

Michał Kasiński

Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 12/2, 141-153

2009

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Kasiński

Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź

e-mail: mikasin@tlen.pl

Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce

1. Rodowód polskiego samorządu

Okoliczności historyczne likwidacji samorządu terytorialnego i narzucenia modelu władzy radzieckiej w państwach Europy środkowo-wschodniej po II wojnie światowej spowodowały znacznie szybszą erozję tego modelu niż w samym ZSRR. Jedną z istotnych przyczyn tego zjawiska była zapewne obecność w świadomości społecznej alternatywy ustrojowej w postaci zniszczonych przez zewnętrzny nacisk tradycji samorządowych, będących istotnym składnikiem poczucia narodowej tożsamości i kultury politycznej. O żywotności idei samorządu w Polsce świadczy fakt, że mimo wielkich wysiłków czynionych w celu jej usunięcia ze świadomości społeczeństwa – sama władza komunistyczna zdecydowała się do niej nawiązać w momencie, gdy gwałtownie zaczęła kurczyć się jej baza społeczna i zbankrutowała ideologia „realnego socjalizmu”. Najpierw, w 1976 r., wprowadzono zmiany frazeologiczne w Konstytucji PRL, przypisując radom narodowym cechy nie tylko organów władzy państwowej, ale i podstawowych organów samorządu społecznego. Oczywiście w ówczesnych warunkach roli takiej spełniać nie mogły, zostały jeszcze silniej zespolone z aparatem partii komunistycznej i pozbawione istotnego wpływu społecznego. Był to zresztą okres głębokiej centralizacji zarządzania społeczeństwem i gospodarką.

Po sierpniu 1980 r. środowiska opozycyjne wystąpiły z żądaniem przywrócenia rzeczywistego samorządu terytorialnego. W tym kierunku zmierzał przede wszystkim program „Samorządnej Rzeczypospolitej”, uchwalony na I Zjeździe NSZZ „Solidarność”. Znalazła się w nim teza „Samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej”. Sens tego postulatu mógł być różnie rozumiany. K. Ujazdowski wyraził opinię, że politycy i niektórzy eksperci Związku traktowali samorząd jako część ruchu społecznego, który uzupełni i wzmocni demokrację parlamentarną¹. M. Śliwiński wskazał natomiast na socjalny, a nawet anarchio-socjalistyczny w treści charakter programu, mimo że słowa „socjalizm” autorzy skrzętnie unikali. Program ten postulował bowiem samorządność pracowniczą na poziomie przedsiębiorstwa i samorządność obywatelską na poziomie oddolnie budowanego państwa². Niewątpliwie

¹ K. Ujazdowski, *Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976–1989)*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 14–15; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wyd. KUL, Lublin 1999, s. 275–276.

² M. Śliwiński, *Analiza porównawcza systemów politycznych*, t. 1, *Drogi do współczesności*, Wyd. UW, Warszawa 2005, s. 84–85, 140.

nie zawierał on żądania decentralizacji władzy publicznej na wzór XIX-wiecznego państwa liberalnego, ale też nie można z niego odczytać aprobaty dla istniejącego wówczas systemu centralistycznego. Przedstawiony został natomiast projekt generalnej przebudowy systemu społecznego w kierunku pluralizmu i demokracji, a koncepcja ta swojej treści wykazywała wiele podobieństw do idei pomocniczości. B. Geremek po latach przypomniał w tekście przeznaczonym dla zagranicznego odbiorcy, że „Sercem wielkiego ruchu „Solidarność” było marzenie o wolności i demokracji pojmowanej jako przyrodzone prawo każdej istoty ludzkiej aby decydować o swym własnym losie i dzielić odpowiedzialność za los narodu”³.

Godny uwagi jest etyczny wymiar pierwotnej wersji programu Związku. Według J. Regulskiego miał to być program moralnej przebudowy społeczeństwa, uczynienia z niego wspólnoty opartej na bezpośrednich, autentycznych więziach, przeciwstawionej wyalienowanemu państwu i administracji partyjno-rządowej. Tak rozumiana samorządność stanowiła alternatywę nie tylko dla systemu komunistycznego, lecz również dla demokracji parlamentarnej w jej tradycyjnym kształcie. Samorząd terytorialny miał być elementem samorządnej Rzeczypospolitej, w której główną rolę przewidziano dla samorządu pracowniczego⁴. Realizacja programu Związku nie musiała oznaczać rewolucji, czy też politycznego przewrotu. E. Wnuk-Lipiński dostrzega w pierwszym, romantycznym okresie „Solidarności” kulturę dialogu i kooperacji, która później stopniowo była zastępowana leninowskim pytaniem „kto kogo?”⁵. Przebieg konfliktów społecznych w latach 80-tych doprowadził do stanu, w którym kultura dialogu zanikła, a postawy konfrontacyjne, język pogardy, mowa nienawiści unicestwiły wiarygodność ideałów etycznych głoszonych przez obydwie strony tych konfliktów. Program „Solidarności” stał się już tylko manifestem politycznym opozycji.

Po wprowadzeniu stanu wojennego nadal trwała walka o samorząd. Ale w wyniku późniejszych przemian politycznych i gospodarczych powstała sytuacja zasadniczo odmienna od wizji, której hołdował pierwszy program „Solidarności”. Można spotkać oceny, że ten program w stosunkach wewnętrznych w ogóle nie został zrealizowany. M. Śliwiński pisze, że przemiana ustroju gospodarczego Polski z socjalistycznego na kapitalistyczny jest niemalże wyłącznym dziełem dawnych elit partii komunistycznej, którym ten niewydajny i skostniały realny socjalizm przestał się po prostu opłacać. Nowy system powstawał w latach 80-tych mimo oporu i bojkotu podziemnej wówczas „Solidarności” na mocy PRL-owskich ustaw i dekretów dotyczących prywatyzacji dóbr państwowych, a jego głównymi beneficjentami byli wysocy funkcjonariusze partyjni, członkowie rządu oraz dyrektorzy przedsiębiorstw angażujący się w tworzenie spółek kapitałowych krajowych, lecz z pozoru krajowo-zagranicznych pod nazwą *joint ventures*⁶.

J. Staniszkis określa omawiany proces jako tworzenie kapitalizmu politycznego: powstająca w tym okresie klasa ekonomiczna, promowana do tej roli przez władzę polityczną, starała się uzyskać status oparty zasadniczo na swym potencjale ekonomicznym⁷. Dla tego okresu znamienne były podejmowane przez władze próby modernizacji dotychczasowego systemu politycznego zwane „planami demokratyzacji życia publicznego”. W tym kontek-

³ B. Geremek, *The Transformation of Central Europe*, [w:] L. Diamond, M.F. Plattner (red.), *Democracy after Communism*, The Hopkins Univ. Press, Baltimore and London 2002, s. 122.

⁴ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej-koncepcja i realizacja*, PWN, Warszawa 2000, s. 38.

⁵ E. Wnuk-Lipiński, *Granice liberalnej demokracji*, „Znak” 2000, nr 256.

⁶ M. Śliwiński, *op.cit.*

⁷ J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Plus, Warszawa 1989, s. 127.

ście widzieć można między innymi formalne (ale nie polityczne) ustępstwo w sprawie ustroju terenowego, które znalazło wyraz w ustawie z 20 lipca 1983 r.⁸. Określono w niej rady narodowe jako równocześnie organy władzy państwowej i samorządu terytorialnego. Było to teoretycznym absurdem, gdyż koncepcja rad jako organów należących do szczeblowego systemu przedstawicielskich organów władzy ludu nie dawała się pogodzić z klasyczną konstrukcją samorządu terytorialnego⁹. Było to też praktyczną mistyfikacją: nadal nie dopuszczono do wyboru rad na zasadach demokratycznych i pluralistycznych oraz nie wprowadzono własności komunalnej, która jest niezbędną podstawą działalności samorządu. W tych warunkach ustawa nie mogła spełnić pokładanych w niej nadziei.

Niepełne powodzenie zabiegów reformatorskich, nieefektywność istniejącego systemu, a zwłaszcza pogarszająca się sytuacja ekonomiczna i całkowita już utrata autorytetu władz terenowych u schyłku lat 80-tych skłoniły stronę komunistyczną do dialogu z umiarkowaną częścią środowisk opozycyjnych i poszukiwania rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez społeczeństwo. Wyrazem tego stały się na początku 1989 r. obrady „Okrągłego Stołu”. Kompromis wymagał ustępstw także drugiej strony. „Solidarność” rozstała się z myślą o realizacji zasadniczych tez własnego programu samorządowej przebudowy społeczeństwa, choć nie z samą myślą o samorządzie terytorialnym.

Kompromisu w sprawie modelu samorządu terytorialnego przy „Okrągłym Stole” nie osiągnięto, ale coraz bardziej utrwalała się w świadomości polityków i działaczy społecznych prezentowana tam przez opozycję nowa koncepcja samorządowego ustroju terenowego. Była ona zasadniczo sprzeczna z obowiązującym modelem rad narodowych, ale też odmienna od wyrażonej w pierwszym programie „Solidarności”. Nie przewidywała już systemowych związków samorządu terytorialnego z innymi formami samorządności społecznej, a zwłaszcza z samorządem pracowniczym. W swoim zrewidowanym programie Związek łączył postulat odbudowy samorządu terytorialnego z liberalno-demokratyczną koncepcją państwa, odwołując się do Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego, uchwalonej w 1985 r. na Międzynarodowym Kongresie Związku Władz Lokalnych w Rio de Janeiro. W dokumencie tym samorząd terytorialny określony został jako samodzielna, odrębna od administracji państwowej jednostka, działająca w ramach struktur państwa, której zakres praw i obowiązków określają ustawy¹⁰. Takie ujęcie nawiązywało do klasycznych formuł samorządu w państwie prawnym i było już wcześniej prezentowane w kręgach liberalnych, Ruchu Młodej Polski oraz w niektórych środowiskach intelektualnych.

Wprowadzenie nowej koncepcji do obiegu politycznego uznaje się za zasługę występującego przy Okrągłym Stole w imieniu strony solidarnościowo-opozycyjnej zespołu ekspertów. Jego przewodniczący J. Regulski podaje, iż w toku negocjacji największy nacisk położono na kwestie samodzielności samorządu, odrębności finansowej i demokratycznych wyborów. Zespół strony rządowo-koalicyjnej, któremu przewodniczył W. Sokolewicz, zgadzał się na większość tych postulatów. Do podpisania oficjalnych uzgodnień jednak nie doszło wobec utrzymujących się rozbieżności poglądów w trzech sprawach. Strona rządowa domagała się utrzymania, a strona solidarnościowa żądała odrzucenia konstytucyjnego

⁸ Ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41 poz. 185 z późn. zm.).

⁹ M. Stahl, *System samorządu terytorialnego w ustawie lipcowej*, [w:] M. Seweryński (red.), *Problemy samorządu społecznego*, Wyd. UŁ, Łódź 1988, s. 167.

¹⁰ NSZZ „Solidarność” Kierunki rozwoju samorządów terytorialnych w Polsce. Tezy programowe II 25.01.1989 r., przytaczam za S. Wójcik, *op.cit.*, s. 274.

określenia rad narodowych jako organów władzy państwowej i samorządu. Strona rządowa chciała wprowadzenia pełnego samorządu wojewódzkiego, z osobowością prawną i własnym mieniem oraz wyborów powszechnych do rad wojewódzkich (równocześnie jednak będących organami państwowymi). Strona solidarnościowa uważała, że w pierwszym etapie reformy należy ustanowić samorząd gminny, zaś województwa pozostawić jako jednostki terytorialne dla celów administracji rządowej, uzupełnionej jednak o reprezentację gmin z obszaru województwa, z kompetencjami w zakresie kontroli społecznej. Strona rządowa domagała się utrzymania obok samorządu administracji państwowej w gminach, a strona samorządowa domagała się likwidacji tej administracji¹¹. Te rozbieżności stanowisk negocjatorów i ograniczone możliwości zawarcia przez nich kompromisu były w pewnym sensie zrozumiałe. Nie byli przecież decydentami politycznymi, a zdawali sobie sprawę, że chodzi w istocie o zasadnicze i trwałe przekształcenie ustroju.

Z dzisiejszej perspektywy widać, że ówczesna debata była oznaką odradzania się kultury dialogu i współpracy. Tylko na gruncie takiej kultury, której składnikiem są wzorce porozumienia ludzi o różnorodnych punktach widzenia na sprawy publiczne, odmiennych zapatrywaniach światopoglądowych, poglądach społecznych, a nawet konkurencyjnych interesach politycznych może zostać zbudowana autentyczna i trwała demokracja.

2. Pierwszy etap reformy samorządowej (1990–1997)

Reforma samorządowa stała się możliwa po zwycięstwie „Solidarności” w wyborach parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r. Z inicjatywy całkowicie opanowanego przez dotychczasową opozycję Senatu, po długotrwałych dyskusjach i pracach legislacyjnych w dniu 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym¹². W tym samym dniu przyjął także zmianę Konstytucji, poprzez wprowadzenie przepisu, iż Rzeczypospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Sejm uchwalił ponadto ordynację wyborczą do rad gmin, a po kilkunastu dniach ustawę o pracownikach samorządowych oraz ustawę – przepisy wprowadzające do ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, regulującą m. in. kwestie uwłaszczenia gmin i tworzenia korpusu pracowników ich administracji. Dualistyczny model ustroju terenowego dopełniony został za pomocą ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz tzw. ustawy kompetencyjnej. Wybory do rad gmin odbyły się 27 maja 1990 r. i tak rozpoczął się pierwszy etap reformy samorządowej w Polsce.

Zwycięstwo komitetów obywatelskich w pierwszych wyborach samorządowych oceniano, raczej przedwcześnie, jako faktyczny upadek systemu biurokratyczno-centralistycznego, gdyż upodmiotowione społeczności lokalne przenosiły wraz z mandatem wyborczym uprawnienia na lokalne struktury władzy¹³. Inni uznawali za miarę sukcesu frekwencję w wyborach, a ta była niepokojąco niska (42,7% uprawnionych do głosowania). Mimo to sukces rzeczywiście miał miejsce i polegał nie tyle na obsadzeniu 50% mandatów przez

¹¹ J. Reguński, *op.cit.*, s. 50 i nast.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. nosi obecnie tytuł „Ustawa o samorządzie gminnym” Dz. U. 2001 Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

¹³ P. Buczkowski, *Samorząd terytorialny u progu II kadencji* [w:] P. Swianiewicz (red.) *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, wyd. MUNICIPIUM i Fundusz Współpracy, Warszawa 1997, s. 219.

kandydatów komitetów obywatelskich, co na kwalifikacjach społecznych nowych radnych i uzyskaniu wysokiego stopnia reprezentatywności rad gmin. Podstawą tego sukcesu była ordynacja wyborcza, która stworzyła społecznościom lokalnym, grupom obywateli i ich różnorodnym organizacjom niebywale szerokie możliwości zgłaszania kandydatów na radnych, nie przyznając jakichkolwiek preferencji dla partii politycznych. A. Piekara zauważył, że dzięki temu powstały sprzyjające okoliczności do autentycznego i kreatywnego pobudzenia życia społeczno-politycznego, a zwłaszcza aktywności społecznej mikrośrodowisk. Zaistniały również warunki dla pozytywnej selekcji kandydatów do lokalnych organów władzy, opartej na merytorycznych i obywatelskich kryteriach oceny. Pojawiły się zaczątki autentycznej, pluralistycznej opinii publicznej związanej z kampanią wyborczą. Co najważniejsze, w świadomości wyborców powstało przekonanie, że mogą decydować o składzie najważniejszego organu władzy: rady gminy. Władza lokalna uzyskała warunki swej demokratycznej legitymizacji i społecznej akceptacji¹⁴.

Model ustrojowy samorządu wprowadzony w 1990 r. odpowiadał klasycznym wzorom zachodnim (kontynentalnym) i w znacznym stopniu nawiązywał do rozwiązań z okresu międzywojennego. Różnił się jednak od nich tym, że był to model jednostopniowy. Za jednostki samorządowe uznane zostały z mocy ustawy wyłącznie gminy, zarówno w miastach jak i na obszarach wiejskich. Mogły one łączyć się w związki komunalne, miały też swoją wojewódzką reprezentację (sejmik samorządowy), ale na szczeblu wyższym samorządu nie było. Województwo ustawowo określono jako jednostkę terytorialną utworzoną dla realizacji administracji rządowej przez wojewodę i jego aparat. Dla tych samych celów województwo zostało podzielone na rejony administracji ogólnej, w których działały jedynie organy rządowe – kierownicy urzędów rejonowych. Wojewodom przyznano silne uprawnienia nadzorcze wobec samorządu gminnego, ten zaś otrzymał ograniczone rzeczowo kompetencje oraz słabo wydajne i niestabilne źródła finansowego zasilania działalności.

Uznanie gminy za podstawową wspólnotę samorządową mieszkańców, właściwą w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżonych dla innych podmiotów oraz stworzenie drogi prawnej kreowania przez gminy ponad gminnego szczebla realizacji zadań publicznych w postaci dobrowolnego związku komunalnego było niewątpliwie istotnym krokiem w kierunku realizacji zasady pomocniczości. Doniosłym demokratycznym rysem nowego ustroju terenowego było przyznanie mieszkańcom gminy prawa bezpośredniego rozstrzygnięcia o wszystkich istotnych sprawach gminy w drodze referendum lokalnego (w sprawie odwołania rady gminy oraz samoopodatkowania na cele publiczne na zasadzie wyłączności), wolnego wyboru radnych według zasad zapewniających reprezentatywność składu organu stanowiącego gminy, wyboru organu wykonawczego (zarządu gminy) przez radę gminy i jego odpowiedzialności przed radą. Decentralizacja na poziom gminy wyraziła się w stworzeniu gwarancji samodzielnego działania w zakresie jej zadań własnych i prawa do skargi sądowej na bezprawną ingerencję organu nadzoru, wprowadzeniu mienia komunalnego, określeniu źródeł dochodów własnych oraz subwencji z budżetu państwa na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, a także stworzeniu nowej kategorii zawodowej pracowników samorządowych. Mocnym atutem reformy z 1990 r. było wprowadzenie samorządu do istniejących gmin, bez konieczności korygowania podziału terytorialnego. Sieć gmin ukształtowana bowiem została już w latach 70-tych względnie racjonalnie, w znakomitej większości występowały na ich obszarze więzi społeczne i gospodarcze

¹⁴ A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Warszawa 2005, s. 147–148.

umożliwiającej realizację zadań publicznych. Gminy jako jednostki terytorialne w zasadzie były przygotowane do przyjęcia ustroju samorządowego. To jedna z głównych przyczyn sukcesu reformy gminnej¹⁵.

Była to jednak reforma ułomna, niedokończona. Rozwiązania ustrojowe z 1990 r. nie doprowadziły jeszcze do zburzenia centralistycznego i biurokratycznego systemu zarządzania państwem, uczyniły tylko w tym systemie pierwszy wyłom, pogłębiając w istocie jego dysfunkcjonalność. Szczegółowe wyższe pozostawiono prawie całkowicie we władaniu hierarchicznie zorganizowanych organów administracji rządowej. Nie przeprowadzono reformy podziału terytorialnego, niezbędnej aby umożliwić regionalizację kraju. Nie zapewniono władzom lokalnym stabilnych i dostatecznie wydajnych źródeł dochodów oraz samodzielności dokonywania wydatków budżetowych i gospodarowania mieniem komunalnym. Decentralizacja została zatrzymana w pół drogi i mimo usunięcia hegemonii partii komunistycznej groził powrót do pełnej wersji modelu centralistyczno-biurokratycznego w rządzeniu społeczeństwem i zarządzaniu gospodarką. Sprzyjała temu niedojrzałość nowego systemu politycznego, niejasność aktualnej i przyszłej formuły ustrojowej państwa (brak dostosowanej do aktualnych warunków konstytucji), a także niedorozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego¹⁶.

3. Drugi etap reformy samorządowej (od 1998 r.)

Na zasadnicze zmiany trzeba było czekać prawie do końca XX w. W 1997 r. została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe i zatwierdzona w referendum nowa Konstytucja R. P. W czerwcu i lipcu 1998 r. z inicjatywy centroprawicowego rządu J. Buzka parlament uchwalił ustawy ustrojowe oznaczające II etap reformy samorządowej¹⁷. Reforma lat 1998/99 zakładała stworzenie nowego ustroju terytorialnego Polski oraz budowę instytucji społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z określonymi w nowej Konstytucji zasadami decentralizacji władzy publicznej i pomocniczości. Wynikiem decentralizacji zadań publicznych miało być ograniczenie działalności administracji centralnej do zarządzania zmianami o znaczeniu strategicznym oraz prowadzenia polityki ochrony interesu ogólnopaństwowego w procesie administrowania. Pozostałe zadania miała wypełniać administracja terytorialna na poziomie regionalnym i lokalnym. Na poziomie regionalnym powstał zarówno działający na zasadzie decentralizacji samorząd jak i zdekoncentrowana terytorialnie administracja rządowa. Za podstawowe zadanie samorządu województwa uznano zapewnienie rozwoju cywilizacyjnego regionu, przede wszystkim poprzez określenie i realizację polityki regionalnej oraz organizowanie usług publicznych o zasięgu wojewódzkim. Administracji rządowej pod zwierzchnictwem wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów przypisano rolę ochrony jednolitości państwa i interesów ogólnopaństwowych. Z tej racji wojewodzie

¹⁵ Por. oceny reformy: J. Reguński, *op.cit.*, s. 367 i nast.; A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Twigger, Warszawa 2005, s. 151.

¹⁶ A.K. Piasecki, *op. cit.*, s. 37 i nast.

¹⁷ Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., (Dz.U. 2001 Nr 143 poz. 1592 z późn. zm), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1590 z późn. zm), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91 poz. 577); Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 98 poz. 603 z późn. zm).

przyznano kompetencje do koordynowania działalności wszystkich ogniw administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej) w województwie, dostosowywania realizacji polityki rządowej do warunków województwa, nadzoru nad podmiotami prawa publicznego, łącznie z samorządem, a także zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w województwie.

Na poziomie lokalnym całość zadań publicznych powierzono w zasadzie samorządowi, zorganizowanemu na dwóch stopniach: dotychczasowym gminnym i nowym powiatowym. Ich rolę określono jako realizację zadań własnych w celu zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców gminy lub powiatu oraz zleconych ustawami i powierzonych w drodze porozumień zadań administracji rządowej. Samorząd powiatowy miał realizować przy tym zadania o terytorialnym wymiarze ponadgminnym, z wyłączeniem jednak prowadzenia działalności gospodarczej.

Za konieczny warunek realizacji założeń reformy uznano wprowadzenie trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego. Najistotniejsze było z tego punktu widzenia utworzenie województw, które ze względu na obszar, liczbę ludności, właściwości sytuacji społecznej i potencjał ekonomiczny mogłyby zostać uznane za regiony samorządowe, odpowiadające standardom europejskim. Trzykrotne zmniejszenie ich liczby (16 zamiast 49) miało usunąć przeszkodę w dokonaniu regionalizacji Polski, oczekiwanej przez kierownicze organy Unii Europejskiej. Niejako „produktem ubocznym” utworzenia dużych województw jako regionów samorządowych (ściślej samorządowo-rządowych) było przywrócenie powiatów. Utworzono ich zdecydowanie za dużo z punktu widzenia wymogów racjonalnego zarządzania, bo aż 308 tzw. powiatów ziemskich (po dwóch latach dodano jeszcze 7, a więc łącznie 315). Natomiast nie wprowadzono wówczas żadnych zmian w liczbie ani modelu ustrojowym gmin, z wyjątkiem utworzenia 65 miast na prawach powiatów. Istotną reformę samorządu gminnego przeprowadzono dopiero w 2002 r. zastępując dotychczasowe kolegialne zarządy wybierane i odwoływane przez rady gmin nowymi jednoosobowymi organami wykonawczymi gmin: wójtami, burmistrzami i prezydentami miast-wybranymi bezpośrednio przez mieszkańców i odwoływalnymi przed upływem kadencji tylko w drodze referendum lokalnego¹⁸. Zmieniło to w sposób zasadniczy układ władzy w gminach, burząc dotychczasową względną równowagę siły organów stanowiących i organów wykonawczych na rzecz wyraźnej już dominacji tych ostatnich.

4. Następstwa reformy: sukces czy kryzys samorządu terytorialnego

W myśl deklarowanych przez twórców reformy intencji, miała ona doprowadzić do zasadniczego udoskonalenia systemu władzy publicznej w Polsce, zapewnienia wyższej niż dotąd skuteczności w rozwiązywaniu problemów społecznych i funkcjonowanie organów terenowych w zgodzie z utrwalonymi w Europie zasadami demokracji, pluralizmu społecznego, decentralizacji i pomocniczości. Z perspektywy minionych lat stwierdzić można, że sam sposób wprowadzania zmian ustrojowych i ich następstwa nie w pełni odpowiadały przedstawionym założeniom. Ponadto już po wejściu w życie ustaw wprowadzających reformę wystąpiły zjawiska społeczne i polityczne, które utrudniły lub uniemożliwiły realizację niektórych jej celów.

¹⁸ Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.)

Reforma z lat 1998/99 nie objęła przebudowy centrum zarządzania państwem. Odłożono to na później, ale wobec nawrotu tendencji etatystycznych zasadniczej reformy administracji centralnej dotychczas nie przeprowadzono. W rezultacie decentralizacja okazała się płytsza niż to wynika z regulacji ustrojowych i w znacznej mierze nosiła znamiona „decentralizacji trudności budżetowych”. Po reformie ujawniły się liczne dysfunkcje, związane z przekazaniem samorządowi województw i powiatów nowych zadań bez zapewnienia środków na ich realizację, np. w dziedzinie ochrony zdrowia, oświaty, polityki społecznej, ochrony środowiska, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zatrudnienia, modernizacji obszarów wiejskich, zarządu drogami publicznymi. W dziedzinach tych pozostał rozbudowany aparat centralnej i terenowej administracji specjalnej, którego utrzymanie i działalność nadal pochłania znaczną część środków budżetowych lub wyodrębnionych funduszy.

Samorząd województwa nie uzyskał wystarczających gwarancji samodzielnego prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, mimo ustawowych deklaracji, że do państwa należy wspieranie działań regionów. W ostatnich latach widoczna jest co prawda tendencja rozszerzania zakresu działania samorządu województwa, przede wszystkim kosztem wojewodów. Polskie regiony zasilane są też strumieniem środków finansowych, m. in. z funduszy strukturalnych UE. Nie przyznano im jednak odpowiednio wydajnych własnych źródeł dochodów, a jedynie udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa. Środki przeznaczone na rozwój nie trafiają bezpośrednio do samorządów, lecz do wojewodów, którzy pełnią w tym zakresie funkcje kontroli i monitoringu, a kilka lat temu podjęto próbę przyznania wojewodom prawa weta w stosunku do zamierzeń inwestycyjnych samorządu. Długo pozostawała nie rozstrzygnięta kwestia kto jest gospodarzem województwa – marszałek czy wojewoda, kto ma organizować regionalne partnerstwo na rzecz rozwoju.

Integracja wewnętrzna samorządu w granicach poszczególnych województw jest słaba. W szczególności odczuwalny jest niedorozwój więzi między samorządami lokalnymi, a samorządem województwa w zakresie kształtowania treści podstawowych dokumentów prawnych dotyczących rozwoju regionalnego. Gminy i powiaty mają niewielki wpływ na treść strategii rozwoju województwa, regionalnego programu operacyjnego i programów wojewódzkich, uchwalanych przez sejmik. Są natomiast głównie petentami władz wojewódzkich w zabiegach o uzyskanie środków pomocowych. Mechanizm polityczny procesów decyzyjnych w samorządzie województwa umożliwia sterowanie jego działalnością przez centralne kierownictwa ogólnopaństwowych partii, które mają swoje frakcje (kluby radnych) w sejmiku i reprezentantów w zarządzie województwa, nie ma zaś szerszych możliwości wpływu na te procesy ze strony samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych. W relacjach między gminami i powiatami a samorządem województwa nie ma istotnych symptomów realizacji zasady pomocniczości.

Możliwości odgrywania kreatywnej roli w zakresie rozwoju lokalnego przez wspólnoty mieszkańców gmin i powiatów zostały w znacznym stopniu zmarnowane na skutek upartyjnienia działalności organów stanowiących, zwłaszcza w większych miastach. Jest to spowodowane przede wszystkim wadliwą ordynacją wyborczą, preferującą głosowanie na listy partyjne i rozdzielanie mandatów według zasady proporcjonalności, a następnie działalnością partyjnych klubów radnych. Stawia to pod znakiem zapytania wiarygodność konstytucyjnej i ustawowej konstrukcji mandatu wolnego radnych samorządowych, skoro w istotnych decyzjach są oni wiązani dyscypliną partyjną (klubową). Opisane zjawiska zasadniczo ograniczają zakres reprezentowania w organach stanowiących innych niż polityczne interesów lokalnych oraz wpływ organizacji i środowisk społecznych na sposób rozwiązywania problemów zaspokajania potrzeb mieszkańców w skali gminy lub powiatu.

Zdecydowanie negatywnie wpływa to na społeczny autorytet i efektywność działania samorządu lokalnego.

Sposób wprowadzenia jednoosobowych organów wykonawczych gmin, pochodzących z bezpośrednich wyborów mieszkańców zaburzył mechanizmy przedstawicielstwa samorządowego i ciągłości władzy w gminie. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast stali się w znacznym stopniu niezależni od organów stanowiących, co doprowadziło do istotnego ograniczenia roli tych ostatnich. Nie zapewniło jednak piastunom organów wykonawczych pozycji przywódców politycznych w pluralistycznym systemie władzy lokalnej. Szczególnie dotyczy to prezydentów dużych miast. Zostali oni co prawda uwolnieni od imperatywnej presji ze strony ugrupowań politycznych dominujących w radach, ale stali się silniej uzależnieni od własnego aparatu biurokratycznego. Łatwiej niż przedtem mogą stać się zakładnikami grup interesów gospodarczych, które poprzez dominujący wpływ na działalność władzy lokalnej zyskują przewagę nad konkurentami i innymi ośrodkami wpływu społecznego. W takich warunkach odpowiedzialność organów wykonawczych przed radą gminy i wspólnotą mieszkańców w praktyce zanika.

Koncepcja powiatu jako drugiego szczebla samorządu lokalnego, wypełniającego zadania ponad gminne okazała się nieudana. Powiat jest tworem administracyjno-biurokratycznym, jego władze są związane nie tyle wolą mieszkańców, co różnych grup interesów mających wpływ na ugrupowania polityczne dysponujące większością w radzie i obsadzające zarząd powiatu. Najpoważniejszą jednak wadą ustroju powiatu jest brak systemowego powiązania działalności jego władz z interesami gmin wchodzących w skład powiatu, a więc nie respektowanie ich podstawowej roli w systemie władzy publicznej oraz konstytucyjnej zasady pomocniczości. Chybiona jest ponadto koncepcja powiatów miejskich (miast na prawach powiatu), stanowiąca próbę wyodrębnienia kategorii prawnej dużych miast, bez naruszania dogmatu głoszącego konieczność zachowania jednolitego statusu ustrojowego gminy.

Polski samorząd terytorialny, mimo bardzo dobrego startu gmin w 1990r. i wielu pozytywnych doświadczeń działalności nie spełnił jak dotychczas pokładanych w nim nadziei, w szczególności nie przyczynił się w oczekiwanym stopniu do aktywizacji społeczności lokalnych i regionalnych, do wyzwolenia twórczej inicjatywy mieszkańców gmin, powiatów i województw oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Podstawowe przyczyny tego stanu rzeczy leżą w zastąpieniu mechanizmów demokracji samorządowej lokalną partiokracją, będącą jednym z przejawów zawłaszczania Rzeczypospolitej przez aparat centralny ogólnopństwowych partii politycznych. Na tym tle coraz silniej widoczne są następstwa upatrywania w mechanizmach działania samorządowego przedstawicielstwa przede wszystkim areny rozgrywek politycznych oraz biurokratyzacji funkcjonowania organów wykonawczych, ich izolowania od wpływu organów stanowiących i miejscowego społeczeństwa. Widoczna jest również skłonność centralnych ogniw i kierowniczych działaczy ugrupowań politycznych do bezpośredniego sterowania procesami decyzyjnymi w samorządzie, poprzez wydawanie instrukcji i poleceń partyjnym klubom radnych oraz działaczom partyjnym pełniącym kierownicze funkcje i zajmującym eksponowane stanowiska w samorządzie. Szczególnie na szczeblu województwa prowadzi to do odebrania samorządowi cech autentyczności i sprowadzenia do fikcji podmiotowej roli regionalnych wspólnot samorządowych. Te negatywne tendencje obecne są jednak także w samorządzie lokalnym. Z drugiej strony wyniki badań empirycznych wskazują na tendencje zamykania się elit lokalnych, ich izolacji od reszty mieszkańców, pojmowanych niekiedy jako zbiór biernych konsumentów usług publicznych, zdolnych jedynie do wyboru między oferentami tych

usług. Odnotowywane są zwyrodnienia życia publicznego, w postaci mafii lub klik lokalnych, okupujących przez kolejne kadencje ośrodki władzy samorządowej¹⁹.

W ślad za tym coraz wyraźniej rysują się dwie koncepcje „terapii” polskiego samorządu, która może okazać się szkodliwsza od jego schorzeń. Pierwsza z nich wyraża się w zamiarach „upaństwowienia” samorządu, a co najmniej poddania władz lokalnych i regionalnych intensywnemu nadzorowi ze strony administracji rządowej, obejmującemu również naciski polityczne. Druga zasadza się na szerzonej z uporem, a pozbawionej podstaw, wierze we wszechmoc mechanizmów rynkowych w życiu społecznym, wraz z nowym dogmatem o konieczności pełnej prywatyzacji usług publicznych. Doświadczenia państw, w których tego rodzaju reformy przeprowadzono skłaniają do daleko idącej ostrożności w ich zalecaniu. Przede wszystkim powodują one utratę dostępności do usług mniej zamożnych członków społeczności, pogorszenie ich sytuacji bytowej, a co za tym idzie utratę zaufania publicznego do elit i rozsypkę więzi scalających wspólnotę samorządową mieszkańców²⁰.

Nie można lekceważyć pokusy przypisania de facto organom samorządowym roli podobnej do odgrywanej niegdyś przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej. Niebezpieczne są też skłonności do preferowania wyłącznie ekonomicznych wskaźników efektywności działań władz lokalnych, pojmowania ich misji jako podobnej do roli zarządów firm komercyjnych. Omawiane zjawiska i tendencje są tym silniejsze, im większa jest bierność lokalnych i regionalnych społeczności, słabsze ich zaangażowanie w sprawy publiczne gminy, powiatu lub województwa. Diagnoza zbyt wolnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest niewątpliwie trafna. Naprawa tego stanu rzeczy, pobudzenie twórczej samodzielnej aktywności mieszkańców i ich zrzeszeń wymaga reform systemowych. W sytuacji gdy narastają symptomy kryzysu samej koncepcji ustrojowej samorządu terytorialnego, ograniczanie się do reform „odcinkowych”(usprawnienie systemu finansowania, zwalczanie korupcji, podnoszenie poziomu przygotowania fachowego radnych i kadr urzędniczych, doskonalenie zasad organizacji pracy instytucji samorządowych) może okazać się niewystarczające. Potrzebna jest zdecydowana wola polityczna przeprowadzenia zmian radykalnych, w celu konsekwentnego urzeczywistnienia wartości i zasad ustroju władz publicznych, wyrażonych w Konstytucji RP.

5. Konkluzje

Doświadczenia polskiej transformacji wskazują, że samo wprowadzenie prawnej zasady pluralizmu politycznego nie gwarantuje jeszcze dokonania głębokiej rekonstrukcji systemu społecznego w kierunku autentycznego upodmiotowienia jednostek i grup społecznych. Po upływie bez mała dwudziestu lat przemian ustrojowych stopień rzeczywistej samoorganizacji społeczeństwa i zaangażowania obywateli w życie publiczne ocenić należy jako nadal wysoce niezadowalający. Symptodem tego stanu jest narastający kryzys samorządu terytorialnego, słabnący związek jego instytucji z bezpośrednią i przedstawicielską demokracją lokalną, a zwłaszcza drastyczne zjawiska zaniku demokratycznej odpowie-

¹⁹ Zob. J. Kurczewski (red.), *Lokalne wzory kultury politycznej*, TRIO, Warszawa 2007, s. 571 i nast.

²⁰ M. Dębicki, *UrządNIK XXI wieku*, [w:] B. Kudrycka (red.) *Rozwój kadr administracji publicznej*, WSAP, Białystok 2001.

działności władz samorządowych. Nie po raz pierwszy w dziejach najnowszych Polski tendencje rozwoju demokracji lokalnej zderzyły się z silną kontrtendencją technokratyczno-biurokratyczną, tym razem zabarwioną wulgarnym ekonomizmem i słabo ukrywaną tęsknotą do rozwiązań autorytarnych.

Kontrowersyjny jest zwłaszcza pomysł ustanawiania na wszystkich stopniach tych władz tzw. jednoosobowego lokalnego przywództwa, czyli organów wykonawczych spychających w cień instytucje samorządowego przedstawicielstwa. Uważam, że w polskich gminach i innych jednostkach samorządu terytorialnego potrzebni są autentyczni liderzy, cieszący się zaufaniem i poparciem mieszkańców oraz doświadczeni i utalentowani menedżerowie samorządowi. Trzeba tworzyć przesłanki, także prawnoustrojowe, zapewniające wyłanianie w mechanizmie demokratycznym osób o takich właśnie cechach charakteru i umiejętnościach oraz woli działania dla dobra mieszkańców we współdziałaniu z aktywnymi obywatelami – członkami lokalnej społeczności, to znaczy inicjujących i wspierających wszelkie przedsięwzięcia służące urzeczywistnianiu trzech konstytucyjnych dla społeczności obywateli dóbr: ładu, pokoju społecznego i dobrobytu²¹. W praktyce występują jednak dwa typy osobowości politycznej. Podczas gdy jedni politycy uważają swoją działalność za służbę publiczną, drudzy podejmują działalność dążąc do prestiżu, władzy i związanych z nią profitów. Tacy politycy nazywani są bezwzględными graczami politycznymi, ich działania podporządkowane są bowiem dobru własnemu zamiast celom publicznym²². Wyrażam obawę, że w aktualnych warunkach politycznych i prawnych, gdy partyniony lub okupowany przez lokalną klikę ośrodek władzy coraz silniej izoluje się od sił społecznych we wspólnocie samorządowej, łatwiej będzie wypromować bezwzględnych graczy politycznych, lokalnych czy też regionalnych kacyków i mandarynów. Niestety, jakaś fatalna siła popycha polski samorząd w tym właśnie kierunku.

Aby powstrzymać te negatywne procesy niezbędne jest przebudzenie społecznej woli kontynuowania demokratycznej reformy władzy terytorialnej, tak aby można było wiarygodnie mówić o samorządzie jako wartości cywilizacyjnej i autentycznej instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Pluralizm ustroju publicznego nie może przynieść oczekiwanych efektów, jeśli nie zostanie powiązany z prawnymi i pozaprawnymi czynnikami, które pobudzają obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym na wszystkich poziomach organizacji politycznej społeczeństwa. Takim czynnikiem jest przede wszystkim zapewnienie efektywnej, dwukierunkowej komunikacji między aktywnymi społecznie jednostkami i grupami społecznymi a ośrodkiem władzy lokalnej. W batalii o niezbędną reformę władzy publicznej na plan pierwszy powinno zostać wysunięte żądanie oparcia całego jej systemu na zasadzie pomocniczości, oznaczającej „umocnienie roli obywateli i ich zrzeczeń”. Potrzebne jest wyraźne uznanie w Konstytucji samorządowych wspólnot mieszkańców gmin za pierwotne podmioty samorządowej władzy publicznej, a ich władztwo za „podwójnie legitymowane”: pochodzące z ustawy państwowej, a równocześnie zakorzenione w prawie obywatela – mieszkańca gminy do samorządu. Państwo uznające w Konstytucji prawo podmiotowe jednostki do realizacji wraz z innymi jednostkami (sąsiadami) dobra wspólnego w ramach wspólnoty samorządowej miałyby znamiona demokratycznego państwa prawnego respektującego zasadę sprawiedliwości i to w najgłębszym słowa znaczeniu.

²¹ K. Dziubka, *Obywatelskość jako virtu podmiotu demokracji*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 302.

²² U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Podstawy psychologii politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 83.

W literaturze zwrócono uwagę, że współczesna demokracja łączy ze sobą przekonanie o naturalnym prawie wszystkich obywateli do udziału w dokonywaniu podstawowych wyborów politycznych z równie naturalnym prawem każdego do wolności w każdej sferze jego życia, którą to wolność można ograniczać tylko wówczas, jeżeli jest to konieczne dla ochrony wolności przysługującej wszystkim innym jednostkom i grupom²³. W moim przekonaniu myśl ta powinna inspirować sposób pojmowania nie tylko indywidualnych, ale i zrzeczeniowych praw obywatelskich. Skoro ustroj współczesnego państwa demokratycznego łączy rządy większości oraz poszanowanie praw jednostki i praw mniejszości, to prawo tego państwa nie może ignorować naturalnego prawa jednostek do pomocy wzajemnej i zrzeczenia się dla realizacji wspólnego dobra. Przeciwnie, prawo stanowione powinno z tymi naturalnymi prawami współbrzmieć, wspomagać je i chronić. Jest to warunek niezbędny, od którego spełnienia zależy budowa zdrowego społeczeństwa i służącego jego dobru państwa. Tylko tak uzyskać można przewyższenie antagonizmu między społeczeństwem i państwem w sposób zgodny z aksjologią demokracji. Realizacja tego wymogu w konstytucji i ustawodawstwie następuje na dwa sposoby: poprzez gwarantowanie wolności stowarzyszania się w dobrowolne organizacje społeczne oraz poprzez tworzenie ram instytucjonalnych i podstaw działania wspólnot samorządowych, które z mocy aktów prawa państwowego współuczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej.

T. Dębowska-Romanowska przypominała w debacie konstytucyjnej, że samorząd terytorialny jest nie tylko odmianą państwowej administracji lokalnej, ani też tylko jednym z zrzeczeń, lecz metodą organizacji politycznej państwa: w sensie socjologiczno-politycznym łączy cechy naturalnej wspólnoty mieszkańców z pewnymi cechami władzy prawodawczej i władzy wykonawczej²⁴. W świetle art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oznacza on „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Rzeczpospolita Polska ratyfikując Kartę zobowiązała się do respektowania takiego właśnie pojmowania samorządu: jest on prawem społeczności lokalnej do stanowienia o swoich sprawach i zdolnością tej społeczności do samodzielnego kierowania i zarządzania swoimi sprawami. Społeczności lokalne nie powstają z woli państwa, ono tylko oznacza ich granice, podstawowe cechy ustroju publicznego i określa ramy ich samodzielności. To prawda, że państwo tworzy podstawy działań władczych wspólnoty mieszkańców i w ten sposób korporację obywateli przekształca w samorząd. Państwo demokratyczne musi jednak uznawać prawa samorządowe obywateli, nie może pozbawiać władz lokalnych odpowiedzialności za sposób i skutki zarządzania sprawami lokalnymi. Demokratyczne władze samorządowe winny respektować postanowienia ustaw, ale przede wszystkim zdawać sprawę przed obywatelami, czy sprawują zarząd w interesie mieszkańców oraz z udziałem mieszkańców.

Zburzenie pozostałego w spadku po poprzednim ustroju i na nowo budowanego obecnie muru rozdzielającego ośrodek władzy lokalnej i mieszkańców tej władzy poddanych wymaga moim zdaniem dwóch rodzajów działań reformatorskich. Po pierwsze, niezbędne jest urealnienie form demokracji bezpośredniej: referendum i wyborów lokalnych, a także konsultacji społecznych. Nie zasługują na tolerancję prawną praktyki, w świetle których

²³ H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993, s. 51–52.

²⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Odpowiedź na ankietę „Prawo obywatela do samorządu”*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 7–8.

formy te stają się parodią demokracji (pozorowane konsultacje), świadectwem niewykorzystanych szans demokracji (niska frekwencja w referendum i wyborach), bądź areną gorszących rozgrywek politycznie-personalnych, zaprzeczających standardom kultury demokratycznej. Po drugie, potrzebne są skuteczniejsze niż dotychczas instrumenty wpływu obywateli i ich różnorodnych zrzeszeń na funkcjonowanie organów samorządowych. Niebezpieczne okazują się regulacje prawne, w świetle których dopuszczalne są praktyki tzw. demokracji delegacyjnej, to znaczy sprowadzanie aktywności mieszkańców do wyboru rady i ewentualnie organu wykonawczego. Grozi to bowiem ukształtowaniem niekontrolowanych przez społeczeństwo lokalnych i regionalnych „grup trzymających władzę” oraz stojących na ich czele bossów. Aby temu zapobiec potrzebna jest rekonstrukcja procedur dostępu mieszkańców i organizacji pozarządowych do procesów decyzyjnych w radzie, zagwarantowania ich jawności oraz rozszerzenie katalogu inicjatywnych, opiniodawczych i kontrolnych uprawnień w tym zakresie, a przede wszystkim przywrócenie skutecznego mechanizmu demokratycznej odpowiedzialności organów wykonawczych.

Przyjęcie tych podstawowych założeń wydaje się niezbędnym warunkiem, od którego spełnienia zależy sensowność bardziej szczegółowych zamierzeń reformatorskich. Reforma modelu władzy terytorialnej powinna uwzględnić specyficzny charakter misji samorządu każdego stopnia, odpowiednio do warunków życia i interesów mieszkańców oraz potrzeb rozwoju lokalnego i regionalnego²⁵.

Ethical, Political, and Legal Dilemmas of Polish Self-Government

Summary

The reform of Polish self-government in the 90's has led to the restoration of local democracy. However, the self-governmental institutions soon fell into crisis, having nearly lost the social trust required for the realisation of their mission. The principal cause behind this phenomenon was the atrophy of moral, political and legal responsibility of the local authorities towards the communities that have elected them. There is a twofold source of weaknesses and dangers for Polish self-government: the erroneous way of introducing changes in the system of government, and the forthcoming sociopolitical phenomena that hampered or even made it impossible to achieve some of the goals of the reform.

We support the radical revision of legal regulation to remove these weaknesses. The basis for such a change will be the principle of subsidiarity as a governing rule for the entire system of public authority. This will ensure that the communities of inhabitants are seen as primary subjects of self-governmental power, and their power is rooted in citizens' rights to self-government. It is also necessary to ensure a truly pluralistic character of territorial power. Thus the citizens and their associations will have an influence on the election and functioning of the self-governmental bodies. The Author warns against the risk of emergence of a class of local and regional 'mandarins' in Polish public life – a class of practically ineradicable and systematically deficient leadership, likely to emerge should the mechanisms of democratic responsibility fail to be restored into the governmental bodies. The article ends with suggestions of particular legal changes aiming at the correct formation of Polish self-governmental institutions in both morally and socially rightful sense.

²⁵ Problematyce tej poświęcony został ostatni rozdział mojej książki: *Monizm i pluralizm władzy lokalnej*, Wyd. UŁ, Łódź 2009 (w druku).