

TOMASZ ŁACHACZ

**WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA
WOBEC**

**WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ
I ZAGROŻEŃ SPOŁECZNYCH**

Studium przypadku gminy miejskiej Szczytno

SZCZYTNO 2017

Recenzja

ks. prof. dr hab. Jarosław Koral

Redakcja wydawcy

Małgorzata Bukowska

Radosław Gizot

Projekt okładki

Agnieszka Kamińska



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

ISBN 978-83-7462-564-7

e-ISBN 978-83-7462-565-4

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 10,03 ark. wyd.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
 ROZDZIAŁ I	
WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA	7
1. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce	7
2. Szczytno — rys historyczny	12
3. Potencjał społeczno-gospodarczy gminy	18
4. Wyzwanie czy już zagrożenie?	30
 ROZDZIAŁ II	
BEZROBOCIE — ZAGROŻENIE SPOŁECZNE	35
1. Pojęcie, rodzaje i przyczyny zjawiska	35
2. Geneza i cechy charakterystyczne bezrobocia w Polsce	41
3. Problem braku pracy w Szczytnie	50
4. Bezrobocie jako źródło zagrożeń	62
 ROZDZIAŁ III	
UBÓSTWO — ZAGROŻENIE WIELOWYMIAROWE	71
1. Istota, rodzaje i przyczyny zjawiska	71
2. Obraz biedy w Polsce	82
3. Zagrożeni ubóstwem w Szczytnie	87
4. Skutki ubóstwa	96
 ROZDZIAŁ IV	
WYZWANIA SPOŁECZNE W WYMIARZE LOKALNYM	107
1. Problematyka mieszkaniowa	107
2. Patologie społeczne	126
3. Bezpieczeństwo jako potrzeba społeczności lokalnej	149
 ZAKOŃCZENIE	173
 BIBLIOGRAFIA	177

SPIS WYKRESÓW 191

SPIS TABEL 195

WSTĘP

Współcześnie egzystencję jednostki determinują różne czynniki, do których zaliczyć należy m.in. rewolucję informacyjną, globalizację czy też postępującą integrację państw europejskich. Są to procesy kojarzone z dynamicznym rozwojem społeczno-ekonomicznym i umożliwiające łatwy dostęp do dóbr i usług, które zapewniają poprawę jakości życia. Wraz z postępem cywilizacyjnym nasilają się także zjawiska prowadzące do konfliktów natury społecznej. Zyskują one na znaczeniu szczególnie w małych wspólnotach samorządowych, rozumianych jako ogół mieszkańców zamieszkujących określone terytorium, przykładowo gminy lub powiatu¹.

W XXI w. priorytetowymi kwestiami dla wielu społeczności lokalnych są nadal: brak pracy, pogłębiające się ubóstwo czy też deficyt niedrogich mieszkań czynszowych. Niektóre z tych problemów, jak przykładowo bezrobocie, na stałe wpisały się w krajobraz polskiego społeczeństwa i polskiej gospodarki, niosąc ze sobą wiele zagrożeń i negatywnych następstw². Mieszkańców małych gmin w znikomym stopniu interesuje (lub w ogóle ich nie interesuje!) konflikt indyjsko-pakistański o Kaszmir czy też proliferacja broni masowego rażenia, ponieważ całą swoją energię poświęcają na to, aby zapewnić rodzinie godziwy byt. Jest to związane w dużej mierze z powszechnością, charakterem i dotkliwością występujących w ich otoczeniu problemów społecznych, określanych w dalszej części jako wyzwania i zagrożenia społeczne. Zauważyć należy przy tym, że „myślenie w kategoriach problemów społecznych nie jest czymś utrwalonym w opinii publicznej, wśród przedstawicieli władzy, jak również profesjonalistów”³. Jest to zauważalne szczególnie w kampaniach politycznych, w których instrumentalizowane są dotkliwe kwestie społeczne. Lucjan Miś zauważył, że: „taki model »technologii życia« kładzie nacisk na wynik, skuteczność i użyteczność stosowanych procedur”⁴.

¹ Por. ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2016 r., poz. 446.

² J. Koral, *Bezrobocie przyczyną pogłębiającego się ubóstwa w społeczeństwie polskim*, „Roczniki Naukowe Caritas” 1998, R. 2 („Ubóstwo”), s. 77.

³ L. Miś, *Teoria socjologiczna a praktyka rozwiązywania problemów społecznych* [w:] M. Malikowski (red.), *Problemy społeczne w okresie zmian systemowych w Polsce*, Rzeszów 1997, s. 18.

⁴ Tamże.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. było historycznym wydarzeniem, z którym wiązano wielkie nadzieje na rozwiązanie istotnych problemów w naszym kraju. Integracja ze strukturami europejskimi była krokiem cywilizacyjnym w rozwoju naszego kraju, ale nie uzdrowiła wszystkich jego dotkliwych bolączek. Ponadto w ostatnich latach obserwuje się dużą dynamikę zmian „ilościowych” i „jakościowych” problemów społecznych, a beneficjentami pomocy społecznej są coraz częściej osoby młode, które nie potrafią poradzić sobie w złożonej i szybko zmieniającej się rzeczywistości.

W publikacji podjęto próbę przybliżenia istoty współczesnych wyzwań i zagrożeń społecznych w Polsce w celu ukazania oddziaływania wspomnianych zjawisk na funkcjonowanie lokalnej wspólnoty samorządowej. Odwołano się przy tym do przykładu gminy miejskiej Szczytno liczącej około 25 tys. mieszkańców. Potrzeba inicjowania badań w tym zakresie wynika ze skali i powszechności ujawniających się problemów społecznych, które zakłócają funkcjonowanie i rozwój wspólnot lokalnych. W pracy podjęto również próbę odpowiedzi na następujące pytania: jakie są przyczyny dotkliwych zjawisk społecznych występujących w środowisku lokalnym? Jaki charakter mają lokalne wyzwania i zagrożenia społeczne? W jaki sposób omawiane problemy wpływają na funkcjonowanie i rozwój wspólnoty samorządowej? Określenie źródeł, charakteru i skali zagrożeń powodujących dysfunkcję całych grup społecznych umożliwi skuteczne programowanie działań mających na celu stworzenie członkom wspólnoty samorządowej odpowiednich warunków nie tylko do przetrwania, lecz przede wszystkim do rozwoju.

W pierwszym rozdziale pracy podjęto teoretyczne rozważania na temat istoty wyzwań i zagrożeń oraz określono główne zadania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przedstawiono rys historyczny Szczytna i jego aktualny potencjał społeczno-gospodarczy. Drugi rozdział poświęcono problemowi bezrobocia, które w Polsce postrzegane jest jako główne zagrożenie społeczne po 1989 r. Przedstawiono przyczyny, skalę i charakter zjawiska oraz jego wpływ na społeczność lokalną. W kolejnym rozdziale analizie poddano ubóstwo jako zjawisko powszechne. Skoncentrowano się na przedstawieniu przyczyn biedy, określeniu jej charakteru i skutków dla członków wspólnoty samorządowej. W ostatniej części ukazano zjawiska, które negatywnie wpływają na społeczeństwo, ale ze względu na skalę i charakter zaliczono je do wyzwań społecznych.

Przygotowane opracowanie stanowić może podstawę do prowadzenia dalszych badań w zakresie zagrożeń społecznych czy lokalnego bezpieczeństwa społecznego, a także być pomocne w analizach dotyczących wspólnot samorządowych.

ROZDZIAŁ I

WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA

1. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce

Przemiany ustrojowe w Polsce przyspieszyły wyraźnie po 1989 r. Głównym ich celem było wprowadzenie systemu demokratycznego oraz modelu gospodarki wolnorynkowej. Transformacja objęła różne dziedziny życia, w tym przede wszystkim sferę polityczną, gospodarczą oraz społeczną. Nowa rzeczywistość wymagała przebudowy państwa, szczególnie w obszarze administracji publicznej, ponieważ poprzedni system był bardzo silnie scentralizowany i służył innemu ustrojowi¹. Utrudniało to prowadzenie skutecznej polityki oraz wybór właściwych priorytetów do realizacji.

W Polsce za istotną potrzebę uznano przywrócenie samorządu terytorialnego oraz rozdzielenie administracji państwowej na rządową i samorządową². Prace w tym zakresie rozpoczęto w 1989 r., a rok później uchwalono ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W akcie prawnym podkreślono, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina³. Ponadto przyjęto ustawę z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz o pracownikach samorządowych⁴. Przyjęte akty odrzuciły zasadę jednolitości i przywróciły zasadniczy podział, jaki istniał już w II Rzeczypospolitej⁵. Kwestią problematyczną pozostawały nadal nadmierna centralizacja państwa oraz brak „swobody” w zarządzaniu

¹ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. 38, s. 79–86.

² Por. J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 138.

³ Por. ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.

⁴ Por. ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowych administracji ogólnej, DzU z 1990 r., nr 21, poz. 123; ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, DzU z 1990 r., nr 21, poz. 124; DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593.

⁵ Por. J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce...*, wyd. cyt., s. 138.

społecznością lokalną. Poza tym dążenia państwa do nawiązania partnerstwa ze strukturami europejskimi wymuszały unowocześnienie administracji. Z tym wiązała się konieczność podjęcia kolejnych, głębszych reform gwarantujących osiągnięcie demokratycznych standardów⁶. W latach 1989–1997 przygotowano pakiet ustaw, które umożliwiły przeprowadzenie zmian, ale tylko częściowo.

Reforma administracji publicznej z 1998 r. wprowadziła podział kraju na podstawowe jednostki: gminę, powiat i województwo⁷. W Polsce wyróżnić można aktualnie: 16 województw, 314 powiatów oraz 2478 gmin⁸. Istotą przeprowadzonych zmian był podział kompetencji pomiędzy różne szczeble systemu władzy publicznej. Warto podkreślić przy tym, że na poziom lokalny przesunięto znaczną część zadań obywatelskich. W jednoznaczny sposób wyrażono to w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.: „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”⁹. Z kolei w jej art. 163 wskazano, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”¹⁰. Decentralizacja władzy miała na celu zaangażowanie społeczności lokalnych na rzecz ich wspólnot i wydaje się, że udało się to osiągnąć w mniejszym lub większym zakresie.

Status prawny gminy oraz zasady jej funkcjonowania wyznacza ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹. Według tego aktu prawnego gmina to wspólnota samorządowa tworzona przez mieszkańców danego terytorium, działająca na podstawie statutu. Realizuje ona zadania własne, jak również zlecone przez administrację rządową. „Do zakresu działania gminy

⁶ Por. M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski...*, wyd. cyt., s. 79–86.

⁷ W drodze reformy administracji publicznej z 1998 r. wprowadzono: ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, ustawę z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie oraz ustawę z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa wraz z innymi aktami prawnymi, w tym m.in.: ustawę z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa, ustawę z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie wojewódzkim oraz ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁸ <http://www.administracja.mac.gov.pl/portal/adm/118/843/Samorzad_terytorialny_w_Polsce.html> (stan na 1 stycznia 2016 r.), 13 kwietnia 2016 r.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483, art. 16 ust. 2.

¹⁰ Tamże, art. 163.

¹¹ Por. ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2016 r., poz. 446.

należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”¹². Wynika z tego domniemanie uprawnień na rzecz gminy, która może zajmować się wszystkimi kwestiami istotnymi dla danej wspólnoty, o ile nie są one przedmiotem zainteresowania innych jednostek samorządu terytorialnego i o ile nie koliduje to z aktami normatywnymi.

Ustawodawca sprecyzował, że priorytetowym zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, szczególnie w zakresie:

1. „ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
3a. działalności w zakresie telekomunikacji;
4. lokalnego transportu zbiorowego;
5. ochrony zdrowia;
6. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
6a. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
7. gminnego budownictwa mieszkaniowego;
8. edukacji publicznej;
9. kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
10. kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
11. targowisk i hal targowych;
12. zieleni gminnej i zadrzewień;
13. cmentarzy gminnych;
14. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażania i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
15. utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
16. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
17. wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;

¹² Tamże, art. 6 ust. 1.

18. promocji gminy;
19. współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239);
20. współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹³.

Przedstawiony katalog zadań własnych gminy nie jest zamknięty, na co wskazuje wspomniana już zasada domniemania właściwości gminy oraz ustawowy zapis „w szczególności”, który sugeruje, że jest to tylko pewien dookreślony zakres obowiązków gminy. Jej uprawnienia precyzuje także ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁴.

Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jak wynika z przywołanych aktów normatywnych, ma możliwości w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze społecznym. Przykładowo rada gminy (miejaska) posiada uprawnienia do uchwalania statutów jednostek organizacyjnych, takich jak ośrodki pomocy społecznej, określania wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminnym czy też zatwierdzania miejskich programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. Gmina realizuje zadania własne w swoim imieniu i bierze odpowiedzialność za ich rzetelność. W związku z tym, może je wykonywać¹⁵:

- samodzielnie wyodrębniając jednostki organizacyjne ze swojej struktury,
- za pomocą utworzonego przez siebie podmiotu prawa prywatnego,
- powierzając zadania osobom trzecim na podstawie umowy.

Poza tym podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest zobligowana do wykonywania zadań zleconych, wynikających z uzasadnionych potrzeb państwa, które są jej przekazywane na mocy ustawy lub w drodze porozumień. Wśród nich wymienić można przykładowo:

- 1) zadania określone w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶,

¹³ Tamże, art. 7 ust. 1.

¹⁴ Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU z 1990, nr 34, poz. 198 z późn. zm.

¹⁵ Por. C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, D. Szafranski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005, s. 129.

¹⁶ Według ustawy „do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę należy: [...] 3) organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 4) przyznawanie

- 2) świadczenie usług opiekuńczych osobom z zaburzeniami psychicznymi,
- 3) prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej według właściwości miejsca zamieszkania przedsiębiorcy.

Państwo zleca zadania gminie, ale dalej traktuje je jako państwowe i odpowiada za ich nadzór oraz finansowanie. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, aby zlecić realizację zadania innemu podmiotowi, musi uzyskać zgodę „zleceniodawcy”.

Analizując status prawny gminy, wspomnieć należy o jej organach. Do nich należą: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta), co reguluje ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r.¹⁷ Są oni wybierani na kadencję czteroletnią w głosowaniu tajnym, w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, zgodnie z właściwymi przepisami¹⁸. Organem uchwałodawczym i kontrolnym w gminie jest rada. Jej skład uzależniony jest od liczby mieszkańców w danej wspólnotie. W przypadku Szczytna, czyli gminy do 50 tys. mieszkańców, rada liczy dwudziestu jeden przedstawicieli¹⁹. Do jej kompetencji należą wszystkie sprawy będące w zakresie działania gminy, o ile nie regulują tego inne przepisy. W art. 18 ustawy wskazano szeroki katalog uprawnień przysługujących organowi stanowiącemu, w tym m.in. prawo uchwalania budżetu jednostki, programów gospodarczych czy też podejmowania decyzji w sprawach podatkowych. W akcie prawnym zostały określone właściwości rady gminy, w tym m.in. sposób jej funkcjonowania, podejmowania decyzji, prawa i obowiązki radnego czy też zasady dotyczące referendum. W ustawie określono ponadto właściwości organu wykonawczego gminy (np. burmistrz). Do jego zadań należą m.in. realizacja budżetu czy też gospodarowanie mieniem komunalnym. W dokumencie uregulowano także sposób funkcjonowania, prawa i obowiązki organu wykonawczego.

i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną; 5) prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 6) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; 7) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a; 8) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia oraz zapewnianie posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 9) wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki”. Zob. ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzUz 2004 r., nr 64, poz. 593.

¹⁷ Por. ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie..., wyd. cyt., art. 11a, ust. 1.

¹⁸ Por. ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, DzUz 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.

¹⁹ Por. ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie..., wyd. cyt., art. 17.

W ustawie o samorządzie gminnym unormowano także kwestie dotyczące: aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę, gospodarowania mieniem komunalnym, gospodarki finansowej, związków i porozumień międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz nadzór nad działalnością jednostki. Zgodnie z ustawą analizowany samorząd może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) „wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- 3) zasad zarządu mieniem gminnym,
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”²⁰.

Ponadto rada gminy może wydawać przepisy porządkowe mające na celu ochronę życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienie bezpieczeństwa. Na koniec warto zasygnalizować, że organami sprawującymi bezpośredni nadzór nad działalnością podstawowej jednostki samorządu terytorialnego są wojewoda oraz prezes Rady Ministrów. Nad prawidłowością poczynań gminy w kwestiach finansowych czuwa Regionalna Izba Obrachunkowa.

Reasumując, zauważyć należy, że transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. przyczyniła się do zmiany kształtu administracji publicznej w Polsce. Celem, z sukcesem przeprowadzonych reform, była decentralizacja władzy państwowej. To wynikało z potrzeby dostosowania się do nowego ustroju oraz do standardów zachodnich i było konieczne w kontekście przyszłego zbliżenia Polski ze strukturami europejskimi. W nowym systemie za istotne uznano zaangażowanie społeczności lokalnej w rozwój własnych wspólnot. Przeprowadzone reformy wprowadziły trójstopniową strukturę samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Gmina jako jej podstawowa jednostka zobowiązana została do realizacji zadań własnych i zleconych. Ich zakres jest szeroki i nie stanowi katalogu zamkniętego. Dzięki temu gmina może elastycznie i zgodnie z prawem podejmować działania niezbędne na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w ramach swoich uprawnień nie tylko może, lecz także powinna inicjować działania mające na celu przeciwdziałanie wyzwaniom i zagrożeniom społecznym.

2. Szczytno — rys historyczny

Historia Szczytna związana jest z wybudowanym w połowie XIV w. zamkiem krzyżackim, ale samo pochodzenie nazwy miasta jest mniej oczywiste. Według jednej z koncepcji, już w czasach przedhistorycznych na ziemiach

²⁰ Tamże, art. 40.

tych funkcjonowało osiedle, które położone było nad dwoma jeziorami: Szczytno Większe (*major*) i Szczytno Mniejsze (*minor*). Od tych właśnie zbiorników wodnych ludność staropruska nazywała osadę „Skiten”²¹. Inna z teorii zakłada, że polska nazwa miasta pochodzi od nietypowej profesji jego mieszkańców. Zajmowali się oni na co dzień wyrobem „szczytów” czyli metalowych elementów tarczy obronnych²². Ponadto wskazuje się, że polska nazwa pochodzi od słowa Scithno, czyli szczytu wzgórza, na którym znajdował się zamek zbudowany w połowie XIV w.²³ Niektórzy, ukazując genezę miasta, odwołują się do dokumentu z 11 czerwca 1435 r., który wystawił książę mazowiecki Władysław i w którym pojawiła się nazwa Szythno. Współczesna nazwa miasta formalnie została zatwierdzona dopiero po II wojnie światowej, w 1946 r.

Pokryta puszcza ziemia szczycieńska zamieszkiwana była we wczesnym średniowieczu przez pruskie plemiona Galindów. Wojna między zakonem krzyżackim a Wielkim Księstwem Litewskim spowodowała wyludnienie obszaru, a od tego czasu ziemia eksploatowana była głównie przez bartników, rybaków czy też myśliwych. Wspomniany konflikt z Litwą uświadomił zakonowi potrzebę stworzenia stałych punktów obronnych w celu ochrony traktów handlowych i puszczy. Powstawały one systematycznie i spełniały nie tylko funkcje militarne, lecz także handlowe, np. jako punkty zaopatrzeniowe. Podobną rolę odgrywał wówczas zamek w Szczytnie, który powstał przed 1359 r. za czasów komtura elbląskiego oraz wielkiego szpitalnika Ortolf z Trewiru. Od jego imienia zyskał swoją niemiecką nazwę Ortelsburg²⁴.

Przywilej wydany w 1360 r. dla polskich bartników z Bartnej Strony (przy szczycieńskim zamku) uznaje się za pierwszy ślad stałego osadnictwa na ziemi szczycieńskiej. Dokument umożliwił zagospodarowanie puszczy, ale niezbędne dla systematycznej akcji kolonizacyjnej było zawarcie rozejmu Krzyżaków z Litwinami, które nastąpiło w 1379 r. Przyzamkowe osiedle składało się początkowo z dwóch karczm z zajazdami i drewnianego kościoła parafialnego, a z czasem powstały szpital i szkoła. Z kolei rozwój wsi położonej po drugiej stronie jeziora umożliwiły dobre stosunki Krzyżaków z mieszkańcami Bartnej Strony. Ich osada, określana później jako Bartna Strona, miała swojego sołtysa (starostę), ale nie stanowiła zorganizowanej gminy

²¹ Por. W. Korycka (red.), *Szczytno. Z dziejów miasta i powiatu*, Olsztyn 1962, s. 177.

²² Por. tamże.

²³ Por. G. Jasiński, Z. Kudrzycki, A. Misiuk (red.), *Powiat szczycieński. Przyszłość — współczesność*, Szczytno 2006, s. 76.

²⁴ Por. tamże, s. 100.

miejskiej i nie przekształciła się w ośrodek miejski²⁵. Jej mieszkańcy zajmowali się głównie pilnowaniem barci, dostawą miodu, pracą w polu przy sianie i zbożu oraz usługami myśliwskimi. Z czasem osada bartna przekształciła się w protowieś i w 1530 r. otrzymała od księcia Albrechta Hohenzollerna von Ansbacha nowe prawa. Osadnicy zyskali dzięki temu zwolnienia podatkowe i dodatkowe korzyści gospodarcze, a ich pozycja stała się bardziej uprzywilejowana²⁶. To wpłynęło na szybki rozkwit osady. W 1539 r. Bartna Strona liczyła 44 domy, natomiast osiedle przy szczycieńskim zamku, czyli ówczesne miasto Szczytno, posiadało tych domów tylko 29²⁷.

Rozbudowa zamku krzyżackiego w latach 1579–1581 miała duży wpływ na dalszy rozwój osiedla oraz rozszerzenie granic osady. Rzemieślnicy przybywali do niej z różnych stron i część z nich, uzyskawszy zgodę książęcą, osiedlała się na tych terenach. Z czasem zaczęło brakować przestrzeni, ziemi oraz pastwisk i w związku z tym zdecydowano się na zakup tzw. Dużej Bieli, którą podzielono między piętnastu najuboższych chłopów²⁸. Mimo to kwestią problematyczną był ciągle ograniczony teren. To zmuszało osadników do zajmowania się rzemiosłem, ale brakowało ku temu niezbędnych podstaw prawno-ustrojowych. Problem częściowo rozwiązał namiestnik kapitanatu Andrzej Eulenburg, który w 1602 r. wyraził zgodę na warzenie oraz wyszynk piwa, zaś rok później zezwolił na organizowanie targów i jarmarku²⁹. Kolejnym istotnym etapem było wybudowanie dzisiejszej ulicy Odrodzenia oraz przyznanie rzemieślnikom parcel. Miasto stało się z czasem poważnym konkurentem dla Pasymia — najstarszego miasta na Mazurach. Z jego ogromnym protestem spotkało się uzyskanie praw handlowych przez Szczytno i rozwój browarnictwa w tym mieście, które miało korzystniejsze położenie na szlaku handlowym z Polski do Królewca. Konflikt przerodził się w gospodarczą „wojnę piwną” między miastami, która zakończyła się w 1615 r. zarządzeniem wizytatorów elektorskich w sprawie handlu i rzemiosła dla obydwu miejscowości³⁰.

Ważnym wydarzeniem w dziejach Szczytna było uzyskanie w 1616 r. „małych praw miejskich”. Przywilej fundacyjny nadany przez Jana Zygmunta regulował funkcjonowanie przyzamkowej osady targowej. Obdarowano

²⁵ Por. W. Korycka (red.), *Szczytno. Z dziejów miasta...*, wyd. cyt., s. 179.

²⁶ Por. G. Jasiński, Z. Kudrzycki, A. Misiuk (red.), *Powiat szczycieński...*, wyd. cyt., s. 85–86.

²⁷ Por. tamże, s. 139.

²⁸ Por. W. Korycka (red.), *Szczytno. Z dziejów miasta...*, wyd. cyt., s. 181.

²⁹ Por. tamże.

³⁰ Por. G. Jasiński, Z. Kudrzycki, A. Misiuk (red.), *Powiat szczycieński...*, wyd. cyt., s. 140–141.

ją „utrzymaniem i prawem miejskim”, prawem własnego sądownictwa oraz pieczęcią sądową przedstawiającą biegnącego jelenia³¹. Pomimo to Szczytno nadal nie posiadało elementów ustrojowych charakterystycznych dla miasta, takich jak chociażby rada samorządowa i burmistrz. Był to jednak ważny w dziejach osady moment, któremu towarzyszyły poszerzanie granic oraz kształtowanie się świadomości mieszkańców tych ziem. Ich aktywność wzrosła do tego stopnia, że od końca XVII w. zintensyfikowano działania na rzecz uzyskania pełnych praw miejskich i zaczęto wybierać radę miejską oraz burmistrza. To „nielegalne” działanie, mimo że było wbrew przywilejowi, szybko zyskało rangę zwyczaju. W tamtym okresie o aspiracjach miejskich Szczytna świadczyć może także „pieczęć miejska” pochodząca z 1669 r.³²

Dynamiczny rozwój miasta zahamowały różne klęski nękające je do początku XVIII w. Epidemie (np. dżumy) i groźne pożary (w latach 1638, 1653, 1669, 1698) spowodowały zubożenie mieszkańców i okresowe wyludnienie miasta, ponieważ ludzie w obawie o własne życie przenosili się na inne tereny. Do spustoszenia ziem przyczyniły się także przemarsze wojsk podczas wojen polsko-szwedzkich w latach: 1617–1629 i 1654–1660.

Szczytno uznane zostało za miasto 12 czerwca 1723 r. na mocy ogólnego edyktu wydanego przez króla pruskiego Fryderyka Wilhelma I³³. Dokument stworzył podstawy prawne do zarządzania miastem przez kolegium magistrackie składające się z burmistrza, sędziego oraz sześciu asesorów. Wraz z rozwojem samego Szczytna wzrosła liczba jego mieszkańców oraz nastąpił rozkwit rzemiosła. Większe znaczenie zyskali szewcy, kuśnierze, grabarze czy też browarnicy. W 1729 r. Szczytno uznane zostało za miasto garnizonowe i prześcignęło pod względem potencjału społeczno-gospodarczego Pasym — swojego głównego rywala³⁴. Kolejnymi etapami rozwoju miasta były: otoczenie go drewnianą palisadą czy też nabycie tzw. Małej Bieli. Okres prosperity zakłóciły istotne wydarzenia polityczne (rozbiory Polski, wojny napoleońskie: 1806–1807 i 1812), które spowodowały kryzys gospodarczy. Ponadto miasto dotknęły kolejne klęski nieurodzaju potęgujące ubóstwo w regionie.

Ważnym wydarzeniem w 1818 r. było uznanie Szczytna za miasto powiatowe³⁵. Mimo trwającego kryzysu gospodarczego następował jego dalszy rozwój. Dużym zainteresowaniem cieszyły się targi i jarmarki, poprawiały się miejska infrastruktura oraz budownictwo. W tym okresie miasto wzbogaciło się

³¹ Por. tamże.

³² Por. tamże, s. 142.

³³ Por. tamże.

³⁴ Por. tamże.

³⁵ Por. W. Korycka (red.), *Szczytno. Z dziejów miasta...*, wyd. cyt., s. 185.

o kolejne budynki publiczne, m.in. sąd (1867–1869), gimnazjum (1883/1884), starostwo, pocztę (1892), kościół katolicki³⁶. W 1870 r. podjęto ważną decyzję o nabyciu kamienicy znajdującej się przed zamkiem, w której zlokalizowano pierwszy oficjalny ratusz w Szczytnie³⁷. W tym czasie powstawały także zakłady przemysłowe, m.in. tartaki parowe, cegielnie, młyny parowe, fabryka wyrobów drzewnych. Warto przy tym podkreślić, że Szczytno nabierało polskości, a język ojczysty był powszechnie używany zarówno w mowie, jak i w piśmie. Od połowy XIX w. miasto uchodziło za główny ośrodek ruchu społeczno-narodowego na Mazurach³⁸.

Kolejnym znaczącym momentem w dziejach miasta było uruchomienie linii kolejowej w latach 1883–1909. Dzięki temu Szczytno zaczęło odgrywać ważną rolę węzła komunikacji kolejowej na Mazurach, co ożywiło gospodarkę i przyczyniło się do ponownego wzrostu liczby mieszkańców. Nie bez znaczenia było powstanie urzędów powiatowych oraz stałego garnizonu wojskowego. W rezultacie miasto zaczęło funkcjonować jako miasto „urzędnicze” i przyciągać ludność niemiecką³⁹. Towarzyszyło temu nabycie dodatkowych terenów, w tym m.in. Jeziora Miejskiego, położonego nad nim osiedla „Wolność” oraz Bartnej Strony, która do Szczytna włączona została mimo sprzeciwu swoich mieszkańców. W rezultacie obszar miejski zwiększył się do 3560 ha, a liczba mieszkańców do 9320 osób⁴⁰.

Wybuch I wojny światowej nie tylko zakłócił rozwój miasta, lecz także spowodował jego znaczne zniszczenie. Odbudowę rozpoczęto jeszcze w czasie wojny (1916–1919), dzięki przychylności rządu pruskiego, który stworzył niezbędne przepisy prawne oraz finansowo wsparł zniszczone miasto⁴¹. Proces odbudowy Szczytna zakończył się w 1924 r., a następnie zaczęły powstawać nowe gmachy publiczne, osiedla mieszkaniowe, szkoły oraz rozbudowano koszary. Na miejscu wschodniej części dawnego zamku wybudowano w 1937 r. nowy ratusz, który zaprojektowany został przez architekta Fricka z Królewca⁴². W jego powstanie znaczący wkład miał Berlin. Ponadto warto podkreślić, że zamieszkała na tych ziemiach ludność mazurska przejawiała niezwykle przywiązanie do języka przodków i dawnych

³⁶ Por. G. Jasiński, Z. Kudrzycki, A. Misiuk (red.), *Powiat szczycieński...*, wyd. cyt., s. 672.

³⁷ Por. W. Korycka (red.), *Szczytno. Z dziejów miasta...*, wyd. cyt., s. 185.

³⁸ Por. tamże, s. 190.

³⁹ Por. tamże, s. 188.

⁴⁰ Por. tamże, s. 188.

⁴¹ Por. G. Jasiński, Z. Kudrzycki, A. Misiuk (red.), *Powiat szczycieński...*, wyd. cyt., s. 676.

⁴² Por. W. Korycka (red.), *Szczytno. Z dziejów miasta...*, wyd. cyt., s. 189.

tradycji polskich. Polacy na tych terenach walczyli z różnymi przejawami germanizacji, co umożliwiło zachowanie polskości tej ziemi aż do momentu jej wyzwolenia.

II wojna światowa spowodowała kolejne znaczące zniszczenie miasta. Po jej zakończeniu Szczytno znalazło się w granicach Polski, co skutkowało ucieczką mieszkańców niemieckich lub ich wysiedleniem. W 1945 r. na ziemi szczycieńskie trafili repatrianci z Wołynia, którzy zapoczątkowali nową społeczność lokalną. W akcie nabywczym z 1957 r. terytorium po raz pierwszy oficjalnie zaistniało jako „gmina”. W 1961 r. liczba jej mieszkańców wynosiła 13 tys., zaś w 1995 r. już 27 973⁴³. Od 1975 r. Szczytno przestało być miastem powiatowym, co było efektem zmian administracyjnych w kraju. W wyniku kolejnej reformy miasto stało się od 1 stycznia 1999 r. siedzibą powiatu szczycieńskiego. Od 1669 r. herbem Szczytna jest „skaczący jelen” przejęty od Elku, zaś barwami miasta są czerwony, biały i zielony⁴⁴.

Podsumowując historię Szczytna, podkreślić należy, że jego początki sięgają połowy XIV w. i związane były z wybudowanym wówczas zamkiem krzyżackim. Miasto zaczęło tworzyć się od wsi Bartna Strona, samorzutnie ewoluując z przyzamkowego osiedla funkcjonującego jako przedzamcze. W 1360 r. osadzie nadano nazwę „Ortelsburg” od imienia Ortolfa z Trewiru, który wydał zgodę na osiedlenie przybyszów z Mazowsza. Ponadto ludność staropruska używała określenia „Skiten” od jezior znajdujących się na tych ziemiach. Podaje się również, że nazwa miasta pochodzi od „szczytów” — metalowych elementów tarczy obronnych wyrabianych przez jego mieszkańców. Współczesna nazwa została oficjalnie zatwierdzona w 1946 r. Na ukształtowanie i rozwój gminy istotny wpływ miały wydarzenia historyczne, w tym m.in. konflikt Krzyżaków z Litwinami, „wojna piwna” z Pasymiem, wojny polsko-szwedzkie, jak również epidemie i pożary, które pustoszyły ziemię. Prawa miejskie uzyskało Szczytno w 1723 r., zaś od 1818 r. stało się miastem powiatowym. W wyniku wojen światowych miasto uległo znacznemu zniszczeniu, a po 1945 r. znalazło się w granicach Polski. Na uwagę zasługuje, że zamieszkała na tych ziemiach ludność mazurska podkreślała swoje związki z polską tradycją i dzielnie opierała się germanizacji. Obecnie o historii miasta przypominają istniejące do dziś zabytki, m.in. pozostałości zamku od zachodniej strony, kościół ewangelicki czy też drewniane chaty mazurskie będące przykładem budownictwa ludowego dawnej Bartnej Strony. Aktualnie Szczytno jest siedzibą powiatu szczycieńskiego i atrakcyjnym miejscem turystycznym, na pograniczu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich.

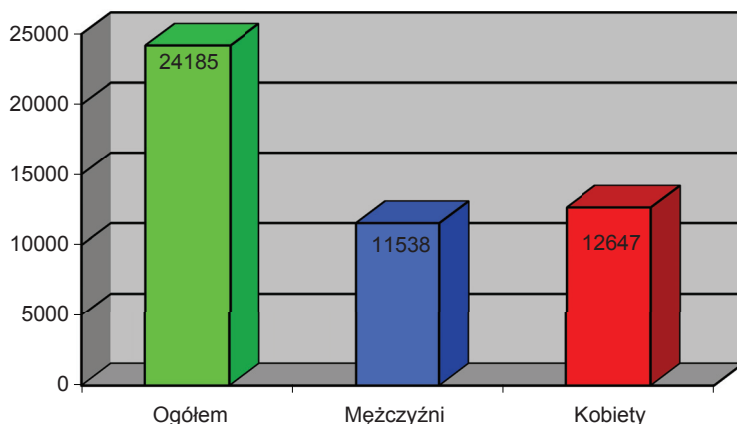
⁴³ Por. Urząd Miejski w Szczytnie, *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Szczytno (aktualizacja z uwzględnieniem okresu planowania 2008–2013)*, Szczytno 2008 (aktualizacja 2011), s. 11.

⁴⁴ Por. W. Korycka (red.), *Szczytno. Z dziejów miasta...*, wyd. cyt., s. 191.

3. Potencjał społeczno-gospodarczy gminy

Szczytno znajduje się w północno-wschodniej Polsce, w południowo-wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie szczytnieńskim. Gmina, której powierzchnia wynosi 1062 ha⁴⁵, graniczy ze wszystkich stron z gminą wiejską Szczytno, a między jednostkami wytworzyły się wzajemne zależności funkcjonalno-przestrzenne. Miasto określane jako „brama Mazur” pozbawione jest głównych korytarzy komunikacyjnych, a tym samym ułożone jest peryferyjnie względem ważnych ośrodków gospodarczych. Od Olsztyna, stolicy regionu, dzieli je około 50 km, zaś od Warszawy — około 180 km⁴⁶. W związku z tym Szczytno postrzegane jest głównie przez pryzmat walorów turystycznych, co jest uzasadnione ze względu na położenie gminy w środkowej części Pojezierza Mazurskiego, czyli jednego z najpiękniejszych regionów Polski. Dodatkowym atutem jest to, że gmina leży w zasięgu chronionego obszaru obejmującego m.in. tereny projektowanego parku krajobrazowego Puszczy Napiwodzko-Ramuckiej i jego otuliny⁴⁷. W regionie występuje jeden z najchłodniejszych klimatów w Polsce, charakterystyczny dla „klimatów pojeziernych krainy olsztyńskiej”⁴⁸.

Wykres 1. Liczba ludności w Szczytnie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

⁴⁵ Por. <http://www.stat.gov.pl/bdl/app/portret.display?p_czas=8%2C9%2C10%2C11%2C12%2C13%2C14%2C15%2C16%2C17%2C18&p_nts=14&p_tery=3247>, 23 sierpnia 2013 r.

⁴⁶ Por. Urząd Miejski w Szczytnie, *Oferta inwestycyjna — Szczytno*, Szczytno 2008, s. 14.

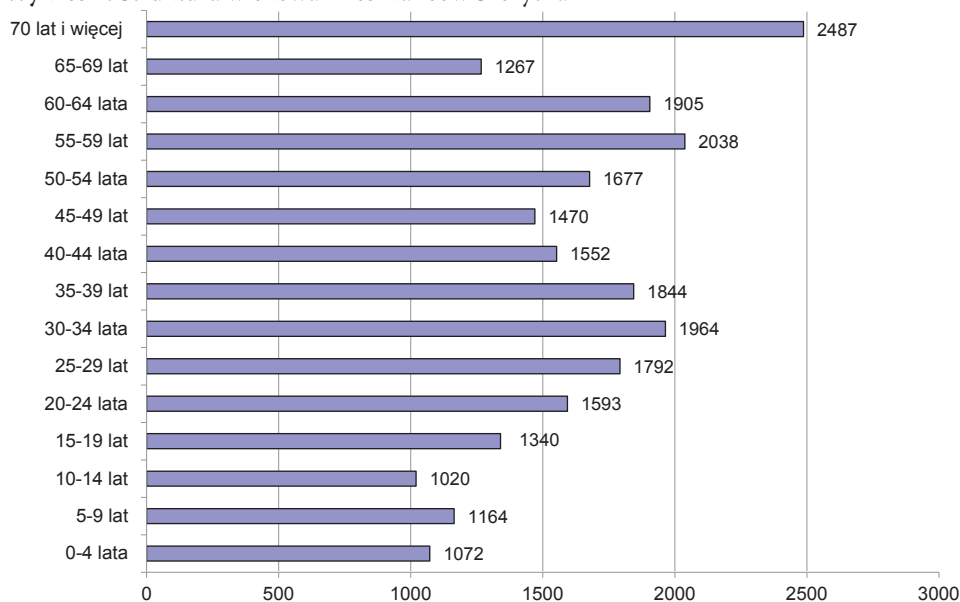
⁴⁷ Por. Urząd Miejski w Szczytnie, *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Szczytno na lata 2002–2017*, Szczytno 2001, s. 9.

⁴⁸ Por. tamże, s. 4.

Szczytno, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec 2014 r. zamieszkiwało 24 185 osób⁴⁹. Gęstość zaludnienia w przeliczeniu na 1 km² wynosiła 2277 osób, a dominującą płeć stanowiły kobiety.

W Szczytnie pod koniec 2014 r. na 100 mężczyzn przypadało 110 kobiet, co jest charakterystyczną tendencją w regionie w ostatnich latach⁵⁰. Warto przy tym nadmienić, że mieszkańcy regionu tworzą mozaikę ludności miejscowej i napływowej. Na ziemię szczycieńską przybyli po 1945 r. przesiedleńcy z różnych obszarów dawnej Polski i wrogo odnosili się do miejscowych Mazurów, a niekiedy także do Niemców⁵¹. Z czasem zmienił się skład narodowościowy i etniczny regionu. Obecnie niewielu jest rodowitych Mazurów w Szczytnie, którzy w okresie powojennym masowo opuszczali tereny wskutek niewłaściwie prowadzonych akcji repolonizacji.

Wykres 2. Struktura wiekowa mieszkańców Szczytna



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

Struktura wiekowa mieszkańców gminy może budzić niepokój ze względu na niekorzystne trendy demograficzne (wykres 2). Najliczniej reprezentowana jest w Szczytnie grupa osób powyżej 70. roku życia (2487), choć

⁴⁹ Por. <http://www.stat.gov.pl/bdl/app/portret.display?p_czas=8%2C9%2C10%2C11%2C12%2C13%2C14%2C15%2C16%2C17%2C18&p_nts=14&p_tery=3247>, 19 września 2015 r.

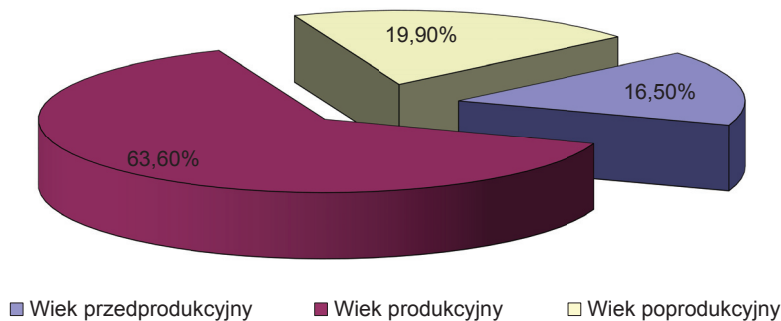
⁵⁰ Por. tamże.

⁵¹ Por. Urząd Miejski w Szczytnie, *Lokalny Program Rewitalizacji...*, wyd. cyt., s. 11.

kategoria obejmuje przedział wiekowy bez górnej granicy. Poza nią najliczniejszą grupę w 2014 r. tworzyły osoby w wieku 55–59 lat (2038) oraz w wieku 30–34 lata (1964)⁵². Najmniej licznie reprezentowani byli najmłodsi mieszkańcy: 10–14 lat (1020); 0–4 lata (1072) i 5–9 lat (1164)⁵³. Mało liczne grupy w przedziale 0–19 lat są zapowiedzą problemów demograficznych, które stanowią wyzwanie nie tylko dla omawianej wspólnoty i regionu, lecz także dla całej Europy.

Analizując strukturę ludności pod kątem ich możliwości produkcyjnych, zauważyć należy, że na koniec 2014 r. w wieku przedprodukcyjnym było 3991 osób (16,5%), w wieku produkcyjnym 15 378 osób (63,6%), zaś w okresie poprodukcyjnym 4816 osób (19,9%)⁵⁴.

Wykres 3. Struktura ludności według ekonomicznych grup wieku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

Na koniec analizowanego okresu na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym przypadało 120,7 osób w wieku poprodukcyjnym, co jest kwestią problematyczną, szczególnie mając na względzie niekorzystny przyrost naturalny w gminie.

⁵² Por. <http://www.stat.gov.pl/bdl/app/portret.display?p_czas=10%2C11%2C12%2C13%2C14%2C15%2C16%2C17%2C18&p_nts=14&p_tery=3247>, 19 września 2015 r.

⁵³ Por. tamże.

⁵⁴ Por. tamże.