

prof. UW r dr hab. Jerzy Korczak
Kierownik Zakładu Nauki Administracji, Uniwersytetu Wrocławskiego

Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015

Praca zbiorowa Edwarda Czapiewskiego,
Andrzeja Łosia, Rafała Nowakowskiego, ss. 362, Wrocław 2016.

Nakładem Wydawnictwa Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu i Ośrodka Kultury i Sztuki we Wrocławiu, Instytucji Kultury Samorządu Województwa Dolnośląskiego, ukazała się w 2016 r. praca zbiorowa będąca monografią poświęconą Wrocławowi – jak pisze prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz w *Przedmowie* – miastu, które przez szereg lat powojennych traktowane było „jako ośrodek peryferyjny”, a które przez tytułowy okres 25 lat przeszło wielki awans cywilizacyjny (s. 7). Źródłem tego fenomenu Autorzy monografii upatrują w odrodzeniu się samorządu terytorialnego i szczególnej umiejętności wykorzystania tego rozwiązania ustrojowego przez członków (radnych i członków zarządów do 2002 r.) i piastunów (prezydentów) organów Miasta dla jego rozwoju. Wskazują przy tym, że przypadek Wrocławia jest egzemplifikacją „osiągnięć najbardziej dynamicznych polskich metropolii” (s.11).

Publikacja została przygotowana na zlecenie Urzędu Miejskiego Wrocławia i Unii Metropolii Polskich z okazji jubileuszu 25-lecia samorządu Wrocławia.

Publikacja łączy standardy pracy naukowej z klasycznym kalendarium wydarzeń i zbiorem zdjęć dokumentujących wydarzenia i osoby w nich uczestniczące, które odegrały znaczącą rolę w generowaniu tytułowego sukcesu Miasta, co samo w sobie jest rozwiązaniem oryginalnym i rzadko spotykanym i tym samym zasługuje na szczególną uwagę recenzenta. Jak słusznie bowiem zauważa prezydent Dutkiewicz, intencją wydawców oraz uczestniczących w sfinansowaniu samorządów Wrocławia i województwa dolnośląskiego „nie była publikacja kolejnego albumu z okazji”, ale rzetelne

OPEN ACCESS

Citation: Korczak J., Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015, (recenzja) „Miasto. Pamięć i Przyszłość: Wrocławski Rocznik Samorządowy” – No 2,

<https://doi.org/10.26774/mpp.42>

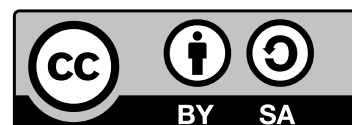
Editor: Katarzyna Uczkiewicz

Received: October, 2017

Accepted: December, 2017

Published: December, 2017

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.



i naukowo umocowane metodyczne ustalenie, uporządkowanie i udokumentowanie „podstawowych faktów, dotyczących różnych aspektów działalności wrocławskiego samorządu” ze świadomością, że „Z czasem, ich rekonstrukcja będzie coraz trudniejsza” (s. 7–8).

Uwagi natury ogólnej

Temat monografii został niezwykle trafnie dobrany, jako że wśród publikacji o podobnym charakterze o Wrocławiu do tej pory nie ukazało się monograficzne opracowanie poświęcone tytułowej tematyce. Zwrócić należy uwagę, że zagadnienia dotyczące funkcjonowania Wrocławia stanowią przedmiot najczęściej publikacji w formie artykułów (ich obszerny wykaz z podziałem na artykuły naukowe i prasy codziennej zajmuje strony 356–360), choć nie brakuje opracowań monograficznych (są to prace o różnej tematyce samorządowej, finansowej, gospodarczej i czysto historycznej, a ich wykaz równie imponujący zajmuje strony 354–356; wśród nich na uwagę zasługują zwłaszcza przygotowane przez Urząd Miejski zbiorowe opracowania z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego z 2005 r. i 10-lecia miast na prawach powiatu z 2008 r., praca pod red. R. Nowakowskiego *Gra o miasto. W 20. rocznicę odbudowy samorządu w Polsce*, Wrocław 2010; praca pod red. R. Nowakowskiego, G. Straucholda, W. Sulei, *25 lat samorządu Wrocławia*, Wrocław 2015). Znacząca część publikacji poświęconych wybranym zagadnieniom funkcjonowania samorządu wrocławskiego nie pokazywała całokształtu stanowiska w tej

materii, zwłaszcza nie ustalała, na ile restytucja samorządu terytorialnego z 1990 r. wpłynęła na tak dynamiczny rozwój Wrocławia. Stąd przedsięwzięcie będące przedmiotem recenzji nawet w tym aspekcie zasługuje na wyróżnienie.

Recenzowana praca liczy 362 strony, począwszy od przedmowy i wstępu, a skończywszy na bardzo obszernych spisach i wykazach oraz aneksach. Treść publikacji poza przedmową, wstępem, zakończeniem, aneksami oraz wspomnianymi wykazami literatury, aktów prawnych i dokumentów podzielona jest na siedem rozdziałów, przy czym każdy z nich wewnętrznie podzielony jest na kilka (od 2 do 10) podrozdziałów, a podrozdział 3.2. w rozdziale 3 podzielony jest jeszcze na 6 punktów. Daje to w efekcie średnio rozbudowaną – 3-stopniową – strukturę pracy, co jednak nie świadczy o małej szczegółowości wchodzenia w tematykę poszczególnych zagadnień badawczych poruszanych w treści pracy. Efekt ten bowiem uzyskano dzięki bardzo szczegółowej tematyce rozdziałów. Struktura publikacji jest dzięki podziałowi wewnętrznemu bardzo przejrzysta i oddaje bogactwo pracy, a przede wszystkim pokazuje układ treści od razu na początku pracy, co pozwala czytelnikowi zorientować się w swojej filozofii tej publikacji.

Objętość poszczególnych rozdziałów nie jest taka sama. I tak rozdział 1 *Wybory komunalne we Wrocławiu* liczy 19 stron, rozdział 2 *Zadania samorządu największych miast: ramy prawne* liczy 16 stron, rozdział 3 *Struktury organizacyjne wrocławskiego samorządu* liczy 107 stron, rozdział

4 *Finanse Miasta* liczy 57 stron, rozdział 5 *Miejskie inwestycje* liczy 65 stron, rozdział 6 *Strategie rozwoju Miasta* liczy 14 stron, rozdział 7 *Najważniejsze wydarzenia 25-lecia* liczy 11 stron, bardzo obszerne *Wstęp* oraz *Zakończenie – Próba bilansu* liczą odpowiednio 7 i 12 stron, *Aneks* zaś zajął 12 stron, a równie obszerny wykaz bibliograficzny obejmuje 21 stron. Zestawienie objętości rozdziałów wskazuje, iż ciężar monografii spoczywa na rozdziałach 3, 4 i 5, choć poprzedzają je i następują po nich logicznie związane z nimi rozdziały, przykładowo 19-stronicowy rozdział 1, 16-stronicowy rozdział 2, i również kilkunastostronicowe rozdziały 6 i 7. Jest rzeczą oczywistą, że *Wstęp* i rozdział 1 zawierają treści wprowadzające w tematykę monografii. Równie oczywistą funkcję pełni *Zakończenie*, którego obszerne 12-stronicowe rozmiary pozwalają dobrze ocenić wyniki tak złożonej materii rozprawy.

W moim przekonaniu uzyskany nowy układ treści poszczególnych części monografii jest logiczny i tworzy sekwencje tematyczne ściśle powiązane. Dowodzi on przemyślanej konstrukcji publikacji odzwierciedlającej pełne rozeznanie Autorów w całości obszaru badawczego, co zresztą nie budzi wątpliwości, zważywszy na osoby autorów poszczególnych części publikacji oraz wspólnej jej redakcji jako całości. *Wstęp* do monografii, rozdział 1, a zatem opis i analizę wyborów samorządowych i części rozdziału 3 poświęcone strukturalom organizacyjnym, a także część aneksów (1 i 2) oraz wykazy i spisy bibliograficzne opracował dr Rafał Nowakowski, autor wielu publikacji, w tym redaktor lub

członek zespołów redakcyjnych bardzo cenionych opracowań zbiorowych poświęconych Wrocławowi. Tematykę rozdziału 2 poświęconego prawnym ramom wykonywania zadań przez miasta metropolitalne, w tym i Wrocław, oraz rozdziału 4 poświęconego finansom komunalnym, a także kalendarium najważniejszych wydarzeń miejskich z rozdziału 7 opracował prof. dr hab. Edward Czapiewski, znany i ceniony historyk i profesor nauk humanistycznych, a zarazem jeden z działaczy opozycyjnych z okresu przedtransformacyjnego. Ciężar opracowania rozdziału 5 o inwestycjach miejskich i rozdziału 6 o miejskich strategiach, a także części 3 dotyczące zakładów budżetowych i spółek komunalnych, oraz jednostek ochrony zdrowia i zasadniczą zawartość statystyczną aneksów wzięły na siebie dr hab. Andrzej Łoś, profesor Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, który w dotychczasowej swej aktywności zawodowo-społecznej łączył pracę naukowo-badawczą w dziedzinie nauk historycznych z uczestnictwem w życiu samorządowym Wrocławia (radny kilku kadencji, przewodniczący Rady Miejskiej, a także wiceprezydent Wrocławia) i Dolnego Śląska (radny sejmiku i marszałek województwa), a także pracą w administracji rządowej (wicewojewoda dolnośląski). Mimo historycznej proweniencji Autorów tematyka wszystkich rozdziałów obejmuje zagadnienia z zakresu nauk prawnych, ekonomicznych i innych, porządkujące stan wiedzy o specyfice samorządu dużego miasta. Bez wątplenia może też służyć jako punkt odniesienia dla prowadzonych współcześnie

rozważań nad nowelizacją prawa samorządowego i instytucją samorządu terytorialnego.

Dla kompleksowego badania naukowego tego problemu badawczego konieczne jest przeprowadzenie wszechstronnej analizy stanu regulacji prawnych i ich doktrynalnej oraz praktycznej recepcji, aby można było przyjąć zasadne ustalenia w tej materii. Toteż podjęcie się opracowania monografii poświęconej temu bardzo szerokiemu polu badawczemu jest poważnym przedsięwzięciem badawczym i stanowi wyzwanie dla prowadzącego badania. Już tylko z tego punktu widzenia można monografię ocenić wysoko, odpowiada ona bowiem wyczerpująco na stawiane w doktrynie, ale też w praktyce pytania w obrębie przedmiotu badań. Temat w doktrynie jest ważny i aktualny, a ponadto – jak wyżej zaznaczono – nowy z uwagi na brak jak dotąd kompleksowego opracowania i monografia spełnia tę rolę.

Autorzy przyjęli za cel pracy przeprowadzenie analizy wykorzystania regulacji prawa samorządu terytorialnego w okresie minionego dwudziestopięciolecia i uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak rozwiązania ustrojowe, prawno-organizacyjne i finansowo-prawne zostały wykorzystane przez samorządowe władze Wrocławia dla osiągnięcia rzeczywistego sukcesu, gdy idzie o cywilizacyjny awans miasta jako organizmu społecznego i gospodarczego zarazem. Tak szeroko zakreślony przedmiot monografii przy założeniu zastosowania metody dogmatycznej analizy materiału normatywnego celem identyfikacji wszystkich elementów składowych

systemu, a następnie determinant kwantyfikacyjnych jest przedsięwzięciem bardzo wymagającym i Autorzy sprostali mu w stopniu zasługującym na wyróżnienie. Analiza ta pozwoliła na rekonstrukcję elementów wyznaczających ramy prawne, układy organizacyjne, co musiało generować wielość problemów szczegółowych, które zostały wyczerpująco zaprezentowane i omówione w sposób oryginalny i nowatorski.

Dla realizacji przyjętego tematu publikacji Autorzy zadeklarowali na s. 11 i 12 zastosowanie zespołu metod badawczych. Jako zasadniczą przyjęto metodę dogmatyczną, odnosząc ją do analizy aktów normatywnych, a następnie metodę historyczną w aspekcie analizy zmian w prawie. Wreszcie Autorzy wskazali metodę statystyczną jako pomocniczą dla zilustrowania skali zjawiska badanego przez nich w poszczególnych przedziałach czasowych wyróżnianych ważniejszymi regulacjami prawnymi wprowadzającymi zmiany w statusie prawnym organów Miasta (decydującą rolę odgrywa, oczywiście, nadanie statusu miasta na prawach powiatu w 1999 r. i ordynacja burmistrzowska z 2002 r.). Ten zasób metod badawczych materiału normatywnego wzbogacają metody badania dokumentów (powstałych w toku działania organów samorządowych) w których zarejestrowano wszystkie ważniejsze wydarzenia badanego okresu. Rola dokumentu w metodologii tej pracy jest nie do przecenienia, choć Autorzy zaznaczają, że nie udało się dotrzeć do wszystkich dokumentów źródłowych, w tym także z powodu ich braku „Na mapie badań nad wrocławskim samorządem zdecydowanie przeważają białe plamy”

W monografii wykorzystano literaturę związaną nie tylko bezpośrednio z jej przedmiotem ale też – co jest godne – literaturę powstałą w całym okresie objętym badaniami, co dowodzi rozległości podjętych badań nad stanem doktryny w zakresie tematu monografii. Równie bogate było pole badawcze źródeł prawa obejmujące akty prawa powstałe i obowiązujące w tym okresie. Wreszcie warsztatem badawczym objęto także materiał statystyczny uwzględniający dane demograficzne w najróżniejszych układach, ekonomiczne i obrazujące działalność organów miasta. Bardzo dobra ocena całości kształtu warsztatu badawczego wynika z jego bogactwa i różnorodności, a także kompletności stanu wiedzy, stanu prawnego i stanu dokumentacji zdarzeń w tej materii, przy tym, co warto podkreślić, materiał badawczy zawiera istotne pozycje kształtujące ostatecznie każdy z tych wyróżnionych stanów. Dobór pozycji literatury, źródeł prawa i dokumentów dowodzą, perfekcyjnej wręcz znajomości każdej z nich z osobna. Autorzy monografii dowodzą też opanowania sztuki warsztatowej przy ich wykorzystaniu.

Uwagi merytoryczne

Niezależnie od uwag natury formalnej należy podkreślić wysokie walory poznawcze publikacji. Zwłaszcza na aprobatę zasługują ustalenia Autorów co do poszczególnych elementów kształtujących osiągnięcia Miasta składające się na tytułowy sukces. Uważam, że to jeden z cenniejszych wyników postępowania badawczego, ponieważ

do tej pory tak wnikliwie nie przeanalizowano całego układu wartości pozwalających ocenić skalę postępu cywilizacyjnego Wrocławia, jaki dokonał się po roku 1990.

Najbardziej wartościowa jest jednak sama koncepcja powiązania prawnie uregulowanych elementów kształtujących ustrój Miasta z przemianami społeczno-gospodarczymi, jakie dokonywały się w okresie ich kształtowania się i obowiązywania. Wydaje się, że duże znaczenie dla powodzenia tego założenia odegrał materiał analityczny zawarty w 81 tabelach (w tym 22 w aneksach). Tabele informują w sposób syntetyczny o działalności organów miasta, począwszy od zbiorczych danych o liczbie odbytych sesji i posiedzeń komisji oraz podejmowanych uchwał (tabele 14 i 15), liczbie wydanych decyzji (tabela nr 35), skończywszy na wynikach tego działania, talich jak liczba nawiązanych porozumień partnerskich z miastami z różnych kontynentów (tabela aneks nr 1). Najcenniejsze są jednak tabele obrazujące dynamikę rozwoju cywilizacyjnego Miasta, zwłaszcza przy zastosowaniu metody porównawczej w danym zakresie danych w zestawieniu z innymi dużymi miastami (są to, oczywiście, pozostali z „wielkiej piątki”: Warszawa, Gdańsk, Kraków, Łódź i Poznań). Dane ujęte są we wszystkich 22 tabelach aneksu statystycznego w czterech obszarach: demografii (tabele 1–3), gospodarki i pracy (tabele 4–14), jakości życia (tabele 15–18) oraz kapitału ludzkiego i społecznego (tabele 19–22). Zestawienia dowodzą dużej dynamiki zmian pozytywnych w tych obszarach, ale też

wysokiej pozycji Wrocławia we wspomnianej konfrontacji z pozostałymi dużymi miastami w każdym z tych obszarów. Dodatkowym argumentem są wskaźniki ekonomiczne obrazujące np. zaangażowanie Miasta w kapitale spółek komunalnych w rozdziale 3.2.2 (tabela 39) czy strukturę dochodów i wydatków oraz dynamikę zmian w budżetach Miasta w rozdziale 4 (tabele 40–52). Tajemnicę sukcesu w rozwoju cywilizacyjnym Wrocławia obrazują też tabelaryczne prezentacje wskaźników nakładów inwestycyjnych w rozdziale 5 (tabele 53–59).

Uwagę recenzenta zwróciło także posługiwanie się obiektami graficznymi (zdjęciami) oraz ujęciami tabelarycznymi danych przywoływanych w publikacji. Zdjęcia, których zamieszczono blisko 150, przywołują zarówno obraz Wrocławia sprzed okresu jego intensywnego rozwoju, co pozwala ocenić zmiany w nim wprowadzone w tych samych miejscach, skąd pochodzą, jak i ważne wydarzenia dla Miasta, które również składają się na ocenę tego, co Autorzy określają mianem „sukces” (zdjęcia Miasta w trakcie powodzi 1997 r., wielkich wydarzeń religijnych, naukowych, politycznych i innych). Dla młodszych pokoleń materiał zdjęciowy obrazujący warunki pierwszej kampanii wyborczej z 1990 r. może być doskonałą lekcją historii i posłużyć do własnej oceny skutków procesu transformacyjnego. Zdjęcia przywołują również wspomnienie wielu postaci, których dzisiaj nie ma już wśród żyjących, a które przed laty odegrały wielką rolę dla samorządowego Wrocławia, i są tym samym swoistym hołdem im składanym

w podziękowaniu za ten udział, który w tym czasie był jeszcze obciążony wielkim ryzykiem oraz brakiem pewności co do powodzenia podejmowanych działań.

Dopełnieniem tych wspomnień o ludziach minionego 25-lecia są tabelaryczne zestawienia składów osobowych organów samorządu miejskiego (tabele 16–33), które pozwalają precyzyjnie ustalić, kto w danym czasie wywierał wpływ na funkcjonowanie tych organów, a za ich pośrednictwem na całe Miasto. Jeśli do tego dodać świetny materiał syntezujący przemiany samych mieszkańców i ich poglądów politycznych ujawniających się w wynikach wyborów kadencyjnych (rozdział 1 tabele 1–13), to obraz cywilizacyjnych przemian Wrocławia zyskuje wszystkie swoje elementy i barwy. Prowadzi to pewnej konkluzji – autor tytułowego sukcesu jest zbiorowy i wieloletni. Jest to ważna konstatacja, bo choć bez wątplenia zmiany ustroju gminy z 2002 r. wyeksponowały każdorazowo wybieranego prezydenta miasta, to jednak i on musi mieć zaplecze polityczne i urzędnicze, a okres jednej kadencji jest zbyt krótki, aby móc twierdzić, że jedna osoba w ciągu czterech lat dokonała istotnych zmian w gminie, co może być jednym z argumentów w toczących się w ostatnim czasie debat nad powtarzalnością kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Uwagi natury formalnej

Publikacja jest napisana językiem komunikatywnym, a prowadzone wywody są przejrzyste i zrozumiałe dla czytelnika. Autorzy wykazują

duże wyrobienie publikacyjne, język narracji jest swobodny z dużym bogactwem formuł stylistycznych. Ma to duże znaczenie w sytuacji prezentowania często odmiennych tematycznie treści poszczególnych rozdziałów monografii. Nie stwarza zasadniczo w żadnym fragmencie publikacji trudności w ustaleniu, czyje wypowiedzi są cytowane lub relacjonowane czy też komentowane. Wywody Autorów są przekonujące, zarówno gdy ustosunkowują się oni tak do poglądów doktryny, jak i wtedy, gdy dokonują ocen poszczególnych zdarzeń historycznych i zachowania się ich uczestników w aspekcie znaczenia tych zdarzeń dla rozwoju Miasta oraz zasług poszczególnych osób, i to bez względu na to, czy je aprobują, czy też dezaprobuje.

Ma to także duże znaczenie w sytuacji prezentowania często odmiennych poglądów przedstawicieli doktryny w omawianej w danym fragmencie publikacji tematyce szczegółowej, które ma posłużyć następnie zajęciu stanowiska przez Autorów.

Autorzy zamieścili w końcowej części monografii wykazy wykorzystanych w rozprawie pozycji: literatury przedmiotu i dokumentów źródłowych, źródeł prawa, zebrane w części zatytułowanej *Bibliografia* (co prawda nie jestem zwolennikiem tego rodzaju nazewnictwa, gdy ani wykaz literatury nie zasługuje na taką kwalifikację – bibliografia obejmuje absolutnie wszystkie publikacje z odpowiednią ich systematyzacją – ani tym bardziej wykaz źródeł prawa bibliografią być nie może). Wykazy są obszerne, wykaz literatury zawiera bowiem

ponad 200 pozycji, z kolei wykaz źródeł prawa łącznie również ok. 200 pozycji (przy czym ok. 30 aktów powszechnie obowiązujących i imponującą liczbę uchwał Rady, zarządzeń Prezydenta i innych aktów prawa). Do nich zaliczyć należy także wykazy wykorzystanych dokumentów źródłowych, w tym sprawozdań rocznych z wykonania budżetu, zbiory danych statystycznych i spis stron internetowych.

Wykazy zostały sporządzone poprawnie, gdy idzie o zakres niezbędnych informacji o pozycji literatury, źródle prawa czy dokumencie źródłowym. Żałować można jedynie, że zaniechano wprowadzenia numeracji pozycji w wykazach literatury, źródeł prawa i dokumentów, bo przy tak dużych liczbach ich pozycji ułatwia to korzystanie z tych wykazów. Zabrakło też spisu zdjęć tak bogato ilustrujących w całej pracy ludzi, miejsca i zdarzenia. Taki spis byłby również pomocny dla korzystających z publikacji. Podobnie brak spisu wszystkich tabel jest w moim przekonaniu poważnym mankamentem monografii, jako że pozwoliłby on ocenić wartość materiału informacyjnego w nich opracowanego.

Wydawnictwo zadbało w przygotowaniu do druku o ciekawą szatę graficzną i dobrą jakość prezentowanych w niej licznych zdjęć.

Uwagi końcowe

Monografia odpowiada na bardzo ważne problemy doktrynalne i praktyczne i będzie znaczącą wypowiedzią w dyskusjach naukowych nad reformami podstaw prawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego wielkich

miast. Tym samym monografia może uzupełnić istotne luki w wiedzy na temat ewolucji tych regulacji i ich wpływu na funkcjonowanie dużego organizmu miejskiego. Czytelnik otrzymał dzięki niej ogromny materiał analityczny pozwalający wyrobić swoje własne zdanie o tym, czy zdecentralizowana administracja publiczna i ograniczenie bezpośredniego oddziaływania władz centralnych administracji rządowej na gminę przynosi pożytek członkom wspólnot samorządowych, co we współczesnych sporach o proporcje między centralizacją i decentralizacją w Polsce może być szczególnie przydatne.