



Nr 1 / 2025

Aglomeracje miejskie Dolnego Śląska



Studia nad rozwojem Dolnego Śląska Nr 1 / 2025

Aglomeracje miejskie Dolnego Śląska

Wrocław, marzec 2025 r.

„Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska”

są wydawane przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

Opracowanie, skład i nadzór nad przygotowaniem redakcyjnym czasopisma:

Departament Rozwoju Aglomeracji UMWD

Dyrektor Departamentu: Grzegorz Roman

Dyrektor Wydziału Analiz i Rozwoju: Rafał Nowakowski

Pracownicy Merytoryczni Departamentu: Dorota Orlińska

Instytut Rozwoju Regionalnego: Dyrektor Maciej Zathey

Politechnika Wrocławska: dr Jerzy Tutaj

Recenzent tomu:

prof. dr hab. Grzegorz Strauchold (UWr)

Przedstawione w referatach tezy są autorskie
i nie stanowią opinii Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14

50-411 Wrocław

Wrocław, 2025 r.

ISBN 978-83-936353 –5-0

Wersje elektroniczne „Studiów nad Rozwojem Dolnego Śląska”

są dostępne na stronie:

www.umwd.dolnyslask.pl

Skład, druk i oprawa:

Print Profit Sp. z o.o.

Spis treści

Wstęp

Przedmowa Wicemarszałka Województwa Dolnośląskiego Wojciecha Bochnaka	5
---	---

I. Materiały pokonferencyjne

Grzegorz Roman (UMWD) Strategie ponadlokalne – otwarcie konferencji	8
--	---

Anna Świątek (UMWD) Samorządy, Aglomeracje, Metropolie. Debata samorządowa.....	11
--	----

Rafał Nowakowski (UMWD) Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. <i>Samorząd terytorialny na Dolnym Śląsku. 30 lat doświadczeń</i> (Wrocław, 6 XII 2024 r.)	26
--	----

II. Artykuły i studia

dr Artur Łysoń (UD DSW) Ponadlokalne planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego.....	33
---	----

prof. Robert Szmytke (UWr) Migracje na terenach aglomeracyjnych w województwie dolnośląskim w latach 2019-2023	43
---	----

Dawid Gawlik (IRT) Wyzwania transportowe w miejskich aglomeracjach Dolnego Śląska	53
--	----

dr Marek Obrębalski (UE) Aglomeracje miejskie w strategicznym podejściu do rozwoju regionu dolnośląskiego	60
--	----

dr Przemysław Charzewski (CWUP) Administracja inteligentna na miarę XXI wieku. Upodmiotowiona jednostka jako zwiększenie szans na sukces instytucji w epoce sieci	72
--	----



W dniu 19 listopada 2024 r. odbyła się konferencja naukowa pt. „Aglomeracje miejskie na Dolnym Śląsku – strategię i dylematy”. Organizatorem konferencji był Samorząd Województwa Dolnośląskiego oraz Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy. Partnerem wydarzenia był Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu oraz Zakład Ubezpieczeń

Społecznych Oddział w Legnicy. Celem wydarzenia było pobudzenie dyskusji nad stanem polskiego samorządu i jego przyszłością zwłaszcza w układzie aglomeracyjnym w naszym regionie.

W konferencji wzięło udział kilkudziesięciu ekspertów, przedstawicieli uczelni wyższych oraz administracji publicznej, którzy w trzech panelach dyskutowali o aglomeracjach, hierarchizacji miast i gmin na terenie naszego województwa. Wydarzenie miało wymiar niestandardowy, bowiem w ramach konferencji odbyły się dwie debaty, jedna z udziałem prezydentów największych miast regionu oraz druga z udziałem rektorów dolnośląskich uczelni.

Dyskusja nad rozwojem aglomeracji i powiązań dolnośląskich jednostek samorządu terytorialnego jest kluczowym elementem rozwoju naszego województwa. Od lat trwają zabiegi w sprawie metropolizacji kraju, która zatrzymała się na etapie utworzenia jedynej – jak dotąd – Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Niezbędne są uregulowania prawne w zakresie powoływania i tworzenia aglomeracji w kraju. Aktualnie obowiązujące normy prawa w zakresie kreowania partnerstw w postaci stowarzyszeń czy związków nie wyczerpują formuły ściślejszych powiązań jednostek samorządowych m.in. w sferze finansowej czy planistycznej.

Najbliższe lata będą stanowiły poważne wyzwanie dla samorządów. Wynika to przede wszystkim z przyczyn obiektywnych, tj. zmiany paradygmatu ich funkcjonowania (wojna na Ukrainie czy też niż demograficzny). Koniecznym stanie się wypracowanie nowej sieci powiązań i współpracy między samorządami w zakresie realizacji wspólnych projektów, działań i inwestycji. Te ostatnie wynikają m.in. z obowiązku opracowania strategii ponadlokalnych przez gminy i powiaty. Dużym wyzwaniem w latach następnych będzie określenie wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego zarówno ze strony rządu, jak i władz unijnych.

Biorąc pod uwagę stan, wyzwania i perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce należy pobudzać dyskusję nad jego rozwojem. Samorząd pełni istotną rolę w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce. Od początku istnienia samorządu w wolnej Polsce udowodnił on, że jest szkołą demokracji, kształtowania postaw obywatelskich, ale przede wszystkim skuteczną i efektywną instytucją zarządzającą. Dlatego w 2025 roku planujemy organizację cyklu szkoleń i konferencji dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w naszym regionie.

Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego
Wojciech Bochnak

I. Materiały pokonferencyjne

 **COLLEGIUM
WITELONA**
Uczelnia Państwowa

 **DOLNY
ŚLĄSK**
www.dolny.slask.pl

KONFERENCJA NAUKOWA

AGLOMERACJE

miejskie na Dolnym Śląsku - strategie i dylematy

19.11.2024

Centrum Konferencyjno-Widowskowe,
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa
ul. Sejmowa 5A, Legnica

PARTNERZY

 **IRT**
Instytut Regionalnych i Turystycznych

 **ZUS**
ZAKŁAD
UBEZPIECZEŃ
SPOŁECZNYCH

 **blumilk**





Grzegorz Roman,
dyrektor Departamentu Rozwoju Aglomeracji
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego

Strategie ponadlokalne – otwarcie konferencji

Zaprosiliśmy Państwa na konferencję, która stanowi wstęp do wypracowania i wdrożenia nowej polityki w zakresie kształtowania rozwoju miast na Dolnym Śląsku. Jesteśmy zwolennikami tezy, iż przyszłość naszego Regionu rozstrzygnie się w miastach, w szczególności tych średnich. Niestety, to właśnie ta grupa dolnośląskich miast znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej i gospodarczej.

Problem ten dostrzegany jest również z poziomu krajowego. Tzw. „Lista miast średnich”, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, jest częścią Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Lista opracowana w Polskiej Akademii Nauk (PAN) w 2016 roku, była następnie kilkakrotnie aktualizowana. Tworzą ją gminy miejskie i miasta w gminach miejsko-wiejskich, niebędące stolicami województw oraz miasta liczące powyżej 20 tys. mieszkańców lub powyżej 15 tys. mieszkańców, o ile posiadają status powiatu. Według kolejnego już raportu (2025) przygotowanego przez PAN Lista ta zawiera już 139 miejscowości, aż 17 z nich zlokalizowanych jest na Dolnym Śląsku.

Od lat kolejne rządy próbowały przeciwdziałać niepokojącym trendom w rozwoju polskich miast. Testowane narzędzia objęły m.in. cały wachlarz zmian ustawodawczych, w szczególności w obszarze programowania strategicznego i planowania przestrzennego oraz odpowiednie kształtowanie zasad dystrybucji środków pomocowych. Do tzw. „miast kryzysowych” skierowanych zostało kilka programów rządowych i międzynarodowych, których celem było nie tylko realne wsparcie ich rozwoju (dotacje na realizację wypracowanych projektów), ale nade wszystko zidentyfikowanie kryzysowych obszarów ich funkcjonowania oraz wypracowanie optymalnych formuł świadczenia pomocy. Szczególnie istotne okazały się projekty: „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju”, który był realizowany przez Związek Miast Polskich (lider projektu predefiniowanego) wraz z Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych (KS), Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Instytutem Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR); dwa projekty rządowe: „Centrum Wsparcia Doradczego” i „Centrum Wsparcia Doradczego – Plus” realizowane przez Związek Miast

Polskich i IRMIR oraz „Polsko-Szwajcarski Program Rozwoju Miast” – projekt trwający, również realizowany przy współpracy agend rządowych ze ZMP.

Te wieloletnie programy kierowane do miast tracących funkcję wyraźnie wskazały, iż nie wystarczy skupić się na samym, pogrążającym się w kryzysie, mieście. Na problem trzeba spojrzeć szerzej. Lepsze rezultaty naprawcze osiągnano w tych miejscach, w których przedmiotem oddziaływania było miasto oraz jego obszar funkcjonalny. Zebrane doświadczenia wskazują, iż w wielu wypadkach tylko ten nowy podmiot składający się z miasta rdzeniowego (wyposażonego w odpowiednio dobrane i poszerzone kompetencje) oraz powiązanego z nim obszaru funkcjonalnego będzie w stanie zachować równowagę w procesie kurczenia się populacji. Będzie na tyle twórczy, że pozwoli na rozwój obszaru, a nie tylko na jego funkcjonowanie jako miejsca wydatków publicznych.

Główne wyzwania stojące współcześnie przed większością dolnośląskimi miast to zapaść demograficzna i związany z nią gwałtowny ubytek mieszkańców. Jej skala oraz wachlarz przyczyn są tak rozległe i zróżnicowane, że nie odbudujemy szybko populacji większości tych miast. Nie ma pewności, czy w ogóle jesteśmy w stanie je odbudować. Nie ma nawet zgodności, w jaki sposób oraz przy wykorzystaniu jakich narzędzi mielibyśmy to zrobić.

Obserwując zjawisko można wyróżnić dwa główne procesy. Pierwszy to konsekwentny spadek liczby ludności miasta (obszaru) związany z wyjazdami do odległych miejsc (miast) oferujących, według zainteresowanych, dużo lepszą jakość życia oraz dużo większe możliwości. Drugi to przenoszenie się nawet na niewielką odległość od miasta rodzinnego, ale jednak poza jego granice (suburbanizacja). Ten pierwszy przeważa w bardziej peryferyjnych obszarach regionu, drugi ogniskuje się wokół miast i to nie tylko tych największych (rdzeniowych). Dzisiaj obejmuje on nawet miasta o populacji liczącej 10 do 20 tysięcy mieszkańców. W obu przypadkach procesy te bardzo mocno rzutują na budżet i szanse rozwojowe dotkniętych nimi miast.

Procesy suburbanizacyjne szczególnie mocno wpływają na koszty funkcjonowania i szanse rozwojowe miast średnich (miast-gmin) mających status powiatowy. W dniu dzisiejszym trudno dostrzec wolę i narzędzia, aby ten proces zablokować. W tym zakresie prawdopodobnie niewiele wniosą również ostatnie zmiany ustawowe w obszarze planowania strategicznego i przestrzennego realizowane przez władze rządowe. Pozostają lokalne inicjatywy polegające na poszukiwaniu kompromisów, współpracy lub współfinansowaniu wybranych kompetencji i mniej lub bardziej brutalne działania, polegające na zmianie granic gmin i włączanie w obręb miast interesujących je obszarów, zwykle bardzo dochodowych.

Naszym celem jest wykreowanie modelu kilku obszarów trwałej oraz wieloaspektowej współpracy składających się z miasta rdzeniowego i jego obszaru funkcjonalnego oraz doprowadzenie do ustawowego powołania Aglomeracji Wrocławskiej. Ile tych obszarów na Dolnym Śląsku powstanie – nie jesteśmy na razie w stanie powiedzieć. Zamówiliśmy dwie ekspertyzy: jedną w u profesora Śleszyńskiego, drugą w Instytucie Rozwoju Miast i Regionu. Ich wyniki gotowe będą na początku przyszłego roku. Planu-

jemy szeroko pojęte konsultacje z władzami miast i gmin oraz konsultacje społeczne. Chodzi o to, aby powstały struktury, które będą w stanie same generować rozwój swojego obszaru oraz osłabią tempo jego wyludniania się.

Dzisiejsza konferencja stwarza przestrzeń do przedyskutowania tych problemów. Zależy nam na poznaniu Państwa zdania na powyższe tematy. W kolejnych krokach planujemy spotkania z władzami miast – poczynając od tych największych – oraz rozpoczęcie prac polegających na budowie trwałych zrębów współpracy samorządów w ramach istniejących ośrodków powiatowych. W szczególności będzie nam zależało na wypracowaniu i przyjęciu przez nie strategii ponadlokalnych skupiających na generowaniu celów ponadgminnych oraz projektów sieciujących, mających znaczący ładunek synergii. Celem ostatecznym jest wygenerowanie obszarów trwałej współpracy, wypełniających przyjęty model podziału subregionalnego, przygotowanie samorządów Regionu do spodziewanych zmian w zakresie wielkości, celów oraz sposobów dystrybucji środków pomocowych oraz stworzenie podwalin pod ewentualną redystrubucję kompetencji.

Samorządy, Aglomeracje, Metropolie.

Debata samorządowa

Bartłomiej Matura¹ (prowadzący): Zapraszam do debaty Pana Dyrektora DRA Grzegorza Romana, Pana Prezydenta Lubina Roberta Raczyńskiego oraz wieloletniego Prezydenta Jeleniej Góry Marka Obrębalskiego. Zaczniemy od doświadczeń związanych ze współpracą aglomeracyjną, tj. ponadlokalną. Mamy de facto jedną dużą aglomerację miejską Wrocławia. Natomiast obserwujemy również silną współpracę międzygminną na Dolnym Śląsku, a więc poza Wrocławiem.

Jakie są Panów doświadczenia, związane z tą współpracą ponadlokalną w ramach aglomeracji?

Pierwsze pytanie kieruję do Pana prezydenta Roberta Raczyńskiego

Robert Raczyński (Prezydent Lubina): Dzień dobry Państwu, ja powiem szczerze, że w większości my samorządowcy odczuwamy olbrzymi niedosyt, tzn. że ta aglomeracja, za którą się uważa Wrocław powinna ściągać i oddziaływać na cały region. Nasza opinia jest taka, że ona nie odgrywa tak znaczącej roli. Powinna pretendować do pełnienia roli czynnika inicjującego koncentrację rozwoju regionalnego jako całości Dolnego Śląska. Ale również zjawisk kulturalnych, sportowych – tego wszystkiego, co się wiąże z życiem społecznym. Przez wiele lat nie mieliśmy łączności, powiedzmy sobie szczerze, z Wrocławiem. Myśmy nie mieli kolei i napotykaliliśmy taką sytuację, że Wrocław do końca nie rozumiał tej roli. To znaczy, że Wrocław nie przygotował się do pełnienia roli przywódczej na Dolnym Śląsku. Być może wynikało to z faktu, że przez wiele lat gminy żyły własnym życiem. Rozwiązywały swoje bieżące problemy zacofania cywilizacyjnego, którego doświadczyliśmy wchodząc do Samorządów.

Mam tą olbrzymią przewagę, że jestem Prezydentem od 1990 roku (z pewną przerwą). W związku z tym miałem okazję prześledzić wszystkie zmiany ustrojowe, gospodarcze i powiedzieć, w którym miejscu one zadziały, a w którym nie. Natomiast ten niedosyt, jeśli chodzi o tą rolę aglomeracyjną, wydaje mi się, że jest powszechny. Zadziałał chyba tylko jeden element – „wsysanie” okolicznych gmin, jeśli chodzi o pozyskiwanie sił i środków na rzecz rozwoju Wrocławia. Nie zapominajmy, że Wrocław jest miastem, które np. nie posiada – jako miasto – własnego szpitala. To jest nietypowa

¹ Dyrektor Wydziału ds. Aglomeracji w Departamencie Rozwoju Aglomeracji UMWD.

sytuacja. Cały ciężar np. rozwoju medycznego, opieki zdrowotnej aglomeracji Dolnego Śląska, jej rozwoju spoczywa na szpitalach powiatowych, szpitalach wojewódzkich, jeśli chodzi o siedzibę byłych miast wojewódzkich, natomiast sam Wrocław nie posiada takich. W związku z czym, w najtrudniejszych czasach, to nie Wrocław ponosił tak naprawdę odpowiedzialność finansową za służbę zdrowia.

To są oczywiście pewne zarzuty, natomiast było pytanie konkretne na temat, czy my jesteśmy zadowoleni z tej roli aglomeracyjnej? Nie, nie jesteśmy zadowoleni, ciągle liczymy na to, że ta rola będzie silniejsza i mocniejsza, jeśli chodzi o rozwój również naszych ośrodków. Dziękuję bardzo.

Do debaty dołączył Pan Prezydent Wałbrzycha Roman Szelemej.

Bartłomiej Matura (prowadzący): Witam Pana Prezydenta Wałbrzycha Romana Szelemeja. To może od razu do Pana Prezydenta Wałbrzycha, także to pytanie związane z doświadczeniami związanymi ze współpracą ponadlokalną, dotyczącą Wałbrzycha i aglomeracji wałbrzyskiej. Jak ta współpraca wygląda, jakie są perspektywy tej współpracy?

Roman Szelemej (Prezydent Wałbrzycha): Dzień dobry Państwu, przepraszam za chwilę spóźnienia. Wydaje się, że jeśli ktoś może powiedzieć o współpracy ponadlokalnej, samorządowej w formacie aglomeracyjnym, to chyba my w aglomeracji wałbrzyskiej mamy największe doświadczenie. Dość często nawet powiedziałbym, standardowo, jesteśmy przedstawiani jako model funkcjonowania, który w wielu miejscach w Polsce i w Europie wydaje się być dość kuszący do naśladowania. Takie próby, wręcz naśladowanie tego modelu, w Polsce są realizowane. Ja przypomnę tylko, że model aglomeracyjny, czyli model funkcjonowania czy funkcjonalny, wynikający z porozumienia gmin, zwykle wokół wiodącego ośrodka, jest modelem który powstał w latach 2012/13. Był wynikiem stworzenia mechanizmu w postaci ZIT-ów, czyli obszarów funkcjonalnych.

Kuszącym elementem była możliwość pozyskania dodatkowych środków. Nie ma w tym niczego złego. Wydaje się, że to było katalizatorem nawiązania współpracy. W wielu przypadkach to się obroniło.

W naszym przypadku o sukcesie porozumienia aglomeracyjnego świadczy fakt, że z upływem lat liczba gmin, które są w tym porozumieniu wzrosła, a nie zmalała. Uważam, że to jest absolutnie ważny element rozwoju samorządności i funkcjonalności regionów, subregionów. Należy takie porozumienia wspierać. Pojawia się oczywiście pytanie, czy nie jest potrzebna jakaś ewolucja tego instrumentu, jakieś modyfikacje?

Zawsze trzeba próbować, żeby było lepiej niż do tej pory, nie ma rzeczy doskonałych. Dziś jest rok 2024, pozyskaliśmy tyle doświadczeń, tyle kompetencji i umiejętności, że niezależnie od cykli choćby wynikających ze zmian powyborczych na poziomie lokalnym, ponadlokalnym to porozumienie się broni i w wielu miejscach w Polsce powstały podobne porozumienia. Jesteśmy z nimi w bardzo ścisłym kontakcie i mówiąc szczerze, największym zagrożeniem, tak sądzę, jest obecnie pomysł Komisji Europejskiej o przekazaniu większości środków na szczebel centralny. Bronimy się przed tym

jako państwo również. Przekazanie większości środków do centralnych organizacji zarządczych jest zjawiskiem powszechnym w wielu krajach UE. Polska była tutaj niechlubnym wyjątkiem. To jest zasługa Pani Minister Bieńkowskiej, ponieważ środki unijne nie są niezbędne do porozumienia ponadlokalnego, ale na pewno ułatwiają zawiązywanie takich porozumień i ich utrzymanie. Więc moje doświadczenie, czy nasze doświadczenia, potwierdzone akcesem kolejnych gmin do tego porozumienia, jest pozytywne i jestem absolutnie zwolennikiem takich porozumień.

Na marginesie, odnosząc się do wypowiedzi Pana Prezydenta Lubina, chcę powiedzieć, że ciężar opieki zdrowotnej na Dolnym Śląsku nie jest ponoszony przez szpitale powiatowe tylko szpitale wojewódzkie. Wynika to z wszystkich wyliczeń, wskaźników i te szpitale wojewódzkie, czyli w byłych miastach wojewódzkich, ale również wojewódzkie we Wrocławiu ponoszą ciężar opieki zdrowotnej. Rzeczywiście Wrocław jest w jakimś sensie specyficzny, jeśli chodzi o prowadzenie szpitali na poziomie, powiedziałbym, wojewódzkim, ale pamiętajmy, że to nie chodzi o to, by miasto finansowało szpital, bo szpital jest w Polsce w ok. 99 procentach finansowany z NFZ, czyli ze środków publicznych, czyli nas wszystkich. Więc to jest wtórne. Oczywiście są miasta, gdzie szpitale miejskie są i raz działają lepiej raz gorzej.

To nie jest jakaś bardzo szczególna sytuacja. Dziękuję.

Do debaty dołączył Pan Prezydent Legnicy Maciej Kupaj.

Bartłomiej Matura (prowadzący): Dziękuję Panie Prezydencie, witamy Pana Prezydenta Legnicy Macieja Kupaję i od razu pytanie na rozgrzewkę, podobne jak do Panów Prezydentów, o doświadczenia związane ze współpracą ponadlokalną, jak wygląda ta perspektywa z punktu widzenia Legnicy, współpraca ponadlokalna, tutaj w środowisku dawnego województwa legnickiego?

Maciej Kupaj (Prezydent Legnicy): Muszę powiedzieć, że my nie mamy niestety tych doświadczeń z poprzedniej perspektywy, jeśli chodzi o ZIT. Pamiętam, pracowałem



jeszcze wtedy w samorządzie, zabiegałem o utworzenie tego ZiT-u, bo to były potężne pieniądze w poprzedniej perspektywie.

My niestety jako miasto, jako subregion, przegapiliśmy okazję. To muszę z przykrością powiedzieć, to były setki milionów euro, które przeszły obok. Zostały rozdysponowane na pozostałe części województwa.

W nowej perspektywie udało się ten ZIT stworzyć. To faktycznie jest jeden z największych ZIT-ów dolnośląskich, to jest trzydzieści pięć samorządów i te doświadczenia są całkowicie nowe.

My się uczymy od kolegów samorządowców, między innymi byliśmy ostatnio w Jeleniej Górze, pytaliśmy jak u nich wyglądało to wdrożenie. My tego doświadczenia niestety nie mamy. To są takie bieżące spotkania samorządowców. Natomiast one nie polegają na współpracy. Można powiedzieć, że ta współpraca – między np. Legnicą a Lubinem – jej w ogóle nie ma. Ja nie ukrywam, po raz pierwszy widzę Pana Prezydenta Raczyńskiego, mimo że jestem Prezydentem od 7 miesięcy, my się nie spotkaliśmy, nie poznaliśmy nawet osobiście.

To mogę powiedzieć, jeśli chodzi o ZIT, że my – jako samorządowcy – się spotykamy, oczywiście rozmawiamy. Nawet ta współpraca w ramach miasta na prawach powiatu, bo Legnica jest miastem na prawach powiatu i otaczający powiat, nie wygląda najlepiej. To wynika z bardzo prostej rzeczy, że za współpracą powinny stać jakieś pieniądze dodatkowe. Ta współpraca dziś między nami czy byłymi miastami wojewódzkimi a miastami czy gminami, które nas otaczają polega właściwie tak naprawdę, na tym że mamy taki obowiązek. Choć z prawnego punktu widzenia nie. Ale my zapewniamy tym wszystkim gminom dostęp do szkół średnich, dostęp do zdrowia. Legnica jest takim interesującym przykładem, bo w Legnicy żyje około 120-140 tysięcy mieszkańców, natomiast podatki płaci około 90 tysięcy. Czyli około 50 tysięcy mieszkańców z terenu powiatu korzysta z naszych szkół średnich, bo przecież powiat, ten ziemski z boku ma jedną szkołę, w której uczy się 300 uczniów na 50 tysięcy mieszkańców. Koszty utrzymania wszystkich szkół średnich są ciężarem dla miasta Legnicy. Jednocześnie mieszkańcy Legnicy wyprowadzają się właśnie do tych ościennych miejscowości, spełniając swoje marzenia o małym domku na wsi.

Konsekwencją tego są później oczekiwania w stosunku do miasta – np. co do komunikacji publicznej. Ja mam wielokrotnie tego typu emaila i prośby ze strony mieszkańców gmin sąsiednich, że bardzo proszą o organizację transportu publicznego dla naszych dzieci, dla nas, żeby po prostu mogły one dojeżdżać do szkół w mieście. To jest taka sytuacja, że miejskie przedsiębiorstwo komunikacji nie działa jako przedsiębiorstwo o charakterze aglomeracyjnym, czyli my nie dostajemy jak Warszawa, czy tereny wiejskie dopłat w wysokości 3 zł za dowoz-kilometr. Tych pieniędzy nie otrzymujemy. Nie mamy z tego tytułu ani złotówki. Mogę powiedzieć, że ostatnio liczyliśmy, ile musimy dopłacić do tej komunikacji publicznej gmin, bo niby gminy nam płacą w ramach porozumienia, natomiast nie płacą nam za zakup autobusów. Te środki, które dostajemy na pokrycie amortyzacji przeliczyliśmy na zakup 5 autobusów elektrycznych, które musimy kupić do roku 2029.

To my musimy zbierać chyba ze 150 czy 200 lat, żeby te 5 autobusów kupić z tych środków, które nam przekazują. Mogę powiedzieć, że identycznie wygląda sytuacja w ramach np. gospodarki odpadami. Mamy podpisane porozumienia, natomiast porozumienia zobowiązują nas do tego, że mamy tylko i wyłącznie pokryte koszty. Mamy problem naprawdę, potężny problem związany z rozwojem, z inwestycją.

Ta współpraca nie została wymuszona przez żadne ustawy. Zostaliśmy zaproszeni do tej współpracy w ramach ZIT-u, to jest bardzo dobry krok. Natomiast przyznam szczerze, że po tej reformie administracyjnej, w kontekście obecnego funkcjonowania powiatów ziemskich przy byłych miastach wojewódzkich, to mam sporo wątpliwości. Czy w ogóle jest jakaś płaszczyzna współpracy ponad to, co my możemy dostać dodatkowo? Mogę powiedzieć, że jest ona bardzo trudna, bo ta współpraca po prostu nas kosztuje, kosztuje tylko i wyłącznie jednego partnera. Też nie jesteśmy specjalnie skorzy do partycypowania. Mogę powiedzieć, że robimy wręcz odwrotnie – robimy wszystko, żeby teraz ograniczyć tą współpracę. Stąd pomysł karty miejskiej – taką kartę mamy. No i te dzieci, których rodzice płacą podatki w Legnicy będą miały komunikację za darmo. Natomiast, niestety wszyscy mieszkańcy obszarów dookoła będą musieli po prostu za nie dopłacić. Ja bym dał wszystkim wszystko za darmo, tylko jest zawsze jeden problem. Nas na to nie stać i mogę powiedzieć, że ten problem się niestety pogłębia.

Mamy wysoką inflację, jak Państwo wiecie, bardzo niepopularne jest podnoszenie jakichkolwiek podatków, podatek od nieruchomości, który stanowi jakiś promil kosztów od funkcjonowania przedsiębiorców. No to teraz musimy go podnieść, bo nam się ta oświata nie bilansuje. Brakuje nam 52 milionów i słyszę, że jestem najgorszym



Prezydentem, bo obiecałem, że nie będę podnosił. Możliwe, że go nie podniesiemy, tylko będziemy musieli część tych podatkowych rzeczy pozamykać. To nie jest tak, że my te pieniądze weźmiemy skądś. Niestety, wydatki bieżące to są wydatki bieżące.

Na inwestycje możemy zaciągać kredyty, natomiast byłby to bardzo kiepski pomysł, gdyby na funkcjonowanie oświaty, kultury czy sportu zaczęlibyśmy zaciągać kredyty. Tak nie może funkcjonować Samorząd!

Bartłomiej Matura (prowadzący): Dziękuję Panie Prezydencie na zwrócenie uwagi na kilka dziedzin. Rzeczywiście ta współpraca, albo brak współpracy, istnieje. I kolejne pytanie do Pana Marka Obrembalskiego związane z tym, w jakich właśnie dziedzinach ta współpraca powinna przebiegać. Czy to właśnie tylko transport, czy tylko gospodarka, energetyka, czy gospodarka odpadami? W których dziedzinach ta współpraca ponadlokalna, aglomeracyjna powinna się rozwijać w Pana perspektywie?

Marek Obrębalski (były Prezydent Jeleniej Góry): Szanowni Państwo, tak, może jeszcze zanim odpowiem bezpośrednio na pytanie, nawiążę do początków Województwa Dolnośląskiego. Myślę, że współpraca i integracja Dolnego Śląska lub jej brak ma właśnie tam swoje korzenie. Przypomnijmy sobie, że w latach 1975 do końca 1998, obszar Dolnego Śląska administracyjnie podzielony był na 4 województwa. W tym czasie, prawie 25-lecia, powstały więzi o różnych charakterach, pojawiły się różne formy współpracy i to zostało, dość brutalnie przerwane. Każde z tych województw czy jeleniogórskie, czy legnickie, wałbrzyskie, a także i ówczesne wrocławskie, miało swoje pomysły, strategie rozwoju na przyszłość. Swoje także sposoby rozwiązywania problemów, a także dość zaawansowane formy współpracy terytorialnej.

Dlatego też tworzone od 1 stycznia 1999 roku Województwo Dolnośląskie stanowiło przez pierwszy okres, w moim odczuciu, zlepek, a ówczesne miasta, te wcześniejsze miasta wojewódzkie, zaczęły tracić na znaczeniu. Trzeba powiedzieć, że funkcje zarządcze, administracyjne są swego rodzaju magnesem. Magnesem przyciągającym, integrującym, a te miasta zostały tego pozbawione. Został ich pozbawiony i Wałbrzych i Legnica i Jelenia Góra. Znaleźliśmy się w zupełnie innej rzeczywistości, tak zwanej Polsce powiatowej, czy też Dolnym Śląsku powiatowym i teraz ta współpraca zaczęła przybierać zupełnie inny zasięg przestrzenny i inne formy.

No i teraz, odpowiadając na Pana pytania, rzeczywiście te zakresy współpracy wynikają przede wszystkim z zadań, które realizują poszczególne poziomy samorządu terytorialnego. Jeżeli mówimy o samorządzie powiatowym, to zawsze uważałem i nadal będę uważał go za najsłabsze ogniwo samorządu terytorialnego. Ze względów zadaniowych, kompetencyjnych ale także i finansowych.

Warto byłoby nawet zastanowić się i często pojawiają się takie dyskusje. Jaka będzie przyszłość powiatu? Czy powiaty w obecnej formule mają w ogóle większy sens?

Tutaj mogą być różne odpowiedzi, nie chciałbym tutaj sugerować jakichkolwiek możliwości odpowiedzi na tak postawione pytanie. W moim odczuciu powiaty powinny być zdecydowanie większe, być może nawet takie, jakimi były ówczesne do 1999

roku województwa. Byłaby w tym pewna siła, sens, możliwości zdecydowanie o większej współpracy w takich obszarach jak: gospodarka odpadami czy funkcje łącznikowe, transport drogowy, transport kolejowy, szpitalnictwo, szeroko rozumiana ochrona zdrowia, szkolnictwo ponadpodstawowe. To są te dziedziny, w których uwalniają się dzisiaj pewne formy mniej lub bardziej efektywnej współpracy. Wracając np. na poziom powiatowy, warto zauważyć, że gdyby przeanalizować zakres zadań i kompetencji samorządu powiatowego to okaże się, że są tam zadania, które mogą być z powodzeniem realizowane przez poszczególne gminy, a jeżeli nie to w porozumieniu, w formułach porozumienia komunalnego.

Swego czasu na Uniwersytecie Ekonomicznym wykładałem administrację samorządową i właśnie tam wdawałem się ze studentami w takie dyskusje: „Niech Pan powie, co w tych powiatach takiego jest, że starosta uważa się za osobę zdecydowanie ważniejszą od np. wójta i mówi: „oto są moi wójtowie”. Nie jest tak, gdyż samorządy są autonomiczne. Patrząc na układ kompetencyjny, to wójt postrzegany niekiedy w mniejszym formacie, ma zdecydowanie więcej kompetencji niż każdy starosta i to mówię z całkowitą odpowiedzialnością. A zatem, jaka może być przyszłość tej współpracy, tejże integracji. Trzeba powiedzieć, że ta współpraca toczy się wokół pewnego ośrodka, przyjmijmy, że nazwiemy go takim miastem rdzeniem. Takim miastem rdzeniem jest i Legnica i Wałbrzych i Jelenia Góra, no i ogromnym rdzeniem, wręcz wymyającym regionalną przestrzeń jest Wrocław. To, że Wrocław zaczął wymywać Dolny Śląsk, szeroko drenując jego zasoby, te najbardziej znaczące, ma swoje korzenie w tym, od czego dzisiaj zacząłem, w powstaniu Województwa Dolnośląskiego.

Bartłomiej Matura (prowadzący): Dziękuję Panie Prezydencie i pytanie do Pana Dyrektora DRA UMWD. Jak z perspektywy regionalnej powinna wyglądać aglomeracja, czym się powinna zajmować? Czy powinna być takim tworem zinstytucjonalizowanym czy wolnym stowarzyszeniem gmin i miast? Jak to z Pana perspektywy powinno wyglądać?

Grzegorz Roman (Dyrektor Departamentu Rozwoju Aglomeracji UMWD): Proszę Państwa, jak słusznie zauważył Pan Prezydent Szelemej, nie jesteśmy w stanie dzisiaj inaczej tworzyć tego typu bytów, jak tylko poprzez dobrowolną współpracę. Inaczej mówiąc, jeżeli nie będzie woli, to żadne prawo nie pomoże. Wiemy dobrze, że samorządy już okrzepły, gminy znają swoją wartość i już nie będą chciały współpracować. W ten sposób niczego nie osiągniemy. Natomiast współpraca jest niezbędna, można by próbować uzasadniać brak tej współpracy sytuacją Wrocławia, w którym przez wiele lat toczyła się dyskusja. Byłem w tym obozie, który był zwolennikiem tworzenia aglomeracji wrocławskiej. Ostatecznie, w trzeciej kadencji Prezydenta Dutkiewicza, wygrała teza, że Wrocław jest tak wielkim miastem, że dla nich odpowiednim partnerem jest Londyn, Paryż ale Wałbrzych i Legnica to może już nie. Mówię, że można tutaj rozważać taką sytuację, bo Wrocław mimo wszystko odniósł ogromny sukces i ten sukces jest wymierny. Z 630 tysięcy mieszkańców dzisiaj doszedł do 820 tysięcy, może więcej, ale należy sobie zadać pytanie, czy to jest sukces trwały i na ile on jest trwały?

Wrocław wykorzystał pewne zasoby i możliwości, których większość dużych miast była pozbawionych. Miał ogromne dochody własne – ze sprzedaży majątku. Dzisiaj te dochody się kurczą, bo ten majątek najlepszy został sprzedany. Wrocław miał mnóstwo instytucji, także ponadregionalnych. Nie od dzisiaj wiemy, że część tych instytucji albo znika, albo migruje. Przyszłość tej polityki miejskiej Wrocławia nie jest jasna, aczkolwiek wydaje się, że ona jeszcze przez jakiś czas będzie wiodąca, a przecież Wrocław był pionierem. Powstała spółka rozwojowa, inwestycyjna. Powstały pewne instytucje, które miały siedzibę we Wrocławiu, niestety to zanikło. Doświadczenie Wałbrzycha pokazuje, że to jest jednak droga, która jest co najmniej alternatywna, jeśli nie bardziej perspektywiczna. Mamy lokalne kłopoty i mamy lokalne trudności i to świetnie zauważył Pan Prezydent Kupaj. Jest jeszcze wiele miejscowości, które ciągle myślą, że najważniejszym tematem jest nadrobienie zaległości cywilizacyjnych, czyli dociągnięcie wody, kanalizacji, dróg itd. Ok, zgadzamy się z tym. Ale tak naprawdę perspektywa jest w tym, co jest przyszłościowe, co będziemy tworzyć: silne ośrodki, skomunikowane, z dobrą jakością usług. Bo ośrodki subregionalne, które nie będą oferować wysokiej jakości usług, nie będą oferować wysokiej jakości miejsc pracy, siłą rzeczy – pod presją zmian demograficznych – będą się cofać. Nie ulega wątpliwości, że wyzwania, które stoją przed nami w tych dziedzinach są ogromne. Oświata dolnośląska nie jest wiodącą w Polsce, delikatnie mówiąc. Średnia egzaminów prosi Państwa, zdawalność, nasze licea, poza Wrocławiem, Wałbrzychem chyba w Legnicy, też nie zaliczają się do czołowych – czyli w pierwszej dwusetce nie występujemy. Chodzi o to, że my musimy zdecydowanie postawić na jakość, a jakość buduje się w oparciu o zasoby.

Te zasoby samych miast są dzisiaj za słabe, do tego jeszcze drenowane przez teren, który je otacza. Trzeba zacząć się porozumiewać. Doskonałym przykładem naszych zdolności porozumiewania i budowania razem będzie Kotlina Kłodzka. Ona znalazła się teraz w krytycznej sytuacji i jeżeli nie zaczniemy porozumiewać się między sobą – oczywiście zostanie w pewnym sensie odbudowana, tak, ale tylko odbudowana – natomiast nie będzie tworzyć wartości do przodu, tam bez porozumienia, bez wytęczenia nowej jakości np. zarządzania turystyką, bez uznania pewnych praw, które mówią o tym, że z jednego łóżka na mieszkańca się nie da wyżyć, po prostu. Jeżeli nie stworzy się pewnej jakości usług w Kłodzku, czego się nie da zrobić w poszczególnych miastach, okaże się, że to jest za słabe, mimo wysiłku, jaki poniesie kraj na odbudowę tych miejscowości. Chcemy sieciowania regionu, także z tego powodu, że obawiamy się tych zmian, o których mówił prezydent Szelemej. Obawiamy się, że scentralizowanie funduszy pomocowych w rękach rządu wytworzy głęboką przepaść między małą, średnią gminą a rządem, że trzeba będzie występować wspólnie, że będzie trzeba mieć duże projekty.

Trudno będzie się przebić z potrzebą budowy czy remontu kapitalnego obiektu oświatowego, jednego w małej gminie. Łatwiej będzie się przebić z programem modernizacji układu edukacyjnego dla subregionu. To jest po prostu naturalne. Duże organizmy rzadko kiedy chcą prowadzić małe projekty. Poza tym zasoby kadry, ludzi, których możemy zatrudnić w gminach, z których możemy skorzystać, z instytucji, które

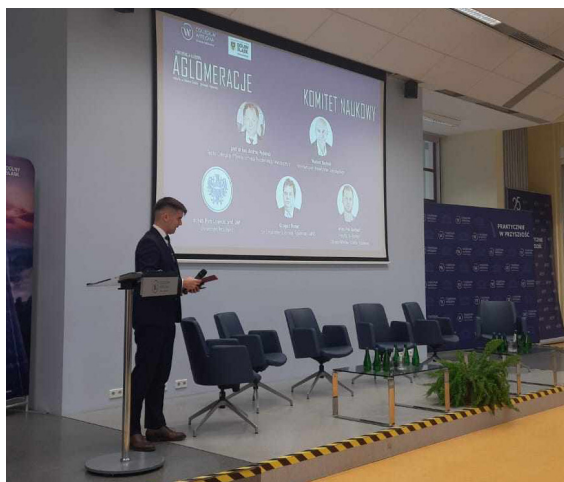
są przede wszystkim w miastach subregionalnych. Ponieważ widać wyraźnie, że Wrocław nie ma ochoty, ani potrzeby wzmacniania pewnych koncentracji. Rozwój miast subregionalnych jest niezbędny. Oczywiście nie ich samych, one w terenie, w subregionach muszą być wsparte miastami mniejszymi. One nie mogą też wszystkiego uzurpować sobie. Szkoda, że po 1990 roku nie zauważyliśmy, że mamy tak naprawdę dwa układy, a po 1998 roku to już w pełni było widoczne, dwa układy, które nie pozwalają we właściwy sposób rozwinąć się obszarom subregionalnym. Wszyscy wiemy, że był to samorząd województwa, który zgromadził pewne kompetencje. Sam byłem dwukrotnie w Zarządzie ale też jest Urząd Wojewódzki, który bardzo trudno dojrzewa do pewnych decyzji. Przecież nie było żadnego powodu, żeby wcześniej nie dystrybuować możliwości wydawania paszportów do miast subregionalnych, żeby mieszkańcy całego regionu stali całą noc w kolejce, żeby dostać się do urzędu w celu złożenia dokumentów. Przecież takich zdarzeń, takich kompetencji możemy znaleźć więcej, ich centralizacja w dobie elektroniki jest absurdem. Ta centralizacja wmawiająca nam, że trzeba osobiście się dostać, trzeba osobiście stawiać się przed oblicze urzędnika.

Widzimy w subregionalizacji, widzimy we wzmocnieniu pozycji miast subregionalnych szansę na to, żebyśmy utrzymali, a nawet zmniejszyli dystans do tych, którzy nas zaczynają wyprzedzać. My ciągle żyjemy we Wrocławiu mitem, że jesteśmy najlepsi w kraju. Jesteśmy bardzo dobrzy ale w wielu dziedzinach już nie najlepsi, bo inni też nie stoją w miejscu. Żeby znowu być najlepszym, trzeba wykorzystać zasoby Dolnego Śląska i trzeba się wzmocnić o silne układy subregionalne, czego dobry przykład mamy, w przypadku Wałbrzycha. To wypaliło tam. Dziękuję.

Bartłomiej Matura (Prowadzący): Dziękuję Panie Dyrektorze za przedstawienie tej wizji, jak powinna wyglądać, jak może wyglądać ta współpraca aglomeracyjna ponadlokalna. Przechodząc do kolejnej tury pytań, widziałem Pan Prezydent Lubina się zgłaszał, może tutaj odnieść się do wcześniejszych wypowiedzi.

Robert Raczyński (Prezydent Lubina): Ja chciałbym tylko dopowiedzieć, bo Prezydent Szelemej wspominał o szpitalach itd. z pewną beztróską. Natomiast trzeba sobie tutaj uświadomić, że pierwszy okres transformacji zdrowotnej był ciężarem dla powiatów. Powiaty wydały w ciągu tych 15 lat pierwszego okresu prawie 2 miliardy złotych na to, żeby tę służbę zdrowia utrzymać. Dlatego mój zarzut jest taki, że Wrocław nie wydał tych 2 miliardów po to, żeby przetrwać. To tak ad vocem wypowiedzi Prezydenta Szelemeja.

Oczywiście trzeba powiedzieć, że aglomeracja wałbrzyska uzyskała pewną przewagę i gwałtowne przyspieszenie organizacyjne, bo otrzymała kilkaset milionów euro, wyłącznie dla siebie. To jest ten fundusz transformacji, który ma być finansowany w tamtym regionie, żeby być uczciwym, trzeba wszystko do końca wypowiedzieć i słusznie, jeśli okazałoby się, że są pewne fundusze, które mogą przyspieszyć integrację i współpracę, należy to wykorzystać w pełnym tego słowa znaczeniu. Tu Pan Prezydent Kupaj wspominał o tym, że nie ma współpracy Lubina i Legnicy i to jest prawda,



nie ma co ukrywać. Trudno mi tu dyskutować, oczywiście ja współpracowałem z Prezydentem Krzakowskim przez prawie 20 lat. Jego tutaj nie ma na sali, w związku z czym nie ma możliwości wypowiedzenia się, dlaczego tej współpracy nie było. Choć ja takie projekty składałem. Podam Państwu przykład: u nas udało się zbudować udaną współpracę około 300 gmin w Polsce w sprawie wspólnych zakupów energii tzn., że kupujemy

razem energię, a Legnica nigdy nie chciała się do tego projektu przyłączyć. Może to też wynika z pewnej historyczności, pewnych podziałów, które trudne są do zwalczania. Z różnorodności rozwoju, szczególnego rozwoju zagłębia miedziowego, bo tutaj mamy mniej więcej równorzędne ośrodki.

Lubin, Legnica, Głogów, a jeszcze dorzucimy do tego Polkowice – jak podzielimy na pół między Głogowem a Lubinem, bo my pełniemy rolę służebną w stosunku do powiatu polkowickiego w wielu funkcjach, to zobaczymy, że to nie jest takie łatwe, żeby tą aglomerację wygenerować.

Ja mam nadzieję, że nam się uda rzeczywiście zbudować szereg porozumień, które spowodują przyspieszenie. Mam ciągle w głowie dwumasto, to znaczy Lubin-Legnica powinny się do siebie zbliżać. Nie powinny się od siebie oddalać, bo pewne funkcje, możemy się podzielić pewnymi funkcjami i zadaniami, a to jest naprawdę szalenie trudne. Musicie Państwo mieć tę świadomość, że ten egoizm lokalny jest czymś zupełnie naturalnym, trudnym do zwalczenia u władzy. W związku z czym ona nie chce, trochę bym powiedział, nie potrafi wyjść poza pewne ramy, w których dotychczas funkcjonowała. Mam nadzieję, że ta współpraca będzie i ta aglomeracja miedziowa, która jest nazywana Zagłębiem Miedziowym nie przypadkiem rzeczywiście doprowadzi do takiej sytuacji głębszej integracji. Ta rywalizacja dalej oczywiście będzie, bo to jest naturalne, ona musi następować, bo przecież walczyliśmy tak naprawdę o to dzisiaj, kto komu ukradnie mieszkańców. Powiedzmy sobie szczerze, tutaj nie padło ani razu takie sformułowanie, ale przecież trzeba sobie powiedzieć wyraźnie, że te kadencje, ta i przyszła, to jest bitwa o przetrwanie miast, która opiera się na zasadzie tak naprawdę – kto komu ukradnie mieszkańców. Ten przetrwa. Dlaczego ukradnie? No, z prostej przyczyny Proszę Państwa, nie będzie tej demografii, żeby nie wiem co się działo. W związku z czym, raczej trzeba się przygotować do procesu zanikowego ale nie dramatyzowania.

Uważam, że w Polsce, źle się podchodzi do tematu demograficznego, bo nie chce się po prostu uznać, że kobiety nie będą rodzić, moja babka jedna urodziła ósemkę, a druga piątkę dzieci, czyli łącznie urodziły trzynastoro dzieci, trzynastoro Polaków. Pytanie: no która z Pań tu obecnych na sali urodzi ośmioro dzieci? Powiedzmy sobie szczerze – żadna. W związku z tym nawet nikt Was nie zachęca, żeby tak było, po prostu musimy uznać zmiany cywilizacyjne i przestać się wygłupiać, że jesteśmy w stanie odbudować demografię. No nie jesteśmy, w oparciu o nasz potencjał, tego zrobić. W związku z tym musimy po prostu uznać, że ten okres najbliższych 15 lat musimy przejść, wiedząc o tym, że przez te 15 lat będzie nadwyżka ludzi starszych w stosunku do młodych i na tym powinniśmy się skoncentrować tak naprawdę, jak przejść ten okres, bo wiadomo, nasze roczniki zaczną wymierać, w związku z czym, to my jesteśmy, tutaj siedzący poza Prezydentem Kupajem rocznikami wyżu demograficznego. Wszyscy prawie jesteśmy z tego samego rocznika. Zadajmy sobie pytanie: co mamy zrobić, zanim my umrzemy tak naprawdę, żeby ten kraj nie umarł? Dziękuję.

Bartłomiej Matura (Prowadzący): Dziękuję Panie Prezydencie, może pytnie do Pana Prezydenta Wałbrzycha. W związku z tymi doświadczeniami, w sumie taką mocną współpracą w subregionie wałbrzyskim i ZIT i bardzo silna organizacja, jak uważa Pan, jak ta współpraca dalej powinna wyglądać? Czy to powinna być ustawa aglomeracyjna regulująca takie stowarzyszenie, czy w ramach aktualnej współpracy jednostek terytorialnych, czy może jakieś inne rozwiązanie, które Pan Prezydent widzi?

Roman Szelemej (Prezydent Wałbrzycha): Drodzy Państwo, chciałbym kontynuować to, co Pan Marszałek, Grzegorz Roman wspomniał, bo jest w tym jakaś wewnętrzna logika. W kontekście Dolnego Śląska ja jestem raczej optymistą. Dolny Śląsk jest w tej chwili, jeśli nie najbardziej dynamicznym, to jednym z dwóch, trzech, naprawdę najszybciej rozwijających się regionów w Polsce. Zaryzykowałem kilka tygodni temu, na spotkaniu chyba na Kongresie Kultury, takie trochę prowokacyjne stwierdzenie, że Wrocław jest drugą stolicą Polski. Muszę powiedzieć, że gotowy jestem bronić tezy, że dzisiaj Polska rozwija się, w takim wektorze Warszawa – Wrocław. To wynika z wielu różnych powodów i ma charakter wielowątkowy, ale uważam, że Dolny Śląsk jest w tej chwili centrum bardzo wielu ciekawych i rozwojowych pomysłów. Trochę jesteśmy skazani na tą rolę ze względu na położenie geopolityczne.

Zbadano dlaczego poziom edukacji na Dolnym Śląsku jest relatywnie niższy. Jedną z odpowiedzi była tak, że tutaj jest tak łatwo dobrze żyć bez wykształcenia, że bardzo wiele osób uważa, że nie trzeba „gryźć trawy”, tak jak na ścianie wschodniej. Nie wiem, czy wszyscy wiedzą, że Lubelszczyzna przoduje w bardzo wielu dziedzinach, jeśli chodzi o edukację. Jest to wyraz osobistych aspiracji, determinacji. Na Dolnym Śląsku jest to niepotrzebne, to jest swego rodzaju paradoks, ale tak jest rzeczywiście. Uważam, że my na Dolnym Śląsku mamy w tej chwili taką sytuację. Wrocław jest niebywałym sukcesem w kategoriach miasta, subregionu wrocławskiego pod każdym względem, to już jest ponad milion mieszkańców z przynależnościami. To jest potencjał, który w jakimś sensie wysysa, nawet sporo wysysa, z terenu.

My w subregionach powinniśmy zrobić wszystko, aby tej wartości intelektualnej, populacyjnej, gospodarczej, społecznej nam nie ubywało. To nie jest łatwy proces, dlatego uważam i inicjując z Samorządowcami kilkanaście lat temu zupełnie niesformalizowanym w rozumieniu ustawowym porozumienie, chciałem żebyśmy trochę zawalczyli o własne miejsce. Jeśli wiele głosów potwierdza, że to się przynajmniej u nas udało to potwierdza tylko to, że było warto. Co dalej? Uważam, że jest kilka takich elementów, które powinny temu sprzyjać. Czy prawodawstwo, czyli ustawowa inicjatywa ku temu służy? Uważam, że to jest raczej wtórne, jeśli nie ma woli, jeśli nie ma poziomu świadomości, a wydaje się, że u nas w aglomeracji wałbrzyskiej ten poziom świadomości samorządowców jest osiągnięty. Nie przyszło to przecież łatwo.

To porozumienie w rozumieniu ustawowym jest raczej wtórne i nie zastąpi świadomości, że trzeba współpracować, żeby rozwiązywać problemy i jakby dać, powiedziałbym szansę, by Dolny Śląsk nie był zdominowany przez niebywały sukces Wrocławia. Są oczywiście takie metody jak np. ta, że otrzymaliśmy środki dodatkowe z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, ale ja prostując wypowiedź wcześniejszą powiem, że ten fundusz powstał dwa lata temu, a my mamy aglomerację wałbrzyską od 2012 rok, wtedy była to część środków, taka sama jak w innych regionach tylko tam się nie integrowano. Z jakichś powodów nie tak bardzo intensywnie. U nas to się udało. Dzisiaj Fundusz Sprawiedliwej Transformacji przypomina jest funduszem na cały subregion wałbrzyski, czyli byłoby województwo wałbrzyskie. Nie tylko na ten region wokół Wałbrzycha czyli na aglomerację wałbrzyską.

Stawiam tezę, że dzisiaj problemem jest południe Dolnego Śląska. Przypominam tę inicjatywę, ukuło się powoli, zaczyna do świadomości przebijać się określenie, zapożyczone z realiów amerykańskich, że jest to pas rdzy, bo rzeczywiście tak jest, we wszystkich wskaźnikach to jest widoczne. To jest aglomeracja wałbrzyska, aglomeracja jeleniogórska, Kotlina Kłodzka czy Ziemia Kłodzka. Trzeba tym obszarom w taki, czy inny sposób pomóc. Małym narzędziem jest taki pomysł deaglomeracyjny, może część wydziałów Urzędu Marszałkowskiego czy też Wojewódzkiego skoro już równolegle są, delegować do byłych miast wojewódzkich. Nie wiem, Legnica może stać się miejscem, gdzie będą takie departamenty, Wałbrzych takie, Jelenia Góra inne. To oczywiście nie rozwiąże problemów, ale w jakimś sensie daje impuls do rozwoju kompetencji lokalnych kadr.

Nie uważam, bo takie było pytanie przez Pana postawione, zadawane również często na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, że ustawa rozwiąże problemy. To jest raczej moim zdaniem pretekst do tego, żeby odhaczyć jako załatwione, nic to w rzeczywistości nie rozwiąże. Uważam, że dziś trzeba mówić otwarcie, publicznie, również na takim forum jak dzisiaj, że ośrodki subregionalne, nie tylko na Dolnym Śląsku, powinny stać się miejscem lokalnego ponownego wzrostu, bo w przeciwnym wypadku, depopulacja, koncentracja zasobów będzie tak duża, że państwo polskie sobie nie poradzi. Już teraz sobie nie radzi w wielu miejscach.

Wszystkie przykłady Europy pokazują na rozwój tzw. dyfuzyjny, czyli wśród dużych ośrodków są kraje w których wszystko jest zgromadzone w stolicy, np. tak jest na Węgrzech. Nie prowadzi to do równomiernego rozwoju, wewnątrz krajowe różnice stają się większe, regionalne różnice stają się bardziej wyraziste, więc rozwój ośrodków subregionalnych jest nakazem chwili, nie ustawowym. Chodzi o stworzenie mechanizmów wspierania inwestycji, pewnych preferencji przy programach unijnych, również banalnych rzeczach takich jak to, że instytucje państwowe ogłaszają konkursy, w których regulamin właściwie uniemożliwia startowanie miastom, które nieco są poniżej 100 tys., a jeszcze chwilę temu miały 100 tys. mieszkańców. I z jakichś powodów stwierdzamy, że akurat miasto, które ma 90 czy 80 tys. nie może startować, żeby rozwiązać problemy społeczne, związane z np. depopulacją czy też zmianami demograficznymi. Więc adresatem tego powinno być Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Nie sądzę, żebyśmy skupiali uwagę, energię, trwonili czas na tworzenie nowego prawa – ono nic samo w sobie nie rozwiąże. Ja uważam, że Dolny Śląsk jest raczej pozytywnym laboratorium, wykorzystajmy przykład ocenianego tutaj Wałbrzycha. Jelenia Góra też zupełnie nieźle sobie radzi, więc jeśli jest możliwe zrobienie tego w tak trudnych warunkach jak obszar pokopalniany, po przejściach lat 90., właściwie bezprecedensowych, to znaczy, że można. Wspierajmy takie inicjatywy. Niech Dolny Śląsk będzie przykładem równomiernego, mądrego rozwoju, tym bardziej że obecnie Wrocław, jak tu powiedział słusznie Grzegorz Roman, ma świadomość, że osiągnął pewien etap maksymalny, jeśli chodzi o rozwój zasobów, które ma. To już widać od pewnego czasu, informacje są takie, że próbujemy, że Dolny Śląsk jest Wrocławowi potrzebny. Prezydent Dutkiewicz uważał, że jest potrzebny raczej Londyn i Paryż. Obecny prezydent i władze Wrocławia od kilku lat słusznie twierdzą, że Wrocławowi jest potrzebny Dolny Śląsk, podobnie jak Dolny Śląsk potrzebuje Wrocławia. Dziękuję bardzo.

Bartłomiej Matura (Prowadzący): Dziękuję Panie Prezydencie za tą perspektywę. Pytanie do Pana Marka Obrębalskiego o ten pas rdzy i doświadczenie sudeckie, podsudeckie. Jak wygląda w tej perspektywie wizja wyjścia do przodu w perspektywie rozwoju regionalnego?

Marek Obrębalski (były Prezydent Jeleniej Góry): Mój przedmówca Roman Szelemej, nazwał część południową Województwa Dolnośląskiego pasem rdzy, ale pamiętajcie Drodzy Państwo, współczesne technologie potrafią każdą rdzę unicestwić, może nawet na bazie tego, zajętego, nawet wielkimi pokładami w kolorze rdzy, może powstać coś atrakcyjnego, nowego i konkurencyjnego. Wpiszę się jeszcze w uwagi kolegi, że żadna ustawa, żadna strategia żaden program niczego nie rozwiąże. Dopiero wyposażenie odpowiednich decydentów w odpowiednie instrumenty, w tym nade wszystko instrumenty finansowe, może coś sprawić.

Pracowałem nad niejedną strategią, w sumie byłem autorem kilkudziesięciu strategii, razem tutaj z kolegą Grzegorzem Romanem pracowaliśmy nad obecnie obowiązującą,

jeszcze Strategią Województwa Dolnośląskiego i muszę powiedzieć, te pomysły które się tutaj pojawiły w tej strategii się znajdują. Bo tam też jest mowa o aglomeracji, o przenoszeniu pewnych wydziałów, o przenoszeniu pewnych agend czy do Wałbrzycha, czy do Jeleniej Góry, czy do Legnicy. Tam też jak pamiętacie Państwo, pojawiły się scenariusze rozwoju, w tym jeden taki dość groźny, metropolitalna wyspa, sygnalizujący, że utrzymanie tego potencjału Wrocławia, bez zauważania mocy ośrodków subregionalnych jest czymś zupełnie niekorzystnym dla rozwoju regionalnego w wielu aspektach. Dlatego też pojawił się scenariusz dynamicznej równomierności, ale scenariusz ten wymagał też pewnych wdrożeń, wymagał podjęcia pewnych kroków. Ale jak jest, Szanowni Państwo, doskonale wiecie, że organy stanowiące, złożone są z wielu osób o różnym podejściu, o różnych także partykularnych interesach, tak też jest w sejmiku. Ja przez kilkanaście lat byłem radnym sejmiku, w ostatniej kadencji byłem przewodniczącym strategicznej komisji, Komisji Polityki Rozwoju Regionalnego i Gospodarki. Tam i wiele takich kwestii poruszaliśmy, nawet na komisjach czy też na sesjach i zawsze pojawiał się taki partykularny opór, wynikający z myślenia bardziej lokalnego.

Nie, nie można tego tak zrobić, no bo jak można pozwolić, żeby moja gmina czy mój powiat zostały mniej zauważone. Tak było przy terytorializacji regionu i wielu sygnałach, które wysyłałyśmy. Przykładowo by do regionalnych programów operacyjnych wprowadzić przekroje terytorialne, w tym tę „zardzewiałą” południową część, a nie metropolitalny Wrocław. Jest co wspominać. Pracowaliśmy pewien czas nad zmianą podziału statystycznego Dolnego Śląska, co ostatecznie się nie udało. Będzie jeszcze wiele szans, by region dolnośląski efektywnie skierować na ścieżkę dynamicznego i równomiernego rozwoju.

Pan Prezydent Legnicy prosi o zabranie głosu

Maciej Kupaj (Prezydent Legnicy): Ja chciałem zauważyć jedną podstawową rzecz, że cały czas mówimy o Wrocławiu. Wrocław jest stolicą województwa i powinienem się zastanowić, czy my się rozwijamy dzięki Wrocławowi, czy Wrocław dzięki nam? Bo ja mam niestety wrażenie, że większość środków, zaangażowania wszystkich decydentów poszło na rozwój Dolnego Śląska, ale przede wszystkim samego Wrocławia. I dzisiaj Pan Prezydent zauważył, że my konkurujemy między sobą o mieszkańców, Wrocław tego problemu nie ma. Zwróćcie Państwo uwagę, co się dzieje wokół Wrocławia. Wszystkie gminy już nie chcą więcej mieszkańców, są wypełnione maksymalnie, a jednocześnie skądś Ci ludzie wyjeżdżają. Wyjeżdżają z naszych miast, z naszych gmin tzn. że coś poszło nie tak. Czyli te wszystkie strategie, które były opracowywane przez lata, przez samorząd – zawiodły, delikatnie mówiąc, coś jednak nie wyszło.

Ciągłe pakowanie środków w rozwój Wrocławia, jako aglomeracji, cały czas odbywa się niestety naszym kosztem. Cieszenie się, że on konkuruje z dużymi miastami, to jest oczywiście piękne i wspaniałe Ale niestety, wszystkie ośrodki miejskie za Wrocławiem się „zawijają” i to mogę powiedzieć wprost. Dodatkowo mamy do czynienia

z bardzo nierównomiernym podziałem środków, które mamy do dyspozycji, a które mają charakter ograniczony. Jak popatrzymy, ile środków trafiło w ostatnich latach z województwa do Legnicy, jaka część trafiła do Lubina, to okaże się, że my otrzymaliśmy promil tych środków. Przyznam szczerze, jedyne środki jakie trafiły do nas przez ostatnie kilka lat, to jest ten milion, który udało nam się pozyskać na remont hali na ulicy Lotniczej. Jak porównamy to do setek milionów, które udało się Lubinowi pozyskać, no to proszę powiedzieć, w jaki sposób mamy się rozwijać równomiernie. Ktoś z Państwa zwrócił uwagę na partykularne interesy poszczególnych polityków, więc jeżeli my nie wypracujemy jakiegoś narzędzia, które będzie stałe, czy w formie ustawy, to przepraszam bardzo, my się nigdy nie dogadamy. Zawsze będzie tak, że ktoś jest z jednej partii, ktoś jest z drugiej partii. Jeżeli nie będzie narzędzia, które będzie wypracowane na poziomie centralnym, czy wojewódzkim, to nie ma szans żeby region rozwijał się równomiernie, będzie się rozwijał w charakterze punktowym.

Wrocław zawsze będzie punktem dominującym i ci, którzy będą mieli władzę, będą rozwijać się szybciej, bardziej dynamiczniej od całej reszty pozostałych, a pozostali będą po kawałku skubali. Czy współpraca z Lubinem, Polkowicami, Głogowem jest potrzebna? Jasne, że tak. Nie mam co do tego wątpliwości. Czy jest dzisiaj jakaś platforma współpracy? Przyznam szczerze, jestem od 7 miesięcy, Pan Prezydent rządzi Lubinem wiele lat i sam powiedział, że jedyną platformą współpracy była ta zaproponowana Prezydentowi Krzakowskiemu – wspólny zakup prądu. To jest współpraca? Sami sobie Państwo odpowiedzcie, bo wspólne zakupy to nie jest współpraca. Tak, to nie na tym polega współpraca. I dziś Pan Prezydent robi jedne rzeczy, my je kopiujemy, czy my robimy, a Pan Prezydent kopiuje, bo to jest ta wieczna konkurencja mieszkańców. My konkurujemy, ale Wrocław ma więcej pieniędzy i Ci mieszkańcy i tak uciekną, niestety do Wrocławia. Niestety, tak to wygląda. Mogę powiedzieć, współpracy nie było i nie ma od lat. Dowody na to? Możecie Państwo pojechać do Lubina, Głogowa, Polkowic, Legnicy i zobaczyć, jak ta współpraca wygląda rzeczywiście. Mogę powiedzieć, mamy tu piękne logo Województwa Dolnośląskiego, spróbujcie Państwo tego logo poszukać w Lubinie, Polkowicach, Głogowie. Wytnijmy z tego środki europejskie i zobaczymy, ile znajdziecie Państwo inwestycji sfinansowanych przez UMWD w Legnicy przez ostatnie parę lat z tym logiem.

Bartłomiej Matura (Prowadzący): Dziękuję Panie Prezydencie za tą trochę gorzką ale prawdziwą wizję.

Dziękuję panelistom za udział w debacie.

Uwaga: Rozmowa została spisana w oparciu o zapis elektroniczny pochodzący z konferencji naukowej pt. Aglomeracje miejskie Dolnego Śląska, jaka miała miejsce w dniu 19 listopada 2024 r. w Legnicy w siedzibie Państwowej Uczelni Collegium Wittelona.

Materiał nie był autoryzowany przez panelistów.

Autor: Anna Świątek
Wydział Analiz i Rozwoju
Departamentu Rozwoju Aglomeracji UMWD

**Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji
naukowej organizowanej przez Instytut Historyczny
Uniwersytetu Wrocławskiego i Urząd Marszałkowski
Województwa Dolnośląskiego
pt. *Samorząd terytorialny na Dolnym Śląsku. 30 lat doświadczeń*. Wrocław 6 XII 2024 r.**

W dniu 6 grudnia 2024 r. w Instytucie Historycznym Uniwersytetu Wrocławskiego odbyła się konferencja naukowa pt. *Samorząd terytorialny na Dolnym Śląsku. 30 lat doświadczeń*. Wrocławskie wydarzenie naukowe, zorganizowane z końcem roku było działaniem zamierzonym. Stanowiło swoiste preludium do przyszłorocznych obchodów i jubileuszu związanych z szeregiem reform administracyjno-terytorialnych, które miały miejsce w Polsce w latach 90. XX w. W 2025 r. obchodzić w Polsce będziemy 35-lecie reformy gminnej, wprowadzonej ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹. Pierwsze wybory do rad gmin i miast odbyły się już 27 maja 1990 r. w formule w pełni demokratycznej. Wspólnoty samorządowe, tworzone przez mieszkańców, stały się faktem. Na terenie ówczesnego województwa wrocławskiego, jednego z 49 województw, wybory odbyły się do 40 rad gmin. Przyniosły one sukces ruchowi komitetów obywatelskich „Solidarność” kładąc kres scentralizowanej i zmonopolizowanej przez struktury ówczesnej władzy komunistycznej w formie rad narodowych, które istniały od 1950 r.²

1 Tekst pierwotnie ogłoszony: Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

2 Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.



Drugim wydarzeniem godnym przypomnienia była reforma administracyjna z 1998 r., związana z restytucją samorządu powiatowego i nowym podziałem administracyjnym kraju, opartym na 16 dużych województwach. Obie reformy weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., zrywając z dziedzictwem dekady „Gierka”, gdzie w połowie lat 70. XX w. zlikwidowano powiaty, a kraj podzielono na 49 małych województw³. W ramach tej reformy powstało duże województwo dolnośląskie, obejmujące 169 gmin, 26 powiatów ziemskich i 4 miasta na prawach powiatu. Ponad 25 lat temu (1.01.1999) powstał duży region dolnośląski, który scalił cztery ówczesne województwa: jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie i wrocławskie, z Wrocławiem jako stolicą. Dawne stolice trzech pozostałych województw otrzymały status miast na prawach powiatu. Wydarzeniom tym towarzyszyło szereg różnych inicjatyw, jak m.in. utworzenie tzw. Urzędów Rejonowych funkcjonujących w latach 1990-1998, udział Wrocławia w tzw. pilotażu miejskim w drugiej połowie lat 90. XX w.⁴, czy też utworzenie Sejmiku Samorządowego Województwa Wrocławskiego w latach 1990-1998.

³ Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U.1975, nr 16, poz. 91.

⁴ Miejski Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej zainicjowany przez rząd Hanny Suchockiej, skierowany do największych miast w Polsce w ramach przygotowywanej reformy administracyjnej w Polsce. Szerzej zob.: R. Nowakowski, *Od „pilotażu miejskiego” do reformy administracyjnej kraju. Zmiana zadań i kompetencji samorządów w dyskusji i ocenie wybranych rad miejskich*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracyjnej i terytorialnej*, red. J. Korczak, A. Łysoń, R. Nowakowski, G. Strauchold, Wrocław 2018, s. 47-66.

Bez wątpienia reformy administracyjne, w tym samorządowe, z lat 90. XX w. stały się fundamentem budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz mechanizmem nowoczesnego zarządzania sprawami publicznymi w terenie. Obecnie aż 80% wszystkich spraw i zadań publicznych wykonywanych jest przez sektor samorządowy, przy jednoczesnym braku pełnej decentralizacji finansów publicznych. Samorząd pełni więc istotną rolę w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce. Od początku istnienia samorządu w wolnej Polsce udowodnił, że jest szkołą demokracji, kształtowania postaw obywatelskich, ale przede wszystkim skuteczną i efektywną instytucją zarządzającą. Jest również motorem wzrostu gospodarczego. Nie dziwi zatem fakt, że jesienią 2024 r. zapadła decyzja, aby ponownie pochylić się nad sprawami i problemami związanymi z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w naszym regionie.

Pomysł, a następnie decyzja o zorganizowaniu konferencji grudniowej w 2024 r., zapadła w gronie prof. dr hab. Grzegorza Straucholda, reprezentującego Uniwersytet Wrocławski oraz dra Rafała Nowakowskiego, pracownika Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Pierwszy z nich stanął na czele Komitetu Naukowego, zaś drugi przewodniczył Komitetowi Organizacyjnemu, wspieranemu przez sekretarza Mateusza Gąssowskiego. Z racji przyszłorocznych obchodów świąt samorządowych (2025) uznano, że konferencja będzie jednodniowa. Na miejsce konferencji wskazano Instytut Historyczny UWr, mieszczący się w części okazałego gmachu dawnej Biblioteki Uniwersyteckiej przy ul. Karola Szajnochy 7/9. Środki na dofinansowanie konferencji pozyskano z IH UWr, Urząd z kolei podjął się sfinansowania materiałów pokonferencyjnych w 2025 r. w formie publikacji zbiorowej. Głównym organizatorem konferencji był Uniwersytet Wrocławski, zaś partnerem wydarzenia był Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego – Departament Rozwoju Aglomeracji.

Otwarcia konferencji dokonał przewodniczący Komitetu Naukowego prof. dr hab. Grzegorz Strauchold. Powitał on zebranych gości oraz przypomniał idee i cel konferencji. Następnie głos zabrał Grzegorz Roman – dyrektor Departamentu Rozwoju Aglomeracji UMWD. W swoim wystąpieniu nawiązał do budowy i stanu samorządu w Polsce, wskazując równocześnie na obszary problemowe oraz wyzwania, które stoją przed wspólnotami lokalnymi. Odniósł się również do swoich doświadczeń jako dyrektor Biura Rozwoju Wrocławia Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz dwukrotny członek Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

Pierwszy z trzech paneli pt. „Samorząd terytorialny w działaniu” zainicjował moderator, prof. dr hab. Grzegorz Strauchold, przekazując jednocześnie głos dyrektorowi Grzegorzowi Romanowi. W swoim wystąpieniu pt. *Planowanie ponadlokalne w regionie. Idea czy konieczność* prelegent dokonał krytycznej oceny stanu faktycznego, wskazując na brak sieci powiązań i współpracy między samorządami w zakresie realizacji wspólnych projektów, działań i inwestycji. Zauważył zmiany w prawodawstwie, nakładające na samorządy obowiązek opracowania strategii ponadlokalnych oraz zagrożenie płynące z kurczenia się środków unijnych w następnej perspektywie. Zasygnalizował również brak zrozumienia tego tematu wśród samorządowców.

Jako drugi wystąpił dr Artur Łysoń (Uniwersytet Dolnośląski DSW, członek Komitetu Organizacyjnego), który w syntetyczny sposób wskazał na poszczególne zmiany w normach prawa dotyczących planowania. W swoim referacie pt. *Planowanie ponad-lokalne w świetle zmian ustawowych* dokonał analizy poszczególnych zapisów, wskazał na terminy i krąg podmiotów JST zobowiązanych do opracowania i konsultacji tych dokumentów oraz wskazał na skutki wynikające z braku takich dokumentów.

Z prezentacją pt. *Stan, jakość i oczekiwania względem usług publicznych. Wynik badań ankietowych wśród mieszkańców* wystąpił dyrektor Wydziału ds. Aglomeracji UMWD mgr Bartłomiej Matura. Omówił on badania przeprowadzone przez urząd w ramach aglomeracji wrocławskiej, byłych miast wojewódzkich, subregionów oraz na terenie miast średnich. W drugiej części omówił wyniki badań wśród poszczególnych grup wiekowych. Wspólnym mianownikiem była dość zgodna ocena stanu poszczególnych usług publicznych. Na szczególnie zły poziom usług wskazywano najczęściej drogi, ciągi komunikacyjne, brak inwestycji i miejsc pracy. Na czwartym miejscu wskazywano problemy z bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem drogowym.

Ostatnim prelegentem w tym panelu był dr Mateusz Bartoszewicz z Uniwersytetu Dolnośląskiego DSW, który zaprezentował temat pt. *Obraz samorządu województwa na łamach prasy lokalnej – wyniki badań*. Skonstatował, iż wizerunek samorządu wypada pozytywnie. Najczęściej pojawiającymi się informacjami były służba zdrowia (rozbudowa i dofinansowanie szpitali) oraz funkcjonowanie i rozwój kolei dolnośląskich. Analizując działania samorządu, należy stwierdzić, iż są to zarazem dwa priorytetowe obszary działalności władz w ostatniej dekadzie. Stanowią również jedno z największych pozycji wydatkowych po stronie budżetu województwa.



Po przerwie kawowej rozpoczął się drugi panel pt. *Odra – samorządowe wyzwania i dylematy*, który poprowadziła dr Elżbieta Stańczyk, pracownik naukowy UWr i Urzędu Statystycznego we Wrocławiu. W wystąpieniu pt. *Odra i jej znaczenie dla regionu* prof. Grzegorz Strauchold z UWr wskazał na kształtowanie się tożsamości województwa i ziem północno-zachodnich, kiedy to rzeka ta stała się wraz z Nysą Łużycką rzeką graniczą po II wojnie światowej. Przypomniął o jej znaczeniu dla żeglugi śródlądowej oraz historycznych powodziach, które występowały na tych terenach. W wypowiedzi profesora nie zabrakło anegdot.

Aleksandra Sieracka-Stasiak, reprezentująca Instytut Rozwoju Terytorialnego, przedstawiła zagadnienie pt. *Dolnośląska Polityka Woda*. To aktualnie procedowany dokument, który zawiera kompleksowe obszary i tematy umożliwiające zarządzanie zasobami wodnymi w okresach suszy, powodzi, ale przede wszystkim w okresie adaptacji do zmian klimatu. Dokument ten stanie się pomocą przy tworzeniu regionalnej Strategii Rozwoju Województwa 2030+, która ma uwzględnić wodę jako priorytet strategiczny w działaniach władz regionu.

Z kolei dr Rafał Nowakowski, dyrektor Wydziału Analiz i Rozwoju UMWD, w wystąpieniu pt. *Wyniki badań rzeki Odry. Raport dla samorządu województwa* zaprezentował badania naukowe przeprowadzone we współpracy z Uniwersytetem Przyrodniczym we Wrocławiu w okresie od kwietnia 2023 do kwietnia 2024 r. Badania dotyczyły występowania złotej algi. Były one pokłosiem klęski ekologicznej, która miała miejsce w lipcu 2022 r. Efektem badań był raport z wnioskami wskazującymi na konieczność ograniczenia m.in. zrzutów wód kopalnianych, ścieków komunalnych i przemysłowych oraz związków biogenych pochodzących z rolnictwa.



Ostatnim prelegentem był koordynator ds. rzeki Odry mgr Michał Gołąb z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. W wystąpieniu pt. *Rozwój turystyki nadodrzańskiej* zaprezentował dokonania planistyczne i wydatkowe samorządu województwa mające na celu modernizację nabrzeży rzeki w celu pobudzenia turystyki. W ramach Dolnośląskiego Funduszu Odrzańskiego w 2023 r. dofinansowano zadania o charakterze infrastrukturalnym (13 projektów) i turystycznym (6 projektów) na łączną kwotę 1 200 000 zł. Projekty realizowały gminy oraz III sektor NGO.

Ostatni, trzeci panel pt. *Funkcjonowanie samorządu – wybrane aspekty* moderował dr Rafał Nowakowski. Jako pierwsza głos zabrała dr Elżbieta Stańczyk (UWr, US). W wystąpieniu pt. *Wyzwania demograficzne gmin w oparciu o analizę danych statystycznych* wskazała na negatywne trendy zachodzące w dolnośląskich gminach. Z jednej strony proces depopulacji, który dotyka prawie 90% gmin, a z drugiej obszary stałego wzrostu, m.in. Wrocław, Czernica, Siechnice i Długołęka. Szczególnie niebezpieczne jest zjawisko utraty mieszkańców. Migracje wewnętrzne (ok. 0,5 mln rocznie) stanowią poważne wyzwanie dla włodarzy gmin w zakresie odpowiedniego zarządzania usługami publicznymi przy jednocześnie kurczącej się i płynnej bazie mieszkańców.

Z kolei dr Natasza Tobiasz-Kałkun z Uniwersytetu Dolnośląskiego DSW (prodziekan ds. kształcenia) z Instytutu Zdrowia przedstawiła zagadnienie pt. *Koordynowana podstawowa opieka zdrowotna w regionie dolnośląskim – założenia, realizacja, perspektywy*. Zgodnie z definicją Europejskiego Biura ds. Zintegrowanej Opieki Zdrowotnej, będącego częścią Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), opieka koordynowana to „konceptcja świadczeń związanych z diagnozowaniem, leczeniem, opieką, rehabilitacją i promocją zdrowia w wymiarze nakładów, realizacji i organizacji świadczeń oraz zarządzania”. Opieka ta realizowana jest w Polsce od kilku lat w kilkudziesięciu tysiącach jednostek służby zdrowia, co poprzedzone było pilotażem w prawie 50 jednostkach w latach 2018-2021, realizowanym przez Narodowy Fundusz Zdrowia⁵.

Raport z badań. Euroregion Nysa-Roztocze. Współpraca terytorialna na granicach wewnętrznych i zewnętrznych UE to temat wystąpienia przedstawicieli z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego - dr Agnieszki Zaręby i dr Anny Szachon-Pszenny. Temat okazał się interesujący, ponieważ poruszał kwestię powołania i funkcjonowania najmłodszego euroregionu Nysa-Roztocze, który powstał w listopadzie 2020 roku na podstawie umowy pomiędzy Stowarzyszeniem Samorządów Euroregion Roztocze (strona polska), a Stowarzyszeniem Samorządów Euroregion Roztocze (strona ukraińska). W wyniku podpisania umowy utworzono Związek Transgraniczny Euroregion Roztocze, a następnie Nysa-Roztocze. Euroregion obejmuje bezpośrednio sąsiadujące ze sobą obszary Polski i Ukrainy, w tym szczególnie obszar Transgranicznego Rezerwatu Biosfery Roztocze UNESCO wraz z przyległymi obszarami. Jednostka zrzesza kilkadziesiąt samorządów z terenu województwa lubelskiego⁶.

⁵ Szerzej zob.: *Wdrożenie opieki koordynowanej w podstawowej opiece zdrowotnej* (pr. zbr.), Warszawa NFZ 2022 *Wdrożenie opieki koordynowanej w podstawowej opiece zdrowotnej* (data dostępu: 10.12.2024 r.)

⁶ Szerzej: *Historia powstania – Stowarzyszenie Samorządów Euroregion Roztocze* (data dostępu: 10.10.2024 r.)

Następny prelegent, Mateusz Gąssowski z IH UW r w referacie pt. *Kwestia bezpieczeństwa publicznego na łamach wybranej prasy wrocławskiej* omówił problemy życia mieszkańców powojennego Wrocławia w świetle „Pioniera” i „Słowa Polskiego”. Na pierwszym miejscu pojawiły się kwestie bezpieczeństwa publicznego, następnie apropozycji, a także powszechne problemy ze zniszczonym lub uszkodzonym mieniem publicznym (domy, lokale mieszkalne). Autor przypomniał o tzw. zjawisku szabrownictwa oraz patologicznych zjawiskach w życiu codziennym miasta, które przechodziło całkowitą wymianę mieszkańców. Nadmienił również, co ciekawe, o braku fachowców do wykonywania specjalistycznych zawodów, przez co często prace te wykonywali Niemcy.

Panel zamknęło wystąpienie prof. dr hab. Edwarda Czapiewskiego, emerytowanego profesora wrocławskich uczelni także i znaczącego weterana pierwszych lat samorządu. Profesor podsumował w formie refleksji *Działalność Pełnomocnika Marszałka Województwa Dolnośląskiego na rzecz współpracy z uczelniami wyższymi*. Jako samorządowiec, pełnomocnik marszałka w latach 2019-2023, realizował zadania na styku relacji urząd-uczelnia. Jak stwierdził współpraca była interesująca, lecz nie niosła namacalnych efektów. Była to konsekwencja braku przekazania do dyspozycji pełnomocnika pewnej puli środków finansowych, co przełożyłoby się na dofinansowanie np. publikacji, konferencji czy też Dolnośląskiego Festiwalu Nauki. W ocenie pełnomocnika brakowało bieżącego i pełnego przekazywania informacji oraz cyklicznych spotkań z marszałkiem w celu ustalenia i omawiania bieżących zagadnień. Ciekawym akcentem jego pracy była publicystyka stała na łamach wrocławskiej prasy, gdzie prelegent odnosił się do bieżących wydarzeń i faktów.

W podsumowaniu i na zakończenie konferencji, w imieniu Komitetu Organizacyjnego, głos zabrał jej przewodniczący, dr Rafał Nowakowski. Podziękował on gościom i prelegentom za udział w konferencji. Skierował również słowa wdzięczności do gospodarza miejsca, prof. Grzegorza Straucholda. Poinformował prelegentów o planowanej publikacji pokonferencyjnej, która ukaże się w 2025 r., i zachęcił do nadsyłania tekstów.

Podsumowując, w konferencji wzięło udział 13 prelegentów oraz 3 moderatorów, którzy reprezentowali szereg instytucji i uczelni wyższych. Mowa tu o Urzędzie Statystycznym we Wrocławiu, Instytucji Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Uniwersytecie Wrocławskim, Katolickim Uniwersytecie Lubelskim oraz Uniwersytecie Dolnośląskim DSW we Wrocławiu. Konferencja zyskała pozytywne recenzje ze strony uczestników i słuchaczy, co stanowi dobry prognostyk dla kontynuowania tej inicjatywy w przyszłości, łączącą świat nauki i praktyki życia samorządowego.

Ponadlokalne planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego

Wstęp

Obecnie planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego nabiera coraz większego znaczenia w odniesieniu do prawnie określonych zadań administracji publicznej. Jest już nawet określane jako jeden z aksjomatów prawa administracyjnego¹. Jednak instrumentarium polityki rozwoju ulega ciągłym przekształceniom i reformom. Jedną z najnowszych modyfikacji została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw². Wskazana ustawa wprowadziła wiele zmian w systemie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ustaliła obecnie obowiązujący katalog dokumentów strategicznych (instrumentów polityki rozwoju). Na katalog ten, zgodnie z treścią art. 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³, składają się następujące dokumenty:

- 1) średniookresowa strategia rozwoju kraju (dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10-15 lat);
- 2) inne strategie rozwoju na poziomie krajowym (dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego – np. krajowa strategia rozwoju regionalnego);
- 3) strategia rozwoju województwa;
- 4) strategia rozwoju gminy;
- 5) strategia rozwoju ponadlokalnego.

¹ P.J. Suwaj, *Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna*, [w:] red. B. Kurycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 310.

² Dz.U. poz. 1378 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2025 r. poz. 198.

Celem niniejszego artykułu nie będzie jednak szczegółowe omówienie wszystkich wprowadzonych powołaną wyżej nowelizacją zmian w systemie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż znacznie przekraczałby to ramy zaplanowane dla niego. Dlatego też uwaga Autor skupi się na istocie i znaczeniu najnowszego instrumentu polityki rozwoju, a mianowicie strategii ponadlokalnej, której regulacja prawna znajduje się obecnie w art. 10g ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Wprawdzie równocześnie z regulacją odnośnie strategii ponadlokalnej, do ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono po raz pierwszy przepisy regulujące strategię rozwoju gminy, jednak jest to nowość jedynie w warstwie normatywnej. Strategie rozwoju gmin były bowiem uchwalane przez poszczególne gminy już od wielu lat, mimo braku ku temu podstawy prawnej.

Polityka rozwoju

Zanim jednak zostaną omówione przepisy prawa odnoszące się do strategii ponadlokalnej, należy zdefiniować pojęcie „polityka rozwoju”. Punktem wyjścia będzie tu językowe znaczenie poszczególnych elementów składowych wskazanego pojęcia. Termin „polityka” jest pojęciem wielopłaszczyznowym, definiowanym w zależności od podmiotu i przedmiotu polityki. I tak Słownik Języka Polskiego PWN wskazuje, że słowo „polityka” może być rozumiane w różnych kontekstach jako: „działalność władz państwowych, zwłaszcza rządu”; „działalność jakiejś grupy społecznej lub partii mająca na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej”; „sposób działania osoby lub grupy osób kierujących jakąś instytucją lub organizacją” czy też „zręczne i układowe działanie w celu osiągnięcia określonych zamierzeń”⁵. W literaturze przedmiotu pojęcie „polityka” ujmowane jest jako synonim takich określeń, jak: sposób działania, droga postępowania czy działania zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów⁶. Encyklopedyczną definicję polityki formułuje Mały Leksykon Politologiczny, który wskazuje, że jest to zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia określonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków⁷. Innymi słowy politykę określa ośrodek decyzyjny (organ władzy publicznej) i jest ona zorientowana na osiągnięcie zamierzonych celów przy pomocy narzędzi dostępnych podmiotom polityki⁸. Podkreśla się przy tym, że nie ma możliwości sformułowania polityki jednakowo korzystnej dla wszystkich jej interesariuszy⁹.

Z kolei w nauce prawa administracyjnego politykę określa się jako „aprobowany przez organy państwowe i samorządowe system pozaprawnych i postulatycznych wy-

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.

⁵ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/polityka.html> – dostęp: 15.03.2025 r.

⁶ A. Nowakowska, *Polityka i planowanie rozwoju miasta*, [w:] red. Z. Przygodzki, *Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź 2016, s. 46.

⁷ Red. M. Chmaj, W. Sokół, *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1997, s. 223.

⁸ J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2008, s. 198.

⁹ M. Gulczyński, *Nauka o polityce. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 33.

powiedzi o tym, gdzie, kiedy i jak korzystać z materialnych i organizacyjnych możliwości państwa i samorządów terytorialnych”¹⁰.

Podobnie jak polityka, również termin „rozwój” jest pojęciem wieloznacznym. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem, oznacza on „proces przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych”; „sposób rozwijania się zdarzeń w czasie” czy też „proces zmian zachodzących w organizmach w ciągu życia osobnika lub w kolejnych pokoleniach”¹¹. Rozwój traktowany jest jako synonim postępu¹² bądź proces zmian kwalifikowanych jako pozytywne z punktu widzenia konkretnego systemu wartości¹³. W literaturze przedmiotu podnosi się także, że rozwój jest zjawiskiem względnym, gdyż ten sam proces zmian oceniany pozytywnie przez określoną osobę czy grupę osób, przez innych może być oceniany jako regres (przeciwieństwo rozwoju)¹⁴.

W analizowanym zakresie rozwój rozumiany być powinien jako celowe działania władz publicznych ukierunkowane na wzrost potencjału gospodarczego skutkujący trwałą poprawą jakości życia jednostek oraz wzrostem konkurencyjności obszaru¹⁵.

Mając na uwadze powyższe, politykę rozwoju można określić jako spójny zespół działań faktycznych podejmowanych przez organy władzy publicznej w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego połączonego z poprawą jakości życia jednostek oraz wzrostu konkurencyjności zarówno całego kraju, jak i poszczególnych jego obszarów.

W klasycznym ujęciu polityka rozwoju przekładana jest na polityki sektorowe, wśród których przykładowo wyróżnić można politykę społeczną, gospodarczą, przestrzenną, ochrony środowiska, informacyjną, finansową czy też promocyjną. Wszystkie te polityki są ze sobą ściśle powiązane, współzależne, a przede wszystkim względem siebie komplementarne. Takie tradycyjne, sektorowe myślenie o polityce rozwoju jest jednak kontestowane od wielu lat. Podkreśla się przy tym, że sektorowa polityka rozwoju powoduje szereg patologii rozwojowych oraz blokuje efektywne i skuteczne zarządzanie. Dlatego też literatura przedmiotu postuluje odejście od sektorowej polityki rozwoju na rzecz polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie (*place-based policy*)¹⁶. Takie podejście „ma na celu szersze uwzględnienie zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju, optymalne wykorzystanie endogenicznych zasobów (tzw. kapitałów terytorialnych) w dynamizacji procesów rozwoju oraz wprowadzenie nowych metod i narzędzi zarządzania, bardziej adekwatnych do współczesnych wyzwań”¹⁷.

¹⁰ J. Boć, *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] red. J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 112.

¹¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rozwój.html> – dostęp: 15.03.2025 r.

¹² G. Kaczmarek, *Czy strategie rozwoju lokalnego są strategiami zrównoważonego rozwoju?* [w:] red. A. Papuziński, *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 169.

¹³ T. Borys, *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru* [w:] red. A. Papuziński, *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 66.

¹⁴ T. Borys, *Rola zasad w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyt Naukowy Katedry Zarządzania Jakością i Środowiskiem” 2003, nr 1, s. 115.

¹⁵ J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008, s. 93.

¹⁶ A. Nowakowska, *Polityka i planowanie...*, [w:] red. Z. Przygodzki, *Zrównoważony...*, s. 52-53.

¹⁷ Ibidem, s. 53.

Polityka rozwoju jest jednak również pojęciem języka prawnego, gdyż została zdefiniowana w akcie normatywnym. Aktem tym jest wspomniana już ustawa zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z art. 2 wskazanej regulacji, przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. „Definicja ta ma charakter regulujący, co oznacza, że przez użycie definicji prawodawca nadał regulowanej instytucji doniosłość prawną, zachowując jej polityczno-ekonomiczny źródło słów, odnoszony do aspektu czynnościowo-decyzyjnego (polityka jako racjonalne, planowe i zorganizowane działanie) oraz funkcji i celów tej polityki (zrównoważony rozwój, zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej)”¹⁸.

Oprócz definicji legalnej polityki rozwoju, powołana ustawa kompleksowo reguluje również zasady jej prowadzenia, podmioty odpowiedzialne za jej realizację oraz reguły współpracy między nimi. Przedstawiono również instrumenty, które służyć będą wdrażaniu polityki rozwoju w życie społeczno-gospodarcze¹⁹.

Strategia ponadlokalna

Po zdefiniowaniu pojęcia „polityka rozwoju” można już przejść do zasadniczego celu niniejszego artykułu, tj. omówienia najnowszego instrumentu polityki rozwoju w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego.

Zgodnie z treścią art. 10g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, sąsiadujące ze sobą gminy, które są powiązane funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w zakresie ponadlokalności zawiera się także metropolitalność²⁰. Oznacza to, że strategią ponadlokalną jest również strategia rozwoju związku metropolitalnego uchwalana na podstawie art. 12a ustawy z dnia 09 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim²¹. Różnica między tymi strategiami polega jednak na tym, że o ile „zwykła” strategia rozwoju ponadlokalnego jest instrumentem fakultatywnym, gdyż prawodawca posłużył się pojęciem „mogą opracować”, o tyle strategia rozwoju związku metropolitalnego w województwie śląskim jest już dokumentem obligatoryjnym, gdyż prawodawca w tym zakresie zawarł kategoryczne stwierdzenie „związek metropolitalny opracowuje”.

Jeśli chodzi o *ratio legis* omawianej regulacji, to zdaniem projektodawców przygotowanie wspólnej strategii rozwoju przez kilka gmin może „przynieść wymierne korzyści, w szczególności przez dostosowanie planów inwestycyjnych poszczególnych

¹⁸ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, Warszawa 2014, System Informacji Prawnej LEX.

¹⁹ K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] red. K. Kokocińska, B. Popowska, *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 137.

²⁰ P. Dobosz, *Komentarz do art. 10g*, [w:] red. P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, System Informacji Prawnej LEX.

²¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 186.

gmin i uwzględnienie w nich potrzeb całego obszaru objętego strategią, jak również przez realizowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Proponowane rozwiązania wychodzą również naprzeciw trendom, jakie obserwowane są od kilku lat w UE w odniesieniu do adresowania różnego rodzaju wsparcia finansowego do obszarów powiązanych ze sobą funkcjonalnie i wykraczających poza granice administracyjne danej gminy²². Z kolei w literaturze przedmiotu wskazuje się, że strategia rozwoju ponadlokalnego może być katalizatorem wymiernych korzyści dla współpracujących gmin ze względu na:

1. realizowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych;
2. osiąganie oszczędności z uwagi na partnerskie realizowanie zadań publicznych;
3. wzajemne dostosowanie planów inwestycyjnych poszczególnych gmin, co umożliwia wyeliminowanie powielania się inwestycji strategicznych o charakterze ponadlokalnym²³.

Regulacje ustawy o samorządzie gminnym wskazują, że nie tylko gminy mogą uczestniczyć w opracowywaniu i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego. Jak stanowi art. 10g ust. 2, udział w takim przedsięwzięciu może brać również powiat, na terenie którego znajduje się chociaż jedna gmina w nim uczestnicząca, przy czym jeśli w opracowywaniu strategii biorą udział wszystkie gminy z danego powiatu, to udział tegoż powiatu jest obowiązkowy. Takie rozwiązanie uzasadnione jest sytuacją, w której strategia rozwoju ponadlokalnego realizowana jest przez gminy posiadające różny status, tj. miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, miejsko-wiejskie, czy też wiejskie, które różnią się katalogiem zadań własnych²⁴.

W odniesieniu do treści strategii rozwoju ponadlokalnego, to na mocy przepisu odsyłającego zawartego w art. 10g ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, stosuje się tutaj odpowiednio przepisy odnoszące się do strategii rozwoju gminy zawarte w art. 10e ust. 2-4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyraźne wskazanie przez prawodawcę na odpowiednie stosowanie powołanych przepisów uzasadnione jest odmiennym, tj. ponadlokalnym, charakterem omawianej strategii. Powyższe oznacza, że strategia rozwoju ponadlokalnego musi:

1. być spójna ze strategią rozwoju województwa;
2. zawierać wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i klimatyczno-środowiskowej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych;
3. określać:
 - a) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym,

²² Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 64 z dnia 11 grudnia 2019 r., s. 25.

²³ P. Dobosz, *Komentarz do art. 10g*, [w:] red. P. Chmielnicki, *Ustawa...*, System Informacji Prawnej LEX.

²⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 64 z dnia 11 grudnia 2019 r., s. 25.

- b) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- c) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia,
- d) model struktury funkcjonalno-przestrzennej umawiających się gmin, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni,
- e) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej umawiających się gmin,
- f) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, wraz z zakresem planowanych działań;
- g) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla umawiających się gmin, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
- h) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- i) ramy finansowe i źródła finansowania.

Powyżej wskazane wymagania prawne odnośnie merytorycznej zawartości strategii rozwoju ponadlokalnego wymagają omówienia w zakresie poczynionych niedawno zmian legislacyjnych. Otóż na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw²⁵, wprowadzono obowiązek uwzględniania we wszystkich strategiach rozwoju, w tym strategii rozwoju ponadlokalnego, celów klimatyczno-środowiskowych. Zgodnie z zamysłem projektodawców, cele klimatyczno-środowiskowe są to „cele w zakresie ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu, ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystania jego zasobów, zapewnienia ekologicznych warunków życia obywatelom, transformacji ekologicznej i klimatycznej”²⁶. *Ratio legis* wskazanej nowelizacji określono z kolei jako „wsparcie przedsięwzięć prośrodowiskowych prowadzonych zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym, w szczególności mając na uwadze działania dotyczące adaptacji do zmian klimatu, poprawy jakości powietrza oraz usprawnienia systemu zarządzania emisjami”²⁷.

W celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego gminy i ewentualnie powiaty mogą tworzyć w szczególności związek międzygminny, związek powiatowo-gminny, stowarzyszenie bądź zawierać porozumienie (art. 10g ust. 4). Wybór formy organizacyjno-prawnej na potrzeby przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego determinuje dalszy przebieg całego procesu. Inaczej ten proces przebiega w przypadku zawiązania związku czy stowarzyszenia, a inaczej w przypadku zawarcia porozumienia. Te pierwsze bowiem posiadają osobowość prawną, są więc odrębnymi podmiotami prawa z własnymi organami. Z kolei w wyniku zawarcia porozumienia nie powstaje żadna nowa struktura organizacyjna, dochodzi jedynie do prze-

²⁵ Dz. U. poz. 1940.

²⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 813 z dnia 14 listopada 2024 r., s. 18.

²⁷ Ibidem, s. 1.

sunięcia określonych zadań ze sfery właściwości jednego podmiotu administracji do sfery właściwości drugiego²⁸. Porozumienie jest więc umową publicznoprawną, której treść kształtowana jest swobodnie przez równorzędne strony²⁹.

Po sformalizowaniu współpracy między zainteresowanymi gminami i ewentualnie powiatami, kolejnym krokiem jest przyjęcie uchwały w sprawie określa szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym trybu konsultacji. W przypadku zawiązania związku bądź stowarzyszenia uchwałą taką podejmują organy stanowiące tych podmiotów (art. 10g ust. 4a). Z kolei w przypadku zawarcia porozumienia, niezbędne jest wybranie lidera, któremu powierzy się formalny obowiązek opracowania projektu strategii rozwoju ponadregionalnego, i w takiej sytuacji, to organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie określa szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym trybu konsultacji (art. 10g ust. 4b).

W odniesieniu do omawianej uchwały istotne jest to, że jest ona aktem prawa miejscowego³⁰. Czynnikiem decydującym o takiej kwalifikacji uchwały jest obowiązek uregulowania w niej kwestii konsultacji publicznych, które mają charakter obligatoryjny. W takiej sytuacji członek społeczności lokalnej ma prawo oczekiwać, aby zasięgnięto od niego opinii przed podjęciem ostatecznej decyzji, a prawo to ma charakter publicznego prawa podmiotowego³¹. Przyjęcie, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego implikuje szereg obowiązków po stronie organu ją wydającego, jak chociażby konieczność jej prawidłowego opublikowania, stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³², w wojewódzkim dzienniku urzędowym³³.

Zgodnie z treścią art. 10g ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, projekt strategii rozwoju ponadlokalnego opracowuje odpowiednio wójt albo starosta wskazany w porozumieniu bądź organ wykonawczy związku albo stowarzyszenia. Poza przeprowadzeniem konsultacji publicznych, obowiązkiem projektodawcy jest również przedłożenie projektu strategii rozwoju ponadlokalnego właściwemu zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa. Opinię taką właściwy zarząd województwa wydaje w terminie 30 dni, a w przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju ponadlokalnego jest spójna ze strategią rozwoju województwa (art. 10g ust. 6).

²⁸ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369472995/186?tocHit=1&cm=URELATIONS> - dostęp: 15.03.2025 r.

²⁹ Wyrok Okręgowego w Gdańsku z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt III Ca 1365/10.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 313/21.

³¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2, s. 118.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7161/21.

Ostatnim etapem opracowywania strategii rozwoju ponadlokalnego jest jej przyjęcie przez organ stanowiący związku międzygminnego albo stowarzyszenia, w drodze uchwały (art. 10g ust. 7). Z kolei w sytuacji, gdy strategia rozwoju ponadlokalnego opracowana jest przez porozumienie, to jest ona przyjmowana przez właściwe rady gmin i ewentualnie radę powiatu, a obowiązuje dopiero od dnia jej przyjęcia przez ostatnią radę (art. 10g ust. 8). W tym miejscu należy wspomnieć, że w odróżnieniu od uchwały w sprawie określa szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego, w tym trybu konsultacji, uchwała w sprawie przyjęcia strategii rozwoju ponadlokalnego nie jest aktem prawa miejscowego. Jak wskazuje się w orzecznictwie, z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli uchwała zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego³⁴. W przypadku uchwały przyjmującej strategię rozwoju ponadlokalnego trudno dostrzec jakiegokolwiek normy generalno-abstrakcyjne.

Na sam koniec wskazać należy, że strategia rozwoju ponadlokalnego podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza, przestrzenna lub klimatyczno-środowiskowa obszaru objętego tą strategią albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa (art. 10g ust. 9).

Zakończenie

Zasklepienie się lokalnych jednostek samorządu terytorialnego do wewnątrz stymuluje wprawdzie rozwój, ale tylko do pewnego stopnia, po przekroczeniu którego lokalni władarze muszą sami dostrzec, że dalszy rozwój wymaga działań partnerskich o charakterze ponadlokalnym³⁵. Wprawdzie pojawiają się głosy, że najistotniejsza jest chęć współpracy, a przepisy prawa nie mają tu większego znaczenia. Nie jest to jednak prawdą. Chęć i dobra wola jest oczywiście warunkiem sine qua non każdej współpracy, ale w przypadku jednostek samorządu terytorialnego tak samo jest z przepisami prawa. Wszak organy jednostek samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i jako takie muszą bezwzględnie stosować się do zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁶. A stanowi ona, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Innymi słowy, prawo powinno stanowić wyraźną kompetencję do działania, której nie można domniemywać, a każde działanie organu władzy publicznej bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic jest zawsze nielegalne³⁷.

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 05 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01.

³⁵ P. Dobosz, *Komentarz do art. 10g*, [w:] red. P. Chmielnicki, *Ustawa...*, System Informacji Prawnej LEX.

³⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁷ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 7*, [w:] red. P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, System Informacji Prawnej LEX.

Mając więc na uwadze powyższe, fakt stworzenia przez prawodawcę kolejnego instrumentu prawnego umożliwiającego współpracę jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i ponadlokalnego ponad granicami administracyjnymi ocenić należy pozytywnie.

Bibliografia

1. Boć J., *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] red. Boć J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
2. Borys T., *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru* [w:] red. Papużyński A., *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
3. Borys T., *Rola zasad w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyt Naukowy Katedry Zarządzania Jakością i Środowiskiem” 2003, nr 1.
4. Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2008.
5. Chmaj M., Sokół W., *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1997.
6. Dobosz P., *Komentarz do art. 10g*, [w:] red. Chmielnicki P., *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
7. Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 7*, [w:] red. Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
8. Gulczyński M., *Nauka o polityce. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007.
9. Jaśkiewicz J., *Komentarz do art. 2*, [w:] Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, Warszawa 2014.
10. Kokocińska K., *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] red. Kokocińska K., Popowska B., *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
11. Kaczmarek G., *Czy strategie rozwoju lokalnego są strategiami zrównoważonego rozwoju?* [w:] red. Papużyński A., *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
12. Kundera J., Szymt W., *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków 2008.
13. Nowakowska A., *Polityka i planowanie rozwoju miasta*, [w:] red. Przygodzki Z., *Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź 2016.
14. Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2.
15. Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
16. Suwaj P.J., *Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna*, [w:] red. Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J., *Nauka administracji*, Warszawa 2009.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7161/21.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 05 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 313/21.

Wyrok Okręgowego w Gdańsku z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt III Ca 1365/10.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198).

Ustawa z dnia 09 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2025 r. poz. 186).

Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1378 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1940).

Inne źródła

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 64 z dnia 11 grudnia 2019 r.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 813 z dnia 14 listopada 2024 r., s. 18.

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/polityka.html>

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/rozwój.html>

*dr hab. prof. UWr Robert Szmytkie
Zakład Geografii Społeczno-Ekonomicznej
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Wrocławski
robert.szmytkie@uwr.edu.pl*

Migracje na terenach aglomeracyjnych w województwie dolnośląskim w latach 2019-2023

Wprowadzenie

Migracje wewnętrzne odgrywają współcześnie kluczową rolę w kształtowaniu procesów ludnościowych. Dotyczy to w szczególności regionów, w których zachodzi drugie przejście demograficzne (Rowe i in. 2019). Przykładem takiego regionu jest województwo dolnośląskie (Krupowicz, Kuropka 2019). Migracje wewnętrzne prowadzą do redystrybucji przestrzennej ludności, powodując wyludnianie jednych obszarów i przyrost liczby ludności w innych, a tym samym wpływają nie tylko na ich sytuację demograficzną (Zborowski i in. 2012), ale także na szereg innych procesów społeczno-ekonomicznych (Ellis 2012). W kontekście uwarunkowań rozwoju regionalnego, szczególnie istotne staje się zrozumienie zróżnicowania przestrzennego procesów migracyjnych oraz wskazanie obszarów szczególnie aktywnych i mniej widocznych w rozkładzie przestrzennym migracji wewnętrznych (Długosz 2022).

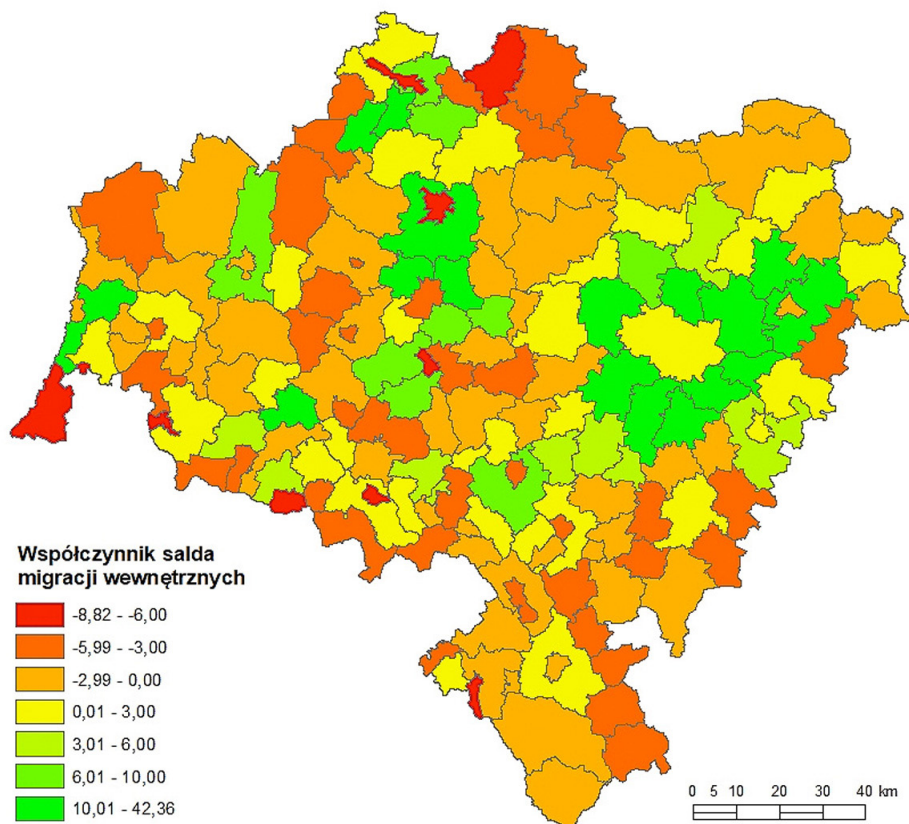
Dotychczasowe wyniki badań wskazują na zdecydowaną dominację w systemie migracji wewnętrznych dużych miast i ich stref podmiejskich (Nowotnik 2012; Śleszyński 2016; Gałka, Warych-Juras 2018). Stanowi to następstwo procesu dekoncentracji przestrzennej ludności, obserwowanego w polskich miastach od lat 90. XX w., który związany jest z suburbanizacją, wywołującą odśrodkowe ruchy migracyjne (w kierunku miasta – strefa podmiejska). Proces ten dotyczy w szczególności dużych miast (Sytuacja demograficzna... 2020). Suburbanizacja zachodząca w regionach miejskich powinna prowadzić do stopniowego wyludniania obszarów rdzeniowych (Sudra 2020). Niemniej jednak, w przypadku pięciu zespołów miejskich w Polsce (aglomeracja warszawska, krakowska, wrocławska, poznańska i trójmiejska), nazywanych też „wielką piątką” (Śleszyński 2016), oprócz intensywnej suburbanizacji, obserwuje się napływ migracyjny do miast centralnych, co wpływa na ich korzystną sytuację ludnościową (Szmytkie, Sikorski 2020). Niską mobilnością cechują się z kolei obszary wiejskie położone marginalnie względem największych ośrodków miejskich (Długosz, Szmytkie 2022).

Intensywność i struktura migracji wewnętrznych wpływa na wykształcenie się istotnych różnic przestrzennych w zakresie sytuacji ludnościowej pomiędzy poszczególnymi obszarami. Charakter tych dysproporcji w przypadku woj. dolnośląskiego obrazują procesy demograficzne występujące na obszarach wiejskich. W regionie można bowiem wyróżnić strefy podmiejskie cechujące się korzystną sytuacją ludnościową oraz obszary peryferyjne względem głównych ośrodków miejskich, gdzie występują procesy depopulacji o różnym stopniu zaawansowania i trwałości (Szmytkie, Tomczak 2018). Podobne różnice występują również w zakresie zmian demograficznych w miastach woj. dolnośląskiego (Krzysztofik i in. 2019, Cienkosz 2020), w przypadku których najbardziej korzystną sytuacją ludnościową cechują się miasta satelickie dla Wrocławia (Szmytkie, Sikorski 2020).

Głównymi celami opracowania było: [1] określenie znaczenia aglomeracji miejskich w kształtowaniu systemu migracji wewnętrznych w woj. dolnośląskim oraz [2] identyfikacja głównych kierunków migracji wewnętrznych w zespołach miejskich woj. dolnośląskiego w latach 2019–2023. W analizach wykorzystano dane Głównego Urzędu Statystycznego z dwóch baz danych: Banku Danych Lokalnych na temat współczynnika salda migracji wewnętrznych oraz Bazy Demografia na temat migracji wewnętrznych ludności na pobyt stały według gminy poprzedniego i obecnego miejsca zamieszkania. Zakres czasowy opracowania objął lata 2019–2023, zaś zakres przestrzenny – gminy woj. dolnośląskiego, w szczególności obszar zespołów miejskich Wrocławia i ośrodków subregionalnych (aglomeracje wałbrzyska, jeleniogórska i legnicko-głogowska). Z uwagi na dużą (skokową) zmienność czasową wartości wskaźników opisujących migracje, co jest problemem typowym dla małych populacji (Górecka, Szmytkie 2020), analizy były prowadzone na wartościach uśrednionych dla przyjętego okresu.

Migracje wewnętrzne w woj. dolnośląskim

W latach 2019–2023 gminy woj. dolnośląskiego były silnie zróżnicowane w zakresie salda migracji wewnętrznych (ryc. 1). Średnia wartość wskaźnika dla województwa wyniosła +1,25‰, a wartość odchylenia standardowego 7,60‰. Generalnie, dodatnimi wartościami współczynnika salda migracji wewnętrznych cechowały się gminy położone w otoczeniu większych miast w regionie, w szczególności wokół Wrocławia (dwa pierścienie gmin), miast aglomeracji legnicko-głogowskiej, Jeleniej Góry, Wałbrzyska i Świdnicy. Najwyższe wartości współczynnika w skali województwa wystąpiły w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich: Czernica (+42,4‰), Miękinia (+32,1‰), Siechnice (+27,2‰), Długołęka (+25,2‰), Żórawina (+20,9‰) i Oleśnica (+19,5‰) w otoczeniu Wrocławia oraz Jerzmanowa (+22,6‰) i Lubin (+20,0‰) w otoczeniu miast aglomeracji legnicko-głogowskiej. Z drugiej strony, ujemnymi wartościami współczynnika salda migracji wewnętrznych charakteryzowały się gminy leżące w oddaleniu od głównych ośrodków miejskich lub miasta. Najwyższe wartości współczynnika w skali regionu wystąpiły w gminach miejskich: Jawor (–8,8‰), Głogów (–7,5‰), Duszniki-Zdrój (–7,1‰), Kamienna Góra (–6,9‰), Zawidów (–6,6‰), Karpacz i Świeradów-Zdrój (po –6,3‰) oraz Lubin (–6,2‰).



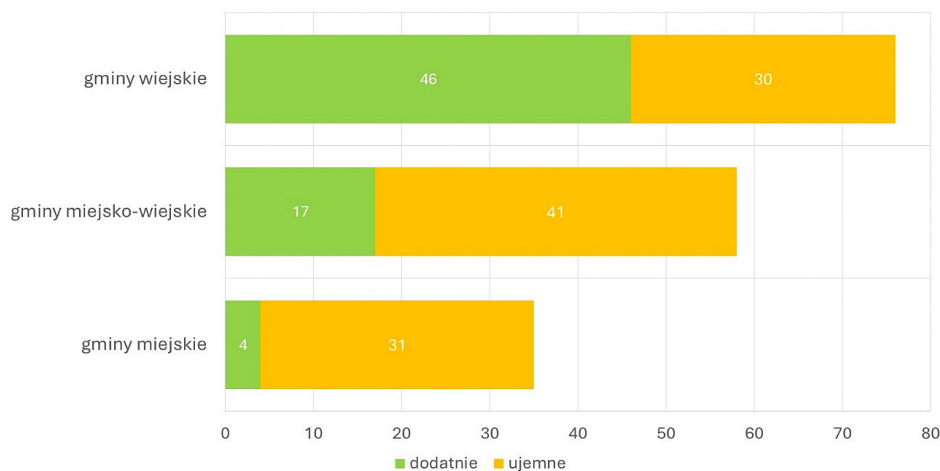
Ryc. 1. Współczynnik salda migracji wewnętrznych w gminach woj. dolnośląskiego w latach 2019-2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Co istotne, współczynnik salda migracji wewnętrznych jest silnie dodatnio skorelowany ze współczynnikiem zmiany liczby ludności. Wartość współczynnika korelacji Pearsona dla obu cech w gminach woj. dolnośląskiego wyniosła w analizowanym okresie 0,94 (w przypadku współczynnika przyrostu naturalnego i zmiany liczby ludności zależność ta wyniosła 0,77). To świadczy o tym, że migracje wewnętrzne stały się głównym czynnikiem kształtującym sytuację demograficzną w regionie i poszczególnych jednostkach. Gminy z dodatnim saldem migracji wewnętrznych to jednostki cechujące się korzystną sytuacją ludnościową, z kolei ujemne saldo migracji wewnętrznych przyczynia się do depopulacji. Saldo migracji wewnętrznych ma także istotny wpływ na struktury ludności wg płci i wieku (Szymańska i Biegańska 2012, Cabańska 2013), a pośrednio – na wartość przyrostu naturalnego. W przypadku gmin woj. dolnośląskiego w latach 2019-2023 zbieżność w zakresie wartości salda migracji wewnętrznych i przyrostu naturalnego wystąpiła w 11 gminach rozwojowych demograficznie (co sta-

nowiło 29,7% gmin tego typu) i 101 gminach depopulacyjnych (czyli 76,5% gmin tego typu).

Dodatnim saldem migracji wewnętrznych w latach 2019-2023 okresie cechowało się 67 spośród 169 gmin w woj. dolnośląskim (czyli 39,6%). Poszczególne typy gmin województwa różniły się w zakresie sytuacji migracyjnej (ryc. 2). Spośród gmin miejskich, jedynie w 4 (czyli 11,4%) odnotowano dodatnią wartość wskaźnika. W tym gronie znalazły się: Szczawno-Zdrój, Oława, Wrocław i Świebodzice. Pozostałe gminy miejskie w regionie cechowały się ujemnym saldem migracji wewnętrznych, przy czym w aż 9 jednostkach wartość wskaźnika wyniosła poniżej -5% (por. Długosz 2021). W przypadku gmin miejsko-wiejskich w województwie, dodatnie saldo migracji wewnętrznych wystąpiło w 17 jednostkach (29,3%). W tym zakresie w najkorzystniejszej sytuacji znajdowały się gminy podwrocławskie (tzn. Miękinia, Siechnice, Kąty Wrocławskie), a w najmniej korzystnej – gminy o położeniu peryferyjnym (Bogatynia, Kamieniec Ząbkowicki i Wąsosz). Odmienna sytuacja wystąpiła z kolei w gminach wiejskich woj. dolnośląskiego, w przypadku których dodatnie saldo migracji wewnętrznych wystąpiło w 46 jednostkach (czyli 60,5%). Najwyższe wartości analizowanego wskaźnika odnotowano w gminach podmiejskich, często obwarzankowych, z kolei najniższe – w gminach położonych peryferyjnie (Niechlów, Pielgrzymka, Udanin, Kondratowice). Problem ten dotyczył jednak nie tylko gmin leżących na obrzeżach regionu, ale też jednostek, które można zaliczyć do tzw. peryferii wewnętrznych (Vaishar 2006, Churski i in. 2024).

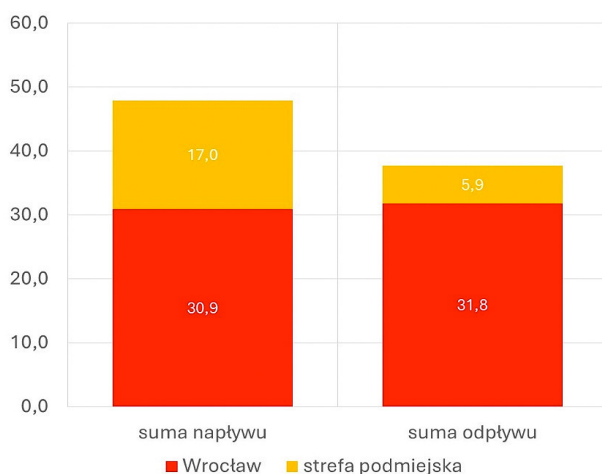


Ryc. 2. Typy gmin w woj. dolnośląskim wg wartości współczynnika salda migracji wewnętrznych w latach 2019-2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Aglomeracje miejskie w systemie migracji wewnętrznych woj. dolnośląskiego

Wartość salda migracji wewnętrznych wpływa także na wielkość obrotu migracyjnego w poszczególnych gminach. W przypadku gmin woj. dolnośląskiego w latach 2019–2023 cechy te były ze sobą silnie skorelowane (wartość współczynnika korelacji Pearsona wyniosła 0,85), co można interpretować jako wysoki obrót migracyjny w gminach napływowych oraz niski w gminach odpływowych. Obszary napływowe kształtują zatem wielkość obrotu migracyjnego w skali całego regionu (Długosz 2022). W przypadku woj. dolnośląskiego zjawisko to dotyczy w szczególności aglomeracji wrocławskiej (czyli Wrocławia wraz z pierwszym pierścieniem gmin otaczających miasto), która jest odpowiedzialna za 48,9% napływu migracyjnego i 37,7% odpływu migracyjnego w skali całego województwa (ryc. 3).

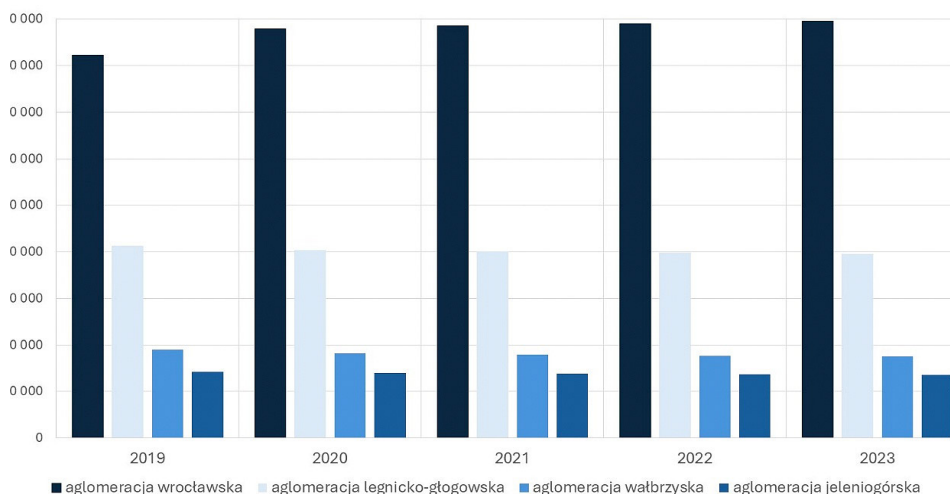


Ryc. 3. Udział aglomeracji wrocławskiej w systemie migracji wewnętrznych w woj. dolnośląskim w latach 2019–2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Co więcej, sytuacja ludnościowa Wrocławia i aglomeracji wrocławskiej na tle innych zespołów miejskich w regionie jest odmienna. Po pierwsze, w przeciwieństwie do ośrodków subregionalnych w woj. dolnośląskim i większości dużych miast w Polsce (Szmytkie 2022), miasto Wrocław (jak i inne miasta tzw. „wielkiej piątki”) charakteryzuje się bowiem korzystną sytuacją ludnościową i stałym przyrostem liczby mieszkańców. Po drugie, dynamika napływu migracyjnego w gminach podwrocławskich jest zdecydowanie wyższa od napływu migrantów do gmin otaczających ośrodki subregionalne w regionie. Przyczynia się to do odmiennych trendów zmian ludnościowych w poszczególnych typach hierarchicznych zespołów miejskich. W latach 2019–2023 aglomeracja wrocławska cechowała się stałym przyrostem liczby ludności (liczba ludności zespołu wzrosła w tym okresie z 822,3 tys. do 895,6 tys. osób, czyli o 8,9%), podczas

gdy w aglomeracjach subregionalnych napływ migrantów do strefy podmiejskiej nie rekompensował ubytku rzeczywistego w miastach. Przyczyniło się to do stopniowego spadku liczby mieszkańców w tych zespołach miejskich: o 4,1% w przypadku aglomeracji legnicko-głogowskiej, o 5,0% w przypadku aglomeracji jeleniogórskiej i 7,9% w przypadku aglomeracji wałbrzyskiej (ryc. 4), a także do wzrostu koncentracji ludności w aglomeracji wrocławskiej, której udział w analizowanym okresie zwiększył się z 28,4% do 31,1% ogółu mieszkańców w województwie. W przypadku aglomeracji jeleniogórskiej i wałbrzyskiej problem depopulacji sięga połowy lat 90. XX w. (Szmytkie 2016).



Ryc. 4. Zmiany ludnościowe w największych zespołach miejskich woj. dolnośląskiego w latach 2019-2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Kierunki migracji w zespołach miejskich woj. dolnośląskiego

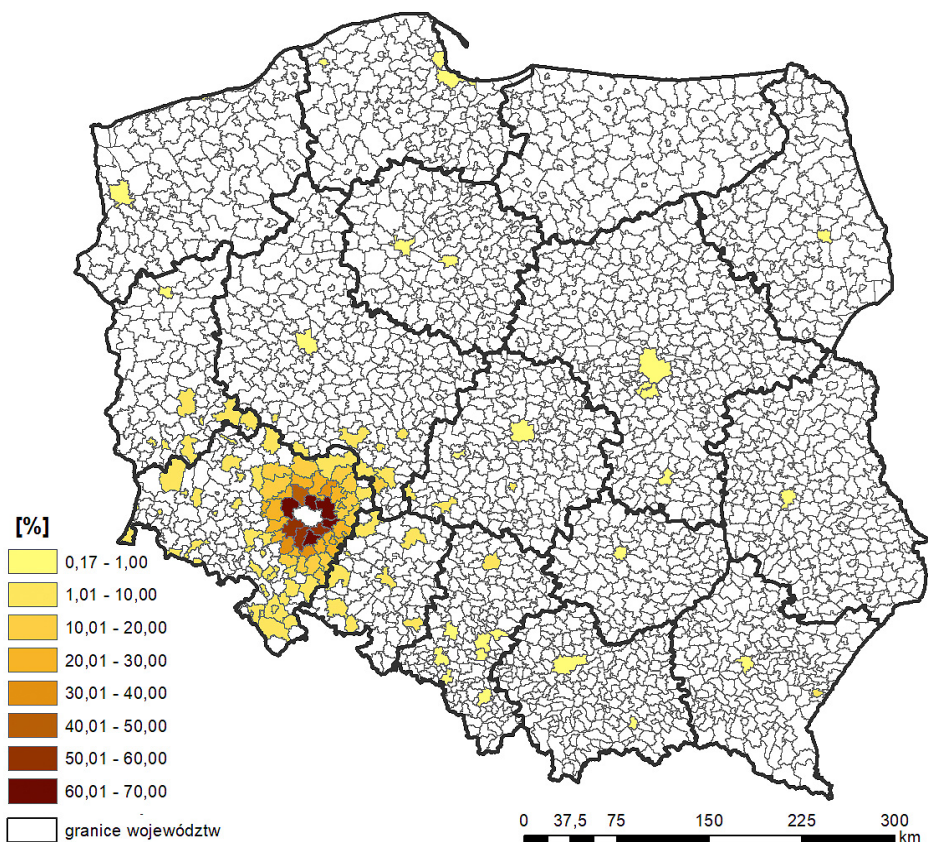
D. Ilnicki i Z. Szczyrba (2019) na obszarze woj. dolnośląskiego wyróżnili trzy obszary charakteryzujące się wysokimi wartościami napływu migracyjnego¹:

- Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy (LGOM), którego oś stanowią miasta Legnica, Lubin, Polkowice i Głogów wraz z przylegającymi gminami;
- pierścień gmin bezpośrednio przylegających do miasta Wrocław; poszerzający się o gminy z drugiego pierścienia okalającego miasto, zwłaszcza na południowy-wschód i północny-wschód od Wrocławia, co jest to skorelowane ze stopniem zurbanizowania tych obszarów (Ciok i Leśniak 2015; Michalski i Ilnicki 2015; Szmytkie 2019);

¹ Obszary te pokrywają się jednocześnie z obszarami silnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych (Ilnicki i Janc 2021).

- północna i zachodnia część podregionu jeleniogórskiego oraz zachodnia i środkowa część podregionu wałbrzyskiego.

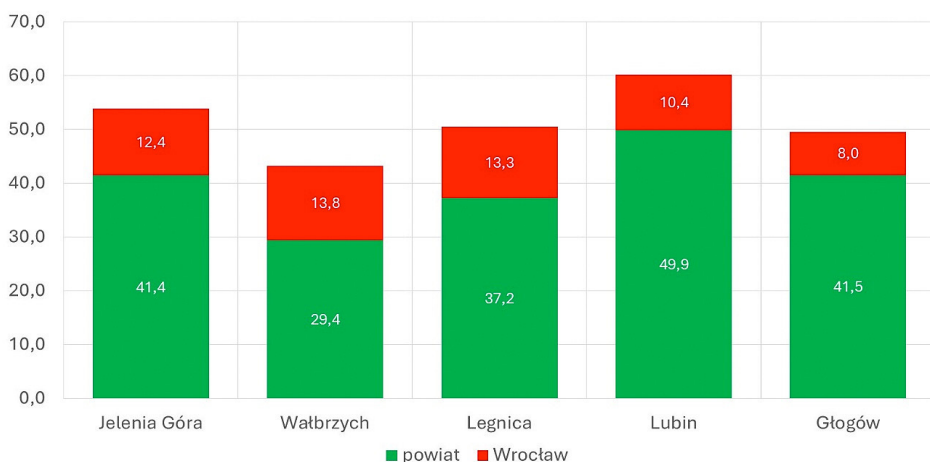
Analiza kierunków migracji wewnętrznych w oparciu o Bazę Demografia w przypadku aglomeracji wrocławskiej w latach 2019-2023 wykazała, że udział Wrocławia w całkowitym napływie migracyjnym do gmin pierwszego pierścienia strefy podmiejskiej wahał się od 43,7% w gminie Oborniki Śląskie i 46,8% w gminie Kąty Wrocławskie do 67,2% w gminie Wisznia Mała i 66,1% w gminie Miękinia (średnio 54,6%). Wraz z oddalaniem się od miasta udział migrantów z Wrocławia jednak zmniejsza się, osiągając ok. 25% w drugim i niespełna 10% w trzecim pierścieniu gmin otaczających miasto (ryc. 5). Obszarami docelowymi dla migrantów z Wrocławia są ponadto gminy o dużej atrakcyjności turystycznej położone w Sudetach, a także inne duże miasta w kraju (Długosz i Szmytkie 2021).



Ryc. 5. Udział migrantów z Wrocławia w ogólnej liczbie migrantów do gmin w Polsce w latach 2002-2018

Źródło: Długosz i Szmytkie (2021).

Nieco inaczej wyglądają kierunki migracji w aglomeracjach subregionalnych. Głównymi obszarami docelowymi dla migrantów z ośrodków subregionalnych w woj. dolnośląskim są obszary wiejskie leżące w powiatach otaczających te miasta (ryc. 6), które stanowią od 29,3% w przypadku Wałbrzycha do 49,9% w przypadku Lubina całkowitego odpływu migracyjnego z miasta. Odpływ migracyjny z ośrodków subregionalnych ogranicza się do obszaru powiatów bezpośrednio graniczących z tymi miastami oraz pojedynczych gmin w powiatach sąsiednich (Illicki i Szczyrba 2019). Istotnym obszarem docelowym dla migrantów odpływających z tych miast jest także miasto Wrocław, do którego odpływa od 8,0% w przypadku Głogowa do 13,8% w przypadku Wałbrzycha ogółu migrantów. Dodatkowo, w przypadku Wałbrzycha, wokół którego procesy suburbanizacji rezydencjonalnej są wyraźnie mniej nasilone niż w innych ośrodkach subregionalnych (Szmytkie 2019), znaczna część migrantów odpływa do miasta i gminy Świdnica (Szmytkie 2016). Ponadto, w porównaniu do Wrocławia, nieco więcej osób migruje z tych ośrodków do dużych miast położonych w innych regionach kraju.



Ryc. 6. Obszary docelowe dla migrantów z ośrodków subregionalnych w woj. dolnośląskim w latach 2019-2023.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Demografia

Podsumowanie

Migracje wewnętrzne są obecnie głównym czynnikiem zmian ludnościowych w gminach woj. dolnośląskiego. Wartość salda migracji kształtuje nie tylko trend zmian ludnościowych, ale także wpływa na wielkość przyrostu naturalnego oraz struktury ludności wg płci i wieku. Mimo iż województwo jako całość charakteryzuje się dodatnim saldem migracji, to większość gmin na jego terenie w latach 2019-2023 borykało się z problemem ujemnego salda migracji. Można też stwierdzić, że sytuację migracyjną woj. dolnośląskiego poprawia bardzo korzystny bilans migracyjny aglomeracji wrocławskiej. Jej udział w ogólnym zaludnieniu województwa w analizowanym okresie

zwiększył się aż o 2,7 p.p. W przypadku aglomeracji subregionalnych napływ migracyjny do gmin strefy podmiejskiej nie równoważy odpływu migracyjnego z miast rdzeniowych, przez co ich udział w całkowitej populacji regionu systematycznie się zmniejsza. W najmniej korzystnej sytuacji ludnościowej znajdują się jednak obszary leżące peryferyjnie względem głównych ośrodków miejskich w województwie, cechujące się ujemnym bilansem migracyjnym. Są to w szczególności gminy położone na obrzeżach województwa, jak i tzw. peryferia wewnętrzne, czyli jednostki leżące pomiędzy strefami oddziaływania największych miast w regionie. Kluczową rolę w kształtowaniu systemu migracji wewnętrznych w woj. dolnośląskim odgrywają aglomeracje miejskie. Tylko aglomeracja wrocławska odpowiada za blisko 50% napływu i blisko 40% odpływu migracyjnego w województwie. Główne kierunki migracji wewnętrznych w woj. dolnośląskim obejmują przepływy z największych miast do gmin strefy podmiejskiej (Wrocław stanowi ok. 55% całkowitego napływu do gmin pierwszego pierścienia strefy podmiejskiej) oraz z ośrodków subregionalnych do Wrocławia.

Bibliografia

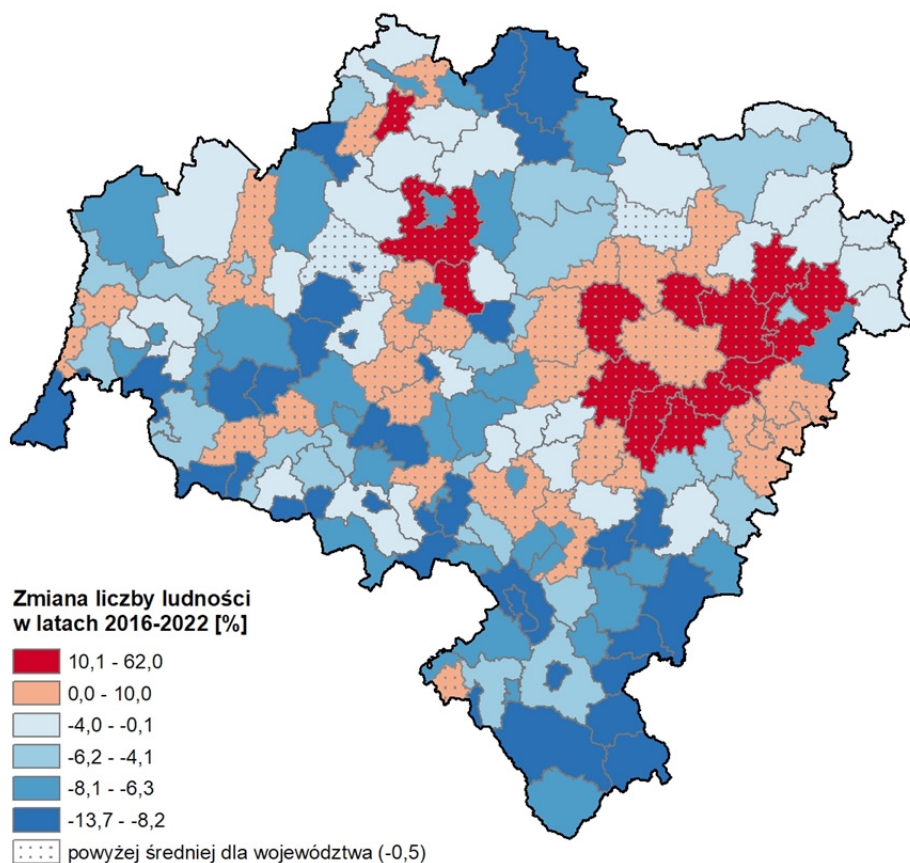
1. Cabańska, J. (2013). *Znaczenie imigracji w kształtowaniu dynamiki ludności krajów Unii Europejskiej*. „*Studia Oeconomica Posnaniensia*”, 1(12), 24–39.
2. Churski, P., Dubownik, A., Szyda, B., Adamiak, C., & Pietrzykowski, M. (2024). *Wewnętrzne peryferie w świetle wybranych typologii obszarów wiejskich*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (69), 185–214.
3. Cienkosz, E. (2020). *Demograficzny aspekt kurczenia się polskich miast*. *Problemy Rozwoju Miast*, 67, 45–56.
4. Ciok, S., & Leśniak, A. (2015). *Budownictwo wielorodzinne w strefie podmiejskiej dużego miasta na przykładzie Wrocławia*. *Studia Miejskie*, 20, 35–45.
5. Długosz, M. (2021). *Aktywność migracyjna małych miast województwa dolnośląskiego*. *Studia Miejskie*, 42, 25–43.
6. Długosz, M. (2022). *Zastosowanie autokorelacji przestrzennej w badaniach migracji wewnętrznych*. *Prace Geograficzne*, (167), 7–27.
7. Długosz, M., & Szmytkie, R. (2021). *Migratory outflow from Wrocław: Directions of population flows within the framework of internal migration in the period 2002–2018*. *Quaestiones Geographicae*, 40(2), 19–33.
8. Długosz, M., & Szmytkie, R. (2022). *Obszary wiejskie w systemie migracji wewnętrznych w Polsce*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(89), 86–100.
9. Ellis, M. (2012). *Reinventing US internal migration studies in the age of international migration*. *Population, Space and Place*, 18(2), 196–208.
10. Gałka, J., & Warych-Juras, A. (2018). *Suburbanization and migration in Polish metropolitan areas during political transition*. *Acta Geographica Slovenica*, 58(2), 63–72.
11. Górecka, S., & Szmytkie, R. (2020). *Prognoza demograficzna dla gmin województwa dolnośląskiego do 2035 roku*. Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu, Wrocław.
12. Ilnicki, D., & Janc, K. (2021). *Obszary intensywnych powiązań funkcjonalnych miast na prawach powiatu w Polsce. Autorska metoda delimitacji*. *Przegląd Geograficzny*, 93(2), 141–160.

13. Ilnicki, D., & Szczyrba, Z. (2019). *Migracje wewnętrzne na pobyt stały w makroregionie południowo-zachodnim w latach 2002–2017*. Studia Miejskie, 36, 25–44.
14. Krupowicz, J., & Kuroпка, I. (2019). *Konwergencja procesów demograficznych na Dolnym Śląsku w XXI wieku*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
15. Krzysztofik, R., Janas, K., Kantor-Pietraga, I., Piech, K., Runge, A., Runge, J., & Trzepacz, P. (2019). *Przemiany demograficzne miast Polski: wymiar krajowy, regionalny i lokalny*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
16. Michalski, P., & Ilnicki, D. (2015). *Wpływ zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na rozwój strefy podmiejskiej Wrocławia*. Studia Miejskie, 20, 47–59.
17. Nowotnik, D. (2012). *Przestrzenne zróżnicowanie migracji w Polsce w ujęciu miast i gmin na przełomie XX i XXI wieku*. Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Geographica, 3, 138–152.
18. Rowe, F., Bell, M., Bernard, A., Charles-Edwards, E., & Ueffing, P. (2019). *Impact of internal migration on population redistribution in Europe: Urbanisation, counterurbanisation or spatial equilibrium?* Comparative Population Studies, 44, 201–234.
19. Sudra, P. (2021). *Rozpraszanie i koncentracja zabudowy na przykładzie aglomeracji warszawskiej po 1989 roku*, Prace Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 273.
20. *Sytuacja Demograficzna Polski. Raport 2019–2020*. (2020). Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
21. Szymytkie, R. (2016). *Depopulacja zespołów miejskich w sudeckiej części Dolnego Śląska*. Konwersatorium Wiedzy o Mieście, 29(1), 75–83.
22. Szymytkie, R. (2019). *Ruch budowlany na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego*. W: P. Tomczak (red.). *Nowe zjawiska i procesy przestrzenne, funkcjonalne i społeczne w przeobrażaniu obszarów wiejskich*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, 45 (55–70). Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
23. Szymytkie, R. (2022). *Kierunki zmian ludnościowych w największych miastach Polski w latach 1980–2020*, 94(3), 307–325.
24. Szymytkie, R., & Sikorski, D. (2020). *Zmiany ludnościowe małych miast w strefach zaplecza głównych aglomeracji miejskich w Polsce*. Space–Society–Economy, (31), 7–24.
25. Szymytkie, R., & Tomczak, P. (2018). *Procesy depopulacji na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego w latach 1995–2015*. Studia Regionalne i Lokalne, 3(73), 99–117.
26. Szymańska, D., & Biegańska, J. (2011). *Obszary podmiejskie dużych miast w Polsce w świetle migracji stałych*. W: M. Soja, A. Zborowski (red.). *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej* (83–98). Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ.
27. Śleszyński, P. (2016). *Współczesne i prognozowane uwarunkowania demograficzno-migracyjne w rozwoju miejskiego systemu osadniczego Polski*. Konwersatorium Wiedzy o Mieście, 29(1), 97–106.
28. Vaishar, A. (2006). *Regional periphery: What does it mean*. Europa XXI, 15, 7–12.
29. Zborowski, A., Soja, M., & Łobodzińska, A. (2012). *Population trends in Polish cities: stagnation, depopulation or shrinkage?* Prace Geograficzne, 130, 7–28.

Wyzwania transportowe w miejskich aglomeracjach Dolnego Śląska

Zmiany demograficzne stanowią poważne wyzwanie społeczne i gospodarcze dla ośrodków miejskich, a także poszczególnych regionów naszego kraju. Starzejące się społeczeństwo, spadek liczby urodzeń oraz migracje determinują istotne zmiany w strukturze ludności, które mogą wpływać na zmniejszenie kapitału ludzkiego, spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, czy chociażby zwiększone obciążenie systemu opieki zdrowotnej.

Procesy depopulacyjne zauważalne są również na Dolnym Śląsku, gdzie w latach 2016-2022 ubyło blisko 16 tysięcy mieszkańców, a więc około 0,5% populacji regionu. Zmiany te charakteryzują się jednak zasadniczymi dysproporcjami przestrzennymi. W relacji miasto-wieś — zauważalny jest trend, w którym to obszary miejskie notują spadki ludności (średnio o 2,6%), natomiast obszary wiejskie zwiększają liczbę ludności średnio o 4%.



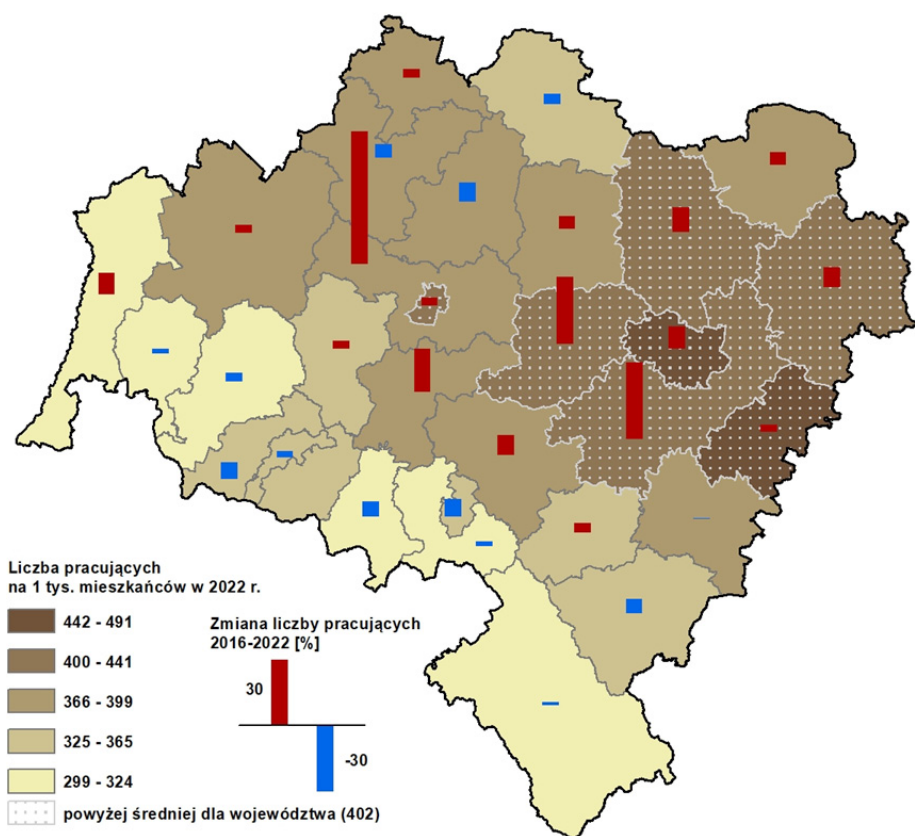
Ryc.1. Zmiany liczby ludności na Dolnym Śląsku w latach 2016-2022 [%].

Źródło: opracowanie IRT: „Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa dolnośląskiego – na potrzeby opracowania Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030”.

Za średni wzrost liczby ludności obszarów wiejskich odpowiadają głównie gminy znajdujące się w bezpośrednim pierścieniu dużych ośrodków miejskich, tj. przede wszystkim Wrocławia, ale również m.in.: Lubina, Legnicy, Bolesławca, czy Wałbrzycha. Na tej podstawie można założyć, iż jednym z czynników depopulacji miast naszego regionu jest proces suburbanizacji, a popularnym kierunkiem przepływu ludności staje się wyjazd z rdzenia do obszarów otaczających duże środki. Gminy leżące na obrzeżach miast zyskują wiele korzyści dzięki bliskości do rdzenia aglomeracji. Należą do nich m.in.: dostęp do rynku pracy, edukacji i ośrodków kultury dużych ośrodków miejskich – przy m.in. niższej cenie gruntów w obszarach otaczających.

W latach 2016-2021 na Dolnym Śląsku nastąpił wzrost liczby pracujących w przeliczeniu na 1000 mieszkańców o 6,2. Wzrost odnotowano w 16 powiatach regionu,

w tym największy w powiecie legnickim i wrocławskim, a więc obszarach znajdujących się w sąsiedztwie z miastami na prawach powiatu, w których najczęściej zlokalizowane są dobrze płatne miejsca pracy. Wskazuje to na silne relacje centrum-peryferie. Zjawisko to uwidaczniają również niektóre obszary, które w latach 2016-2022 odnotowały spadek liczby pracujących. Przykładem jest miasto Wałbrzych, które w tym okresie straciło zdecydowanie więcej pracowników niż powiat wałbrzyski.



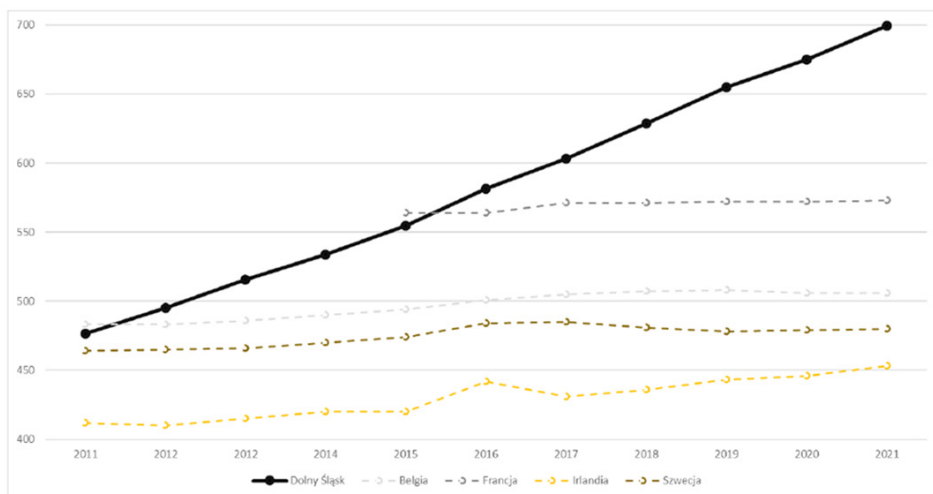
Ryc.2. Liczba pracujących na 1 tysięcy mieszkańców w 2022 roku wraz ze zmianami liczby pracujących w latach 2016-2022 na Dolnym Śląsku.

Źródło: opracowanie IRT: „Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa dolnośląskiego – na potrzeby opracowania Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030”.

System aglomeracyjny oparty na bogatej ofercie miasta rdzeniowego i jego kompetencjach wraz z obszarami otaczającymi może stanowić ratunek dla problemów depopulacyjnych. Szczególnie, że procesy te już teraz naturalnie zachodzą w granicach

Dolnego Śląska. Jednym z kluczowych działań, aby utrzymać kurczącą się populację jest zatem zaplanowane, efektywne i zrównoważone podejście do mobilności między rdzeniem a peryferiami.

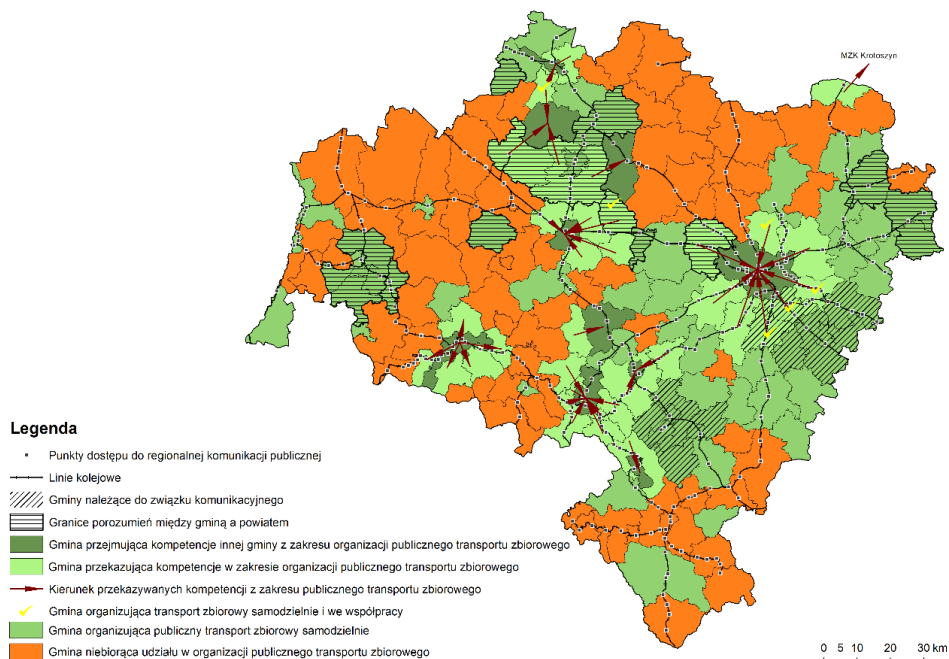
Oparcie transportu aglomeracyjnego jedynie na transporcie indywidualnym może prowadzić do wielu negatywnych skutków, tj.: wysokich kosztów środowiskowych, nadmiernego natężenia ruchu na drogach wjazdowych do miasta spowolnienia przepływu pojazdów, tworzenia się korków i wydłużenia czasu podróży. W granicach naszego regionu stopień zmotoryzowania – a więc liczby pojazdów na 1000 mieszkańców – systematycznie rośnie. Jego dynamika wzrostu przewyższa obecnie wartości krajów zachodu. Przy uwzględnieniu dalszej integracji obszarów aglomeracyjnych i postępującego wzrostu migracji wewnątrz nich – najlepszym rozwiązaniem pozostaje rozbudowa systemów transportu zbiorowego.



Ryc.3. Liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców dla wybranych krajów UE i Dolnego Śląska w latach 2011-2021.

Źródło: opracowanie IRT: „Stan transportu zbiorowego na Dolnym Śląsku”.

W kontekście organizacji transportu publicznego wewnątrz obszarów aglomeracyjnych istotną kwestią jest podział kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. W polskich uwarunkowaniach poszczególne szczeble władzy zajmują się organizacją połączeń między jednostkami niższego szczebla, a odpowiedzialność za organizację rozproszona jest na wiele podmiotów.



Ryc.4. Struktura organizacyjna transportu publicznego według gmin Dolnego Śląska.

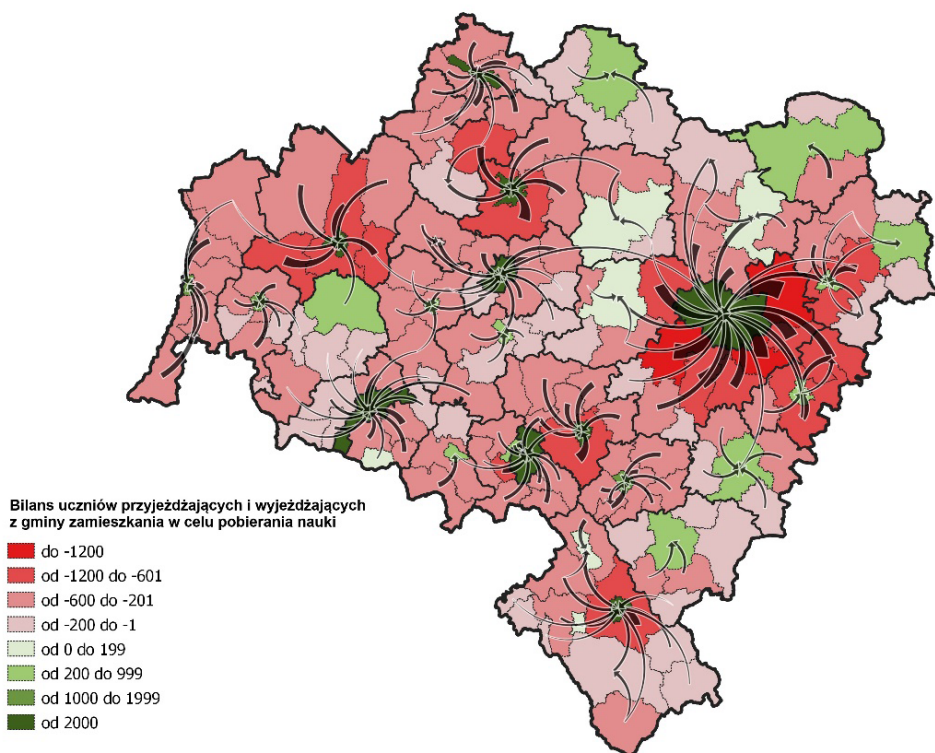
Źródło: opracowanie IRT: „Stan transportu zbiorowego na Dolnym Śląsku”.

Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, iż w przypadku wielu aglomeracji rdzeniem jest miasto na prawach powiatu. Jego skomunikowanie z okolicznymi gminami nie należy do bezpośrednich zadań żadnej jednostki samorządu terytorialnego. Zbudowanie atrakcyjnego transportu publicznego, który będzie konkurencyjny względem mobilności indywidualnej, wymaga zatem zawiązywania współprac międzygminnych lub gminno-powiatowych.

Na Dolnym Śląsku dostrzec można wiele form współpracy w zakresie organizacji transportu. Występują związki komunikacyjne, takie jak: „Sowiogórskie Autobusy” i „Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe”, a także porozumienia podpisywane między gminami i powiatami na podstawie których powiaty: lubański, lubiński, lwówecki, oleśnicki, polkowicki, średzki i złotoryjski wspomagają organizację transportu zbiorowego w gminach znajdujących się w ich granicach.

Popularną formą współdziałania w tym zakresie są również porozumienia o przekazaniu kompetencji zawierane między gminami. Współpraca ta najczęściej dotyczy dużych ośrodków miejskich, które przejmują kompetencje od gmin podmiejskich. Ich charakter niejednokrotnie wpisuje się w naturalny proces integracji obszarów aglomeracyjnych. Tego typu system umożliwia mieszkańcom dogodny dostęp do rdzenia aglomeracji przy wykorzystaniu środków transportu w ramach spójnych łańcuchów podróży, uwzględniając w ofercie potrzeby poszczególnych jednostek.

Pomimo wielu zauważalnych form współpracy, w granicach Dolnego Śląska nadal pozostają tereny, które z różnych względów są z nich wyłączone. W kontekście wyznaczania kolejnych gmin, które mogłyby stanowić istotne elementy współdziałania wewnątrz obszarów aglomeracji – warto skupić się na dotychczasowych potrzebach komunikacyjnych na przykładzie dojazdów uczniów do szkół ponadpodstawowych.



Ryc.5. Bilans uczniów przyjeżdżających i wyjeżdżających w celu pobierania nauki w szkołach ponadpodstawowych według gmin Dolnego Śląska wraz z kierunkami dojazdów.

Źródło: opracowanie IRT; „Organizacja dojazdów uczniów do szkół ponadpodstawowych”.

Uczniowie stanowią szczególną grupę użytkowników transportu publicznego ze względu na fakt, że często są to osoby wyłączone z możliwości korzystania z transportu indywidualnego (z powodu wieku i braku uprawnień). Ponadto jest to także grupa, która nadal kształtuje swoje opinie, dlatego istotne jest zapewnienie im dobrych doświadczeń z komunikacją zbiorową, aby utrzymać ich jako klientów także w dorosłości.

Dojazdy uczniów do szkół ponadpodstawowych (w przeciwieństwie do szkół podstawowych) najczęściej odbywają się na większych odległościach, niejednokrotnie z terenów peryferyjnych do większych ośrodków miejskich, w których zlokalizowanych jest najwięcej tego typu szkół – przede wszystkim tych o większej renomie.

Wskutek tego kształtowanie sieci komunikacji pod kątem dojazdów do szkół jest szczególnie istotnym wyzwaniem z perspektywy transportu wewnątrz aglomeracyjnego — do czego niezbędna jest dalsza współpraca kolejnych jednostek administracyjnych, a także współdziałanie systemów transportu publicznego poziomu powiatowego i gminnego z koleją. Obecnie w granicach Dolnego Śląska wyróżnić można bilet zintegrowany Legnica, a więc odcinkowy bilet miesięczny Kolei Dolnośląskich, który uprawnia jednocześnie do przejazdów środkami komunikacji miejskiej.

Podsumowanie

Z powodu narastających problemów demograficznych i postępujących procesów suburbanizacji w Polsce wzrasta rola aglomeracji miejskich. Ich funkcjonowanie jest silnie związane z mobilnością między obszarami peryferyjnymi a miastami stanowiącymi rdzenie aglomeracji. Z punktu widzenia regionu oprócz prac utrzymaniowych sieci drogowej, poprawy bezpieczeństwa i realizacji obwodnic, a także łączników do dróg wyższego rzędu – istotne są działania dotyczące transportu publicznego. Wpływają na to kwestie związane z ograniczeniem mobilności indywidualnej, takie jak: niwelowanie kosztów środowiskowych czy zmniejszenie kongestii na drogach. Z tego względu obecnie do najważniejszych wyzwań transportowych w aglomeracjach miejskich na Dolny Śląsku należy m.in.: dalsze inicjowanie współpracy w różnych jednostkach administracyjnych, jej uporządkowanie i ustrukturyzowanie przy zachowaniu autonomii poszczególnych podmiotów, a także zwiększenie atrakcyjności transportu publicznego poprzez poprawienie czytelności i zintegrowania różnych systemów transportowych w obszarach aglomeracyjnych.

**DOLNY
ŚLĄSK****Marek Obrębalski**

AGLOMERACJE MIEJSKIE W STRATEGICZNYM PODEJŚCIU DO ROZWOJU REGIONU DOLNOŚLĄSKIEGO

WPROWADZENIE

Współczesnych miast nie można rozpatrywać w oderwaniu od ich bliższego i dalszego otoczenia. Między tymi elementami zachodzą bowiem zróżnicowane co do siły i kierunku wieloaspektowe procesy oddziaływania i integracji.

W tym ujęciu miasto i jego otoczenie (zwłaszcza bliższe) stanowią jeden współdziałający organizm społeczny, gospodarczy i przestrzenny, a sensu pozbawiony jest pogląd, że miasto może istnieć odrębnie i niezależnie od otoczenia.

AGLOMERACJE MIEJSKIE

W regionie dolnośląskim widoczne są symptomy praktycznego funkcjonowania mechanizmów potencjału i grawitacji.

Wokół większych miast tworzą się mniej bądź bardziej złożone układy typu aglomeracyjnego.

Aglomeracja miejska to zwarty zespół wzajemnie powiązanych jednostek osadniczych złożony z miasta głównego (rdzenia) oraz otaczających obszarów miejskich i wiejskich.

Podstawę systemu osadniczego Dolnego Śląska stanowią wrocławski obszar metropolitalny oraz zespoły miejskie Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry.

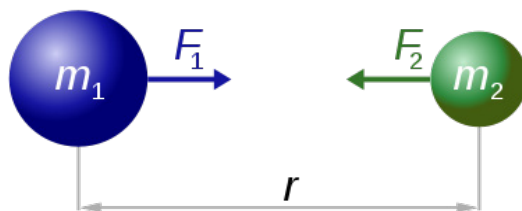
MIASTA A LOKALNE I REGIONALNE OTOCZENIE

Wieloaspektowe relacje miast o różnym potencjale z bliższym i dalszym otoczeniem związane są z równoczesnym oddziaływaniem sił odśrodkowych i dośrodkowych.

Siła przyciągania ośrodków miejskich związana jest z koncentracją potencjału demograficznego, administracyjnego, produkcyjnego i usługowego, natomiast zdolność otoczenia do poddawania się tym siłom grawitacji jest tym większa im słabsze ekonomicznie i społecznie jest dane miasto czy obszar wiejski.

Zarówno siła przyciągania miast, jak i zdolność otoczenia do poddawania się tym siłom są istotnie zmienne w czasie.

MIASTA A LOKALNE I REGIONALNE OTOCZENIE



$$F_1 = F_2 = G \frac{m_1 \times m_2}{r^2}$$

Siła oddziaływania jednostek terytorialnych o różnych potencjałach nie tylko według Izaaca Newtona maleje wraz ze wzrostem dystansu między nimi (odległości i czasu niezbędnego do jej pokonania).

KURCZENIE SIĘ MIAST

Wiele miast regionu dolnośląskiego dotknięte jest procesem kurczenia się, czyli długookresowym spadkiem liczby ludności związanym z regresem bazy ekonomicznej.

Depopulację uznaje się wprawdzie za podstawowe kryterium kurczenia się miast, lecz proces ten ma wielowymiarowy charakter uwzględniający również aspekt przestrzenny, społeczny, gospodarczy, finansowy, infrastrukturalny, jak i administracyjny.

W praktyce dostrzega się rzeczywiste i pozorne demograficzne kurczenie się miast.

KURCZENIE SIĘ MIAST

Ludność większych miast regionu dolnośląskiego w latach 2000-2024

Miasta	2000	2005	2010	2015	2020	30.VI. 2024	Zmiany w latach 2000-2024 w % (2000=100)
Jelenia Góra	90 130	87 017	84 015	81 010	78 335	74 636	82,81
Głogów	70 575	69 139	69 630	68 666	64 450	61 675	87,39
Legnica	107 416	105 750	103 417	100 886	95 135	91 335	85,03
Lubin	78 863	76 953	75 516	73 352	70 166	67 155	85,15
Świdnica	61 624	60 522	60 548	58 377	56 222	52 417	85,06
Wałbrzych	131 675	126 465	121 146	115 453	109 971	99 463	75,54
Wrocław	640 614	635 932	630 691	635 759	673 592	673 531	105,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

ALE

KURCZENIE SIĘ MIAST

Już Arystoteles swego czasu mawiał, że:

**„Wielkie miasto nie powinno być
mylone z miastem ludnym.”**

KRYZYS I MARGINALIZACJA MIAST

Wiele miast regionu dolnośląskiego dotkniętych jest także zjawiskami kryzysowymi i zagrożonych marginalizacją, ulega stopniowej degradacji oraz wyraźnemu osłabieniu swych egzogenicznych funkcji.

Tenże niekorzystny proces dotyczy m.in. miast-rdzeni miejskich aglomeracji, tj. Jeleniej Góry, Legnicy i Wałbrzycha.

Ma to wyraźny wpływ na siłę, zasięg przestrzenny i zakres oddziaływania tychże miast na otoczenie.

KRYZYS I MARGINALIZACJA MIAST

Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze w regionie dolnośląskim według delimitacji PAN

Grupy miast	Miasta średnie tracące społeczno-gospodarcze funkcje
Miasta kryzysowe	Bielawa, Bolesławiec, Kamienna Góra, Kłodzko, Lubań, Wałbrzych , Ząbkowice Śląskie,
Miasta obniżającego się potencjału	Dzierżoniów, Jelenia Góra, Legnica , Zgorzelec, Złotoryja,
Miasta stagnujące	Jawor, Nowa Ruda,
Miasta zagrożone marginalizacją	Głogów, Świdnica, Świebodzice.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy), IGiPZ PAN, Warszawa 2019.

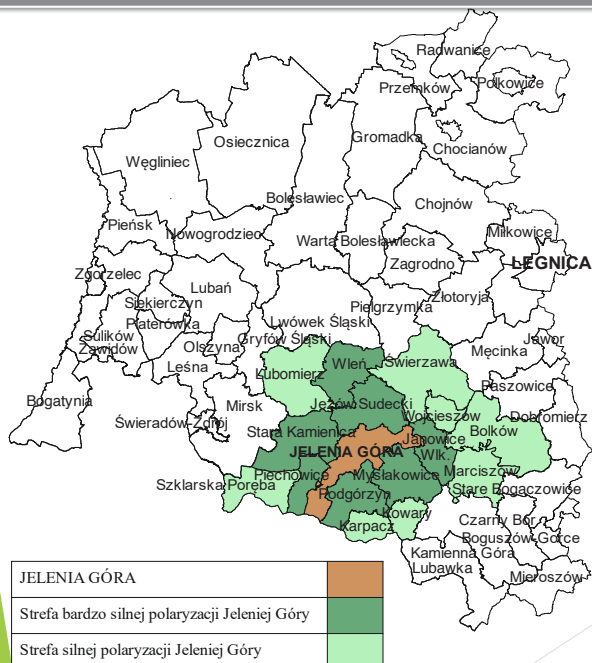
Istotnym instrumentem terytorializacji rozwoju regionalnego dedykowanym obszarom zurbanizowanym są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. To forma partnerskiego modelu współpracy, którego zinstytucjonalizowaną formą jest związek ZIT obejmujący tzw. miejski obszar funkcjonalny. Związki te przyjmują różne nazwy, często określając się jako aglomeracje. Tak też jest w regionie dolnośląskim.



AGLOMERACJE MIEJSKIE A TERYTORIALIZACJA ROZWOJU



AGLOMERACJE MIEJSKIE A TERYTORIALIZACJA ROZWOJU



AGLOMERACJE MIEJSKIE A KIERUNKI STRATEGICZNEGO ROZWOJU REGIONALNEGO



STRATEGIE ROZWOJU REGIONU DOLNOŚLĄSKIEGO

Od początku region dolnośląski objęty jest ustaleniami strategicznych dokumentów opracowywanych przez samorząd województwa. Jak dotychczas opracowane zostały następujące dokumenty o strategicznym wymiarze:

- ✓ **Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego. „Krok w III tysiąclecie”** (uchwalona przez Sejmik w dniu 15 grudnia 2000 roku);
- ✓ **Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku** (przyjęta przez Sejmik uchwałą w dniu 30 listopada 2005 roku);
- ✓ **Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2020** (uchwalona przez Sejmik w dniu 28 lutego 2013 roku);
- ✓ **Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego 2030** (przyjęta przez Sejmik uchwałą w dniu 20 września 2018 roku).

STRATEGIE ROZWOJU REGIONU DOLNOŚLĄSKIEGO

Każda ze strategii rozwoju regionu dolnośląskiego jest dokumentem ukierunkowanym na perspektywę kilkunastu kolejnych lat, lecz realizowanym z różnych względów przez jedynie 5-8 lat.

Wiązki celów strategicznych dotyczą praktycznie wszystkich sfer funkcjonowania i rozwoju regionu, a mianowicie gospodarczej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej.

Jedynie w dwóch z analizowanych strategii (z lat 2005 i 2018) silniej dostrzeżono - poprzez ujęcie w formie celu strategicznego - problem wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych sygnalizując wyraźnie potrzebę wzrostu terytorialnej spójności regionu dolnośląskiego.

MODEL POLARYZACYJNO-DYFUZYJNY CZY MODEL RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU

Procesy obserwowane w regionie dolnośląskim po roku 1998 bliskie są potwierdzenia teorii rozwoju nie zrównoważonego, gdzie wyraźnie widoczne są efekty wymywania otoczenia (*backwash effects*) przez wrocławski ośrodek metropolitalny oraz wieloaspektowego „kurczenia się” wielu większych miast.

Charakterystyczną cechą takiego oddziaływania jest znaczna skala wewnątrzregionalnych różnic oraz symptomy wielodziedzinowej dywergencji rozwoju regionalnego.

STRUKTURA TWORZENIA DOLNOŚLĄSKIEGO PKB

Struktura tworzenia Produktu Krajowego Brutto województwa dolnośląskiego według podregionów w latach 1998-2021

PODREGIONY	1998	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Dolnośląskie = 100							
Podregion jeleniogórsko-wałbrzyski	38,8	36,5	34,8	30,0	29,4	27,4	26,5
Podregion jeleniogórski	x	x	x	14,3	14,2	13,4	12,8
Podregion wałbrzyski	x	x	x	15,7	15,2	14,0	13,7
Podregion legnicki (legnicko-głogowski)	21,7	21,1	24,0	25,0	20,2	17,8	17,8
Podregion wrocławski	9,7	10,5	11,4	15,3	18,2	20,2	21,7
Podregion Miasto Wrocław	29,8	31,9	29,8	29,7	32,2	34,6	34,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

POZIOM PKB per capita (UE27=100)

Produkt krajowy brutto (według PPS) na 1 mieszkańca w podregionach województwa dolnośląskiego w latach 2000-2021

Wyszczególnienie	PKB na 1 mieszkańca (UE27=100)						
	2000	2004	2010	2015	2020	2021	zmiany w latach 2000-2021 w pkt.% (+;=-)
POLSKA	48	52	63	69	76	77	+29
DOLNOŚLĄSKIE	50	52	71	77	84	86	+36
Podregion jeleniogórski	43	41	50	56	59	58	+15
Podregion legnicko-głogowski	62	68	114	100	98	100	+38
Podregion wałbrzyski	37	41	47	51	53	54	+17
Podregion wrocławski	38	41	57	71	82	89	+51
Podregion Miasto Wrocław	70	72	97	113	131	132	+62

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

EFEKTYWNOŚĆ CZY RÓWNOŚĆ ???

W dolnośląskiej scenerii ujawniają się swoistego rodzaju dylematy między równością a efektywnością rozwoju. Z jednej strony widoczne są wyzwania społecznej solidarności i sprawiedliwości, a z drugiej – priorytety ściśle ekonomiczne.

W strategicznym podejściu do rozwoju regionalnego zwykle rozważane są dwie dość dyskusyjne opcje interwencji:

- czy ukierunkować ją na obszary (jednostki terytorialne), które gwarantują największą efektywność wykorzystania wsparcia?,
- czy priorytetem winna być poprawa warunków życia społeczności zamieszkujących najslabiej rozwijające się obszary i wyrównywanie rozwojowych szans w skali regionu?

Strategia – DOLNY ŚLĄSK 2030 plus

Rozwojowe dysproporcje, problemy i zagrożenia sygnalizują wyraźnie by w strategii rozwoju regionu dolnośląskiego w perspektywie 2030 plus uwzględnić przede wszystkim:

- ☐ odpowiednio dedykowaną krajową i regionalną politykę miejską, której misją winno być służenie rozwojowi miast jako biegunów wieloaspektowego wzrostu;
- ☐ konsekwentne kształtowanie policentrycznej struktury regionu, tj. wspieranie przewag konkurencyjnych nie tylko wrocławskiej metropolii, ale i stymulowanie rozwoju miast średnich, w tym zwłaszcza tych tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz małych,

Strategia – DOLNY ŚLĄSK 2030 plus

- ❑ konieczność funkcjonalnej sukcesji miast kryzysowych, czyli zastąpienia bądź dopełnienia ich dotychczasowych funkcji przez nowe (innovacyjne) dziedziny wytwórcze lub usługowe.
- ❑ miasta, zwłaszcza rdzenie zespołów i aglomeracji miejskich jako ośrodki równoważenia rozwoju regionalnego.

To dobry czas do kreowania faktycznie policentrycznego regionu dolnośląskiego i wzmocnienia roli miejskich aglomeracji.



**DOLNY
ŚLĄSK**

DZIĘKUJĘ BARDZO ZA UWAGĘ ☺

obrebalski.marek@gmail.com
www.obrebalski.pl

Przemysław Charzewski
nr ORCID: 0000-0003-3760-7992
Zakład Prawa i Administracji,
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych,
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa
e-mail: przemyslaw.charzewski@collegiumwitelona.pl

Administracja inteligentna na miarę XXI wieku. Upodmiotowiona jednostka jako zwiększenie szans na sukces instytucji w epoce sieci

STRESZCZENIE:

Administracja inteligentna w XXI wieku to także administracja wrażliwa społecznie, a zarazem administracja ucząca się. Żyjemy w erze wzajemnych powiązań, także instytucjonalnych. Człowiek "prowadzi ekspansję" już nie tylko w kosmosie, ale w świecie wirtualnym. Zarazem jednak wzrasta znaczenie człowieka jako jednostki i największej, czy jak to się niekiedy określa - najlepszej - inwestycji. Jednym z przejawów tego zjawiska jest zaś coraz większa skala włączania do różnych przedsięwzięć osób ze szczególnymi potrzebami i niepełnosprawnościami (przykładem zresztą samo Collegium Witelona Uczelnia Państwowa).

Słowa kluczowe: administracja inteligentna, administracja sieciowa, podmiotowość, upodmiotowienie, instytucja, osoby ze szczególnymi potrzebami i niepełnosprawnościami, neuroroznorodność/neurodywergentność

Wprowadzenie

Na gruncie „Nauki administracji” pod red. J. Bocia, przez administrację inteligentną rozumiano taką, która kieruje się zasadami logiki i racjonalności, jak również słuszności. Czyni to zarazem bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych, czy ludzi. Działając zaś zgodnie z prawem czyni zadość wartościom leżącym u podłoża jej kreacji i funkcjonowania. Uchodzi za taką, której organy potrafią lepiej załatwić zindywidualizowane sprawy jednostek, a nawet ich ciągi. Unikać zbędnych

strat własnych, jak również oszczędzać ich adresatom swoich działań¹. Tak pojęta administracja, a raczej jej organy, czynią zarazem niewątpliwie zadość postanowieniom przepisów art. 2, 7, 10 ust. 1 oraz 15 ust. 1 Konstytucji RP². Już F. Longchamps postrzegał zresztą zjawisko administracji publicznej jako działanie kulturowe na stanowisku publicznym³.

Na przełomie lat 80. i 90. w obliczu odejścia od weberowskiego modelu biurokracji zaczęto wdrażanie różnych postaci zarządzania publicznego. W sensie dynamicznym oznacza ono efektywny proces realizacji programów publicznych, tj. działań zaspokajających istotne potrzeby społeczne⁴. Jak zresztą zauważyła A. Chrisidu-Budnik: „Obywatel w coraz większym stopniu staje się klientem usług publicznych, a jego zadowolenie z jakości usług jest jednym z podstawowych mierników efektywności funkcjonowania administracji. W tym kontekście podejście procesowe do świadczenia usług publicznych, służy nie tylko zwiększeniu skuteczności działania instytucji publicznych (nie jest celem samym w sobie, tak jak ma to miejsce w sektorze prywatnym), ale również determinuje wizję administracji jako bardziej «przyjaznej» lub bardziej «wyobcowanej» w stosunku do obywateli konkretnego państwa”⁵.

To nas prowadzi z kolei do zagadnień dot. sieci. Jak zaś podnosił J. Niemczyk, na gruncie teorii kosztów transakcyjnych, głównym źródłem efektywności rzeczy zorganizowanych jest synergia, za pośrednictwem której realizuje się postawione cele. Do tak pojętych rzeczy zorganizowanych zaliczył z kolei autor m.in. wspomniane sieci, zaznaczając, że synergia to jeden z ich zasadniczych przymiotów. Inną – wydaje się niezwykle istotną z perspektywy niniejszej pracy zaletą sieci jest – wspomniana przez przywołanego wyżej autora, bliskość rynku⁶. Aktualnym wydaje się podnoszony też w jednej z publikacji przed prawie 20 laty argument, iż współczesna organizacja powinna uwzględniać w swych działaniach również relacje zachodzące między podmiotami zewnętrznymi, co nie pozostaje bez znaczenia także dla procesów związanych z wiedzą, tudzież w obszarze jej dyfuzji, który to obszar ma stanowić ogniwo wszystkich systemów zarządzania. Jak zresztą dodała S. Stańczyk – nie tylko wiedzą⁷.

Z powyższym koresponduje podana definicja sieci (struktury sieciowej) autorstwa A. Chrisidu-Budnik. Autorka przyjęła, że jest to konstrukcja stosunków między pod-

¹ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 70.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*. Reprint, Wrocław 1991, s. 80.

⁴ M. Bratnicki, A. Frączkiewicz-Wronka, *W poszukiwaniu tożsamości zarządzania publicznego*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Dynamika zmian w organizacji – ewolucja czy rewolucja*, red. J. Skalik, seria: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1141, Wrocław 2006, s. 71.

⁵ A. Chrisidu-Budnik, *Hierarchie i procesy w administracji publicznej*, [w:] *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*, red. L. Kowalczyk, F. Mroczko, Wałbrzych 2010, s. 209.

⁶ J. Niemczyk, *Węzi w dynamicznych sieciach międzyorganizacyjnych – przypadek więzi relatywnych*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu...*, s. 125.

⁷ S. Stańczyk, *Od ewolucyjnych do rewolucyjnych zmian kultury organizacyjnej*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu...*, s. 168.

miotami publicznymi a prywatnymi na różnych szczeblach struktur organizacyjnych państwa oraz na różnych szczeblach ponadnarodowych, a także metoda działania stanowiąca odpowiedź na zmianę trajektorii rozwoju z industrialnej na postindustrialną, w której hierarchia i uniformizacja ustępują miejsca zwiększającej się akceptacji odmienności – i tak mocno akcentowanej współcześnie w wielu obszarach – różnorodności. Mamy też podane 4 zasadnicze cechy konstytutywne struktur sieciowych. Należą do nich⁸:

- współzależność zasobów, których dysponentami mają być uczestnicy sieci;
- zaangażowanie w sieć dwóch lub więcej podmiotów, z których każdy jest wyrazicielem własnych celów;
- wertykalne/horyzontalne kierunki wymiany;
- nieograniczony obszar działania.

Problematyka sieci w sektorze publicznym pojawiała się i jest aktualna m.in. w dyskusjach dotyczących związków jednostek samorządu terytorialnego. Jak pisali zresztą swego czasu A. Chrisidu-Budnik i J. Korczak: „Samorząd terytorialny oraz wybrane organizacje publiczne, podobnie, jak organizacje biznesowe, tworzą określone wartości nie tylko samodzielnie, lecz także przez procesy współpracy i konkurencji”. Współpraca ta może mieć również dwojaki charakter. Z jednej strony fakultatywny, z drugiej zaś obligatoryjny. W pierwszym przypadku współpraca taka jest wyrazem emanacji stron (umowy prywatnoprawne i publicznoprawne). W drugim zaś współpraca taka może mieć swój wyraz we właściwościach sieci publicznych, będąc funkcją prawa mogącą obligować określone podmioty do współpracy kształtując przy tym charakter relacji między nimi. Dotyczy to chociażby transportu zbiorowego oraz związków metropolitalnych⁹.

Zagadnienie sieci jest aktualne także pod adresem samego państwa, a nie jedynie administracji publicznej i podmiotów prywatnych. Agnieszka Lipska-Sondecka zauważyła, że państwo określane mianem sieciowego jest rezultatem globalizacji. Tworzy je zaś sieć organów i instytucji państwowych i samorządowych, które dzielą się kompetencjami uważanymi jeszcze jakiś czas temu za przynależne państwu¹⁰.

Sieci pojmowane, jak wyżej, stanowią wyraz idei współzrządzenia (governance). W ich ramach zaś centralne miejsce wcale nie musi przypadać organowi administracji publicznej¹¹.

Uwaga finalna wreszcie (w tym punkcie rozważań) sprowadza się do tego, że tradycyjnie na gruncie nauk o organizacji oraz zarządzaniu należy rozróżniać pojęcie organizacji i instytucji. Jak zresztą zauważył J. Korczak, poza ludźmi, zasobami oraz celami łączącymi ludzi w organizacje i wymuszającymi używanie określonych zasobów, na

⁸ A. Chrisidu-Budnik, *Organizacje sieciowe w sektorze publicznym*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 162–163 i przywoływana tam literatura przedmiotu.

⁹ A. Chrisidu-Budnik, Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 1 – 2, s. 87.

¹⁰ A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 234.

¹¹ J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 45.

instytucje składają się także wzorce zachowań będące produktem instytucjonalizacji rozumianej jako proces tworzenia i wprowadzania wzorców działań dla utrwalania celów i struktur całości organizacyjnych. Stąd też każda instytucja jest organizacją, ale już nie każda organizacja jest instytucją¹².

2. O podmiotowości i upodmiotowieniu na gruncie prawno-społecznym

Tą część pracy pozwolę sobie rozpocząć od pięknej uwagi poczynionej przed laty przez H. Rota, która brzmi: „Człowiek z istoty swej jest członkiem zespołu, społeczności. Żyje zawsze w jakiejś – mniejszej lub większej – grupie ludzi. W rzeczywistości nikt nie uniknie kontaktów z innymi ludźmi. Ktoś kto robi buty, zdany jest na tego, który szyje ubranie; rolnik zdany jest na kowala. Dwoje ludzi spotyka się na płaszczyźnie przyjaźni i miłości, dwoje innych obdarza się wzajemną nienawiścią. Owe rozmaite kontakty między ludźmi nazywamy stosunkami społecznymi”. Wśród tych ostatnich zaś autor wyróżnił ekonomiczne, moralne, kulturalne i religijne¹³.

Z powyższego wyłania nam się znany, ale znaczny wniosek, a mianowicie, że człowiek ma wolę i przy jej udziale może albo musi coś czynić, tudzież nie czynić. Granice tego czynienia lub nie czynienia wyznaczają z kolei wyrażane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, normy prawne. One też wskazują, które podmioty im podlegają.

Zdaniem J. Nowackiego przez podmiot prawa należało rozumieć tego, kto może posiadać uprawnienia (prawa), tudzież obowiązki. O tym zaś, kto jest podmiotem prawa, a kto nie, decydują przepisy prawa przedmiotowego, które podmiotowość prawną przyznają. Wśród podmiotów prawa wyróżnia się zaś osoby fizyczne oraz osoby prawne¹⁴. Jakkolwiek, chociażby na gruncie prawa cywilnego, wyróżnia się jeszcze jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, o których mowa w przepisie art. 33¹⁵ KC, choć ich status bywa przedmiotem dyskusji.

Motywacje prawodawcy, o których była mowa wyżej bywają jednak postrzegane również jako mające charakter pozaprawny, co odnosi się w szczególności do człowieka/osób fizycznych. Chodzi tu o racje natury moralnej. Jak bowiem zauważył T. Pietrzykowski, w prawodawstwach zachodnich o traktowaniu każdej istoty ludzkiej jako podmiotu prawa przesądza m.in. przyrodzona godność człowieka. Zdecydowanie inaczej to wygląda, jeżeli chodzi o tzw. twory organizacyjne, które stanowią osoby prawne. Tu bowiem występują raczej racje pragmatyczne, w mniejszym zaś stopniu etyczne¹⁶.

¹² Zob. J. Korczak, *Organizacja i instytucja*, [w:] *Nauka organizacji i zarządzania*, A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Wrocław 2005, s. 180–181.

¹³ H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1992, s. 95.

¹⁴ J. Nowacki, *Podmioty prawa*, [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, J. Nowacki, Z. Tobor, Katowice 1997, s. 160.

¹⁵ Jakkolwiek, chociażby na gruncie prawa cywilnego, wyróżnia się jeszcze jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, o których mowa w przepisie art. 33 KC, choć ich status bywa przedmiotem dyskusji.

¹⁶ T. Pietrzykowski, *Podmiotowość prawna – ujęcie teoretyczne*, [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015, s. 19.

Istotnie, sam przywoływany autor już zauważył, że nawet w polskiej Konstytucji, by nie wybiegać daleko, mamy w szczególności przepis art. 30, stanowiący, że „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W opinii W. Skrzydło oznacza to, że jednostka nie może zrzec się godności (niezbywalność), jak również, że istnieje zakaz pozbawiania i ograniczania tej godności (nienaruszalność), co odnosi się zarówno do osób prywatnych, jak i poszczególnych ogniw władzy publicznej, czy wyodrębnianych niekiedy z osobna, organów państwowych.¹⁷

Powyższe jest jakby esencją, ale jeszcze dalej z analizami wyszli byli swego czasu R. Balicki i M. Jabłoński. Zauważyli oni, że¹⁸:

- 1) zasada powyższa stanowi podstawę wszystkich pozostałych wolności i praw;
- 2) naruszeniem godności ludzkiej jest każde „niehumanitarne” traktowanie;
- 3) czynienie zadość zasadzie godności to również zapewnienie każdemu człowiekowi pewnego minimum materialnego, które sprzyja samodzielnemu funkcjonowaniu w społeczeństwie, jak również minimum kulturalnego i obyczajowego, które z kolei sprzyjałoby – stosownie do zdolności konkretnej jednostki – uczestnictwie w życiu społecznym i czerpaniu z niego bogactw.

Przywołując ponadto głos z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należałoby wskazać, że „Już we wstępie do konstytucji podkreśla się, że stosowaniu konstytucji winna towarzyszyć dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. Godność zatem nie może być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności, przysługującej każdemu człowiekowi”¹⁹. Na marginesie można zresztą przywołać dokonane przez A. Doliwę istotne spostrzeżenie, że podmiotowość w prawie jest z jednej strony konstrukcją podstawową i zarazem klasyczną; z drugiej strony nie zmienia to jednak tego, że nadal ma walor zagadnienia inspirującego, a adaptacja treści pojęcia podmiotowości do celów regulacyjnych prawa w przyszłości, wyznaczanych takimi zjawiskami, jak chociażby sztuczna inteligencja, nie pozostaje bez wpływu na tworzenie pola dla nowej refleksji naukowej. Doniosły teoretycznie jest także podział na prawo publiczne i prywatne z uwzględnieniem kryterium celu i metody regulacji, nie pozostając bez wpływu na pojmowanie podmiotowości cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej, czego w tym miejscu jednak rozwijać nie będę²⁰.

Uwagę zwracają też słowa rzymskiego prawnika Hermogeniana. Stwierdził on mianowicie, że „hominum causa omne ius constitutum sit” (co oznacza, że każde prawo

¹⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 43.

¹⁸ R. Balicki, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 30 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 67–68.

¹⁹ Wyrok TK z 4.04.2001 r., K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54.

²⁰ A. Doliwa, *Podmiotowość prawna na tle podziału prawa na prywatne i publiczne*, Studia Prawnicze KUL, 2020, nr 3 (83), s. 85.

ustanawia się ze względu na ludzi). W prawdzie sens tej paremii był zmienny i pierwotnie miał charakter dyrektywy metodologicznej. Tak w każdym razie pisał o tym J. Zajadło zwracając uwagę, że systematyzowała ona kolejność prezentacji poszczególnych działów prawa (*personae, res, actiones*). Autor podawał też, że były w literaturze przedmiotu głosy przyjmujące, iż chodzi o prawo tworzone na miarę ludzkich możliwości, potrzeb i oczekiwań (W. Wołodkiewicz). Ponadto zaproponowane zostało także bardziej współczesne ujęcie dotyczące jej znaczenia (autorstwa M. Kuryłowicza). Chodziłoby zatem o przyjęcie, że wszelkie prawo zostało ustanowione ze względu na ludzi, jak również dla ludzi – którym zresztą powinno służyć. Stanowisko to J. Zajadło uzasadniał faktem, że żyjemy w dobie demokratycznego państwa prawa i ochrony praw człowieka, co sprawia, że ostatecznym celem prawa jest właśnie dobro jednostki ludzkiej. Podzielił przy tym myśl I. Kanta, że człowiek powinien być zawsze aż celem samym w sobie, nigdy zaś jedynie środkiem do celu. W opinii przywoływanego autora doskonale ma z tą myślą korespondować treść analizowanego w tej pracy wcześniej przepisu art. 30 Konstytucji RP²¹.

Na gruncie psychologii społecznej odnotować znowu można – chyba jednak wciąż aktualny pomimo upływu czasu pogląd, że „Człowiek znajduje się w obiektywnym świecie, który składa się z wielu sytuacji. Nieomal wszystkie z nich, to sytuacje społeczne, w których inni ludzie występują, bądź bezpośrednio, bądź pośrednio. Sytuacje te mają poważne znaczenie, jeżeli chodzi o determinowanie ludzkich zachowań i procesów psychicznych. Ludzie, którzy znajdują się w tych sytuacjach, nie zachowują się w bierny sposób, ale wpływają na nie modyfikując zachowania innych uczestników tych interakcji”²². Samo społeczeństwo, to zresztą suma zdarzeń dziejących się w przestrzeni międzyludzkiej²³. Co się ma zaś do podmiotowości – tu na polu współczesnej socjologii z kolei – P. Sztompka zauważa, że w odniesieniu do społeczeństwa oznacza ona zdolność społeczeństwa do samoprzekształcania się. Jest to zarazem szczególna – „wypadkowa”, jak pisze autor – zdolności, umiejętności, motywacji, wiedzy, konsekwencji, ambicji, samozaparcia członków społeczeństwa, jak również warunków strukturalnych, w których przyszło im działać²⁴.

Warto wreszcie wziąć pod uwagę pojęcie powiązane, jakim jest z kolei „upodmiotowienie” (z ang. *empowerment*). Tu z pomocą przychodzi nam leksykon Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego. W myśl wiadomości tam zawartych, przez upodmiotowienie należy rozumieć „proces, który umożliwia ludziom zwiększenie kontroli nad ich decyzjami i działaniami mającymi wpływ na ich zdrowie”. Jednocześnie podnosi się tam, że można mówić zarówno o upodmiotowieniu jednostki, jak również upodmiotowieniu społeczności. Ponadto w modelu organizacji społeczności lokalnej (OSL) wymienia się pięć wymiarów upodmiotowienia, tzn.²⁵:

²¹ J. Zajadło, *Teoria i filozofia prawa*, [w:] *Łacińska terminologia prawnicza*, red. J. Zajadło, Warszawa 2013, s. 40–41.

²² S. Mika, *Psychologia społeczna*, Warszawa 1984, s. 13–14.

²³ P. Sztompka, *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021, s. 41.

²⁴ Ibidem, s. 669.

²⁵ <http://leksykon.pzh.gov.pl/index.php/Upodmiotowienie>; dostęp: 27.09.2024 r.

- 1) spójność (poziom szacunku, wrażliwości, tożsamości, dbałości o równość szans);
- 2) upodmiotowienie (poziom wiary w siebie, samooceny, gotowości na zmianę);
- 3) wpływ (poziom poczucia wpływu, decyzyjności);
- 4) angażowanie (poziom wspólnotowego myślenia, zaufania, relacji, motywacji);
- 5) kooperacja (poziom sieci, otwartości, gotowości na współpracę).

Na gruncie nauk o organizacji i zarządzaniu pojęciu empowerment nie mało uwagi poświęcił J. Supernat. Jak pisał wspomniany autor, sam termin został wprowadzony do literatury przez R. M. Kantera i odnosił się do dystrybucji władzy – w szczególności przez informację – na wszystkie szczeble organizacji. Jerzy Supernat zauważył ponadto, że „Empowering people można określić jako dawanie pracownikom władzy (uprawnienie) do podejmowania działań (a więc przejawiania inicjatywy) wykraczających poza zakres ich zwykłych zadań i obowiązków (oczywiście w granicach wyznaczonych przez cel i wartości organizacji), czyniąc ich bardziej odpowiedzialnymi i chętnymi do współpracy”. Miało to być zresztą związane też z tym, że w organizacjach odchodzących od tzw. kultury władzy, kierownicy stawali się bardziej partnerami niż szefami²⁶.

Jak miał zresztą stwierdzić przywoływany przez J. Supernata R. H. Watermann, współcześni przywódcy zdają sobie sprawę, że żeby odnieść sukces, trzeba wyrzec się części władzy. Popularność zaś tego terminu okazała się tak znaczna, że trafił on także w obręb administracji publicznej²⁷.

Powyższe rozważania prowadzą zaś do wniosku, że między podmiotowością i procesem upodmiotowienia występuje ścisła relacja. W pewnym sensie można rzec, że wspólnym desygnatem obydwu tych pojęć jest sprawczość pojęta jako możliwość podejmowania decyzji, którymi wpływa się na otoczenie i własne życie. W prawdzie „stawanie się podmiotem” odbywa się na gruncie poszczególnych nauk społecznych na różnych poziomach, nie mniej jednak owa sprawczość mająca to, czy inne źródło wydaje się tutaj niepodważalnym łącznikiem. Na przestrzeni wieków jednak nie wszystkim na taką sprawczość przyzwalano, bywała też ona ograniczana. Chociaż żyjemy w XXI wieku, wciąż stale dostrzegamy, że z jakichś przyczyn nie wszędzie i nie wszystkim ta sprawczość jest dana. Pociesza jednak fakt poszerzania się obszarów życia społecznego, w których następują pozytywne zmiany. Problem ten zostanie omówiony w następnym podpunkcie na przykładzie osób neuroróżnorodnych ze szczególnym uwzględnieniem osób w spectrum autyzmu (dalej zamiennie z ASD) i osób z ADHD, co zostanie dokonane najpierw na gruncie teorii, by następnie rzucić światło na parę przykładów praktycznych.

²⁶ J. Supernat, *Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 41. Podobnie: idem, *Management. Tezaurusz kierownictwa*, Wrocław 2000, s. 139 i n.

²⁷ J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 181–183.

3. Status osób neurodywergentnych/neuroróżnorodnych na płaszczyźnie prawnospołecznej – czyli między funkcjami i dysfunkcjami a sprawczością. Coraz bardziej realne science fiction?

W jednej z ostatnich publikacji pozwoliłem sobie za A. Potter podać definicję neuroróżnorodności stworzoną przez będącą w spectrum autyzmu socjolog – J. Singer. Termin ten został ukuty na potrzeby oznaczenia nieograniczonej zmienności funkcjonowania neurokognitywnego u ludzi. Co także istotne – a co wykażę w dalszej części pracy – termin ten z założenia miał stanowić (i właściwie stanowi) zaprzeczenie istnienia jednego normalnego typu mózgu, tudzież osoby. Również ważny jest kryjący się za nim wyraz pewnej walki osób neurodywergentnych o możliwość prowadzenia w tym świecie życia na takich samych prawach, jak osoby, u których na gruncie norm społeczno-kulturowych nie stwierdza się podobnych odmienności²⁸.

Podkreślenia wymaga też fakt, że osoby neuroróżnorodne nie są grupą jednolitą. Pomijając już osoby zmagające się, tudzież żyjące na co dzień z innymi zaburzeniami, należy kategorycznie zaznaczyć, że nie ma (dla przykładu) dwóch identycznych osób z ADHD, czy spectrum autyzmu. Do aktualnych problemów, nad którymi prędkiej czy później trzeba się będzie pochylić, należy niewątpliwie zagadnienie niepełnosprawności takich osób²⁹.

Orzekanie o niepełnosprawności ma zresztą po dzień dzisiejszy bardzo sformalizowany przebieg. Zauważalny jest ponadto nawyk do uznawania tylko tego, co widać tzw. gołym okiem. Z przeprowadzonej przeze mnie swego czasu analizy przepisów rozporządzenia dotyczącego niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności – tu w szczególności § 18 ust. 1, 20, 21 oraz 27 – wynika, co następuje³⁰:

- pomimo, że członkami powiatowego i wojewódzkiego zespołu orzekającego o niepełnosprawności są poza przewodniczącym i sekretarzem lekarze, psycholodzy, doradcy zawodowi, czy pracownicy socjalni, brakuje gwarancji w zakresie ich co najmniej potencjalnej znajomości aktualnych zagadnień medycznych;
- dla przykładu, psycholog mający sporządzać ocenę na podstawie wskazanych w przepisie § 20 kryteriów polegać musi tak naprawdę na przesłankach, które są do przysłowiowego „wyłapania” przeważnie tylko u osób przejawiających w sposób zauważalny objawy dysfunkcji na zewnątrz;
- lekarz musi mieć jedynie adekwatną specjalizację, psychologowi wystarczy formalne wykształcenie magisterskie;
- pomimo, że członkowie zespołów muszą odbyć stosowne szkolenie bazujące na tzw. minimach programowych, minima te w ocenie autora mają co najwy-

²⁸ A. Potter, *Neurodiversity and Accessibility*, Alki: "The Washington Library Association Journal" 2023, vol. 39, nr 1, s. 2; podają za: P. Charzewski, *Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuroróżnorodnych*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 800.

²⁹ P. Charzewski, *ibidem*, s. 810.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2021 r. poz. 857).

zej charakter prawno-administracyjny, a więc w gruncie rzeczy abstrahujący od szeroko pojętej wiedzy medycznej.

Gwoli ścisłości, trzeba by naturalnie wyjaśnić, jak to jest, że z jednej strony mówi się o zaburzeniach, a z drugiej strony podkreśla się jedynie odmienne ścieżki rozwojowe mózgów. Nie będzie chyba zresztą przesadą stwierdzenie, że obie prawdy ze sobą współlistnieją – i to w symbiozie, co dla osób próbujących postrzegać wyzwania niesione przez stany osób neuroróżnorodnych wg prawidłowości właściwych – chciałoby się rzec – badaniu stanów osób chorujących na przysłowiową gripę, może być co najmniej trudne do zrozumienia. Da się to jednak logicznie zobrazować, do czego wykorzystam relacje zawarte w książce popełnionej we współautorstwie przez amerykańską profesor w spectrum autyzmu, zoolog – T. Grandin.

Doskonały w mojej opinii przykład z analogii biurowca. Analogia ta odnosi się do budowy mózgu. Z racji jednak, że jest to fragment obszerny, a zarazem istotny dla dalszych rozważań, zamieściłem go w przypisie³¹. W głównym tekście ograniczę się zaś do treściwego komentarza.

³¹ T. Grandin, R. Panek, *Mózg autystyczny. Podróż w głąb niezwykłych umysłów*, tłum. K. Mazurek, Kraków 2024, s. 40 – 41: Autorka pisze mianowicie, że „Zatrudnieni w różnych częściach budynku mają swoje obszary specjalizacji, ale pracują razem. Niektóre działy współpracują ze sobą ściślej niż inne. Niektóre są bardziej aktywne, w zależności od zadania, które mają aktualnie do wykonania. Ostatecznie jednak zbierają się wszyscy razem, by wytworzyć jeden produkt – myśl, działanie, reakcję. Na najwyższym piętrze budynku siedzi dyrektor generalny – kora przedczołowa – *przedczołowa*, bo mieści się na przodzie płata czołowego, a kora, ponieważ jest częścią kory mózgowej, czyli szeregu warstw istoty szarej tworzącej powierzchnię mózgu. Kora przedczołowa koordynuje informacje z innych części kory tak, by wszystkie mogły pracować razem i pełnić tzw. funkcje wykonawcze – wykonywanie wielu zadań naraz, tworzenie strategii, hamowanie impulsów, uwzględnianie wielu źródeł informacji, łączenie poszczególnych opcji tak, by stworzyć jedno spójne rozwiązanie.

Na piętrach tuż poniżej dyrekcyj znajdują się inne części kory mózgowej. Każda z nich jest odpowiedzialna za obszar mózgu, na którego powierzchnię się znajduje. Można by sobie wyobrazić, że relacje między tymi odrębnymi częściami istoty szarej i korespondującymi z nimi częściami mózgu są podobne do relacji między wiceprezesami korporacji a działami, które im podlegają.

- Wiceprezes kory czołowej jest odpowiedzialny za płat czołowy – część mózgu, która zajmuje się rozumowaniem, celami, emocjami, wydawaniem sądów i świadomymi ruchami mięśni.
- Wiceprezes kory ciemieniowej jest odpowiedzialny za płat ciemieniowy – część mózgu, która odbiera i przetwarza informacje sensoryczne i zajmuje się liczbami.
- Wiceprezes kory potylicznej jest odpowiedzialny za płat potyliczny – część mózgu, która przetwarza informacje wzrokowe.
- Wiceprezes kory skroniowej jest odpowiedzialny za płat skroniowy – część słuchową mózgu, która śledzi wpływ czasu i rytm oraz w której znajduje się sfera językowa.

Pod wiceprezesami są pracownicy z różnych działów – ja nazywam ich gikami. To obszary mózgu, które uczestniczą w pełnieniu wysokowyspecjalizowanych funkcji, takich jak matematyka, malarstwo, muzyka i język.

W podziemiach budynku trzaskają pracownicy fizyczni. To oni zajmują się systemami podtrzymywania życia, takimi jak oddychanie i pobudzanie systemu nerwowego.

Oczywiście wszystkie te działy i pracujące tam osoby muszą się ze sobą komunikować. Mają zatem telefony na biurkach, tablety, smartfony, i tak dalej. Kiedy chcą ze sobą porozmawiać twarzą w twarz, wsiadają do windy albo idą schodami. Wszystkie te środki dostępu, łączące pracowników w różnych częściach budynku na wiele różnorodnych sposobów, to istota biała, z której składa się trzy czwarte mózgu, to bardzo obszerna i gęsta sieć zwojów nerwowych, dzięki którym wszystkie części mózgu się ze sobą komunikują.

W mózgu osoby autystycznej winda może się jednak nie zatrzymywać na siódmym piętrze. Telefony w księgowości mogą nie działać. Sygnał wi-fi w holu może być za słaby”.

Nie ulega wątpliwości, że jest to interesujący sposób zobrazowania problemu. Nie tylko bowiem, w jakiś sposób wpasowuje się to do wątków z zakresu nauk o organizacji i zarządzaniu, ale pokazuje przy tym nasz mózg od strony naprawdę funkcjonalnego, zorganizowanego, świetnie pomyślanego konstruktu – we wszystkich przypadkach, w których nie ma poważniejszych dysfunkcji – tu przede wszystkim odnoszących się do funkcji wykonawczych – mogących zresztą sprawiać poważne kłopoty również w przypadku ADHD, o czym później.

Jak zauważa ponadto E. Małachowska: „Na podstawie aktualnie głoszonych podejść przyjmuje się, że rozwój mózgu człowieka opiera się na wrodzonych mechanizmach budowania takich ścieżek neuronalnych, które pozwalają uczyć się dziecku typowo rozwijającemu się od innych ludzi. Zaburzenia ze spectrum autyzmu powodują, że mechanizmy te albo nie wykształcają się zupełnie, albo ich proces budowania/dojrzenia został wieloczynnikowo zaburzony na etapie rozwoju prenatalnego i wczesnego dzieciństwa. W związku z czym proces terapeutyczny ma za zadanie kształtowanie nowych, prawidłowych ścieżek neuronalnych w mózgu osoby z ASD, które umożliwią nabywanie nowych reakcji/zachowań/umiejętności, zwiększą możliwość rozumienia innych ludzi i doprowadzą do ogólnej poprawy funkcjonowania w każdej ze sfer”. Autorka dostrzega również problem polegający na tym, że choć wsparcia wymaga zarówno osoba z postawioną diagnozą, jak również bliższe i dalsze otoczenie, to praca nad przekonaniami rodziny bywa trudniejsza niż praca nad rozwojem zaburzonych funkcji pacjenta³² (co stanowi całkiem realne wyzwanie).

Ogólnie rzecz biorąc jedna z bardziej współczesnych definicji spectrum autyzmu, powstała na kanwie międzynarodowej klasyfikacji ICD-11 (International Classification of Diseases 11th Revision) brzmi: „heterogenna grupa zaburzeń rozwojowych, w których diagnozuje się trudności w nawiązywaniu i podtrzymywaniu interakcji społecznych i komunikacji społecznej oraz skłonności do ograniczonych, nieelastycznych, powtarzalnych wzorców zachowań, czynności i zainteresowań, które są wyraźnie nietypowe lub nadmierne dla danej osoby. W grupie tej mogą występować zarówno osoby z niepełnosprawnością intelektualną, normą intelektualną, jak i osoby o ponadprzeciętnej inteligencji. U osób ze spectrum autyzmu diagnozuje się też różny stopień zaburzenia/upośledzenia lub brak języka funkcjonalnego”³³.

ADHD, czyli Zespół Nadpobudliwości Psychoruchowej z Deficytem Uwagi, to dla odmiany stan kliniczny, któremu towarzyszy upośledzenie funkcjonowania w wielu dziedzinach, powodując problemy w nauce, zaburzone relacje z bliskimi, trudności społeczne, jak również występowanie innych mogących stanowić wyzwanie dla pacjenta i jego otoczenia trudności³⁴.

³² E. Małachowska, *ASD – zaburzenia ze spectrum autyzmu*, [w:] *Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023, s. 17.

³³ ICD-11; podaje za: M. Małachowska, s. 10–11.

³⁴ P. Brudkiewicz, *Zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD) u dorosłych*: <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/choroby/74504,zespol-nadpobudliwosci-psychoruchowej-z-deficytem-uwagi-adhd-u-doroslych>; dostęp: 4.10.2024 r.

Jak podaje w odwołaniu do koncepcji neuropsychologicznej R. A. Barkleya, A. Wojnarska, w ADHD występuje tzw. zaburzone hamowanie w zakresie funkcji odnoszących się do samoregulacji (pamięć operacyjna, samoregulacja wzbudzenia emocjonalno-motywacyjnego, internalizacja mowy oraz rekonstrukcja). Przejawia się to zaś szczególną podatnością na dystraktory i dużą interferencją działających jednocześnie bodźców. Efekty są zaś dostrzegalne w zakresie pamięci operacyjnej oraz sferze emocjonalno-motywacyjnej³⁵:

Pamięć operacyjna		Sfera emocjonalno-motywacyjna	
Efekty	Skutki	Efekty	Skutki
podatność na wpływ kontekstu; trudności w utrzymywaniu w pamięci informacji o przeszłości i przyszłości; zaburzenia dotyczące czasowej organizacji czynności	większe prawdopodobieństwo nieprzestrzegania reguł oraz braku kierowania się nakazami i zakazami nawet przy ich dobrej znajomości	nieprzewidywalność reakcji emocjonalnych i mała skuteczność działania w sytuacjach stresowych	skłonność do zachowań antyspołecznych, zachowań negatywistyczno-opozycyjnych, wrogich i agresywnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Wojnarska, Nieprzystosowanie osób dorosłych z ADHD – aspekty diagnostyczne, Lubelski Rocznik Pedagogiczny 2019, z. 2, t. XXXVIII

Do innych spotykanych problemów zaliczają się kłopoty z internacjonalizacją mowy. Zwrócona została także uwaga na rekonstrukcję mającą podstawę w procesach analityczno-syntetycznych, co z kolei wywołuje trudności, gdy chodzi o celowe zachowanie, tudzież płynność słowną. Summa summarum wspomniane osłabione hamowanie oddziałuje na kontrolę motoryczną i uwagę, choć jak miał twierdzić przed laty przywoływany przez autorkę R. A. Barkley, przynajmniej na 2009 r. nie było to jeszcze do końca potwierdzone naukowo³⁶.

Faktem jest, że w okresie dojrzewania u większości dzieci ADHD zanika, można jednak wnioskować, że wśród 15 – 30% jednak pozostaje, zmieniając przy tym jedynie symptomy³⁷. W populacji pacjentów w przedziale 18 – 44 lat częstość występowania tego zaburzenia wynosi 2,5 – 4,4% (dane z 2021 r.). Niektórzy podnoszą też, że wśród

³⁵ A. Wojnarska, *Nieprzystosowanie osób dorosłych z ADHD – aspekty diagnostyczne*, Lubelski Rocznik Pedagogiczny 2019, z. 2, t. XXXVIII, s. 93.

³⁶ Ibidem, s. 93.

³⁷ Ibidem, s.

grupy pacjentów z ADHD mogą występować inne specyficzne zaburzenia, do których należy zaliczyć³⁸:

- specyficzne zaburzenia rozwoju mowy oraz inne specyficzne zaburzenia rozwoju i umiejętności szkolnych;
- zaburzenia zachowania;
- zaburzenia opozycyjno-buntownicze;
- antyspołeczne zaburzenia osobowości;
- konflikty z prawem;
- zaburzenia lękowe;
- zaburzenia nastroju;
- zaburzenia obsesyjno-kompulsyjne;
- nikotynizm;
- nadużywanie substancji psychoaktywnych;
- tiki;
- zespół Tourette’a.

Podsumowując ten wątek, wydaje się, że – przynajmniej w polskich realiach – problem jest podwójnie złożony. Patrząc z perspektywy osób neuroróżnorodnych na pewno trzeba zwrócić uwagę na zmieniające się dosyć powoli czynniki, do jakich należy zaliczyć aktualny stan regulacji prawnych w zakresie orzekania o niepełnosprawności, jak również mentalność społeczną, która nie pozostaje bez wpływu m.in. na otwartość dotyczącą już samej tylko wiedzy nt. związanego z neurodywergentnością całego spectrum nietłatwych zagadnień. Nie można jednak pominąć płynności granic, z jaką mamy do czynienia w poszczególnych przypadkach. Dwie osoby z tymi samymi diagnozami mogą bowiem mieć zupełnie różną jakość życia.

Postęp się jednak dokonuje – w tym od strony legislacyjnej. W 2019 r. weszła bowiem w życie ustawa o zapewnianiu dostępności³⁹, będąca zresztą jedną z kilku odnoszących się do powyższego tematu. Zgodnie z jej przepisem art. 2 pkt 3, osoba ze szczególnymi potrzebami to taka, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami.

Dla porównania, zgodnie z przepisem art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, przez niepełnosprawność należy rozumieć trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującego niezdolność do pracy⁴⁰. W rezultacie można być osobą niepełnosprawną, a przez to także osobą ze szczególny-

³⁸ M. Dmitrak-Węglarz, J. Duda, A. Słopeń, Postępy i trudności w identyfikacji biologicznych i genetycznych przyczyn zespołu nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD), *Psychiatria Polska* 2021, nr 55 (4), s. 770.

³⁹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411).

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44 z późn. zm.).

mi potrzebami, jak również można być osobą ze szczególnymi potrzebami nie będąc osobą niepełnosprawną. Warto jednak zaznaczyć, że w praktyce ta druga kategoria jest szersza. W obu przypadkach jednak występuje prawo do otrzymania pomocy, której zakres, co oczywiste, różnicują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jak również mającego dyskusyjny status prawa zakładowego (przykładem tego ostatniego chociażby Regulamin wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami⁴¹).

Inna refleksja, jaka się nasuwa, to konieczność – skądinąd spotykanej już w praktyce – otwartości na upodmiotawianie tych osób/członków organizacji i instytucji – w tym, w sektorze publicznym – którzy z racji swoich uwarunkowań mogą nie być nawet do końca zorientowani w swoich możliwościach i potencjale, a co za tym idzie, mogą go nie dostrzegać, umniejszać, nie doceniać.

Przykładowo, w przypadku osób w spektrum autyzmu zaobserwowano następujące trudności i atuty⁴²:

Trudności	Atuty
▪ trudności w rozumieniu niepisanych zasad społecznych; ▪ trudności w obszarze komunikacji społecznej; ▪ trudności z kontaktem wzrokowym; nieodpasowana do sytuacji gestykulacja, mimika twarzy, mowa ciała; ▪ autostymulacja zwana też niekiedy stymowaniem; ▪ trudności w obszarze przewidywania i planowania	▪ wysoki poziom koncentracji i skupienia uwagi na powtarzalnych i szczegółowych zadaniach; ▪ rzetelność, sumienność, wytrwałość ▪ dokładność, dbałość o szczegóły, uważność i skrupulatność; ▪ głęboka, specjalistyczna wiedza w obszarze swoich zainteresowań; ▪ umiejętność rozwiązywania problemów opartych o związek logiczny, a ze względu na neuronietypowość – nieszablonowe podejście do rozwiązywania problemów; ▪ szczerość i realizm w komunikacji zwrotnej; ▪ przestrzeganie zasad i procedur, pełna realizacja szczegółowych wytycznych; ▪ skupienie na pracy, bez rozpraszania interakcjami społecznymi; ▪ lojalność wobec pracodawcy, który stwarza odpowiednie warunki pracy i przestrzeń do rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu fundacji AsperIT (przypis 41).

⁴¹ Regulamin wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami oraz wydatkowania środków z Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych w Collegium Witelona Uczelnia Państwowa.

⁴² „Zwiększanie szans na profesjonalny sukces pracowników w spektrum autyzmu – działanie podejmowane przez podmioty rynkowe”. Raport Fundacji AsperIT 2023.

Podobne zestawienie uczynimy w przypadku ADHD. Wcześniej było bowiem wspomniane głównie o trudnościach:

Trudności ⁴²	Atuty ⁴³
▪ niezdolność do skupienia się na jednym zadaniu; ▪ trudności z organizacją zadań; ▪ impulsywne podejmowanie decyzji częste przerywanie wykonywanych zadań, bez kończenia ich; ▪ szybkie rozpraszanie się; ▪ niedostosowanie głośności głosu do panujących warunków	▪ kreatywność; ▪ specyficzny typ wzmożonej koncentracji, tj. hiperfocus; ▪ nieskończone pokłady energii; ▪ spontaniczność i rozwiązywanie problemów; ▪ współczucie; ▪ multitasking⁴⁴; ▪ nowości; ▪ żywa pamięć i zmysł obserwacji; ▪ determinacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie artykułów, o których mowa w przypisach 42–43.

Spectrum autyzmu i ADHD mogą współistnieć. Trudności i atuty mogą się wzajemnie wykluczać, a nawet stwarzać interesujące konfiguracje. Kluczową pomocą dla takich osób nie są tak naprawdę pieniądze, które w zależności od indywidualnego przypadku mają właściwie drugorzędne znaczenie. Najważniejsza – tu w szczególności po stronie pracodawcy – jest otwartość i gotowość do udzielenia wsparcia w odkrywaniu mocnych stron. Owa otwartość odnosi się zresztą również do wiedzy o wyzwaniach, z jakimi w obliczu zaburzeń mierzy się pracownik. Przy odpowiedniej wiedzy (i nieodzownie dobrej woli także po stronie pracownika) spectrum autyzmu i ADHD, a nawet inne pokrewne zaburzenia (np. dysleksja) – jeśli można tak to ująć – dają realne szanse na przystosowanie neuroróżnorodnej osoby do warunków pracy, albo na odwrót, warunków pracy do neuroróżnorodnego pracownika. Priorytetem z kolei jawi się podejście i nastawienie, nie zaś budzące dystans, większe nakłady finansowe – choć tych oczywiście nie można wykluczyć.

W następnym podpunkcie rozważań znalazło się miejsce dla wybranych danych empirycznych. Tekst jest sygnalizacyjny i ma ograniczone ramy, jednak trudno odmówić mu uwieńczenia choćby tą drobną, przysłowiową „wisienką na torcie”. Jako ludzie zresztą coraz bardziej się dywersyfikujemy, różnicujemy. W znacznej mierze odmiennie niż zwykło się czynić to kiedyś, co powoduje, że tematy tabu stają się czymś normal-

⁴³ ASD a ADHD – podobieństwa i różnice między tymi zaburzeniami: <https://centrumalma.pl/asd-a-adhd-podobienstwa-i-roznice-miedzy-tymi-zaburzeniami/>; dostęp: 31.10.2024.

⁴⁴ Korzyści z ADHD – o pozytywnych stronach zaburzenia: <https://centrumalma.pl/korzysci-z-adhd-o-pozytywnych-stronach/>; dostęp: 31.10.2024.

⁴⁵ Można powiedzieć, że po przekuciu wady w zaletę – umiejętność wykonywania wielu zadań naraz, co jednak może wymagać niebagatelných nakładów pracy nad swoją osobą, zdecydowanie większych, aniżeli w przypadku osób neuronormatywnych. Nie każdy zatem to osiągnie, choć warto próbować.

nym, a to, o czym się nie mówiło, najzupełniejszą codziennością. Dlatego też pozwalam sobie sądzić, iż neurotypowy świat padnie pod naciskiem swoistej inwazji tego, co starszym pokoleniom zdarzało się oglądać może w filmach science fiction.

4. Empowerment w dobie przemian. Opis działań prowadzonych przez Biuro Osób Niepełnosprawnych (BON) Collegium Witelona Uczelni Państwowej, Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy oraz Zakład Aktywności Zawodowej w Legnickim Polu

Jako pierwsze, weźmy pod uwagę BON działające w strukturach Collegium Witelona Uczelni Państwowej. Powstało ono bowiem także z myślą o osobach w kryzysie psychicznym, trudnościach z obszaru zdrowia psychicznego, czy specyficznymi problemami w uczeniu się (trudności mogące występować m.in. w przypadku ADHD). Co ciekawe, z osobna wymienia się osoby w spectrum autyzmu⁴⁶.

Ze sprawozdania za rok akademicki 2023/24 wynika, że ze wsparcia Pełnomocnika ds. Osób z Niepełnosprawnościami oraz BON-u korzystało 86 osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności oraz 9 osób ze szczególnymi potrzebami, niebędących studentami posiadającymi wspomniane orzeczenie. Z ważniejszych informacji można wskazać zaś, co następuje⁴⁷:

- zostało zorganizowane obowiązkowe szkolenie dla studentów pt. „Wsparcie studentów w procesie kształcenia, w trakcie którego omówiono m.in. możliwości otrzymania wsparcia w trakcie studiów oraz zasad jego przyjmowania;
- prowadzono wypożyczalnię sprzętu wspomagającego naukę;
- poprawiono dostępność wybranych dokumentów;
- przygotowano pokój wyciszeni dla studentów o podwyższonej wrażliwości na bodźce wynikłe m.in. ze spectrum autyzmu;
- zorganizowano bezpłatne konsultacje pedagogiczne z pedagogiem socjoterapeutą;
- zorganizowano szkolenie dla pracowników i studentów pt. „Czym jest autyzm? „Czy wszystko co słyszymy na temat autyzmu w przestrzeni publicznej to prawda?”
- kontynuowano w ramach BON działania Inkubatora Adwokatów wspierającego w procesie kształcenia i innych sferach funkcjonowania na uczelni studentów z ASD.

W przypadku Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy, w odpowiedzi na wniosek⁴⁸ z dnia 29.09.2024 r. otrzymałem odpowiedź, z której wynika, że na wsparcie urzędu mogą liczyć jedynie osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby w spectrum autyzmu, jeśli mają orzeczenie o niepełnosprawności. Do form wsparcia – wydaje się, że tradycyjnego – zaliczają się m.in.:

- pośrednictwo pracy;

⁴⁶ Ulotka informacyjna Biura Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami.

⁴⁷ Biuro wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Sprawozdanie za rok akademicki 2023/24.

⁴⁸ Pismo z dnia 4.10.2024 r., sygn. CAZ.501.39.2024.

- pośrednictwo zawodowe;
- szkolenia;
- staże;
- zatrudnienie na refundowanych stanowiskach pracy.

Pod uwagę bierze się zaś m.in. stopień niepełnosprawności, indywidualne cechy, predyspozycje zawodowe, czy przeciwskazania do wykonywania określonej pracy. Dane na temat osób niepełnosprawnych gromadzone są na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Mogą być przy tym pozyskiwane dane ogólne dotyczące rodzaju i stopnia niepełnosprawności, jednak już nie konkretnych schorzeń. Pozyskane informacje potwierdzają ponadto, że nie wszystkie osoby ze szczególnymi potrzebami ubiegają się i uzyskują stopień niepełnosprawności.

Z danych dotyczących współpracy prowadzonej przez Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy udało się zaś pozyskać informacje o prowadzeniu takowej z Zakładem Aktywności Zawodowej w Legnickim Polu. Współpraca ta odbywa się na bieżąco, a osoby z niepełnosprawnościami otrzymują informacje o wolnych miejscach pracy.

Otrzymałem także dane liczbowe dotyczące osób z niepełnosprawnościami, zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Legnicy. Sporządzone zostały one w formie tabeli na podstawie formularza MRIPS-07-sprawozdanie o osobach niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu.

Wśród przyczyn niepełnosprawności wymienia się zaś m.in. takie kategorie, jak upośledzenie umysłowe, choroby psychiczne, całościowe zaburzenia rozwojowe, czy choroby neurologiczne. W poniższej tabeli zamieszczono dokładniejsze dane w powyższym przedmiocie:

Przyczyna niepełnosprawności	Stan na 31.12.2019	Stan na 31.12.2020	Stan na 31.12.2021	Stan na 31.12.2022	Stan na 31.12.2023	Stan na 30.09.2024
Upośledzenie umysłowe	17	18	13	13	14	11
Choroby psychiczne	167	82	72	80	91	88
Całościowe zaburzenia rozwojowe	0	0	3	3	5	2
Choroby neurologiczne	111	57	60	54	61	60

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli zamieszczonej w piśmie otrzymanym z Urzędu Pracy w Legnicy dnia 4.10.2024 r., sygn. CAZ.501.39.2024.

Powyższa tabela zasługuje na kilka słów komentarza z punktu widzenia zarówno nauk prawnych, jak i wiadomości medycznych dostępnych w pewnym sensie laikom – nie mniej jednak istotnych. Zaczniemy od przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (dalej u.o.z.p.)⁴⁹.

⁴⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2024 r. poz. 917).

Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 1 lit. a – c, przez osobę z zaburzeniami psychicznymi należy rozumieć:

- osobę chorą psychicznie, tj. wykazującą zaburzenia psychotyczne;
- osobę upośledzoną umysłowo;
- osobę wykazującą inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym.

Powyższe jednakże niewiele nam mówi. Należy zatem sięgnąć do wiadomości bardziej szczegółowych.

Z treścią pojęcia choroby psychicznej jest tego rodzaju problem, że 1) – uchodzi ono obecnie za anachronizm na gruncie regulacji prawnych, 2) – w diagnostyce coraz rzadziej się je wykorzystuje w praktyce, 3) – należy podzielić stanowisko, że granice tego pojęcia są bardzo płynne, a nawet – w mojej opinii – można zaryzykować stwierdzenie, że to nie konkretne zaburzenie, ale natężenie jego objawów oraz skutki decydują za każdym razem, czy możemy już mówić o poziomie choroby, czy np. jedynie upośledzenia umysłowego. Tym bardziej, że z chorobą psychiczną utożsamia się raczej ogromne trudności w świadomym kierowaniu własnym życiem, jak również brak właściwej świadomości bycia osobą chorą.

Podobnie jest z kwestią upośledzenia umysłowego. Tu również coraz częściej podaje się jego zastosowanie krytyce jako nieprzystającemu do rzeczywistości. Coraz bardziej preferuje się zaś termin „niepełnosprawność intelektualna”, choć i on w praktyce niewiele zmienia co do treści. Tak naprawdę bowiem nadal głównym problemem są płynne granice. To co zaś można potraktować jako względną linię demarkacyjną między – chorobą umysłową, a niepełnosprawnością intelektualną (jeżeli się nimi jednak posłużyć), to moim zdaniem należałoby tu argumentować, że w pierwszym przypadku skala i natężenie zaburzeń nie tylko przyczyniają się do obniżenia jakości życia i funkcjonowania w społeczeństwie, ale dodatkowo możemy mówić o częstszych zagrożeniach dla otoczenia, czy braku zdolności do samodzielnego, świadomego pokierowania własnym życiem – przynajmniej w tym podstawowym zakresie. Upośledzenie umysłowe to z kolei głównie dysfunkcje utrudniające funkcjonowanie w społeczeństwie i obniżające jakość życia w stopniu odczuwalnym, ale zdecydowanie rzadziej uniemożliwiającym jakąkolwiek świadomą sprawczość.

Ostatnia kategoria, a więc inne zakłócenia czynności psychicznych, to kategoria odnosząca się do przypadków, które, jak pisali K. Bobińska i P. Gałęcki – „zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym”. Osoby takie wymagają świadczeń zdrowotnych lub innych form wsparcia, by móc zafunkcjonować na gruncie rodziny lub społeczeństwa.

Stanowiska powyższe sformułowałem na podstawie wskazanej w przypisie literatury przedmiotu⁵⁰. Niechybnie jednak trudno tu mówić o „matematycznej precyzji”, na

⁵⁰ K. Bobińska, P. Gałęcki, *Komentarz do art. 3, [w:], Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, red.

którą w sferze zdrowia psychicznego nie zawsze znajduje się miejsce, z uwagi na fakt, iż nawet te same zaburzenia u różnych osób potrafią być, jak zupełnie odrębne „szyfry jednorazowe”.

Wracając do głównego wątku, pozostały do opisanie działania podejmowane przez Zakład Aktywności Zawodowej w Legnickim Polu. Jak wynika ze strony internetowej, misją zakładu jest dostarczanie klientom usług najwyższej jakości za sprawą działania nowoczesnej pralni, ale także świadczenia usług cateringowych, rzemieślniczych, artystycznych, jak również z zakresu porządkowania i pielęgnacji terenów zielonych. Odbywa się to jednak w sposób umożliwiający realizację tak istotnych celów, jak wspieranie integracji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Pracownicy mogą bowiem zdobywać cenne umiejętności zawodowe oraz rozwijać swoje talenty, co przyczynia się do większego usamodzielnienia i wzrostu aktywności społecznej⁵¹.

Celem uzyskania możliwości ubiegania się o zatrudnienie jest konieczne posiadanie orzeczenia o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, z pozwoleniem na pracę w warunkach pracy chronionej, w przedmiotowym zakładzie. Podkreśla się również, że w przypadku osób ubezwłasnowolnionych wymagana jest zgoda opiekuna prawnego, bądź kuratora osoby częściowo ubezwłasnowolnionej. Dodatkowo zamieszczono też informację, że posiadanie orzeczenia o niezdolności do pracy nie jest równoznaczne z zakazem jej wykonywania⁵².

Podsumowanie

Sieci to coś, bez czego trudno będzie funkcjonować współczesnym instytucjom. Staje się to zresztą coraz bardziej awykonalne, podobnie, jak przeprowadzenie sztywnej linii demarkacyjnej między sektorami publicznym i prywatnym. Dowodem na to możliwe do zaobserwowania powiązania jakie można wytyczyć między Collegium Witelona Uczelnią Państwową a Powiatowym Urzędem Pracy w Legnicy i Zakładem Aktywności Zawodowej w Legnickim Polu na tle działań podejmowanych na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób niepełnosprawnych. Przy tym, o ile Collegium Witelona Uczelnia Państwowa, a w jej ramach BON, ma bardziej udział o charakterze pośrednim, zważywszy na fakt udzielania wsparcia studentom ze szczególnymi potrzebami będącymi przecież potencjalnymi pracownikami i adresatami informacji dotyczących instytucji wspierających poza Uczelnią, to już między Powiatowym Urzędem Pracy w Legnicy, a Zakładem Aktywności Zawodowej w Legnickim Polu współpraca ma charakter oficjalny, potwierdzony w otrzymanym przeze mnie z Powiatowego Urzędu Pracy piśmie.

Osobno w tym miejscu warto wskazać na konkretne działania podejmowane w ostatnich miesiącach przez BON Collegium Witelona Uczelni Państwowej. Wśród nich wymieńmy zorganizowanie pokoju wyciszenia, warsztaty z zakresu komunikacji

K. Z. Eichstaedt, K. Bobińska, P. Gałęcki, Warszawa 2016, LEX. D. Miedziak, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ochrona zdrowia psychicznego. Komentarz*, red. P. Dremlakowski, B. Kmiecik, R. Tymiański, Warszawa 2023, LEX.

⁵¹ https://zazlp.pl/services.html#oferta_wspolpracy; dostęp: 6.11.2024 r.

⁵² https://zazlp.pl/index.html#zaklad_aktywnosci_zawodowej_w_legnickim_polu; dostęp: 6.11.2024 r.

interpersonalnej, czy wreszcie warsztaty dotyczące postrzegania świata przez osoby w spectrum autyzmu⁵³. Dodatkowo na stronie Biura jest zamieszczona informacja o odbywających się na bieżąco we wskazanych terminach konsultacjach psychologiczno-pedagogicznych udzielanych przez psychologa i pedagoga-socjoterapeutę⁵⁴.

Powyższe z kolei przyczyniają się do mających bardzo duże znaczenie działań na rzecz upodmiotowienia tych jednostek, którym z powodów różnych okoliczności życiowych może go brakować. Niezależnie bowiem od tego czy mówimy o podmiotowości w sensie prawnym, czy o empowerment-cie w sensie organizacyjnym, niewątpliwie to co łączy te pojęcia to ich związki ze sprawczością. Tymczasem, jak zostało dowiedzione na przykładzie osób neurodywergentnych zmagających się z ADHD lub spectrum autyzmu (przykłady), częstym zjawiskiem są tam takie problemy, jak np.:

- zaburzenia lękowe (ADHD);
- zaburzenia obsesyjno-kompulsyjne (ADHD);
- nikotynizm (ADHD);
- nadużywanie substancji psychoaktywnych (ADHD);
- specyficzne zaburzenia rozwoju mowy oraz inne specyficzne zaburzenia rozwoju i umiejętności szkolnych (ADHD);
- trudności w rozumieniu niepisanych zasad społecznych (ASD);
- trudności w obszarze komunikacji społecznej (ASD);
- trudności w obszarze przewidywania i planowania (ASD);
- autostymulacja (ASD).

Godzi się zresztą podkreślić w tym miejscu, że to wszystko, to jedynie przykłady. Wymienić można zdecydowanie więcej. To zaś, co również współcześnie zauważalne, to uformowanie się dwóch podejść, z których jedno akcentuje przede wszystkim problemy, a drugie przede wszystkim atuty osób neuroróżnorodnych. Prawda tymczasem nie ma ani jednego, ani drugiego „koloru”. Jedno i drugie podejście wykoślawia obraz rzeczywistości.

Atuty jednak to także istotny element. Ich znajomość może poważnie pomóc w procesie adaptacji nowego, neurodywergentnego członka do środowiska organizacji (w rozumieniu instytucji), jak również przyczynić się do wypracowania rozwiązań sprzyjających nie tylko maksymalnemu upodmiotowieniu takiej osoby, ale także pomóc jej tak wykorzystać swoje talenty, by skorzystała na tym z biegiem czasu cała organizacja.

Autor tego tekstu także otrzymał stosowne wsparcie jako neuroróżnorodny nauczyciel akademicki na początku rozwoju kariery zawodowej. Dlatego też uwypuklenia wymagają dobre chęci i uczciwa praca. Nie zawsze bowiem najskuteczniejsze narzędzia muszą kosztować.

⁵³ https://bon.collegiumwitelona.pl/aktualnosci-_pp1951?js_categories_filter=undefined&active_page=2; dostęp: 6.11.2024 r.

⁵⁴ <https://bon.collegiumwitelona.pl/konsultacje-psychologiczno-pedagogiczne>; dostęp: 6.11.2024 r.

Bibliografia:

1. „Zwiększanie szans na profesjonalny sukces pracowników w spektrum autyzmu – działanie podejmowane przez podmioty rynkowe”. Raport Fundacji AsperIT 2023.
2. *ASD a ADHD – podobieństwa i różnice między tymi zaburzeniami*: <https://centrumalma.pl/asd-a-adhd-podobienstwa-i-roznice-miedzy-tymi-zaburzeniami/>; dostęp: 31.10.2024.
3. Balicki R., Jabłoński M., *Komentarz do art. 30 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998
4. Biuro wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Sprawozdanie za rok akademicki 2023/24.
5. Blicharz J., Lisowski P. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022
6. Bobińska K., Gałęcki P., *Komentarz do art. 3, [w:], Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, red. K. Z. Eichstaedt, K. Bobińska, P. Gałęcki, Warszawa 2016, LEX.
7. Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013
8. Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *W poszukiwaniu tożsamości zarządzania publicznego*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Dynamika zmian w organizacji – ewolucja czy rewolucja*, red. J. Skalik, seria: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1141, Wrocław 2006
9. Brudkiewicz P., *Zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD) u dorosłych*: <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/choroby/74504,zespol-nadpobudliwosci-psychoruchowej-z-deficytem-uwagi-adhd-u-doroslych>; dostęp: 4.10.2024 r.
10. Charzewski P., *Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuro różnorodnych*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024
11. Chrisidu-Budnik A., *Hierarchie i procesy w administracji publicznej*, [w:] *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*, red. L. Kowalczyk, F. Mroczko, Wałbrzych 2010
12. Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 1 – 2
13. Chrisidu-Budnik A., *Organizacje sieciowe w sektorze publicznym*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009
14. Dmitrzak-Węglarz M., Duda J., Słopień A., *Postępy i trudności w identyfikacji biologicznych i genetycznych przyczyn zespołu nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD)*, *Psychiatria Polska* 2021, nr 55 (4)
15. Doliwa A., *Podmiotowość prawna na tle podziału prawa na prywatne i publiczne*, *Studia Prawnicze KUL*, 2020, nr 3 (83)
16. Grandin T., Panek R., *Mózg autystyczny. Podróż w głąb niezwykłych umysłów*, tłum. K. Mazurek, Kraków 2024
17. Korczak J., *Organizacja i instytucja*, [w:] *Nauka organizacji i zarządzania*, A. Chrisidu-Budnik,

- J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Wrocław 2005
18. Korzyści z ADHD – o pozytywnych stronach zaburzenia: <https://centrumalma.pl/korzysci-z-adhd-o-pozytywnych-stronach/>; dostęp: 31.10.2024.
 19. Lipska-Sondecka A., *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
 20. Longchamps F., *Założenia nauki administracji. Reprint*, Wrocław 1991
 21. Małachowska E., *ASD – zaburzenia ze spectrum autyzmu*, [w:] *Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmieciak, Warszawa 2023
 22. Miedziak D., *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ochrona zdrowia psychicznego. Komentarz*, red. P. Drembkowski, B. Kmieciak, R. Tymiński, Warszawa 2023, LEX.
 23. Mika S., *Psychologia społeczna*, Warszawa 1984
 24. Niemczyk J., *Więzi w dynamicznych sieciach międzyorganizacyjnych – przypadek więzi relatywnych*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Dynamika zmian w organizacji – ewolucja czy rewolucja*, red. J. Skalik, seria: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1141, Wrocław 2006
 25. Nowacki J., *Podmioty prawa*, [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, J. Nowacki, Z. Tobor, Katowice 1997
 26. Pietrzykowski T., *Podmiotowość prawna – ujęcie teoretyczne*, [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015
 27. Potter A., *Neurodiversity and Accesibility*, *Alki: The Washington Library Association Journal* 2023, vol. 39, nr 1
 28. Rot H., *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1992
 29. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002
 30. Stańczyk S., *Od ewolucyjnych do rewolucyjnych zmian kultury organizacyjnej*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Dynamika zmian w organizacji – ewolucja czy rewolucja*, red. J. Skalik, seria: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1141, Wrocław 2006
 31. Supernat J., *Management. Tezaurus kierownictwa*, Wrocław 2000
 32. Supernat J., *Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje*, Wrocław 1998
 33. Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005
 34. Sztompka P., *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021
 35. Ulotka informacyjna Biura Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami.
 36. Wojnarska A., *Nieprzystosowanie osób dorosłych z ADHD – aspekty diagnostyczne*, *Lubelski Rocznik Pedagogiczny* 2019, z. 2, t. XXXVIII
 37. Zajadło J., *Teoria i filozofia prawa*, [w:] *Łacińska terminologia prawnicza*, red. J. Zajadło, Warszawa 2013

SUMMARY:

Intelligent administration in the 21st century is also a socially responsive administration and a learning administration. We live in an era of interconnectedness, including institutional interconnectedness. Man is “leading the expansion” no longer only in space, but in the virtual world. At the same time, however, the importance of man as an individual and as the greatest - or as it is sometimes called – the best – investment is increasing. One of the manifestations of this phenomenon, in turn, is the increasing scale of inclusion in various projects of people with special needs and disabilities (an example, by the way, is Collegium Witelon State University itself).

Key words: intelligent administration, network administration, subjectivity, empowerment, institution, people with special needs and disabilities, neurodiversity



DOLNY ŚLĄSK



Z pełnym przekonaniem stwierdzam, iż zrecenzowana przeze mnie inicjatywa wydawnicza reaktywowanego periodyku rokuje dobrze. Bardzo brakowało takowego kwartalnika, sygnowanego przez UMWD, który podejmowałby – naturalnie nie jednostronnie – kwestie funkcjonowania województwa, wyzwań oraz perspektyw w kontekście miast i aglomeracji dolnośląskich. Widać, że Autorzy mają na uwadze mieszkańców, dla których powyższe struktury są powołane. Mogę tylko przyklasnąć tej inicjatywie i mieć nadzieję, że dotrze do jak najszerszego grona odbiorców.

Prof. zw. dr hab. Grzegorz Strauchold (UWr)