

# Bogusław Kotarba

---

## "Polityka ochrony środowiska w strategii rozwoju gminy", Katarzyna Kobielska, Toruń 2010 : [recenzja]

---

Polityka i Społeczeństwo nr 9, 362-366

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Bogusław Kotarba**

**KATARZYNA KOBIELSKA: *POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA W STRATEGII ROZWOJU GMINY***  
WYD. ADAM MARSZAŁEK, TORUŃ 2010, 256 SS.

Samorząd terytorialny stanowi przedmiot wielokierunkowych badań oraz temat licznych publikacji. Wynika to między innymi z faktu, że odrodzony polski samorząd terytorialny znajduje się ciągle w fazie poszukiwania skutecznych form wykonywania spoczywających na nim zadań. Analiza funkcjonujących lub pojawiających się nowych rozwiązań pozwala nie tylko dokonać ich obiektywnej oceny, ale i upowszechnić te, które się sprawdzają.

K. Kobielska poruszyła w recenzowanej monografii problemy związane z zarządzaniem ochroną środowiska w gminie. Bazę źródłową opracowania stanowiły przeprowadzone przez Autorkę badania: 1) „Strategie rozwoju w gminach dolnośląskich” – wynikiem było uzyskanie „materiału rozpoznawczego i wyjściowego dla prowadzenia dalszej części analiz”, oraz 2) „Ochrona środowiska w systemie wdrażania strategii rozwoju gminy”, określone przez Autorkę jako „badanie główne” (s. 49). Badanie to zostało jednak przeprowadzone zaledwie w dwóch gminach (tytuł książki sugeruje szerszy zasięg opracowania), co więcej, nie wiadomo, w jakich konkretnie, gdyż ich nazwy zostały ukryte pod oznaczeniami „Gmina A” i „Gmina B”. Tym samym nie ma żadnej możliwości weryfikacji podawanych danych, a wręcz kuriozalne jest umieszczenie w bibliografii źródeł: „Strategia rozwoju gminy miejsko-wiejskiej B na lata 2001–2006”, „Strategia rozwoju miasta i gminy A, Wrocław – A 1996” i „Strategia rozwoju miasta i gminy A, Wrocław – A 2002” (s. 244). W jaki sposób można dotrzeć do wskazanych dokumentów na podstawie takich informacji?

K. Kobielska wykorzystwała również dotyczące poruszanej problematyki akty prawne, dane statystyczne, komunikaty z badań opinii publicznej i inne dokumenty urzędowe (w tym informacje o wynikach kontroli NIK) oraz literaturę przedmiotu. Pomimo że sięgnęła do sto-

sunkowo dużej liczby opracowań, to jednak zabrakło niektórych pozycji bezpośrednio związanych z tematem pracy, jak chociażby Anny Barczak *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, czy też Macieja Rudnickiego *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005.

Autorka za kluczowe uznała pytanie: „Czy strategię rozwoju gmin są środkiem pozwalającym koordynować działania na rzecz ochrony środowiska?” (s. 7). Tak sformułowany problem budzi jednak wątpliwości. K. Kobielska nie badała, czy strategię pozwalają koordynować działania, lecz czy je koordynują. Takie założenie potwierdza w hipotetycznej odpowiedzi: „strategia rozwoju gminy, jako narzędzie zarządzania wykorzystywane przez władze lokalne, stanowi skuteczny środek koordynacji działań na rzecz ochrony środowiska” (s. 8). Podobna niekonsekwencja pojawia się w charakterystyce pierwszej części opracowania: „dokonuję ustaleń teoretycznych stanowiących podstawę do prowadzenia rozważań nad przeprowadzonym procesem badawczym” (s. 11). Rozważania takie nie pojawiają się jednak w dalszej części pracy. I słusznie, gdyż to nie proces badawczy stanowił przedmiot badań.

Praca składa się z sześciu rozdziałów, tworzących dwie części: teoretyczną, mającą stanowić podstawę dla prowadzenia analizy zgromadzonych danych empirycznych (rozdziały 1–3), oraz analityczną, prezentującą wyniki badań wraz z wynikającymi z nich, zdaniem Autorki, wnioskami (rozdziały 4–6).

Rozdział pierwszy zawiera ustalenia terminologiczne i metodologiczne. Autorka nie wystrzegła się w nim błędów. Na przykład, wyjaśniając wzajemne relacje zarządzania i polityki, stwierdziła: „Polityka odnoszona do zarządzania, to zarządzanie, w przypadku którego mamy do czynienia z określoną polityką” (s. 34). Jest to typowy przykład określania czegoś przez to samo (*idem per idem*). Błędem merytorycznym jest również uznanie sekretarzy za kierowników urzędów gmin (s. 49, 52, a także 187 w rozdziale szóstym). Wątpliwe było założenie, że to właśnie oni mają największą wiedzę o planowaniu rozwoju gminy (s. 49–50) – nie wskazano żadnych przesłanek, które uzasadniałyby taką tezę.

Zastrzeżenia budzą założenia metodologiczne. K. Kobielska dla uzyskania odpowiedzi na podstawowe pytania wyróżniła „pewne wskaźniki jakościowe”, na podstawie których wnioskuje, czy strategię są urzeczywistniane. Za najważniejszy uznała pozytywny stosunek

do tego opracowania większości elit politycznych oraz kadry urzędniczej (s. 49). Jest to wskaźnik nieostry, nie wiadomo, jakie kryteria powinny być spełnione, by uznać stosunek do strategii za pozytywny (w ankietach i wywiadach nie zapytano o to respondentów wprost). Zwraca uwagę fakt, że w dalszej części pracy Autorka odniosła się do „najważniejszego wskaźnika” tylko raz, w zakończeniu, poświęcając mu jeden akapit, w którym tak naprawdę nie dokonała oceny stosunku elit politycznych i kadry urzędniczej do strategii w kategoriach pozytywny – negatywny (s. 222).

Rozdział drugi został poświęcony przedstawieniu polityki ochrony środowiska na szczeblu gminy w ujęciu normatywnym. K. Kobielska w sposób wyczerpujący zaprezentowała katalog zadań spoczywających na samorządzie gminnym, zwracając szczególną uwagę na zadania organizatorskie, bezpośrednio wykonawcze oraz zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym i kontrolno-nadzorczym. W rozdziale tym pojawiła się jednak błędna informacja. Charakteryzując uprawnienia rady gminy, Autorka podała, że ma ona kompetencje do obsady osobowej organów, jako przykład wymieniając wybór skarbnika i sekretarza gminy (s. 67). Po pierwsze, skarbnik i sekretarz nie są organami gminy<sup>1</sup>, po drugie, zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>2</sup>, sekretarz gminy nie jest powoływany przez radę, lecz zatrudniany w drodze konkursu.

Teoretyczna analiza problemów związanych ze strategiami rozwoju gmin to treść rozdziału trzeciego. Zawiera on charakterystyki strategicznego zarządzania na poziomie gminy. K. Kobielska przedstawiła w nim również metodologię prac nad strategią, zwracając słusznie uwagę na ważny aspekt jej tworzenia, którym jest szeroki udział w tym procesie społeczności lokalnej, co stwarza warunki do powstania „strategii uspołecznionej” (s. 116).

Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych K. Kobielska zaprezentowała w rozdziałach czwartym i piątym. Zastrzeżenia budzą zarówno niektóre ze sformułowanych w ankietach pytań, jak i wnioski wyciągnięte na podstawie uzyskanych odpowiedzi. Analizując informacje dotyczące innych dokumentów planistycznych niż strategia, którymi dysponowały badane gminy, Autorka w podsumowaniu

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w art. 11a określa, że organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>2</sup> DzU z 2008 r., nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

stwierdziła: „Jak widać, opracowaniami planistycznymi najczęściej wskazywanymi są szeroko pojęte akty wspierające środowisko naturalne – od zagospodarowania przestrzennego, przez rozbudowę i unowocześnianie infrastruktury technicznej, aż po gospodarkę odpadami itp.” (s. 127). Trudno uznać za słuszne zaliczenie (zresztą bez oparcia w uzyskanych odpowiedziach) do opracowań planistycznych działań „wykonawczych” – rozbudowy i unowocześniania infrastruktury oraz gospodarki odpadami.

W ankiecie zadano między innymi pytanie: „Jak – na poniższej skali [procentowej, z przedziałami od 10 do 100 – B.K.] – oceniłby Pan(i) stopień realizacji przyjętych w strategii zdań?”. Autorka słusznie zauważyła, że oceny te miały charakter subiektywny i stanowiły tylko opinie osób wypełniających kwestionariusze, jednak opierając się na tych danych, wyciągnęła wniosek: „Po zsumowaniu i przeanalizowaniu odpowiedzi [...] okazało się, że strategię z lat 1993–1998 zostały wdrożone w około 50%” (s. 132).

W rozdziale piątym, w podsumowaniu opinii radnych na temat wdrażania strategii, K. Kobielska przyjęła między innymi, że głównym ograniczającym czynnikiem był brak środków finansowych, a następnie wyciągnęła wniosek: „Takie stanowisko świadczy o roszczeniowej postawie lokalnych polityków oraz bierności wobec wyzwań stawianych przez otoczenie i mieszkańców gminy” (s. 165), co jest oczywiście nieuzasadnione, gdyż nie można uznać niedoboru środków finansowych w budżecie gminy za przejaw postawy roszczeniowej i bierności – to zupełnie nieprzystające do siebie kategorie.

Wdrażanie strategii w gminach objętych badaniem głównym zostało poddane analizie w rozdziale szóstym. K. Kobielska skonfrontowała strategię z uchwalonymi w badanym okresie budżetami gmin, dokonała również analizy realizacji przyjętych planów perspektywicznych w oparciu o opinie burmistrzów i sekretarzy. Na tej podstawie stwierdziła, że zaangażowanie finansowe gmin w realizację strategii było bardzo małe (s. 203).

Jednak i w tej części pracy, jak również w zakończeniu Autorka wyciągnęła kilkakrotnie niesłuszne lub nieuprawnione wnioski. Na przykład po stwierdzeniu, że w badanych dwóch gminach nie spełniono warunków koniecznych do rozpoczęcia wdrażania strategii, dokonała generalizacji: „Trzeba więc powiedzieć, że koncepcyjne zarządzanie strategiczne w polskich gminach nie ma miejsca” (s. 217). Podobnie na stronie 223 stwierdziła: „Na podstawie przeprowadzonego procesu

badawczego rodzi się pewien generalny wniosek. Dotyczy on efektywności działania władz lokalnych w ogóle”.

Mankamentem książki jest również dosyć „swobodne” posługiwanie się językiem, brak precyzji przekazu, a czasami nawet niepoprawne formułowanie zdań, jak chociażby: „Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze zarządzenia, będąc jednocześnie jego kierownikiem” (s. 67–68).

K. Kobielska postawiła przed sobą trudny problem badawczy. Niewątpliwą zaletą monografii jest zwrócenie uwagi na ważny i mało zbadany obszar działalności samorządów gminnych, którym jest zarządzanie ochroną środowiska w długookresowej perspektywie. Szkoda, że wartość pracy osłabiły wskazane powyżej błędy, zwłaszcza natury metodologicznej, oraz niepoprawne wnioskowanie.