

II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

DANUTA BINIASZ-CELKA

Aktywizacja i oddolna inicjatywa mieszkańców jako metody działania na rzecz rozwoju lokalnego jednostek pomocniczych gminy na przykładzie sołectw

Wprowadzenie

Warunki determinujące rozwój jednostek pomocniczych w formie sołectw to problematyka szeroka i ważna, ale rzadko podejmowana w piśmiennictwie. Właśnie ta luka dawała asumpt do podjęcia tej problematyki. Oczywiście, podstawą i punktem wyjścia rozważań w tym przedmiocie jest Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, ponieważ to jej przepisy warunkują dopuszczalność istnienia jednostek pomocniczych gminy (art. 5 ust. 1 u.s.g.). Jak wynika z art. 5 ust. 2 u.s.g., rozstrzygnięcie w tym przedmiocie rada gminy podejmuje w drodze uchwały, po wcześniejszym przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Co istotne, utworzenie jednostek pomocniczych nie jest obligatoryjne, choć status prawny sołectw wydaje się szczególny (art. 49 ust. 2 u.s.g.). Sołectwa są tworzone zasadniczo w gminach o charakterze miejsko-wiejskim lub wiejskim, natomiast dzielnice i osiedla – w miastach. Jednostka pomocnicza gminy to struktura społeczno-terytorialna i może obejmować swoim zakresem jedną miejscowość, część miejscowości lub nawet kilka miejscowości².

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm., dalej „u.s.g.”.

² A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, w: *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, pod red. I. Klóski, Bielsko-Biała 2015, s. 14–25.

Ustawodawca instytucje jednostek pomocniczych unormował ogólnie, pozostawiając gminom w tym zakresie swobodę wyrażoną w uchwalaniu stosownych aktów prawa miejscowego. W szczególności – jak wynika z art. 35 ust. 1 u.s.g. – w statutach gmin normuje się organizację i zakres działania każdej z jednostek pomocniczych. Statut jednostki pomocniczej gminy jest kluczowym dokumentem jej funkcjonowania³. Przy ich tworzeniu za niewystarczające uznaje się przeprowadzenie konsultacji społecznych poprzez ogólne informowanie mieszkańców tylko o planach tworzenia nowych jednostek pomocniczych⁴. Ponadto ustawodawca w art. 35 ust. 1 u.s.g. wymaga, by organizację i zakres działania również poddać konsultacjom z mieszkańcami. Wymóg podejmowania uchwał po konsultacji z mieszkańcami powinien być rozumiany jako rzeczywiste przedstawienie i omówienie zmian oraz wyrażenie opinii⁵. Stąd niedopuszczalne jest zorganizowanie kilku spotkań o niskiej frekwencji uczestników i domniemanie, że wymóg konsultacji został spełniony⁶.

Jednostki pomocnicze, w szczególności sołectwa, są jednostkami terytorialnymi stwarzającymi poczucie więzi historycznych, gospodarczych i kulturowych wśród społeczności zamieszkałej na danym terenie. Wszystkie te więzi sprzyjają rozpoznawaniu miejscowego środowiska, integrują je, a przede wszystkim służą rozwiązywaniu miejscowych problemów. Często realizowane jest to bezpośrednio już przez samych zainteresowanych, co zapewne sprzyja zmianie. Zmiana społeczna wywołana czynnikami wewnętrznymi może wyrażać aprobatę lub dezaprobatę. Określana jest ona mianem rozwoju endogennego (wewnętrznego). Jej przejawem są przeobrażenia społeczne będące wynikiem aktywności mieszkańców o kreatywnej osobowości, kwestionujących dotychczasowy ład i starających się wykreować nowy porządek społeczny, ekonomiczny i kulturowy.

W modelu rozwoju endogennego mieszczą się wizje rozwoju lokalnego (*community development*), rozwoju oddolnego (*development from below*) i osobiste przeświadczenia, że własne siły (*self-reliance*) są znaczące⁷. Termin „rozwój lokalny” (*community development*) wywodzi się

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gliwicach z 24 V 2016 r., sygn. IV SA/GI/15, LEX nr 2078920.

⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 5 X 2012 r., sygn. III SA/Kr 886/12, LEX nr 1234634.

⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 21 VI 2018 r., sygn. III SA/Kr 300/18, LEX nr 2508996.

⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 5 V 2000 r., sygn. PR-01374/15/00, LEX nr 1731436.

⁷ M. Szczepański, K. Krzysztofek, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice 2002, s. 145–155.

z socjologii amerykańskiej. Posługiwano się nim, badając zmiany na poziomie lokalnym w zakresie organizacji społeczności lokalnych. Dążono do wywołania odpowiednich postaw zarówno grup, jak i jednostek, które uruchomiłyby czynniki mobilizujące do działań w zespole w celu realizacji potrzeb lokalnych mieszkańców. Z.T. Wierzbicki, który jako pierwszy próbował zaadaptować koncepcję *community development* do warunków polskich, wychodził z założenia, że w procesie przekazywania dziedzictwa kulturowego i kształtowania postaw ludzkich, a także w procesie poszukiwania nowych rozwiązań do narastających problemów społecznych i gospodarczych, szansą na zmianę jest aktywizacja i rozwój społeczności lokalnej⁸. Niemalże w każdej społeczności można znaleźć osoby nieobojętne na sprawy własnego terenu i wspólnoty, które poprzez odpowiednio postawione cele i właściwe działania mogą ożywić społeczność i zintegrować ją na nowo. Przesłanie to nie traci na znaczeniu, ale z pewnością wymaga uaktualnienia o współczesne założenia dla rozwoju lokalnego.

W dalszej kolejności należy stwierdzić, że zmiana społeczna jest zmianą rozwojową, w której członkowie społeczności wiejskiej uświadamiają sobie swoje potrzeby i hierarchizują je. Dzięki temu nabierają zaufania do własnych sił i możliwości oraz rozbudza się ich wola działania dla ich realizacji. Lokalny rozwój objawia się zmianą, która sprawia, że „lepiej” się mają ludzie, przyroda, gospodarka i kultura. Rozwój ten zależy od wielu różnych czynników, w szczególności od wykształcenia, zaradności, umiejętności, zdolności porozumiewania się i współdziałania. Jest uzależniony od oddolnego podejścia, planowania i zarządzania rozwojem. Te właśnie aspekty uczyniono głównym celem niniejszego opracowania.

1. Aktywizacja w rozwoju lokalnym

W literaturze przedmiotu termin aktywizacja jest różnie interpretowany. Według słownika wyrazów obcych⁹ termin ten rozumie się jako wzmoczenie i ożywienie działalności. Z kolei aktywizacja zdaniem A. Sicińskiego¹⁰ to świadome oraz celowe działania zmierzające do zmiany stylu życia, którym jest znaczące zachowanie, charakterystyczny sposób bycia

⁸ Z.T. Wierzbicki, *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, Wrocław 1973, s. 23.

⁹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1985, s. 20.

¹⁰ A. Siciński, *Styl życia w miastach polskich*, Warszawa 1988, s. 26.

odróżniający daną jednostkę społeczną od innej. Ważnym elementem współtworzącym rozwój staje się świadoma aktywność ludzi, skierowana na realizację wartości, takich jak zmiana siebie i otoczenia zgodnie z wyobrażonym ideałem, a nie tylko aktywność skoncentrowana na zaspokojeniu potrzeb. Poprzez aktywność dokonuje się zarówno rozwój jednostkowy, jak i rozwój grup społeczności lokalnych w celu osiągnięcia przez nie lepszych warunków życia. Ideę aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych określa się w literaturze mianem „humanistycznej koncepcji rozwoju lokalnego i kreatywności społeczności lokalnych”¹¹. Podstawowe założenia aktywizacji i rozwoju społeczności formułowane są w różnych dyscyplinach: w prawie, w pedagogice społecznej, w socjologii, a także w planowaniu przestrzennym. Według formułowanych przez nie tez przemiany w społeczności powinny zachodzić głównie wysiłkiem samych mieszkańców, a programy aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnej powinny być tak opracowane, aby mieszkańcy silnie się z nim identyfikowali¹².

Aktywizacja zakłada, że rozwój lokalny istnieje zawsze w aktywnej relacji do zmiany społecznej i kulturowej. Do jej realizacji wykorzystuje się zarówno lokalne zasoby ludzkie, materialne, środowiskowe i kulturowe, jak i interakcje wspólnotowe jednostek w procesie aktywizacji na rzecz środowiska lokalnego. Aktywizację wraz z rozwojem określa się jako zbiorowe przedsięwzięcie, które wymaga zaangażowania emocjonalnego i wysiłku mieszkańców. Ma charakter procesu, który przebiega według ściśle określonych etapów. Pierwszym etapem jest konstrukcja dokumentu, strategii, w którym zawarte są plany krótkoterminowe i plany długoterminowe. Aktywizacja mieszkańców związana jest z poszukiwaniem niezależności i autonomii, z wolą decydowania o własnym losie, identyfikacją ze społecznością i miejscem rozumianym jako „mała ojczyzna”. Jest wynikiem oddziaływania czynników motywacyjnych. Z jednej strony do działania napędzają niezaspokojone potrzeby, wewnętrzne motywy oparte na odczuwaniu stanu braku, z drugiej zaś pobudzają i ukierunkowują ją określone wartości. Aktywizacja w społeczeństwie obywatelskim jest stanem, w którym obywatele mają prawo do podejmowania własnych inicjatyw i organizowania się w różny sposób. Charakteryzuje się więc istnieniem wielu oddolnie tworzonych grup,

¹¹ Z.T. Wilczyński, op. cit., s. 17.

¹² J.L. Siemiński, *Koncepcje rozwoju obszarów wiejskich w procesie transformacji ustrojowej Polski lat dziewięćdziesiątych*, w: *Wieś i rolnictwo w badaniach społeczno-ekonomicznych*, pod red. M. Kozakiewicza, Warszawa 1996, s. 141.

które zrzeszają obywateli i służą rozwojowi. Ważne jest zaangażowanie w obszarze oddolnych działań społecznych oraz dbanie o ład społeczny, w tym także o stosowanie zasad porządku publicznego, reagowania, gdy dochodzi do przekraczania zasad współżycia społecznego. Każdy członek społeczeństwa może być zainteresowany dobrem społecznym, a więc działać na rzecz szeroko rozumianego interesu społecznego oraz dobra wspólnego. Aktywność jest naturalnym sposobem funkcjonowania człowieka jako istoty społecznej w zorganizowanym społeczeństwie.

Jednym z podstawowych elementów warunkujących rozwój sołectw jest świadomy, odpowiedzialny mieszkaniec. Czynna postawa jednostki związana jest z przyjęciem określonych celów do realizacji oraz procesem dążenia do uzyskania ustalonych zamierzeń, a dynamizm i prężność w działaniu są wynikiem ciągłego wpływu czynników motywacyjnych. Aktywność w kontekście rozwoju ogółu społeczeństwa nie powinna być nakierowana tylko na siebie. Człowiek żyje w dwóch płaszczyznach: jednostkowej i społecznej. W płaszczyźnie jednostkowej stawia sobie indywidualne cele dotyczące własnego rozwoju i realizacji ważnych wartości, natomiast w płaszczyźnie społecznej uwzględnia wymagania i oczekiwania otoczenia w stosunku do własnej osoby¹³. Potencjał aktywności społecznej w procesie rozwoju środowisk lokalnych jest bardzo ważny, niemalże najważniejszy. Aktywność jest kojarzona z działalnością, zdolnością lub skłonnością do działania, natomiast aktywizacja oznacza wzmocnienie bądź wzmaganie aktywności, jej pobudzenie i ożywianie¹⁴. Rozpatrując potencjał aktywności społecznej, należy uwzględnić tendencje dynamiczne mobilizujące do działania oraz konkretne warunki społeczno-historyczne, w których funkcjonują ludzie, ich systemy wartości, role społeczne i światopogląd¹⁵.

Aktywność i aktywizacja nabierają szczególnego znaczenia w kształtowaniu ich twórczej roli w środowisku lokalnym z wykorzystaniem sił społecznych tkwiących w danym środowisku. Warunkiem osiągnięcia poprawy i rozwoju w tym zakresie jest wyzwolenie aktywności społecznej. Oprócz tego ważna jest również koncepcja i ład. Koncepcja oznacza myśl zrobienia czegoś, pomysł na realizację i plan działania. Z kolei ład oznacza harmonię, równowagę w odniesieniu do tego, co

¹³ H. Taifel, J. Turner, *The Social Identity Theory of Intergroup Behavior*, New York 2004, s. 276–293.

¹⁴ E. Kantowicz, *Elementy teorii i praktyki pracy socjalnej*, Olsztyn 2001, s. 133.

¹⁵ A. Moździerz, *Modernizacja lokalnych środowisk wychowawczych w mieście średnim*, Olsztyn 1997, s. 48.

ma być uporządkowane i zrealizowane według założonego z góry planu działania. Poczucie ładu w społeczeństwie jest warunkiem orientowania się mieszkańca w środowisku.

2. Kapitał społeczny w rozwoju lokalnym

Kapitał społeczny stanowi podstawowe spoiwo udanych działań oraz ich skuteczności w rozwiązywaniu problemów i osiąganiu celów rozwojowych przez mieszkańców. Każdą grupę społeczną charakteryzują pewne typowe cechy, takie jak: wielkość, role, status czy relacje pomiędzy członkami. Towarzyszy im spójność rozumiana jako siła więzi łączących członków grupy. Do tego dochodzą interakcje, zadania, zmiana okresowa i normy¹⁶.

Grupa stanowi ważne ogniwo w realizacji zadań i rozwoju. Członkowie i osoby współpracujące w grupie mają określone role. Zachodzą w niej reakcje interpersonalne, których nieodłącznym elementem jest faza ścierania się członków, tj. faza konfliktu. W takich sytuacjach ujawniają się różnice pomiędzy członkami grupy. Często są też kwestionowane wcześniej wypracowane pomysły, cele i decyzje. Jeśli grupa potrafi pozytywnie uporać się z etapem konfliktu, to może przejść do satysfakcjonującej współpracy i realizować nawet najbardziej złożone zadania. Aby uzyskać zaangażowanie, trzeba stworzyć każdemu z członków możliwość wykorzystywania wiedzy i umiejętności, jakie posiada. Warto zatem stworzyć takie warunki, w których mieszkańcy lokalnej wspólnoty będą czuli, że ich kompetencje są właściwie wykorzystywane. Najwyższy poziom współdziałania można osiągnąć wtedy, kiedy mieszkańcy wierzą, że to, co robią, „ma sens”, a ich praca będzie zauważona i doceniona przez innych.

Warunkiem społecznego zaangażowania mieszkańców jest przede wszystkim świadomość celu, czyli wyznaczenie kierunku działania, który jest zrozumiały i akceptowalny nie tylko dla danej grupy, ale i dla całej lokalnej wspólnoty. Kolejnym istotnym elementem jest spożytkowanie potencjału mieszkańców, czyli umożliwienie każdemu z członków wykorzystania swoich możliwości intelektualnych. Ważnym czynnikiem jest także poczucie wpływu na bieg zdarzeń i uzyskiwane rezultaty oraz tworzenie przestrzeni do podejmowania decyzji. Najistotniejsze jest

¹⁶ C. Oyster, *Grupy*, Warszawa 2002, s. 27.

wzajemne zaufanie i kreowanie warunków do sieciowej współpracy, a także osiąganie korzyści w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym.

Coraz częściej w dokumentach strategicznych kreślących wizję sołectwa podkreśla się znaczenie kapitału społecznego, jako zasadniczego czynnika wpływającego na rozwój społeczny i gospodarczy, a także jako elementu charakteryzującego jakość życia obywateli. Zasoby kapitału społecznego można przyrównać do kapitału ekonomicznego. Tam, gdzie zasoby kapitału ekonomicznego są ograniczone, kluczowe jest skorzystanie z kapitału społecznego. Pozwala on przyspieszyć rozwój terenów i środowisk lokalnych, a ponadto ma wpływ na integrację społeczności. Wiele lokalnych inwestycji, zadań i przedsięwzięć udaje się właśnie dzięki współpracy mieszkańców¹⁷. Kapitał społeczny od czasu, gdy w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wszedł do naukowego i publicznego dyskursu, uznany został za jeden z ważnych zasobów rozwojowych społeczeństw. Okazało się, że w efektywnym i harmonijnym rozwoju musi być zaangażowany nie tylko kapitał ekonomiczny, ale także ludzki, kulturowy i społeczny. Na początku XXI wieku, gdy na wieś zaczęły płynąć znaczące środki finansowe, dające szansę na daleko idące zmiany w rozwoju środowisk wiejskich, zastanawiano się, czy zasoby społeczne wsi, jej społeczny kapitał pomoże w ich optymalnym wykorzystaniu. Czy zwielokrotnią siłę ich oddziaływania, czy wręcz przeciwnie, część środków nie zostanie wykorzystana?

Aby możliwe było zbudowanie i wykorzystanie kapitału społecznego, potrzebne jest efektywne przywództwo. Osoba, która znajduje się na szczycie grupowej hierarchii, ma większy niż inni członkowie społeczności zakres możliwości działania oraz wywierania wpływu. Lider organizuje funkcjonowanie społeczności, tworzy zasady porządkujące relacje społeczne. Ponadto jest reprezentantem ogółu mieszkańców w podejmowaniu decyzji na rzecz całej społeczności. Stąd każda społeczność, aby mogła skutecznie funkcjonować, musi być odpowiednio przez niego zarządzana¹⁸, a sam lider, odgrywając fundamentalną rolę w grupie, jest równocześnie członkiem zespołu. Skuteczny lider angażuje grupę tak, aby zmierzała do określonego celu. Rola lidera to nie tylko przewodzenie grupie, ale przede wszystkim uruchamianie potencjału tkwiącego w zasobach sołectwa i w jednostkach, a także zauważanie

¹⁷ B. Wojciszke, *Człowiek wśród ludzi. Zarys psychologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 20–61.

¹⁸ U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, w: *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002, s. 82–107.

i wykorzystywanie talentów, wiedzy i zdolności mieszkańców do tworzenia projektów i wspólnego realizowania ustalonych celów¹⁹.

Jakość życia społeczności jest zależna zarówno od aktywności jednostek, jak i od sposobu sprawowania władzy w grupie. Podjęcie wspólnego wysiłku, którego efektem jest dobro wspólnie konsumowane, wymaga przewyciężenia naturalnej skłonności do zrzucania wysiłku na innych. Zdarza się jednak, że nie wszyscy członkowie grupy społecznej dostrzegają wartość w byciu członkiem grupy. Postawa pasywna niektórych jednostek wynika z odmiennego rozumienia lub braku rozumienia, czym jest interes społeczny, a w szerszym kontekście – rozwój wspólnoty terytorialnej. Nie ulega więc wątpliwości, że najlepiej zadowalające potrzeby ludzkości jest właśnie społeczeństwo obywatelskie, tzn. takie, w którym ludzie świadomie uczestniczą w życiu publicznym, są aktywni i odpowiedzialni oraz mają zdolności samoorganizacji²⁰. Kategoria aktywności obywatelskiej jest warunkiem koniecznym do zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego. W takiej zbiorowości ludzie wzajemnie sobie ufają i zrzeczają się, aby realizować zbiorowe cele.

Spółeczeństwo obywatelskie jest definiowane w różny sposób. I. Krzemiński definiuje społeczeństwo obywatelskie jako „taki stan rzeczy w życiu społecznym, w którym obywatele mają wpływ na działanie władzy i mogą ją kontrolować, a zarazem mają prawo do podejmowania własnych inicjatyw i organizowania się w różny sposób”²¹. Przy takim szerokim zakresie znaczeniowym jest miejsce na podejmowanie aktywności w całym obszarze społecznego funkcjonowania człowieka, czyli podejmowanie działań pomocowych na rzecz innych, stowarzyszenie się, rozwijanie własnych zainteresowań w relacjach z innymi, a także branie udziału w rządzeniu w formie uczestniczenia w podejmowaniu samodzielnej inicjatywy obywatelskiej. Społeczeństwo obywatelskie daje możliwość podejmowania aktywności. Charakteryzuje się więc istnieniem wielu oddolnie utworzonych organizacji, stowarzyszeń dobrowolnie zrzeczających obywateli, które wolne od ingerencji władztwa, służą rozwojowi lub kierują rozwojem jednostek.

Członkowie wspólnoty, działając na rzecz współobywateli, mogą działać na różne sposoby, uwzględniając takie kryteria, jak obszar zaangażowania i stosunek jednostki do grupy. Obszar zaangażowania to obszar, w którym obywatel swoją aktywność może ukierunkować na

¹⁹ Z. Zalewski, *Psychologia zachowań celowych*, Warszawa 1991, s. 45–57.

²⁰ Ibidem, s. 68–79.

²¹ I. Krzemiński, *Spółeczeństwo obywatelskie i symbole wspólnoty*, Gdańsk 2005, s. 93–114.

poprawę jakości życia współobywateli. W tym kryterium wyróżnić można aktywność jako zaangażowanie społeczne (służbę) oraz aktywność jako zaangażowanie polityczne (władzę). Służba traktowana jest jako oddolna aktywność na rzecz współobywateli, a władza jako aktywność dotycząca rządzenia. Człowiek podejmuje aktywność indywidualnie lub jako członek określonej zbiorowości, której jest lub czuje się częścią. Punkt wyjścia stanowi świadomość o przynależności do grupy. W tym kryterium wyróżnić można aktywność w perspektywie jednostki (niezależnie od grupy) oraz aktywność w perspektywie grupy (zależnie od grupy). Uwzględnienie obu kryteriów, stosunku jednostki do grupy oraz obszaru zaangażowania, stanowi punkt wyjścia do wyróżnienia kilku odrębnych rodzajów aktywności człowieka w kontekście bycia obywatelem „małej ojczyzny”.

W pierwszym obszarze zaangażowania wyróżnia się zaangażowanie społeczne. Jest ono nakierowane na poprawę jakości życia obywateli w obszarze oddolnych działań społecznych. Osoby zaangażowane społecznie poświęcają swój czas w ramach wolontariatu na rzecz potrzebujących społecznego wsparcia, działają w organizacjach społecznych, często nawet niedostrzeganych przez innych. W ramach zaangażowania społecznego działania mogą być podejmowane zarówno indywidualnie, jak i zespołowo. Indywidualnie (dobroczynnie) każdy członek społeczeństwa, niezależnie od innych, może podejmować aktywność na rzecz dobra społecznego. Jego istotą jest indywidualne działanie nastawione na poprawę jakości życia innych. Realizacja w dużym stopniu zależy zaś od zdolności dostrzegania potrzeb innych osób, dzięki czemu można efektywnie działać na rzecz potrzebujących²². Z kolei istotą działań zespołowych (solidarnych) jest zaangażowanie społeczne osób posiadających przekonanie o przynależności do określonej wspólnoty. Wiążą się one zatem z permanentną aktywnością.

W drugim obszarze zaangażowania wyróżnia się zaangażowanie polityczne, związane z władzą nakierowaną na poprawę jakości życia obywateli w perspektywie rządzenia. Podobnie jak w zaangażowaniu społecznym, także w zaangażowaniu politycznym można wskazać aktywność indywidualną oraz grupową.

Polityka stanowi przedmiot odniesień dla obywateli jako osób wywierających wpływ na rządzących (indywidualna aktywność polityczna), a ponadto stanowi obszar konkretnych działań dla osób sprawujących

²² M. Lewicka, *Mechanizmy aktywności obywatelskiej Polaków. Studia psychologiczne*, Warszawa 2004, s. 65–82.

jakikolwiek rodzaj władzy (partycypacja w rządzeniu). W ramach zaangażowania politycznego w perspektywie jednostki wyróżnia się indywidualną aktywność społeczną. Jej istotą jest aktywność jednostki w obszarze zaangażowania politycznego. Obywatele śledzą informacje dotyczące działań osób rządzących i tworzą swój własny obraz rzeczywistości politycznej.

W perspektywie grupy wyróżnia się partycypację w rządzeniu. Jest ona aktywnością o dużej odpowiedzialności społecznej. Jej istotę stanowi uczestnictwo w strukturach władzy i działanie na rzecz poprawy warunków życia obywateli. Największe znaczenie ma promowanie aktywnego obywatelstwa i zaangażowanie w sprawy społeczne. W społeczeństwie obywatelskim jego członkowie mogą mieć rozbieżne interesy, ale muszą mieć na gruncie wspólnego systemu podstawowych wartości poczucie grupowego interesu²³. Nie ulega wątpliwości, że wymaga to umiejętności rozwiązywania konfliktów i szukania kompromisów.

Podsumowując, kapitał społeczny jest ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój społeczny i gospodarczy. Jest on także elementem charakteryzującym jakość życia oraz sprzyjającym efektywnym działaniom indywidualnym i zbiorowym.

3. Sołecka strategia rozwoju wsi

Niezbędnym elementem rozwoju lokalnego wsi jest opracowanie zasadniczego dokumentu, jakim jest sołecka strategia rozwoju. Dokument ten formułowany jest przy pomocy społeczności samorządowej oraz moderatorów odnowy wsi, którzy udzielają wsparcia mieszkańcom w wykreowaniu wizji swojej miejscowości, a co za tym idzie – stworzeniu sołeckiej strategii rozwoju wsi. Dobrze przygotowana wizja oddaje zbiorowe wyobrażenia i oczekiwania co do przyszłości „małej ojczyzny” w taki sposób, by ludzie mogli się z nią identyfikować. Jest ona realna, bazuje na posiadanych atutach i nie abstrahuje od barier. Nadto wzmacnia czynniki wyróżniające wieś oraz zawiera dźwignię rozwojową, wskazując mechanizm zdolny powodować rozwój wsi w zakładanym stopniu i skali. Innymi słowy, strategia oznacza przemyślany plan działań, który ma doprowadzić do osiągnięcia wyznaczonego celu.

²³ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 69.

Niekiedy bywało tak, że rozwój środowiska wiejskiego pozostawał tylko w sferze koncepcji, a nie realnych pozytywnych efektów, sporządzone strategie sołeckie lub programy odnowy wsi pozostawały zaś martwym prawem. Ich postanowienia nie w pełni odzwierciedlały faktyczne społeczne potrzeby i interesy, a przy tym pomijały one możliwości realizacyjne. Na bazie ówczesnych inicjatyw dzisiejsi animatorzy wsi dają asumpt do świadomego włączania się w realizację wspólnych przedsięwzięć w imię dobrze pojętego, wspólnotowego i obywatelskiego interesu. Proponowane przedsięwzięcia mają różnorodny charakter zarówno organizacyjny, jak i inwestycyjny, a także różny zakres czasowy.

Opracowanie strategicznego planu rozwoju przyczynia się do wzrostu rozwoju społeczno-gospodarczego wsi i poprawy warunków życia mieszkańców. Wszystkie zabiegi koordynujące sporządzenie sołeckiej strategii są poprzedzone wizją lokalną w terenie, której celem jest sporządzenie diagnozy stanu gospodarki i jej zasobów, z oceną mocnych i słabych stron. Kolejne działania to określenie celów i sposobów ich realizacji. Można powiedzieć, że to zaplanowany, toczący się przez lata instrument odnowy wsi, w którym najistotniejszymi aspektami są przestrzeń, ludzie i działania, przy czym przestrzeń rozumiana jest jako środowisko, w którym zachodzą procesy odnowy wsi, dzięki którym wieś ulega przekształceniu. Nie ulega wątpliwości, że duże znaczenie w kreowaniu wizji ma przestrzeń społeczna i polityczna, czyli to, jakie działania należy podejmować, żeby odnowa wsi była akceptowalna i wzmacniana przez społeczność wsi oraz polityków.

Najistotniejszy element w odnowie wsi stanowią jej mieszkańcy. Dlatego wieś będzie się rozwijać, gdy będą w niej mieszkańcy wartościowe jednostki, które swoim wysiłkiem i wspólną pracą będą czynić wieś atrakcyjnym miejscem do życia. Pozostaje więc ważną kwestią, aby wzmacniać kapitał ludzki wsi i mobilizować mieszkańców do pracy. Wyrazem tej mobilizacji jest aktywność bazująca na specyficznych zasobach, walorach i tożsamości wsi. Mieszkańców mobilizuje się do wspólnego działania, dając im poczucie wpływu i odpowiedzialności za przyszłość miejscowości. Odnowa wsi to kierunek rozwoju obszarów wiejskich łączący w sobie szacunek dla tradycji z potrzebą szacunku dla miejsca wsi w zmieniającym się świecie. Jest procesem stałym, dopasowanym do społecznych i gospodarczych, wewnętrznych oraz zewnętrznych zmian. Aby odnowa wsi była skuteczna, oprócz strategicznego planu niezbędne są zasoby własne wsi (przyrodnicze,

kulturowe, historyczne, przestrzenne, ekonomiczne i społeczne) oraz przewodnictwo. Każda społeczność lokalna ma swój potencjał objawiający się w zdolności do podążania za własnymi celami oraz we własnym kierunku, a także w posiadaniu zasobów tkwiących w samych mieszkańcach, poszczególnych członkach i nieformalnie zorganizowanych grupach. Najważniejsze jest zauważenie ich, opisanie i zastanowienie się, w jaki sposób można je wykorzystać w rozwoju lokalnym wsi.

Życie wsi wsparte jest na czterech filarach. W ramach każdego z nich można zidentyfikować zasoby i określić, na ile są ważne i cenne w rozwoju miejscowości. Pierwszym filarem jest standard życia, czyli potencjał objawiający się w stanie i zasobach infrastruktury technicznej, charakterystycznych budynkach. Kolejny to jakość życia, rozumiana jako potencjał tkwiący w aktywności społecznej, w ofercie edukacyjnej i kulturalnej wsi, kompetencjach współdziałania. Trzeci filar to egzystencja, która widoczna jest w walorach miejscowości, umiejętności ich promowania, a także pozyskiwania funduszy i planowania działań. Ostatnim filarem jest tożsamość, będąca potencjałem przejawiającym się w kulturze i historii miejscowości, tradycjach i lokalnych obyczajach oraz dziedzictwie przyrodniczo-krajobrazowym wsi.

Niezaprzeczalnie, każda społeczność niezależnie od swojej liczebności, położenia i barier rozwojowych ma mniejszy lub większy potencjał. Samo wydobycie go pozwala mieszkańcom zauważyć swoją specyfikę i odrębność, a także budować poczucie tożsamości i identyfikacji z własną miejscowością. Dlatego warto zadać sobie pytanie, jakie warunki powinny być spełnione, aby realizacja projektu była funkcjonalna i korespondująca z przestrzenią. Praktyka realizacji projektów programów odnowy wsi wskazuje, że sukcesem cieszą się te projekty, które korespondują z otoczeniem. Projekt powinien pasować do przestrzeni, być zgodny z całościowym charakterem wsi, wpisywać się w jej uwarunkowania krajobrazowe. Ponadto powinien być również spójny, estetyczny, przyjazny dla oka i mieć dobry wpływ na otoczenie. Na powyższe składają się takie cechy, jak: kształt, materiał oraz lokalizacja i związki z bliższym lub dalszym otoczeniem. Powinien on także wpisywać się w główny kierunek sołectwa, a ponadto wykorzystywać i wzmacniać specyfikę miejsca, bazując na jego zasobach, a nie być oderwanym od całości, pojedynczym przedsięwzięciem. Ostatnim czynnikiem odpowiedzialnym za sukces jest to, by projekt był celowy, tzn. miał określonych odbiorców, stanowił odpowiedź na ich realne potrzeby i zaspokajał je – powinien być zatem dla społeczności.

Ważnym elementem przy realizacji inwestycyjnych projektów jest wsparcie ze strony samorządu lokalnego w procesie zabezpieczenia środków finansowych z budżetu gminy. Niemniej wskazane jest także, aby społeczność lokalna mogła wykorzystać środki finansowe gminy wyodrębnione w ramach Ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim²⁴ oraz pozyskiwała je z zewnątrz, z różnych źródeł. Przyjęcie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o funduszu sołeckim było próbą zwiększenia zaangażowania mieszkańców w sprawy sołectwa. Było to pierwsze zaproponowane po 1990 r. rozwiązanie adresowane do jednostek pomocniczych bez naruszenia ich autonomii. W uproszczeniu, fundusz sołecki to środki pieniężne, które mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców gminy. Trzeba pamiętać, że mieszkańcy środki z funduszu sołeckiego mogą przeznaczyć na wykonanie takiego zadania, przedsięwzięcia, co do którego są spełnione trzy przesłanki ustawowe łącznie. Zgodnie z art. 2 ust. 6 u.f.s. musi być ono zadaniem własnym gminy, służyć poprawie warunków życia mieszkańców i być zgodne ze strategią rozwoju gminy. Zasobność funduszu zależy od liczby mieszkańców sołectwa oraz od zamożności gminy. Warto dodać, że utworzenie funduszu sołeckiego nie jest rozwiązaniem obligatoryjnym. Jego utworzenie możliwe jest na podstawie procedury zawartej w u.f.s. Przepis art. 1 ust. 1 tej ustawy upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały, w której może ona wyrazić zgodę na wyodrębnienie tego funduszu w danym roku budżetowym²⁵.

Z pewnością od czasu, gdy fundusz sołecki trwale wpisał się w funkcjonowanie gmin, znacznie umocniły się więzi społeczności wiejskich, ponieważ warunkiem przyznania środków jest złożenie wniosku do wójta bądź burmistrza wraz z uchwałą zebrania wiejskiego. W praktyce oznacza to, że wszelkie przedsięwzięcia zawarte we wniosku wymagają wnikliwej analizy i ożywionej dyskusji w ramach danej społeczności. Jednakże w rozwoju lokalnym w kontekście odnowy wsi środki finansowe nie są najważniejsze. Ideą odnowy wsi jest rewitalizacja społeczna, zmiana mentalności mieszkańców i przekonanie, że wspólnie można uczynić więcej.

W modelowym i uproszczonym przebiegu procesu odnowy wsi można wyróżnić dwa etapy. Pierwszy polega na pokonywaniu barier, eliminacji słabych stron oraz zaspokajaniu oczekiwań innych. Na początku są to proste przedsięwzięcia startowe, których głównym celem

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. poz. 301 ze zm., dalej „u.f.s.”

²⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 3 VIII 2012 r., sygn. I SA/Po 344/12, LEX nr 1223900.

jest rozwiązywanie najpilniejszych problemów oraz zintegrowanie mieszkańców wokół planu. Odnowa wsi na tym etapie jest zwrócona do wewnątrz wsi, skupia się na tym, co przynosi korzyści lokalnej społeczności oraz wzmacnia jej potencjał tak, aby w następnym etapie było możliwe odwrócenie kierunku działań i skierowanie ich na zewnątrz. Drugi etap ma charakter jakościowy, polega na określeniu i wygenerowaniu atutów wsi, na kształtowaniu specyficznego wizerunku miejscowości. Często są to pomysły na urządzenie przestrzeni publicznej oraz niepowtarzalne pod względem treści i formy przedsięwzięcia o zasięgu nie tylko gminnym, ale i regionalnym. Etap ten wymaga przemyślenia własnych zasobów i uruchomienia potencjału innowacji. Odnowę wsi cechuje zatem: oddolność inicjatywy społeczności lokalnej, zaangażowanie, odpowiedzialność za przyszłość wsi, uspołecznione planowanie rozwoju skoordynowane z planowaniem przestrzennym i skoncentrowanie działań na projektach wykorzystujących zasoby własne, a także partycypacja, czyli uczestnictwo mieszkańców w procesach decyzyjnych rozwoju wsi. Oddolność odnowy wymaga sprzężenia trzech elementów: zasobów własnych, przywództwa i strategii.

Podsumowanie

Sołectwa odgrywają istotną rolę w życiu społeczności lokalnych. Nie można ich postrzegać tylko przez pryzmat jednostek pomocniczych gminy. Podkreślenia wymaga, że to mieszkańcy sołectw tworzą między sobą więź, nie tylko gospodarczą, ale także kulturalną i społeczną. Mogą wpływać na losy, zadania i cele swojej przestrzeni oraz współdecydować o niej. Sołectwo przez ostatnich kilkadziesiąt lat było w Polsce traktowane jako mało istotny element życia społeczno-gospodarczego. Obecnie wypada zauważyć, że chociaż sołectwa nie mają osobowości prawnej i samodzielności budżetowej, to oddolne inicjatywy lokalne nieustannie zmierzają do podniesienia rangi wspólnot sołeckich.

W świetle obowiązujących przepisów sołectwo nie jest traktowane jako odrębny podmiot prawa publicznego. W doktrynie słusznie wskazuje się, że ta jednostka pomocnicza stanowi wyraz dekoncentracji, a nie decentralizacji²⁶. Upodmiotowienie społeczności lokalnej rozumie się nie socjologicznie bądź politycznie, ale przede wszystkim prawnie. Dla-

²⁶ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.

tego też istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizowania w terenie celów państwowych, czy też celów lokalnych. Stanowisko doktryny jest zgodne, że kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny²⁷. Na sołectwa powinno się patrzeć nie tylko jak na podmioty wspierające efektywność realizacji zadań gminy, ale przede wszystkim jak na jednostki szczególne, które ze względu na bliskość z obywatelem mogą poradzić sobie skuteczniej z zadaniami gminy. Nie powinny być także traktowane jako władza struktury samorządowej, lecz jako forma samoorganizacji. Innymi słowy, ważna jest możliwość wyrażania woli i artykułowania problemów lokalnej społeczności. Przez stworzenie odpowiednich warunków mieszkańcy mogą pewne funkcje i zadania wykonywać samodzielnie.

Sołectwa są jednostkami o najsilniejszych więziach łączących mieszkańców, a zarazem adekwatnie reprezentują określoną wspólnotę interesów, która wynika z tradycji historycznej. Zapewne odnowa wsi jest również sposobem na zachowanie i wykorzystanie dziedzictwa kulturowego i krajobrazowego. O ile dziedzictwo kulturowe jest ważnym elementem dziedzictwa narodowego dzięki trwałości rozwiązań prawnych i ustabilizowane struktury administracji publicznej, to krajobraz, zgodnie z Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁸, jest tylko składnikiem środowiska przyrodniczego. Na marginesie rozważań warto zauważyć, że zanim przystąpiono do działań odnowy wsi, mieszkańcy nie doceniali i nie zauważali wartości posiadanego krajobrazu.

Reasumując, aktywność oddolna coraz lepiej pełni swoją rolę, a wszystkie prowadzone na wsi działania wzmacniają poczucie, że wieś nie jest już nijaką przestrzenią. Przestrzeń wiejska odpowiednio ukształtowana, w zgodzie z dziedzictwem kulturowym danej miejscowości może stać się bodźcem ekonomicznym, skierowanym w miarę możliwości na promocję i sprzedaż produktu lokalnego oraz na turystykę wiejską. Truizmem jest stwierdzenie, że mieszkańcy chcą dbać o swoje interesy. Wyrazem tego są strategie rozwoju lokalnego, które coraz częściej obejmują kompleksowe działania. Niewątpliwie, w wielu miejscowościach następuje moment ich aktualizacji. Jest to czas refleksji na temat tego, ile udało się wspólnie zrealizować i jak wieś zmieniła swoje oblicze na przestrzeni kilku lat, jakie pokonano bariery i jakie

²⁷ J. Boć, *Autonomia gminna w Belgii*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 27–33; M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 58 i n.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1614 ze zm.

są aktualne potrzeby i wyzwania. To także moment, kiedy warto zadać pytania, czy wieś jest dobrym miejscem do życia i zamieszkania, tzn. jak podnosić jakość życia, nie tracąc przy tym tożsamości i wartości życia wiejskiego, czy też jak zachować urodę krajobrazu i przestrzeni wiejskiej, która z założenia powinna pozytywnie odróżniać wieś od miasta. Niezwykle istotna jest również kwestia powstrzymania odpływu z terenów wiejskich młodych oraz wykształconych osób.

ACTIVATION AND GRASSROOTS INITIATIVE OF RESIDENTS AS A METHOD OF ACTION FOR THE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITY SUPPORT ON THE EXAMPLE OF MUNICIPAL SUBDIVISIONS

Summary

Activation and grassroots initiative of inhabitants are components of social change affecting local development. It is here that ideas materialise through the actions of individuals. It is assumed that development always exists in an active relation to social and cultural change, involving human, financial, environmental and infrastructural resources. It includes primarily community interactions of individuals in the process of activation for the local environment. The study assumed the hypothesis that activation and grass-roots initiative have a significant impact on local development of auxiliary units. The management of local affairs is based on the assumption that inhabitants of a certain area constitute a community aware of their needs and objectives, able to manage their own affairs independently. Activation and development of the community is defined as a collective undertaking, which requires, among other things, emotional commitment and effort of residents. It is a process that follows the steps of planned operation which involves preparing the action programme, establishing the aim, and setting ways to its implementation. At the same time there must be determined a method which will allow to achieve the intended effectiveness of the undertaking. Comprehensive understanding of activation and grassroots initiative indicates the role of development planning, strategy, and the importance of citizen participation in building a better future for their own socio-cultural environment. Activation within the meaning of citizen activation is associated with the search for independence and identification with the community and place as a "little homeland."

Keywords: activation – grassroots initiative – resources – development