznych, poprawy życia jednostki i społeczeństwa bez oczekiwania natychmiastowej gratyfikacji<sup>4</sup>.

Jedną z najbardziej spektakularnych zmian w komunikacji, spowodowaną przez dynamiczny rozwój ICT było pojawienie się mediów społecznościowych. Od kilku lat niekwestionowanym królem tego typu rozwiązań stał się Facebook. Choć większość z ponad 1,5 miliarda użytkowników traktuje go jako zaawansowany komunikator (pozwalający na zamieszczanie komentarzy, filmów i zdjęć), to „możliwości Facebooka stale się poszerzają – coraz częściej użytkownicy wykorzystują tablicę (miejsce publikowania informacji) jako lokalny biuletyn, miejsce nieformalnych spotkań i wymiany myśli, dotyczących spraw publicznych (*town hall meeting*), niezależnie od tego, gdzie się znajdują (przebywają). Coraz częściej dyskusje odbywające się za pośrednictwem mediów społecznościowych określa się mianem nowej agory. Traktowanie tablicy na Facebooku jako możliwej alternatywy dla lokalnego biuletynu czy gazety stanowi także wyzwanie dla komunikacji lokalnej w polskim samorządzie, który publikuje własne materiały drukowane – gazety, biuletyny, informatory. Media społecznościowe, zwłaszcza blogi i mikroblogi oraz serwisy społecznościowe, można potraktować jako potencjalną alternatywę dla tradycyjnych mediów samorządowych – popularnych kanałów komunikowania się władz samorządu z lokalną społecznością. „Media społecznościowe coraz częściej stają się w związku z tym elementem procesu komunikacji prowadzonej przez samorządy”<sup>5</sup>. Komunikacja społeczna stała się więc ważnym obszarem działalności samorządu terytorialnego, nie można bowiem skutecznie prowadzić żadnych polityk publicznych, projektować zmian i realizować ich bez komunikacji z mieszkańcami. Sprawne, rzetelne komunikowanie staje się więc podstawą budowania samorządności, opartej na wzajemnym zaufaniu pomiędzy wszystkimi interesariuszami życia społeczno-gospodarczego oraz agregacji zróżnicowanych interesów i potrzeb różnych kategorii i grup społecznych.

---

<sup>4</sup> J. Osiński, J. Popławska, *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo, gospodarka, świat*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 73.

<sup>5</sup> G. Piechota, *Zarządzanie procesem komunikowania w mediach społecznościowych przez miasta Metropolii Silesia i ich prezydentów*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 4 (22), s. 54.



---

Książka *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Między Matrixem a Realem* powstała w celu pokazania, w jaki sposób technologie informacyjno-komunikacyjne wpływają na metody, a co najważniejsze możliwości komunikacji społecznej, która stanowi przecież jedno z istotnych zadań samorządu terytorialnego.

Rozdział pierwszy, *Komunikacja społeczna w samorządzie terytorialnym* (Magdalena Kalisiak-Mędelska), jest poświęcony interakcjom jednostek samorządu terytorialnego z otaczającym go środowiskiem, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji społecznej jako elementu współpracy z mieszkańcami oraz funkcji sprawowania władzy. Rozdział drugi, *Wirtualny samorząd* (Paweł A. Nowak), dotyczy wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego oraz jego roli w budowie społeczeństwa informacyjnego. Rozdział trzeci, *Sprawozdanie z Matrixa* (Piotr Król) odwołuje się do wyników badania, zrealizowanego przez autorów publikacji, mającego na celu identyfikację wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych przez administrację publiczną w Polsce, w tym przez jednostki samorządu terytorialnego.

Publikacja jest adresowana do szeroko rozumianego środowiska samorządowego: do władz jednostek samorządu terytorialnego (członków rad samorządów wszystkich szczebli, ich władz wykonawczych), do pracowników administracji samorządowej, do studentów kierunków związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz do wszystkich zainteresowanych różnymi aspektami budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

## Rozdział 1

# KOMUNIKACJA SPOŁECZNA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

### 1.1. Samorząd terytorialny – na czym polega

Samorząd terytorialny jest jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego demokratycznego państwa, normowaną aktami prawnymi najwyższego rzędu, łącznie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Współcześnie jest on podmiotem życia kulturowo-cywilizacyjnego, płaszczyzną realizacji interesów ogółu społeczeństwa, budowania zaufania, lojalności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej. Stanowi ogniwo łączące działania o charakterze społecznym, gospodarczym i politycznym w procesie demokratyzacji życia publicznego<sup>6</sup>.

Współczesny samorząd terytorialny powstał w wyniku długiej ewolucji, stąd też definiowany jest w różnorodny sposób. Z socjologicznego punktu widzenia wyraża określoną zbiorowość powiązaną naturalnymi więzami społecznymi, identyfikującymi jej wspólne interesy. Od strony prawnej jest on swego rodzaju instytucją osadzoną w środowisku obowiązującego prawa. Aspekt ten ściśle koresponduje z decentralizacją administracji publicznej oraz upodmiotowieniem społeczności lokalnych i regionalnych, z podkreśleniem zakresu jej niezależności wobec administracji rządowej. Wymiar polityczny odzwierciedla zbiór zasad konstytuujących ideę samorządu w świetle danego ustroju politycznego, natomiast wymiar ekonomiczny traktuje samorząd jako podmiot odpowiedzialny za dostarczanie dóbr i usług publicznych<sup>7</sup>.

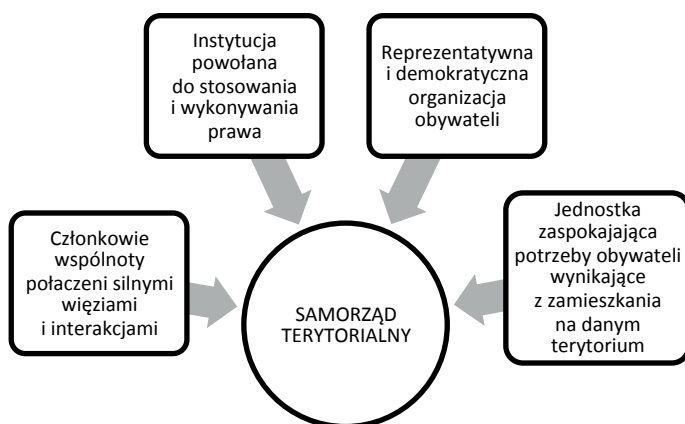
Samorząd terytorialny odzwierciedla społeczne interakcje i zależności zachodzące między tworzącymi go ludźmi. Kluczowymi aspektami są tutaj: łączący ich

---

<sup>6</sup> S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014, s. 4, [http://milenium.edu.pl/application/files/biblioteka/Samorzad\\_terytorialny\\_w\\_Polsce\\_tradycja\\_a\\_wspolczesne\\_przemiany\\_polityczne.pdf](http://milenium.edu.pl/application/files/biblioteka/Samorzad_terytorialny_w_Polsce_tradycja_a_wspolczesne_przemiany_polityczne.pdf).

<sup>7</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

cel (interes), a co za tym idzie – zdolność do podejmowania działań na jego rzecz, poczucie grupowej i przestrzennej tożsamości oraz społeczno-gospodarcza przestrzeń działania<sup>8</sup> (rys. 1). Samorząd jest szczególną i swoistą formą partycypacji obywatelskiej, powołaną do wykonywania zadań społeczno-organizatorskich przez wspólnoty terytorialne, wyodrębnione na zasadzie powszechnej przynależności, oraz wyłaniane przez te wspólnoty organy<sup>9</sup>.



Rys. 1. Samorząd terytorialny

Źródło: opracowanie na podstawie: M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 44.

Jednostka samorządu terytorialnego postrzegana jest jako podmiot, po pierwsze, realizujący samodzielnie zadania publiczne – własne i powierzone (wyznaczone przez normy prawne oraz podpisane umowy), po drugie, urzeczywistniający określone polityki publiczne, po trzecie, uprawiający określoną politykę informacyjną wobec członków danej wspólnoty samorządowej. Tym samym, artykułując swoje interesy i potrzeby, staje się uczestnikiem gry wielorakich interesów oraz potrzeb różnych kategorii i grup społecznych, pozostających we wzajemnych relacjach<sup>10</sup>. Szczególna rola przypada tutaj samorządowi terytorialnemu jako podmiotowi inspirującemu aktywność obywateli, kształtującemu ład społeczny oparty na więziach społecznych, na wspólnych działaniach,

<sup>8</sup> J. Chądzyński, *Istota rozwoju lokalnego*, [w:] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki (red.), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2007, s. 71.

<sup>9</sup> D. Fleszer, *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Rocznik Administracji i Prawa” 2016, nr 16 (1), s. 101.

<sup>10</sup> E. Ganowicz, L. Rubisza (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

na inicjatywach społeczności lokalnych w celu tworzenia zbiorowych porozumień w zakresie rozwiązywania wspólnych problemów społecznych. Tym samym istnienie samorządu terytorialnego stanowi fundament, na którym powstać może silne i rzeczywiste społeczeństwo obywatelskie, myślące o sprawach publicznych, ekonomicznych i politycznych w odmiennych od dotychczasowych kategoriach. Takie, które podejmie funkcjonowanie w nowych realiach – wspólnot lokalnych, pełniących rolę gospodarza wielu spraw publicznych, właściwych dla danego obszaru. W środowiskach lokalnych tego rodzaju społeczeństwo postrzegane jest jako porozumienie wolnych i równych obywateli, którzy swoją jedność zawdzięczają m.in. uzgodnionemu wcześniej consensusowi opartemu na zasadach państwa demokratycznego<sup>11</sup>. Mimo że samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są względem siebie autonomiczne, to jednak – chcąc wzmacniać siłę samorządu terytorialnego – należy rozwijać współpracę z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Służy temu dostęp do rzetelnej, bieżącej, różnorodnej i oczekiwanej informacji, w sposób bezpieczny, szybki i prosty. Społeczeństwo obywatelskie wymaga zatem istnienia skutecznego systemu komunikacji społecznej, który służyłby wymianie informacji między uczestnikami życia społecznego.

## 1.2. Po pierwsze prawo. Samorząd terytorialny w polskim systemie prawnym

Uregulowania prawne, które weszły w życie po 1989 r., dały samorządowi wiele uprawnień zarezerwowanych do tej pory jedynie dla państwa. Przyjęto, że ustrój terytorialny państwa musi być oparty na klauzuli korporacyjnej, dającej wyraz przynależności do danej wspólnoty samorządowej z mocy prawa, pomocniczości stanowiącej podstawę systemu, decentralizacji władzy publicznej i odrębnej od państwa podmiotowości w prawie publicznym<sup>12</sup>. Kluczowa zasada pomocniczości wyraża ideę mówiącą o tym, że sprawy i zadania publiczne winny być realizowane tam, gdzie przynosi to najlepsze efekty, czyli najbliżej ostatecznego adresata, konsumenta, obywatela, mieszkańca. Obok wymienionych zasad nie mniej ważne są: zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zasada domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, zasada wolności zrzeszania się oraz zasada samodzielności samorządu terytorialnego. Niemały wpływ na sposób

---

<sup>11</sup> H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, "Economy and Management" 2012, No. 1, s. 33.

<sup>12</sup> M. Kulesza, *Doświadczenia decentralizacji w Polsce*, [w:] W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Główne kierunki modernizacji państwa budżet zadaniowy i decentralizacja*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie, École Nationale d'Administration we Francji, Warszawa 2009, s. 96.

organizacji i funkcjonowania samorządu ma zasada unitarnego charakteru państwa. Zgodnie z jej literą, instytucja państwa ma pełną i wyłączną suwerenność, czego konsekwencją dla jednostek samorządu terytorialnego jest brak atrybutów charakterystycznych dla państwa posiadającego autonomiczne regiony. Skutkuje to przede wszystkim ustawowo określonymi zasadami ustrojowymi, odnoszącymi się do samorządu lokalnego i regionalnego, dotyczącymi w szczególności systemu organów, ich wzajemnych relacji czy też trybu powoływania

Samorząd terytorialny stał się bardzo ważną instytucją demokratycznego państwa prawa, zawierającą elementy wspólnotowości terytorialnej, niezależności i lokalności. Jest on również wyrazem udziału obywateli we władzy publicznej (uczestnictwa w rządzeniu), w podejmowaniu decyzji, co jest konsekwencją zjawiska podmiotowości wspólnot samorządowych oraz ich prawa oddziaływania na ośrodek władzy. Takiemu stanowi rzeczy sprzyja:

1. Utworzenie jednolitego systemu władz publicznych na szczeblu rządowym i samorządowym – niezależnych wobec siebie w zakresie kompetencji, zadań i finansów publicznych.

2. Wyodrębnienie hierarchicznie niezależnych samorządowych jednostek terytorialnych (gmin, powiatów i województw samorządowych), zdolnych do realizacji całości spraw publicznych dotyczących właściwych im wspólnot.

3. Odejście od politycznych zależności między poszczególnymi elementami systemu administracji publicznej na rzecz zależności ekonomicznych. W efekcie włączono w proces realizacji zadań publicznych instytucje samorządowe, organizacje pozarządowe, prywatne podmioty gospodarcze oraz samych obywateli.

4. Stworzenie uspołecznionej płaszczyzny, pozwalającej obywatelom rzeczywiście wpływać, w sposób pośredni i bezpośredni – na szereg decyzji publicznych.

5. Możliwość artykulacji samodzielności i aktywności wspólnot lokalnych w zakresie bieżącej działalności i perspektywnego rozwoju.

6. Funkcjonowanie w ramach struktur samorządu terytorialnego różnego rodzaju instytucji publicznych, zatrudniających wyspecjalizowaną kadrę urzędników, urzeczywistniającą założenia przyjętych polityk publicznych, a także uczestniczącą w procesie świadczenia usług publicznych.

7. Zmiana sztywnych zasad biurokracji Weberowskiej na zarządzanie publiczne, daleko idące w kierunku rozwiązań rynkowych oraz z zakresu *governance*.

Pomimo znacznego zróżnicowania charakteru jednostek samorządu terytorialnego, jego struktura wydaje się w miarę przejrzysta. Szereg aktów prawnych (np. ustawy o samorządzie gminnym<sup>13</sup>, o samorządzie powiatowym<sup>14</sup>, o samorządzie

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm., tekst jednolity.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm., tekst jednolity.

województwa<sup>15</sup>), będących podstawą jego konstrukcji, wskazuje zakres przynależnych poszczególnym jednostkom zadań, precyzuje ich status prawny, strukturę, tryb powoływania, nadzór i kompetencje. Pozwala to na samodzielne wykonywanie zadań w obszarze swojej właściwości, przy zachowaniu całkowitej niezależności jednostek względem siebie (samorząd terytorialny nie ma struktury pionowej – jakiegokolwiek związku między jednostkami mogą mieć kierunek poziomy).

Ustawodawca szczególną rolę powierzył gminie. Potwierdzeniem jej wagi i znaczenia jest art. 164, pkt. 1 Konstytucji RP, który przyznaje gminie status podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowe umocowanie gminy sprawia, że przyznane kompetencje mają charakter wyłączny i pociągają za sobą obowiązek ich wykonania. Gmina nie może zatem ani zrzec się ich, ani też, poza wyraźnie wskazanymi przypadkami, przekazać innemu podmiotowi, może ona jednak bronić swojego zakresu działania i samodzielności przed naruszeniem ze strony organów państwa.

Powiat jest natomiast jednostką uzupełniającą, komplementarną w stosunku do gminy. Ma on większy potencjał gospodarczy, finansowy i społeczny niż gmina, co pozwala mu na sprostanie zadaniom o charakterze ponadgminnym. O ile gmina i powiat prowadzą praktycznie działalność usługową, o tyle region (województwo samorządowe) stał się szczeblem koordynowania i dynamizowania zjawisk o wydźwięku społeczno-gospodarczym. O utworzeniu tego szczebla samorządu terytorialnego zdecydowały zgoła inne przesłanki, niż w przypadku gminy lub powiatu. Wyodrębnienie dużych terytoriów o spójnych warunkach społecznych, gospodarczych i geograficznych daje podstawy do stworzenia optymalnych warunków zastosowania jednorodnych metod zarządzania<sup>16</sup>. Województwo postrzegane jest zatem jako jednostka odpowiedzialna za szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy regionu, uwzględniający przy tym:

- kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców oraz pielęgnowanie i umacnianie tożsamości lokalnej;
- pobudzanie aktywności gospodarczej, konkurencyjności i innowacyjności;
- wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego.

Regionalizacja nie naruszyła w żaden sposób autonomii władz lokalnych. Samorząd regionalny, opierając się na Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego, zachował odrębne prawo i zdolność do zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych zgodnie z zasadą subsydiarności. Samorządność regionalna powinna być uznana, w możliwie jak najszerszym zakresie, w konstytucji oraz w przepisach prawa wewnętrznego<sup>17</sup>. Polska konstytucja, w rozdziale poświęconym

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm., tekst jednolity.

<sup>16</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 63.

<sup>17</sup> *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, IV Sesja Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, Strasburg 1997, <http://administracja.info/europejskakarta.doc>.

samorządowi terytorialnemu, odwołuje się jedynie do przepisów ustawowych, określających istnienie i funkcjonowanie samorządu regionalnego (art. 164, ust. 2).

Odejście od sztywnej scentralizowanej konstrukcji państwa stworzyło warunki do pojawienia się struktur przepelnionych niekontrolowaną energią, m.in. dzięki rozwojowi nowych technologii oraz nieskrepowanemu rozprzestrzenianiu się nie tylko produkcji czy finansów, lecz także informacji. Otworzyło to przed samorządem terytorialnym szereg nowych możliwości, ale także postawiło liczne wyzwania, co dla sceptyków jest „totalnym chaosem”, a dla zwolenników „nowym rozdziałem historii”<sup>18</sup>. Mogą się również pojawić nowe, niezidentyfikowane jeszcze zagrożenia.

### 1.3. Relacje wspólnoty – wspólnota relacji

Współcześnie zakres i złożoność wzajemnych relacji w sferze społecznej, ekonomicznej, kulturowej oraz możliwości technicznych, wynikających z intensywnego rozwoju nowych sposobów komunikowania się powodują szereg istotnych zmian, odnoszących się także do definiowania samorządu terytorialnego. Perspektywa jego interpretacji wykracza poza ujęcia dotychczas przyjęte jako powszechne. To inne spojrzenie na samorząd terytorialny nie odrzuca jednak jego trwałych elementów, takich jak ludzie, władza, terytorium – przewartościowuje je i uzupełnia o nowe. Słabnie znaczenie terytorium w sztywnych granicach, stanowiącego punkt odniesienia dla działalności samorządu, trzonem staje się natomiast wspólnota samorządowa i jej interes<sup>19</sup>. Samorządu terytorialnego nie można rozpatrywać w oderwaniu od jego środowiska, a przede wszystkim relacji, jakimi jest z nim powiązany. Powoduje to, że wchodzi w sieć kontaktów i powiązań, których nie może odrzucić<sup>20</sup>. Narzucają mu one konieczność podjęcia współpracy i budowania partnerstw, a także kształtowania umiejętności koordynacji działań.

Mamy zatem do czynienia z samorządem terytorialnym, będącym organizacją obrazującą sposób powiązania jego elementów składowych i środowiska, w którym funkcjonuje (poszczególne elementy sieci pozostają jednak w znacznym stopniu niezależne). W szerokim znaczeniu stanowi on zbiór rozproszonych jednostek, należących do jednego organizmu o znamionach politycznych, społecznych i gospodarczych<sup>21</sup>. Samorząd jest więc społeczeństwem obywatelskim,

<sup>18</sup> R. Sennett, *Kultura nowego kapitalizmu*, Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>19</sup> A. Podgórnica-Krzykacz, *Samorząd terytorialny w warunkach governance i sieci*, „Biblioteka Regionalisty” 2013, nr 13, s. 176.

<sup>20</sup> A. Tubielewicz, *Zarządzanie strategiczne w biznesie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004, s. 30.

<sup>21</sup> A. Pietruszka-Ortyl, *Modele organizacji działających w warunkach wysokiej turbulencji otoczenia*, [w:] B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl (red.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 55.