

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SFERZE SPOŁECZNEJ I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska



Wolters Kluwer

AUTORZY

Jolanta Blicharz
Justyna Ciechanowska
Krzysztof Chochowski
Jakub Dorosz-Kruczyński
Elżbieta Feret
Sebastian Juszcak
Joanna Kielin-Maziarz
Tomasz Libera
Aleksander Maziarz
Adrian Misiejko
Katarzyna Szwed
Mariusz Szyrski
Karolina Wojciechowska
Lidia Zacharko
Krystian Ziemiński
Dawid Ziółkowski
Małgorzata Żmudka-Wyrwał

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SFERZE SPOŁECZNEJ I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez:

- Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze

Stan prawny na 30 kwietnia 2023 r.

Redaktorzy naukowci

Prof. dr hab. Mirosław Stec, nr ORCID: 0000-0002-3537-9204

Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ, nr ORCID: 0000-0002-6406-8851

Recenzenci

Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ, nr ORCID: 0000-0001-8558-3361

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM, nr ORCID: 0000-0002-2060-6638

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-666-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
<i>Lidia Zacharko, Jolanta Blicharz</i>	
Wpływ kapitału społecznego na działalność samorządu gminnego – kilka refleksji	15
<i>Mariusz Szyrski</i>	
Normatywne determinanty odpowiedzialności za wspólnotę samorządową	31
<i>Dawid Ziółkowski</i>	
Normatywny model partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – wybrane uwagi	45
<i>Krzysztof Chochowski</i>	
Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności	63
<i>Elżbieta Feret</i>	
Konstytucyjne unormowania samorządowe w aspekcie odpowiedzialności finansowej za realizację zadań publicznych	77

<i>Krystian Ziemiński, Adrian Misiejko</i>	
Dopuszczalność określania prawnych form przyznawania świadczeń lub uprawnień w treści aktu prawa miejscowego (na przykładzie gminy).....	89
<i>Karolina Wojciechowska</i>	
Planowanie przestrzenne w gminie – oczekiwania a rzeczywistość	111
<i>Małgorzata Żmudka-Wyrwał</i>	
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako przejaw interesu społecznego i realizacji społecznej funkcji samorządu terytorialnego	131
<i>Joanna Kielin-Maziarz, Aleksander Maziarz</i>	
Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w kontekście realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju	157
<i>Tomasz Libera</i>	
Ochrona interesów osób trzecich w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy	173
<i>Sebastian Juszczyk</i>	
Odpowiedzialność gminy za sprawy dróg gminnych a praktyka zawierania umów drogowych na podstawie art. 16 u.d.p.	207
<i>Katarzyna Szwed</i>	
Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie w świetle ochrony środowiska jako podstawowej wartości chronionej przez Konstytucję RP.....	227
<i>Justyna Ciechanowska</i>	
Ograniczenie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę prywatności, w tym ochronę danych osobowych, w praktyce jednostek samorządu terytorialnego.....	241

Jakub Dorosz-Kruczyński

Lokalne Grupy Działania jako mechanizm zwiększenia odpowiedzialności społecznej jednostek samorządu terytorialnego	257
Literatura	277

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
specustawa mieszkaniowa	– ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.)
u.s.	– ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.)

u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.t.d.	– ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2201)

Inne

j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
M.P.	– Monitor Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Konstytucja RP – w art. 16 ust. 1 – stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy zaś – jak wskazano w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP – w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przedmiotowe zadania wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, a w związku z tym sposób ich realizacji ma realny wpływ na funkcjonowanie nie tylko wspólnoty samorządowej jako całości, ale także poszczególnych jej członków. Odpowiedzialność za sposób realizacji zadań publicznych na rzecz członków wspólnoty samorządowej spoczywa na samorządzie terytorialnym, przy czym jest ona tym większa, im bardziej dotyczy niewrażliwych sfer życia członków wspólnoty, a taką jest niewątpliwie sfera społeczna oraz gospodarka przestrzenna prowadzona na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Analizy wymaga zatem kwestia, czy obowiązujące przepisy stwarzają jednostkom samorządu terytorialnego możliwość odpowiedzialnego prowadzenia polityki społecznej wobec członków wspólnoty, a także w sferze zagospodarowania przestrzennego. Niezbędna jest zatem szeroka dyskusja na ten temat, a forum dla wymiany poglądów w tym zakresie stanowiło XVI Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej. Rzeczywistość a oczekiwania*, które odbyło się w Krakowie w dniach 13–14 października 2022 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym sę-

dziowie Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych, jak również pracownicy urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. W dyskusji reprezentowane było także środowisko parlamentarzystów. W Seminarium udział wzięli nadto naukowcy o różnych specjalizacjach ze wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce. W założeniu organizatorów Seminarium Naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dyskusja na temat samorządu terytorialnego powinna toczyć się bowiem przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków. Zaznaczenia wymaga zatem, że Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego stanowią płaszczyznę wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

XVI Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyło się pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich, a w jego trakcie wygłoszonych zostało 25 referatów, które wywołały żywiołową dyskusję wśród uczestników prezentowanego wydarzenia naukowego. Stała się ona podstawą do napisania 26 wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na liczbę i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z powyższym w niniejszym tomie, zatytułowanym *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, ujęto teksty traktujące między innymi o odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, modelu partycypacji w samorządzie terytorialnym, odpowiedzialności finansowej za realizację zadań publicznych, a także kształtowaniu ładu przestrzennego w gminie. Pozostałe artykuły zostały zaś ujęte w tomie zatytułowanym *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*.

Opracowania ujęte w obu tych książkach powinny – jak sądzimy – wywołać szeroką dyskusję na temat odpowiedzialności samorządu terytorialnego w sferze społecznej, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej przebieg. Od kilku już lat wyrażamy niesłabnącą nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustro-

jowej samorządu terytorialnego, a nadto bezpowrotnie zakończą okres kwestionowania doniosłości tej instytucji, która znajduje umocowanie w przepisach obowiązującej Konstytucji RP.

prof. dr hab. Mirosław Stec
dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska, prof. UJ
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
Kraków, kwiecień 2023 r.

Lidia Zacharko, Jolanta Blicharz

WPŁYW KAPITAŁU SPOŁECZNEGO NA DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDU GMINNEGO – KILKA REFLEKSJI

1. Wprowadzenie

Główną ideą teorii kapitału społecznego jest to, że odnosi się on do relacji między jednostkami, sieciami społecznymi oraz wynikającymi z niego normami wzajemności i zaufania. Innymi słowy kapitał społeczny obejmuje różne aspekty życia społecznego – sieci, normy i relacje – jest tym, co umożliwia ludziom wspólne działanie, tworzenie synergii i tworzenie partnerstw¹.

Koncepcja kapitału społecznego wykorzystywana jest współcześnie w wielu różnych analizach dotyczących eksplanacji zjawisk i procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących we współczesnych społeczeństwach². Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) włączają tę koncepcję do swoich programów badawczych, dążąc w ten sposób do udowodnienia, że pewne wymiary kul-

¹ H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013, s. 78.

² J. Przybysz, *Kapitał społeczny w przedsiębiorstwach sieciowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012/90, s. 287.

tury politycznej i norm społecznych mają decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy krajów, a także na skuteczność ich instytucji demokratycznych.

Kategoria kapitału społecznego znajduje też szczególną użyteczność w objaśnianiu funkcjonowania nowego, rozwijającego się globalnego rynku działań publicznych. Stawia to państwa w sytuacji konkurencji w zakresie niektórych ich rodzajów działalności gospodarczej, takich jak przyjmowanie inwestycji zagranicznych. Niektóre kraje doskonale zdają sobie sprawę z istnienia takiej konkurencji, chcą się w niej wyróżniać i wykorzystywać ją jako potężną dźwignię modernizacji swoich administracji.

Kapitał społeczny nierozzerwalnie związany z tradycjami obywatelskimi jest również istotnym czynnikiem wpływającym na sprawność funkcjonowania samorządów na poziomie lokalnym³. Sprzyja on właściwej implementacji wielu rodzajów polityki – od edukacji, spójności społecznej po politykę rozwoju ekonomicznego. Jednocześnie bez właściwego zasobu tego kapitału trudno osiągnąć wiele celów w realizacji reform typu decentralizacja, partycypacja, prywatyzacja⁴.

W literaturze naukowej dostrzega się zależność między poziomem kapitału społecznego a sposobem definiowania roli władz i mieszkańców, które przekładają się na sposób funkcjonowania społeczności lokalnych⁵. Można powiedzieć, że zdolność członków społeczności lokalnej do współpracy w trakcie programowania i realizacji celów publicznych, a w konsekwencji do tworzenia sieci współpracy w celu wytwarzania dóbr zbiorowych przyczynia się do budowania kapitału, w kształtowaniu którego ważną rolę odgrywają władze samorządowe.

³ Zob. D. Wojtowicz, *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Master of Business Administration” 2009/17, s. 96.

⁴ Zob. A. Zybala, *Pojęcie zasobów w polityce publicznej – rola i znaczenie dla budowania potencjału do efektywnego działania publicznego* [w:] *Świat pracy: instytucje i wartości*, red. J. Gardawski, R. Towalski, Warszawa 2017, s. 77.

⁵ J. Dzwonczyk, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w świetle koncepcji kapitału społecznego i zasobów lokalnych*, „Analiza Celowa” 2022/4, s. 5.

Nie można pomijać faktu, że z jednej strony kapitał społeczny wydaje się czynnikiem decydującym w demokracji, ponieważ oferuje przestrzeń dla zaangażowania obywateli. Z drugiej zaś strony poziom kapitału społecznego determinowany jest poziomem demokracji, ponieważ tylko kraje demokratyczne oferują jednostkom możliwość zrzeszania się w celu lepszego uczestnictwa w życiu publicznym.

Właśnie w warunkach polskich w dyskusjach dotyczących problematyki udziału samorządu terytorialnego w demokracji, ale i dla niej przyjmuje się, iż stanowi on swego rodzaju „szkołę demokracji”⁶. Mówi się powszechnie, że samorząd i demokracja lokalna są swego rodzaju gwarancją wolności i autonomii, partycypacji i efektywności⁷. Nietrudno dostrzec, iż demokracja lokalna potrzebuje warunków społecznych, które promują postęp obywatelski i uczestnictwo w życiu stowarzyszeniowym. Innym istotnym aspektem związku między demokracją lokalną a kapitałem społecznym jest uznanie, że te dwa elementy mogą być zbieżnymi i wzajemnie wzmacniającymi się procesami. Związek ten jest silny, gdy demokracja lokalna jest pojmowana w odniesieniu do ważnych osiągnięć, takich jak sprawiedliwość, poszanowanie praworządności i praw człowieka, tworzenie trwałych mechanizmów partycypacji społecznej, angażowanie mieszkańców oraz podmiotów publicznych i niepublicznych w kontekście zarządzania rozwojem lokalnym.

Ogólnie rzecz biorąc, kapitał społeczny przyczynia się do debaty na temat rodzaju społeczeństwa, w którym chcemy żyć, ale także zachęca nas do pogłębienia refleksji nad jego rolą w lokalnym systemie więzi społecznych. Debaty te pozwalają nam również ujawnić istotę kapitału społecznego, którą należy teraz przedstawić.

2. Czym jest kapitał społeczny?

W literaturze istnieje wiele definicji kapitału społecznego i choć w niektórych przypadkach wydają się zasadniczo różne, wszystkie mają

⁶ J. Dzwończyk, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie...*, s. 2.

⁷ J. Dzwończyk, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie...*, s. 2.

wspólny element: odniesienie do relacyjnego wymiaru pojęcia. Kapitał społeczny – i wydaje się, że jest to wspólna opinia – przedstawia się jako zasób oparty na istnieniu pewnego rodzaju relacji społecznych.

Pierwsze rozważania na temat kapitału społecznego i próby definicyjne pojawiają się na początku XX wieku. Opierały się one głównie przy rozpatrywaniu inicjatyw obywatelskich na terenach wiejskich czy zaangażowania w działalność szkół. Jako pierwszy pojęcie kapitału społecznego użył Lyda Judson Hanifan w odniesieniu do wiejskich ośrodków edukacyjnych, tj. w celu naświetlenia kontekstu społecznego edukacji⁸.

Powszechnie uważa się jednak, że koncepcja kapitału społecznego swój rozwój zawdzięcza przede wszystkim pracom dwóch socjologów: Francuza Pierre'a Bourdieu oraz Amerykanina Jamesa Samuela Colemana. Pierre Bourdieu jako jeden z prekursorów nauki o kapitale definiował kapitał społeczny w ujęciu strukturalizmu konstrukcyjnego jako zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów i związane z tym posiadanie trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych zaufaniem⁹.

Podobnie jak P. Bourdieu, J.S. Coleman postrzega kapitał społeczny jako kluczowy element struktury społecznej, odnoszący się do relacji między ludźmi, co odróżnia go zarówno od kapitału finansowego, jak i ludzkiego. Jednak w przeciwieństwie do Bourdieu, Coleman twierdzi, że kapitał społeczny jest „mechanizmem łączącym”, który wykorzystywany jest do integracji struktury społecznej¹⁰.

Kolejnym z wybitnych teoretyków zajmujących się koncepcją kapitału społecznego jest amerykański politolog Robert David Putnam. Jako kontynuator myśli Colemana, Putnam nie tylko przyjmuje założenia

⁸ P. Sztompka, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkich*, Warszawa 2016, s. 286.

⁹ Zob. M. Adamczyk, *Wprowadzenie do teorii kapitału społecznego*, Lublin 2013, s. 16 i n.; P. Bourdieu, *Co tworzy klasę społeczną? O teoretycznym i praktycznym istnieniu grup*, przeł. J. Maciejczyk, „Recykling Idei” 2008/11.

¹⁰ J.S. Coleman, *Social capital in the creation of human capital*, „American Journal of Sociology” 1998/94, s. 95–120.

teoretyczne koncepcji Colemana, ale także rozszerza swoje badania o analizę kapitału społecznego z perspektywy politycznej. Dla Putnama kapitał społeczny odnosi się do właściwości życia społecznego, takich jak sieci, normy i zaufanie, które ułatwiają działanie i współpracę dla wspólnych korzyści¹¹. Zgodnie z argumentacją Putnama dobrowolne stowarzyszenia umożliwiają horyzontalne łączenie ludzi i wytwarzają zaufanie, normę, która powoduje więzi międzyludzkie¹².

Robert Dawid Putnam przyjął czternaście wskaźników podzielonych na pięć sekcji, za pomocą których można mierzyć poziom kapitału społecznego. Sekcje te to: 1) życie społeczne (np. liczba organizacji *non profit* na 1000 mieszkańców); 2) zaangażowanie w sprawy publiczne (m.in. udział w wyborach); 3) wolontariat (liczba organizacji obywatelskich i społecznych na 1000 mieszkańców); 4) zaangażowanie społeczne; 5) mierniki zaufania¹³.

Innym teoretykiem problematyki kapitału społecznego jest amerykański politolog, filozof polityczny i ekonomista, Francis Fukuyama. Dla Fukuyamy najważniejszą cechą kapitału społecznego jest kategoria zaufania, której efektem jest zdolność do współpracy i współdziałania, tworzenia silnych więzi społecznych¹⁴. Stanowi też podstawę budowy społeczeństwa obywatelskiego, a także efektywnego funkcjonowania nowoczesnych gospodarek i trwania stabilnej liberalnej demokracji¹⁵.

Nie ulega wątpliwości, że problematyka kapitału społecznego, obejmująca więzi społeczne, zaufanie społeczne oraz zasady współdziałania, zajmuje obecnie również ważne miejsce w analizach Banku Światowego, według którego kapitał społeczny to spoiwo społeczne, a więc tworzące

¹¹ R.D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey 1993, s. 35.

¹² R.D. Putnam, *Bowling alone: American's declining social capital*, „Journal of Democracy” 1995/6(1), s. 65–78.

¹³ R.D. Putnam, *Social Capital Index*, <https://www.oecd.org>,>edu (dostęp: 10.09.2022 r.).

¹⁴ E. Stankiewicz, *Kapitał społeczny w perspektywie interdyscyplinarnej*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2016/4, s. 44.

¹⁵ H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny...*, s. 22.

go instytucje, relacje społeczne, sieci i normy kształtujące ilość i jakość społecznych interakcji. Podstawowymi wymiarami kapitału społecznego są: sieci społecznościowe; zaufanie i solidarność; wzajemna pomoc; spójność społeczna i włączenie społeczne; uczestnictwo w życiu społecznym oraz informacja i komunikacja¹⁶.

Warto również zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu wskazuje się kilka rodzajów kapitału społecznego. Typologia kapitału społecznego jest dokonywana ze względu na:

- sposób powiązań: 1) kapitał wiążący, który cechuje się zamkniętymi stosunkami międzyludzkimi, np. rodzina; 2) kapitał pomocowy, tj. większy dystans w stosunkach międzyludzkich (związki biznesowe); 3) kapitał podległościowy (relacje na tle władzy)¹⁷;
- charakter wymiaru: 1) kapitał w wymiarze strukturalnym, który odnosi się do relacji, sieci, stowarzyszeń i instytucji, które łączą ludzi i grupy¹⁸; 2) kapitał w wymiarze relacyjnym, który koncentruje się na powiązaniach pomiędzy ludźmi, takich jak szacunek, przyjaźń, które wpływają na sposób zachowania się¹⁹; 3) kapitał w wymiarze poznawczym, który odnosi się do przekonań, wspólnie podzielanej rzeczywistości na poziomie społeczności²⁰;
- formę: 1) rządowy kapitał społeczny (instytucje lub organizacje utworzone przez państwo lub sektor publiczny; 2) obywatelski kapitał społeczny (organizacje społeczeństwa obywatelskiego)²¹.

Warto w tym miejscu wspomnieć o kierunkach rozwoju kapitału społecznego przyjętych w uchwale nr 155 Rady Ministrów z 27.10.2020 r. w sprawie „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność 2030)”²². W powyższej uchwale nie zdefiniowano

¹⁶ *Social Capital: A review of the literature, social analysis and reporting division*, Office for National Statistics, United Kingdom, October 2001, s. 9 i n.

¹⁷ M. Adamczyk, *Wprowadzenie do teorii kapitału społecznego*, Lublin 2013, s. 139.

¹⁸ J.S. Coleman, *Social capital in the creation...*, s. 95–120.

¹⁹ Por. K. Grzesik, *Kapitał społeczny w funkcjonowaniu współczesnych przedsiębiorstw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014/340, s. 681.

²⁰ J.S. Coleman, *Social capital in the creation...*, s. 95–120.

²¹ J.S. Coleman, *Social capital in the creation...*, s. 95–120.

²² M.P. poz. 1060.

siatki pojęć, jednakże stwierdza się, iż filarami kapitału społecznego są organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wolontariat, podmioty ekonomii społecznej i solidarnej. Analizując przepisy ustaw samorządowych, można stwierdzić, że w katalogu zadań własnych np. gmin, zawartych w art. 7 ust. 1 pkt 19 u.s.g., znajduje się wsparcie dla trzeciego sektora. Organizacje trzeciego sektora swoją aktywnością w istotny sposób wspierają i uzupełniają działania organów administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą część zadań zlecać organizacjom pozarządowym. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe może być podstawą ubiegania się przez nie o dotacje ze środków publicznych.

Koncepcja kapitału społecznego stanowi też podstawowy zasób w polityce publicznej (działaniu publicznym)²³. Struktury sieci społecznych, praktyki solidarnościowe wyrażają zdolność społeczeństwa do tworzenia więzi zaufania interpersonalnego, a tym samym do kreowania sieci współpracy w celu wytwarzania dóbr zbiorowych²⁴. Niemniej jednak znaczenie kapitału społecznego dla rozwoju publicznego w skali lokalnej, a więc na poziomie samorządów, zwłaszcza tych najbliższych jednostce, zależy od zdolności jednostek, podmiotów publicznych i niepublicznych oraz samorządu gminnego do współpracy²⁵.

3. Miejsce kapitału społecznego w zarządzaniu na poziomie samorządu gminnego

Samorząd gminny, którego rola rozciąga się na zarządzanie sprawami lokalnymi i usługami publicznymi (edukacja, kultura, sport) oraz infrastrukturą (drogi i sieci), jest formą decentralizacji władzy politycznej, która stanowi odwzorowanie doktryny pomocniczości w kontekście

²³ Zob. A. Zybala, *Pojęcie zasobów w polityce publicznej...*, s. 77.

²⁴ Por. A. Zybala, *Pojęcie zasobów w polityce publicznej...*, s. 77.

²⁵ Por. J. Dzwonczyk, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie...*, s. 5. Szerzej w tej kwestii L. Zacharko, *Polityka społeczna gmin – jako instrument w walce z ubóstwem (aspekty prawne)* [w:] *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014, s. 94.

politycznym i państwowym, a więc pozycji i uprawnień wspólnot obywatelskich do zarządzania swoimi sprawami²⁶.

Należy przychylić się do poglądu Michała Kuleszy, że powrót po 1990 roku do realizacji programu decentralizacji i jego istotna intensyfikacja jest konieczna, aby uruchomić wielki potencjał społeczny i przedsiębiorczość Polaków. To jednak wymaga, po pierwsze, znacznej decentralizacji dyspozycji środków publicznych na rzecz samorządów, czyli zwiększenia udziału samorządów w podatkach centralnych, także pośrednich; po drugie, wyznaczenia standardów wykonywania zadań publicznych przez samorząd, oraz po trzecie, rozwiązań ustrojowych wspomagających zdolność samorządu do ponoszenia coraz większej odpowiedzialności za stan spraw publicznych²⁷.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w Polsce oraz w wielu innych państwach obserwowane są wyraźne tendencje centralizacyjne, które nałożyły się na procesy decentralizacji zachodzące od kilku dekad, którym towarzyszy rozszerzanie się sektora państwowego, biurokracji oraz wzrost wydatków publicznych jako następstwo pandemii COVID-19 oraz cyfryzacji²⁸. Jednocześnie pandemia i jej konsekwencje mogą być główną determinantą rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek samorządu terytorialnego w przyszłości. Już obecnie można postawić tezę o pozytywnej roli, jaką odegrać może kapitał społeczny w procesie rozwoju lokalnego poprzez szerokie współuczestnictwo wszystkich kategorii mieszkańców w podejmowanych działaniach, a także współpracy między społecznością lokalną a instytucjami samorządowymi i pozarządowymi²⁹.

²⁶ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012/7–8, s. 14.

²⁷ M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007/9, s. 11–12.

²⁸ Por. B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Łódź 2022, s. 9–10.

²⁹ Por. J. Kenc, *Kapitał społeczny i jego rola w rozwoju lokalnym*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015/10, s. 149; także H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny...*, s. 9.

Można postawić pytanie, czy rzeczywiście dzisiaj – zważywszy na powszechne i mocno zakorzenione postawy konsumpcyjne społeczeństwa, gdzie wartości *stricte* ekonomiczne zaczynają dominować nad wartościami etycznymi³⁰ – można dostrzegać możliwość sensownej budowy kapitału społecznego, który warunkowałby zbiorowe działanie dla dobra wspólnoty gminnej. Nawiązując do postawionego pytania, nie bez racji można postawić inne jeszcze pytanie: jaka jest rola samorządu gminnego w kreowaniu polityki w zakresie budowy lokalnego kapitału społecznego?

Wdrożenie polityk i programów rozwoju społecznego nie jest tylko aktem technicznym, którego analiza może zostać zredukowana do podejścia pod względem sekwencji zastosowania importowanych lub jakościowych modeli. Jest to przede wszystkim endogeniczny proces polityczny, którego rola polega na odtworzeniu więzi społecznej, ustanawianiu i/lub przywracaniu zaufania między obywatelami a ich władzami publicznymi w kontekście zarządzania na poziomie samorządu gminnego.

Rola kapitału społecznego, rozumianego jako więzi społeczne, zasady współdziałania oraz zaufanie społeczne³¹, jest istotna dla rozwoju społeczno-ekonomicznego samorządu gminnego. Do obszarów działalności gmin (stanowiących ich zadania własne), mających bezpośredni wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, należą m.in.: ład przestrzenny i ochrona środowiska; zaopatrzenie w wodę, utrzymanie czystości; telekomunikacja; lokalny transport zbiorowy; ochrona zdrowia; mieszkalnictwo; kultura fizyczna i turystyka; kultura i ochrona zabytków; edukacja publiczna (art. 7 ust. 1 u.s.g.).

Przy realizacji powyższych zadań niezbędna jest trwała zinstytucjonalizowana sieć relacji i wzajemnego zaufania – sieć taką tworzą instytucje samorządu lokalnego i gospodarczego oraz różnego rodzaju

³⁰ D. Mazur, *Spółczesność rynkowe: jak logika rynku ekonomicznego wpływa na nasze życie*, „Rocznik Filozoficzny Ignatianum” 2016/XXII, nr 2, s. 233.

³¹ M. Theiss, *Kapitał społeczny w polityce społecznej – w poszukiwaniu definicji*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2008, s. 58.

lokalne związki³², instytucje pozarządowe, spółdzielnie socjalne i inne. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, samorząd gminny jest ważnym partnerem dla wyżej wymienionych podmiotów, bowiem każda działalność aktywizująca na rzecz dobra wspólnego wchodzi w zakres kompetencji samorządu³³.

Na poziomie gminy, która jest najmniejszą jednostką samorządową w podziale administracyjnym kraju, czynniki odpowiadające za realizację zadań mających bezpośredni wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego są zróżnicowane. Realizacja zadań gminy nie będzie możliwa bez podejmowania działań mających na celu zapewnienie możliwości dialogu społecznego pomiędzy lokalną społecznością a władzami – co buduje zaufanie i poczucie przynależności oraz poprawę jakości kapitału ludzkiego poprzez edukację, dostęp do informacji, zadowalającą opiekę zdrowotną i społeczną³⁴ – czy form współpracy z podmiotami niepublicznymi (m.in. organizacjami pozarządowymi).

Warto również wspomnieć, iż współpraca władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na poziomie lokalnym przybiera najczęściej formę współpracy finansowej, co może świadczyć o skłonności władz samorządowych do stosowania bezpośrednich, ściśle sformalizowanych form współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych³⁵. Aktywizacja społeczności lokalnej i tworzenie sytuacji sprzyjających rozwojowi kapitału społecznego odbywać się może również w ramach współpracy pozafinansowej (np. przygotowywanie wspólnie z organizacjami pozarządowymi wydarzeń kulturalno-oświatowych, sportowych), a także wspieranie partnerów społecznych poprzez nieod-

³² Por. J. Kenc, *Kapitał społeczny...*, s. 149.

³³ B. Janeczko, J. Maciaszek, *Samorząd terytorialny a sektor ekonomii społecznej. Międzysektorowa współpraca – szanse i zagrożenie* [w:] *Samorząd powiatowy w Polsce. 15 lat doświadczeń (1999–2014)*, red. M. Klimek, J. Czerw, Lublin 2015, s. 630.

³⁴ Por. I. Stalończyk, *Rola kapitału ludzkiego w podnoszeniu konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego*, „*Ekonomia i Zarządzanie*” 2011/2, s. 41.

³⁵ Zob. Raport z badania: *Rola samorządności w budowaniu kapitału społecznego*, Kraków 2012, s. 7.

płatne udostępnianie lokali użyteczności publicznej i użyczanie sprzętów biurowych³⁶.

Rozwój kapitału społecznego na poziomie lokalnym wiąże się także z przedsiębiorczością społeczną. Pojęcie przedsiębiorczości społecznej określane jest przez naukę z perspektywy rozumienia przedsiębiorstwa społecznego. Najogólniej można by przyjąć, że przedsiębiorstwa społeczne uważane są za odrębną kategorię organizacji, usytuowaną między organizacjami nastawionymi i nienastawionymi na zysk. Mają one dwoisty (hybrydowy) charakter, który odzwierciedla zarówno realizację celów społecznych, jak i celów gospodarczych. Przedsiębiorczość społeczna wynika z prywatnych inicjatyw realizowanych w służbie zbiorowego interesu, jest związana z ideą innowacji społecznych i jest w pełni wpisana w gospodarkę rynkową, przy jednoczesnym uznaniu, że zysk nie jest celem samym w sobie, ale środkiem w służbie celu społecznego³⁷.

Z perspektywy prawnoinstytucjonalnej – ujmując to w pewnym uproszczeniu – przedsiębiorczość społeczna w Polsce (nazywana również ekonomią społeczną) obejmuje: spółdzielnie, zwłaszcza spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą. Dla podmiotów przedsiębiorczości społecznej istotne znaczenie – obok celu gospodarczego – ma misja społeczna.

Można zatem przyjąć, że kapitał społeczny jest powiązany ściśle z organizacjami trzeciego sektora oraz podmiotami ekonomii społecznej. Podmioty ekonomii społecznej są postrzegane jako część gospodarki mające duże znaczenie ekonomiczne, ale działające na innych zasadach³⁸. Są ważnymi ogniwami wdrażania celów zrównoważonego rozwoju zarówno na stopniu lokalnym, jak i regionalnym. W Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 na szczególną uwagę zasługują zadania w zakresie społecznym, m.in. dostępu do edukacji i promowania

³⁶ Raport z badania: Rola samorządności..., s. 9.

³⁷ J. Blicharz, *Gospodarka społeczna: nowy model przedsiębiorczości w służbie interesu ogólnego?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022/CXXVIII, s. 92.

³⁸ B. Janeczko, J. Maciaszek, *Samorząd terytorialny a sektor ekonomii społecznej...*, s. 626 i cyt. tam literatura.

uczenia się przez całe życie, równego traktowania kobiet i mężczyzn, zapewnienia ludziom jednakowych szans i równego traktowania³⁹, czy zadania dotyczące wzrostu gospodarczego, efektywnego zatrudnienia i godnej pracy, a także promowanie inkluzywnego modelu rozwoju gospodarczego i innowacyjności w gospodarce.

Jak pisał Robert Putnam, mechanizm zachęcający do zachowań koopeacyjnych jest niezbędny do efektywnego funkcjonowania demokracji. Według Putnama wytwarzany jest on w różnego rodzaju stowarzyszeniach⁴⁰, które mają znaczenie nie tyle dlatego, że generują uczestnictwo i zaufanie, ale przede wszystkim dlatego, że są skutecznymi dźwigniami na rzecz wspólnego działania. Przyjmując, iż kapitał społeczny jest niezbędny do wytwarzania dóbr i świadczenia usług publicznych, kluczowe znaczenie dla zapewnienia jego rozwoju ma instytucja partnerstwa między instytucjami samorządowymi i pozarządowymi.

Jak konstatuje M. Kaliszewska, zawiązanie efektywnego partnerstwa wymaga spełnienia kilku zasadniczych warunków, takich jak: zrozumienie zasad i celów, koncentracja na realizacji celów zarówno indywidualnych, jak i celów wspólnych partnerów, transparentność w komunikacji czy zrozumienie potrzeb lokalnych interesariuszy i wspieranie potencjału, a nie zależności, przejrzysty układ obowiązków i praw⁴¹.

Powracając do sformułowanych na początku tego punktu pytań, można stwierdzić, że jedną z istotnych barier w rozwoju kapitału społecznego jest tzw. Baumanowski syndrom konsumpcyjny, polegający na „urynkowaniu ludzkich działań”, przenikaniu wartości konsumpcjonizmu

³⁹ Polski Komitet ds. UNESCO, <http://www.unesco.pl/> (dostęp: 15.09.2022 r.). Jako przykład spółdzielni socjalnej działającej w tym zakresie należy wymienić Sanitariuszki z Chorzowa – Spółdzielnia Socjalna Szansa i Wsparcie. Spółdzielnia powstała w 2007 r. i pomaga kobietom po 50. roku życia w znalezieniu pracy.

⁴⁰ R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 258 i n.

⁴¹ M. Kaliszewska, *Partnerstwo międzysektorowe w ekonomii społecznej – współpraca z administracją publiczną i biznesem* [w:] *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*, red. A. Handzlik, J. Głowacki, Kraków 2012, s. 24.

do fundamentów życia indywidualnego i zbiorowego⁴². Mentalność konsumpcjonistyczna prowadzi do stopniowego rozpadu więzi społecznych⁴³. Innym często przytaczanym argumentem jest brak zaufania społecznego zarówno w relacjach horyzontalnych (między grupami obywateli), jak i wertykalnych (w relacjach władza lokalna – potrzeby społeczności)⁴⁴. Spójności społecznej zagraża również bezrobocie, bieda, nierówności dochodowe, wykluczenie społeczne i wykluczenie cyfrowe oraz osłabienie społeczeństwa obywatelskiego.

Jednym z zadań własnych gminy jest wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej (art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g.). Z budową kapitału lokalnego łączy się m.in. wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej. Można powiedzieć, że samorząd gminny jest jedną z najważniejszych platform w tym zakresie. Powinien stwarzać możliwości bezpośredniego udziału mieszkańców w rozwiązywaniu zadań publicznych i własnych problemów na poziomie lokalnym.

Realizacja zadania na rzecz wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej powinna przyczyniać się do osiągnięcia optymalnego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym – jako warunku koniecznego stworzenia trwałych podstaw dla podmiotowej aktywności obywateli i ich wspólnot w kształtowaniu kapitału społecznego. Służy temu model współpracy administracji samorządowej, trzeciego sektora oraz podmiotów prywatnych i ekonomii społecznej, który opiera się na trzech płaszczyznach: współpracy przy tworzeniu polityk publicznych, współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych oraz infrastrukturze współpracy i tworzeniu warunków do społecznej aktywności. Daje to obywatelom i organizacjom przez nich tworzoną możliwość rozwoju, samoorganizowania, a także rozszerza zdolności kolektywnego działania w imię wspólnego dobra – a więc w potencjale kapitału społecznego.

⁴² Zob. Z. Bauman, *Płynne życie*, przeł. T. Kunz, Kraków 2007, s. 138–140.

⁴³ Por. Z. Bauman, *Płynne życie...*, s. 138–140.

⁴⁴ R. Bról, *Innowacyjność lokalnych jednostek terytorialnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009/46, s. 59.

Ogólnie rzecz ujmując, kapitał społeczny jest zasobem, który powinien być rozwijany i kształtowany przez władze lokalne. Nie chodzi tu przy tym tylko o wykorzystanie instytucji systematycznych konsultacji obligatoryjnych ze społeczeństwem, które są wbudowane w strukturę lokalnego rządu, lecz także uznanie przez lokalne władze wartości oddolnie budowanego potencjału wspólnoty do działań dla dobra wspólnego⁴⁵ w każdej dziedzinie: gospodarce, kulturze, polityce. Innymi słowy kreowanie polityki w zakresie budowy kapitału społecznego jest niezbędnym warunkiem rozwoju społecznego i gospodarczego w skali lokalnej, za który ponoszą odpowiedzialność władze samorządowe.

4. Podsumowanie i wnioski

Coraz powszechniej dostrzegane jest znaczenie kapitału społecznego i jego wpływu na efektywność funkcjonowania instytucji w danej rzeczywistości (państwie, regionie, społeczności lokalnej)⁴⁶. W obecnym dyskursie neoliberalnym pojęcie kapitału społecznego jest czasami postrzegane jako endogenne lekarstwo. Gdy państwo wycofuje się, kapitał społeczny jest postrzegany jako substytut usług zarządzanych wcześniej przez sektor publiczny.

Duży wpływ na działalność społeczno-gospodarczą określonego samorządu lokalnego ma podnoszenie jakości kapitału społecznego, która przyczynia się do konkurencyjności lokalnej. W podnoszeniu konkurencyjności lokalnej niezbędna jest współpraca władz lokalnych z instytucjami pozarządowymi i lokalnymi przedsiębiorcami. Rozwój kapitału społecznego może z powodzeniem następować przy wykorzystaniu instytucji dialogu społecznego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a mieszkańcami danej gminy. Jak wskazuje się w strategii rozwoju kapitału społecznego, w ostatnich latach słabnie rola instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Nowych rozwiązań prawnych wyma-

⁴⁵ W. Goszczyński, W. Knieć, H. Czachowski, *Lokalne horyzonty zdarzeń. Lokalność i kapitał społeczny w kulturze (nie)ufności na przykładzie wsi kujawsko-pomorskiej*, Toruń 2015, s. 49.

⁴⁶ Zob. D. Wojtowicz, *Determinanty sprawności instytucjonalnej...*, s. 90.

ga instytucja zlecania zadań publicznym organizacjom obywatelskim. Podnosi się też niewystarczającą efektywność wykorzystania krajowych czy europejskich środków publicznych, które są inwestowane w rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Nie ulega wątpliwości, że kapitał społeczny jest istotnym czynnikiem, od którego zależy skuteczność mechanizmów demokratycznych, stopień partycypacji społeczeństwa w życiu publicznym, a w konsekwencji powodzenie oraz skuteczność wszelkich działań dla rozwoju lokalnego. Ale trzeba jednocześnie pamiętać, że w odróżnieniu od kapitału pomostowego (łąającego, inkluzywnego), którego podstawą jest zaufanie i współdziałanie międzygrupowe, kapitał spajający, czyli ekskluzywny (występujący w małych strukturach społecznych), służy w pierwszym rzędzie realizacji partykularnych celów. Jako przykład mogą służyć nie tylko grupy przestępcze, ale też ugrupowania łączące jednostki pod względem poziomu materialnego, statusu społecznego lub wyznawanej ideologii⁴⁷. Działalność tych grup oparta na współpracy, wsparciu i swoiście rozumianym zaufaniu⁴⁸ może być źródłem szkodliwych dla społeczeństwa praktyk, jak na przykład, mafia, kumoterstwo⁴⁹. Stąd też efekty kapitału spajającego mogą być niekiedy destruktywne dla rozwoju lokalnego.

prof. dr hab. Jolanta Blicharz

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-4581-8629

prof. dr hab. Lidia Zacharko

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-3799-5502

⁴⁷ Por. A. Barczykowska, *Pozytywny, negatywny czy neutralny? Pytanie o naturę kapitału społecznego*, „Studia Edukacyjne” 2012/22, s. 89.

⁴⁸ Szerzej A. Barczykowska, *Pozytywny, negatywny czy neutralny...*, s. 91.

⁴⁹ Zob. J. Kenc, *Kapitał społeczny...*, s. 151.