

Dorota Fleszer

Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 99-114

2016

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.

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: **20.02.2016**

Data recenzji/Accepted: **25.04.2016**

Data publikacji/Published: **20.06.2016**

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

Authors' Contribution:

(A) **Study Design (projekt badania)**

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Dorota Fleszer¹

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO WSPÓLNOTA OBYWATELSKA

Od władz samorządowych oczekuje się działań na rzecz poprawy jakości życia, warunków szeroko rozumianej egzystencji mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Pożądane byłoby, aby we wspólnocie lokalnej jej władze znalazły partnera, który aktywnie i odpowiedzialnie współuczestniczyłby w podejmowaniu decyzji dotyczących przecież ich spraw. Przyjmowanie bowiem przez wspólnotę lokalną postawy oceniającej, krytykującej, kwestionującej wszelkie poczynania i zamierzenia władz nie sprzyja nie tylko wzajemnemu zrozumieniu, ale też nie stanowi płaszczyzny współpracy. Warto tutaj podkreślić, że tylko wówczas, gdy wspólnota lokalna chce aktywnie partycypować w zarządzaniu swoimi sprawami, gdy impuls do działania powstaje z jej inicjatywy, możliwy jest rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy tylko wówczas, gdy wspólnota lokalna jest jednocześnie wspólnotą obywatelską, możliwe jest pełne wykorzystanie posiadanego przez nią potencjału.

¹ dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza zależności, jakie mają miejsce między wspólnotą lokalną, utworzoną przymusowo przez ustawodawcę, a wspólnotą obywatelską, którą łączy podobieństwo celów, potrzeb, konfliktów, interesów. Pominięte zostaną kwestie związane z możliwymi formami organizacji i działania społeczeństwa obywatelskiego. Nie poruszono także problematyki zasad kształtowania współpracy między władzami samorządowymi a wspólnotą lokalną. Analizę zagadnienia oparto na powstałej w tym zakresie literaturze.

WSTĘP

Zbiorowości ludzkie powstają w określonym czasie i na danym terytorium, ich rozwój ma charakter historyczny, jest naznaczony doświadczeniami wynikającymi z wydarzeń życia społecznego. Wśród etapów, które przyczyniają się do tworzenia zbiorowości społecznej, należy wymienić:

- etap styczności społecznej. Najpierw pojawia się styczność przestrzenna, która polega na tym, że ludzie uświadamiają sobie demograficzne cechy innych ludzi mieszkających na danym terytorium (płeć, wiek, wzrost, wygląd fizyczny czy liczebność). Następnie dochodzi do narodzin styczności psychicznej, w której zaczynają pojawiać się pierwsze więzi interpersonalne, zaangażowanie, wzajemne zainteresowanie wynikające z pewnych cech ludzi. Później pojawia się właściwa styczność społeczna, dzięki której w relacje międzyludzkie wprowadzone zostają złożone układy stanowiące pewną matrycę zachowań członków danej grupy. Zachowania międzyludzkie mogą odnosić się do przedmiotów materialnych lub sfer duchowych.

- etap wzajemnego oddziaływania wiąże się z zachowaniami, które mają ciągły, powtarzalny charakter i mają na celu wywołanie określonych zachowań u innych ludzi. Pojawiają się pewne wzory działań petryfikujące strukturę tworzącej się zbiorowości ludzkiej.

- etap kształtowania stosunków społecznych. Stosunkiem społecznym nazywamy system ukształtowanych reakcji zachodzących między jednostkami, które występują na określonym gruncie. Zasada wzajemności odgrywa tutaj dużą rolę².

Każda zbiorowość posiada wewnętrzną organizację, w której istnieją role, pozycje społeczne. Pozycja społeczna to zbiór praw, obowiązków i oczekiwań. Rola społeczna tworzona jest przez oceny, wzory zachowań, które są przypisane określonej pozycji. O liczbie ról i pozycji decyduje rozmiar zbiorowości społecznej. Wyróżnia się kilka rodzajów zbiorowości społecznych: zbiór społeczny, grupę, krąg społeczny, środowisko społeczne pary i dwójki oraz społeczność nazywaną wspólnotą. Ten typ zbiorowości istnieje na określonym terytorium, na którym członkowie mogą dążyć do zaspokojenia swoich potrzeb. Zbiorowości chcą być samowystarczalne, oprócz tego mogą wzmacniać swoją izolację względem innych zbiorowości. Wspólnoty występują w określonym środowisku geograficznym i przestrzennym. To właśnie tam dochodzi do zaspokojenia subiektyw-

² S. Kubas, *W poszukiwaniu tożsamości wspólnoty lokalnej*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013, s. 18-19.

nych i obiektywnych potrzeb. Potrzebą obiektywną jest chęć zachowania życia. Potrzeby subiektywne mają charakter nadbudowany i dotyczą sfery emocjonalnej: poczucia więzi, działań altruistycznych³.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz „na podstawie analizy stanu normatywnego i praktyki można przyjąć, że na typologię form organizowania się społeczeństwa składają się:

- 1) organizacje samopomocy społecznej (proste formy samoorganizacji);
- 2) organy i ruchy obywatelskie;
- 3) dobrowolne zrzeszenia;
- 4) samorząd;
- 5) organy i instytucje partycypacji obywatelskiej”⁴.

Warto tutaj podkreślić, że „szczególną i swoistą formą organizacyjną partycypacji obywatelskiej jest samorząd. Polega on na samodzielnym wykonywaniu własnych i powierzonych zadań społeczno-organizatorskich przez wyodrębnione – na zasadzie powszechnej przynależności – wspólnoty terytorialne, zawodowe lub inne oraz wyłaniane przez te wspólnoty organy. W odróżnieniu od organizacji opartych na dobrowolnym członkostwie, podmiotem samorządu są grupy społeczne (społeczności, wspólnoty, korporacje) skupiające obligatoryjnie wszystkich członków danej grupy społecznej”⁵. Obligatoryjność przynależności do wspólnoty lokalnej nie powinna być jednak utożsamiana z formą nakazu stosowanego przez ustawodawcę co do miejsca i formy prowadzenia aktywności. Należy ją raczej interpretować jako dążenie do skumulowania działalności jednostek funkcjonujących na konkretnym terytorium i ukierunkowanie jej przede wszystkim na rozwój i poprawę warunków życia.

WSPÓLNOTA LOKALNA TWORZY SAMORZĄD TERYTORIALNY

W rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Natomiast według ust. 2 poprzez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Zatem „wspólnota samorządowa stanowi substrat ludzki, a terytorium – substrat rzeczowy gminy. W podobny sposób zbudowane zostały normatywne określenia pozostałych jednostek samorządu terytorialnego: powiatu (zob. art. 1 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷) i województwa (art. 1 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa⁸)”⁹. Rację zatem należy przyznać tezie postawionej przez P. Romaniuka,

³ Ibidem, s. 19-20.

⁴ S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 23.

⁵ Ibidem, s. 27.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 446.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 1445.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 486.

⁹ A. Szewc, *Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (red.), *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 23.

zgodnie z którą definicyjnym elementem składowym konstrukcji samorządu terytorialnego jest odwołanie się do pojęcia wspólnoty lokalnej, a więc do czegoś, co jest w założeniu bytem samoistnym, niezależnym od państwa, a przede wszystkim podmiotem pierwotnym – tak wobec państwa, jak i przede wszystkim jego struktury administracyjnej¹⁰.

Etymologicznie słowo „wspólnota” wywodzi się od słowa „wspólny”, które ma wiele znaczeń i synonimów, a mianowicie:

- wspólny jako połączony, zjednoczony, łączny, zorganizowany, zrzeszony, skupiony, zespolony, powszechny,
- wspólny jako publiczny, społeczny, obywatelski, kooperatywny, stowarzyszony,
- wspólny jako zespołowy, grupowy, kolektywny,
- wspólny jako wzajemny, wielostronny, solidny, zaprzyjaźniony¹¹.

Pojęcie „wspólnota” oznacza, że jakaś zbiorowość ludzka weszła w wyższe stadium rozwoju, właśnie wspólnotę (*communaute locale, local community*) charakteryzującą się istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem stosunkowo rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej, zdeeterminowanej warunkami lokalnymi. Dzięki temu częstokroć powstają i funkcjonują w życiu społeczności lokalnej, czyli wspólnoty, tak cenne wartości jak lokalny patriotyzm wraz z solidarnością i zaradnością grupową mieszkańców. W sensie socjologicznym wiele wspólnot ciągle znajduje się w stadium tworzenia. Rzeczywista integracja zbiorowości ludzkiej, określanie wspólnych celów i kształtowanie się wspólnej świadomości przynależności do samorządu jest procesem społecznym, którego nie da się zadekretować z dnia na dzień aktem prawnym¹².

L. Kieres uważa, że formalny wyraz samorządności terytorialnej może być widoczny przede wszystkim przez ustalenie, iż określone terytorium jest zamieszkiwane przez obywateli państwa. Sam fakt przebywania na tym terytorium (gminy, powiatu czy województwa) może tym samym oznaczać, że obywatel zostaje członkiem wspólnoty samorządowej. A zatem to przebywanie o charakterze trwałym, koncentrowanie interesów życiowych w określonym miejscu pobytu, na określonym terytorium, wyodrębnionym przez odpowiednią władzę państwową (ustawę lub w innej formie prawnej – np. sołectwo czy osiedle wyodrębnione na podstawie uchwały rady gminy), zalicza automatycznie do wspólnoty zamieszkującej to terytorium¹³. B. Dolnicki, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się pojęciem terytorialnej korporacji komunalnej. Oznacza ono, iż samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu terytorialnego chodzi o osoby zamieszkałe na danym terenie¹⁴. Podziela te

¹⁰ P. Romaniuk, *Spółczesność obywatelskie i samorząd terytorialny w Polsce: ramy prawne*, [w:] P. Romaniuk, Cz. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013, s. 107-108 i podana tam literatura.

¹¹ A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Warszawa 1993 r., za E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 3.

¹² E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 4 i podana tam literatura.

¹³ L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, Rok LXVIII, Zeszyt 2, s. 173.

¹⁴ B. Dolnicki, *Komentarz do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] M. Augustyniak R. Cybulska, J. Glu-

poglądy E. Olejniczak-Szałowska, twierdząc, że wspólnota samorządowa jest grupą terytorialną, gdyż podstawą jej powstania jest związanie członkostwa grupy z oznaczoną przestrzenią. Ludzi tych łączą sprawy i zależności, a więc wspólne interesy, które wiążą się ze wspólnym zamieszkiwaniem na danym terytorium¹⁵. Również WSA w Gorzowie Wielkopolskim podkreśla, że wspólnotę samorządową tworzą jej mieszkańcy. Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Zamel-dowanie nie oznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej¹⁶. Osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie wchodzi w skład wspólnoty samorządowej, nawet jeżeli mają siedzibę na terenie gminy¹⁷.

Natomiast zdaniem A. Szewca w pojęciu wspólnoty samorządowej (gminnej) mieszczą się dwa atrybuty o charakterze wektorowym. Jeden określa relację danej wspólnoty do innych wspólnot samorządowych, polegającą na jej oddzieleniu od tych wspólnot. Wyodrębnienie to stanowi podstawę takich instytucji prawnych, jak samodzielność gminy, osobowość prawna gminy, związki i porozumienia międzygminne, stowarzyszenia gmin itp. Wektor drugi wyznacza relację wewnętrzną, zachodzącą pomiędzy wspólnotą jako całością (ogółem mieszkańców gminy) a jej poszczególnymi członkami, określającą ich wzajemne prawa i obowiązki¹⁸.

Nie ulega jednak wątpliwości, że elementem, który „spaja” wspólnotę lokalną, jest fakt zamieszkiwania na danym terytorium, co ściśle wiąże się z koncentrowaniem na nim swoich najistotniejszych spraw życiowych. Ustawodawca wychodzi więc z założenia, że dbałość o wspólne miejsce zamieszkiwania, o jakość i komfort życia z nim związane ma być przedmiotem zainteresowania wspólnoty lokalnej, bo chodzi przecież o jej warunki życia.

SAMORZĄDNOŚĆ ISTOTĄ WSPÓLNOTY LOKALNEJ

B. Abramowicz specyfikuje swoisty katalog wartości, na których jest ufundowana samorządność – wspólnotowość, solidarność, lokalność i autonomiczność. Niekiedy wspomina się także o innych wartościach nieregulujących bezpośrednio aparatu administracyjnego, ale odgrywających niepoślednią rolę w sferze stosunków międzyludzkich i w ten sposób kształtujących pożądane w systemie demokratycznych postawy, takie jak: tolerancja, życzliwość, otwartość, towarzyskość i spontaniczność¹⁹. Na inne aspekty związane z istnieniem cechy samorządności zwraca uwagę J. Regulski. Określając znaczenie pojęcia „samorządność”, utożsa-

mińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 90858.

¹⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnot...*, s. 4 i podana tam literatura.

¹⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.04.2014 r., II SA/Go 210/14, LEX nr 1454933.

¹⁷ A. Szewc, *Komentarz do art. 1...*, s. 28.

¹⁸ *Ibidem*, s. 27.

¹⁹ B. Abramowicz, *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 11, s. 8 i podana tam literatura.

nia on je z przekazaniem społecznościom lokalnym prawa do decydowania o ich własnych lokalnych sprawach. A do tego zdolne może być jedynie społeczeństwo obywatelskie²⁰. Co do istoty podziela ten pogląd L. Kieres. Autor twierdzi, że samorządność wymaga przyznania wspólnotom samorządowym prawa do współuczestniczenia w procesach decyzyjnych, których celem jest wyznaczenie granic tych wspólnot – przede wszystkim w przypadku zmiany granic jednostek samorządowych²¹. Dlatego też określając pozycję samorządu terytorialnego wobec innych jednostek ustrojowych państwa, możemy wyróżnić różne przejawy samorządności terytorialnej, zdywersyfikowanie zakresem samodzielności co do stanowienia o sprawach wspólnot samorządowych²². Inaczej rzecz ujmując, wyposażając samorząd terytorialny w atrybut „samorządności”, ustawodawca ustanowił płaszczyznę, na jakiej powinno dochodzić do współpracy pomiędzy wspólnotą lokalną a wybranymi przez nią organami władzy. Możliwość decydowania o własnych sprawach wymaga najpierw identyfikacji tych spraw, następnie ustalenia oczekiwań co do sposobu, formy ich realizacji. Zwłaszcza ten ostatni element nierzadko będzie wymagał negocjacji, uzgodnień, kompromisu.

J. Kowalik podjął się wyjaśnienia istoty relacji między niedorozwojem samorządności a brakiem – tudzież niewystarczającym poziomem – uczestnictwa obywatelskiego. To drugie – zdaniem Autora – stanowi główny inhibitor tego pierwszego, gdyż istotą tej idei samorządności jest siła wspólnoty tworzonej przez członków. Każdy niedostatek w tej sferze może przyczyniać się do obumierania rzeczywistych struktur samorządowych: utraty poczucia wspólnoty i współodpowiedzialności za sprawy najbliższego otoczenia i zastępowania ich znacznie gorszymi strukturami biurokratycznymi, które w prawidłowym układzie powinny być jedynie czynnikami pomocniczymi. Niebezpieczeństwo tkwi w pogłębianiu się izolacji ludzi wobec spraw samorządowych w wyniku na przykład niewłaściwego poziomu zaspokajania potrzeb wspólnoty przez władze samorządowe, niskich ocen poczynań władz albo braku aktywności i chęci podejmowania aktywności ze strony samych mieszkańców²³. Stąd też wyspecyfikowano dwa modele: „samorządności uczestniczącej” i „samorządności bez partycypacji”. Ten pierwszy odpowiada aktywnej postawie mieszkańców, zwykle „uruchamianej” właśnie przez wspomniane wcześniej działania władz; bezpośredni kontakt mieszkańców z władzami ma przełamywać społeczną apatię i marazm. Drugi wymieniony model dotyczy inicjującej roli władz samorządowych bez współdziałania mieszkańców, kiedy to projekty działań w skali gminy są zgłaszane wyłącznie przez władze samorządowe, po części z uwagi na to, że to one dysponują wiedzą specjalistyczną konieczną do realizacji założonych przedsięwzięć²⁴.

²⁰ J. Regulski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 7.

²¹ L. Kieres, *Samorząd terytorialny...*, s. 173.

²² *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, passim; M. Schweitzer, Staatsrecht III. Staatsrecht. Völkerrecht. Europarecht, Heidelberg 2004, s. 204; P. Fischer, H.F. Köck, Allgemeines Völkerrecht, Wien 2000, s. 105. za L. Kieres, *Samorząd terytorialny...*, s. 173.

²³ J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004, s. 104-105, za B. Abramowicz, *Partycypacja społeczna w Polsce...*, s. 11.

²⁴ K. Bondyra, *Wieś a miasto – zróżnicowane wzory samoorganizacji społecznej w opinii wielkopolskich włada-*

Warto w tym miejscu zauważyć, że reforma samorządowa odbywała się m.in. pod hasłem „uobywatelnienia” rozumianego jako wzmocnienie stopnia identyfikacji obywatela z państwem, wyrażającego się i realizowanego w najpełniejszym stopniu poprzez wspólnoty lokalne. Nie mniej istotne było dążenie do upodmiotowienia gmin w zakresie realizowania zbiorowych potrzeb społeczności (co miało prowadzić w prostej linii do poprawy efektywności) oraz przełamania wizji Polski resortowej, wraz z jej swoiście pojętą samorządnością podporządkowaną władzy centralnej²⁵.

POJĘCIE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” w Polsce powróciło do nauk społecznych pod koniec XX w., by na nowo zakorzenić się w filozofii, socjologii i politologii. Współczesny renesans tego pojęcia, który stał się podstawą szerokiej dyskusji, wiąże się z powstaniem demokratycznej opozycji w Europie Środkowo-Wschodniej pod koniec lat 70.

XX w., gdzie terminem tym określano samoorganizujące się grupy społeczne i instytucje powstające niezależnie od państwa i mające na celu odbudowanie autonomicznej przestrzeni społecznej (publicznej) w komunistycznym państwie. Okazało się jednak, że na dłuższą metę społeczeństwo obywatelskie nie może być społeczeństwem antypolitycznym, jako że to demokratyczne instytucje polityczne i prawne umożliwiają jego prężne funkcjonowanie. Aktywna przestrzeń publiczna jest prawdziwym znamięm prężnego społeczeństwa obywatelskiego, które nie pozostaje do państwa w stosunku opozycji, lecz z którym łączy je sieć zależności²⁶.

Zdaniem H. Kotarskiego udział obywateli w życiu publicznym niezmiennie kojarzony jest z pojęciem obywatelskości, które wiąże się z kolei z innym terminem – społeczeństwem obywatelskim²⁷. Według E. Wnuk-Lipińskiego społeczeństwo obywatelskie jest ogółem niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych, które działają w sferze publicznej. Tworzą one struktury względnie autonomiczne w stosunku do państwa, powstają oddolnie i cechują się dobrowolnym udziałem członków²⁸. Pogląd ten jest podzielany w literaturze. Mianem „społeczeństwa obywatelskiego” jest opisywane życie społeczne zorganizowane według własnej logiki, szczególnie stowarzyszeniowej, które ma własną dynamikę ekonomiczną, kulturową i polityczną. Społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się istnieniem autonomicznych, niesterowanych przez państwo ani inny ośrodek organizacji i instytucji jako woli ludzi²⁹. Społeczeństwo obywatelskie utożsamia-

rzy samorządowych, [w:] T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007, s. 263-264, za B. Abramowicz, *Partycypacja społeczna w Polsce...*, s. 15.

²⁵ J. Kowalik, *Między partycypacją...*, s. 46-47, za B. Abramowicz, *Partycypacja społeczna...*, s. 8.

²⁶ B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004, s. 1286-1288, za J. Kawala, *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7, s. 6.

²⁷ H. Kotarski, *Kapitał społeczny mieszkańców województwa podkarpackiego jako element budowy wspólnoty obywatelskiej*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 126.

²⁸ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 119.

²⁹ R. Dahrendorf, *Co zagraża społeczeństwu obywatelskiemu*, [w:] K. Michalski (opr.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy z Castel Gandolfo*, Kraków 1994, s. 236, za Ł. Satoła, *Instytucje społeczeństwa*

ne jest także ze „skupiskiem instytucji, których członkowie uczestniczą przede wszystkim w kompleksie pozapaństwowej aktywności – wytwórczości ekonomicznej i kulturalnej, życiu gospodarstw domowych i spontanicznych stowarzyszeniach – i którzy w ten sposób zachowują i przekształcają swoją tożsamość przez wywieranie wszelkiego rodzaju ograniczenie instytucji państwowych”³⁰. Według innego autora społeczeństwo obywatelskie to zespół lub system samoorganizujących się grup pośrednich, które:

- są relatywnie niezależne tak od władz publicznych, jak i prywatnych jednostek produkujących i reprodukujących, czyli firm i gospodarstw domowych,
- są zdolne do ustalania i podejmowania działań zbiorowych w celu obrony lub promocji własnych interesów i wartości,
- nie dążą do zastąpienia instytucji państwowych i prywatnych producentów ani też nie starają się przejąć odpowiedzialności za rządzenie całą sferą publiczną,
- zgadzają się działać w ramach uprzednio ustalonych cywilnych reguł nakazujących wzajemny szacunek³¹.

S. Iwanowski podkreśla, że w społeczeństwie obywatelskim podstawowe znaczenie ma wolna inicjatywa obywateli, czyli różnorodne formy aktywności ludzkiej i obywatelskiej skierowanej na rozwiązywanie spraw uznanych za istotne dla danej społeczności. Aktywność ta jest podejmowana poza bezpośrednią ingerencją ze strony władz państwowych³². Zatem społeczeństwo obywatelskie to takie, „w którym obywatele biorą sprawy w swoje ręce, nie oglądając się na instytucjonalną pomoc rządu”³³. Również L. Kieres jest zdania, że mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, ma się jednak na myśli postawy kreatywne członków wspólnoty. Uprawnieni są oni do decydowania czy partycypacji w procesach rozstrzygających o ich pozycji. Członkostwo w społeczeństwie zakłada zarazem prerogatywy aktywnego udziału w życiu wspólnoty. Tym samym obywatel ma zagwarantowane prawo do udziału w rozwiązywaniu spraw publicznych społeczeństwa. Takie właśnie założenie przyjmujemy, określając istotę samorządowych wspólnot terytorialnych oraz ich miejsce w państwie, jako czynnika jego ustroju³⁴. Inaczej rzecz ujmując – jak twierdzi H. Kotarski – nie nieograniczony udział obywateli we władzy lecz gotowość korzystania z takiej możliwości przez jej członków jest istotnym zagadnieniem poznawczym³⁵.

Z kolei według J. Regulskiego właściwa definicja społeczeństwa obywatelskiego brzmi: społeczeństwo obywatelskie to takie, które potrafi zarządzać własnym państwem i w jego

obywatelskiego na obszarach wiejskich a sprawność wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (na przykładzie województwa małopolskiego), „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 25.

³⁰ B. Dobek-Ostrowska, *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004, s. 148-149, za J. Kawala, *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7, s. 6.

³¹ S. Kubas, *W poszukiwaniu tożsamości wspólnoty lokalnej*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 16 i podana tam literatura.

³² S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania...*, s. 22.

³³ J. Regulski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 6 i podana tam literatura.

³⁴ L. Kieres, *Samorząd terytorialny...*, s. 172.

³⁵ H. Kotarski, *Kapitał społeczny mieszkańców...*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 126-127.

ramach – własnymi sprawami. I zarządzać oczywiście poprzez konstytucyjne władze publiczne, bo konstytucję też uchwalili obywatele. I to obywatele wybrali tych, którzy nim zarządzają. A zatem to obywatele ponoszą za to wszystko sami odpowiedzialność. Zarządzanie państwem to wiele różnych form działań obywatelskich, które słusznie są wymieniane przez teoretyków jako funkcje kontrolne, orzecznicze, charytatywne, usługowe, czy wszelkie formy realizacji potrzeb własnych, komplementarne w stosunku do działań administracji publicznej. Państwo jest złożonym systemem i wymaga złożonych form działalności obywateli. Nie wszystkie one rozwinęły się w Polsce w wystarczającym stopniu³⁶.

WSPÓLNOTA LOKALNA A WSPÓLNOTA OBYWATELSKA

Według P. Romaniuka instytucje samorządu terytorialnego można by potraktować jako swoisty punkt stykowy pomiędzy państwem a wspólnotami wchodzącymi w skład społeczeństwa obywatelskiego. Włączenie go w struktury administracji publicznej oraz powierzenie organom samorządu pewnego zakresu funkcji państwowych można będzie w tym ujęciu wytłumaczyć dwojako. Albo jako rezygnację państwa z części swoich atrybutów na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i istniejących w jego ramach wspólnot, gdzie ustawodawstwo w zakresie organizacji władz samorządowych będzie prawnym usankcjonowaniem tego stanu rzeczy, albo też jako swego rodzaju koncesję udzieloną przez państwo na określoną działalność z zakresu administracji publicznej specyficznym postaciom stowarzyszeń skupiających członków lokalnej społeczności. Jeśli potraktować jednostki samorządu terytorialnego jako taką szczególną formę stowarzyszenia, trzeba będzie jednocześnie zwrócić uwagę na kilka cech, które odróżniają je będą od organizacji stowarzyszeniowych w ich postaci typowej. Po pierwsze, stowarzyszenie takie nie będzie posiadać atrybutu spontaniczności w odniesieniu do jego powstania. Jednostki samorządu terytorialnego nie tyle są rezultatem oddolnej inicjatywy członków określonej społeczności, ile odgórnej decyzji władz samorządowych. Po drugie, w pewnej mierze pozbawione są także atrybutu dobrovolności w zakresie członkostwa w takim stowarzyszeniu. Tworząc jednostkę samorządu terytorialnego, ustawodawca bowiem automatycznie przyjmuje, iż członkostwo w danej wspólnocie przynależne jest przede wszystkim osobom zamieszkującym dany obszar geograficzny, zaś wszelkie dodatkowe warunki aktywnego uczestnictwa w działalności takiego „stowarzyszenia” byłyby takie same, jak w przypadku uprawnień obywatelskich odnoszących się do udziału w życiu politycznym szczebla centralnego. W zdecydowanej większości przypadków oczywiście nie jest to jednoznaczne z przymusem uczestnictwa w działalności „stowarzyszenia”, co można potraktować jako prawo swobodnego decydowania nie tyle o wystąpieniu z niego, ile o ewentualnej bierności członkostwa. Po trzecie wreszcie, inaczej nieco wygląda specyfika uczestnictwa w życiu takiego „stowarzyszenia”, gdzie w mniejszym stopniu zwraca się uwagę na wykonywanie określonych prac wpisujących się w statutowe cele stowarzyszenia (co oczywiście nie wyklucza dobrowolnego podejmowania inicjatyw

³⁶ J. Reguiski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie...*, s. 7.

na rzecz lokalnej wspólnoty, niezależnie od tych, które podejmuje lokalna administracja samorządowa), w większym zaś na aktywny udział we wszystkich elekcjach i innych aktywnościach o charakterze analogicznym do uczestnictwa w życiu politycznym na szczeblu ogólnokrajowym (podejmowanie inicjatyw regulacyjnych, udział w referendach, członkostwo w ciałach przedstawicielskich itp.)³⁷.

W literaturze sformułowano pogląd, według którego uwidacznia się stopniowo inne znaczenie przynależności obywatela do wspólnoty samorządowej. Społeczeństwo obywatelskie jest właśnie wspólnotą obywateli (nie będziemy definiować tego określenia, uznając jego potoczne znaczenie, chociaż niekiedy jest swoiście pojmowane przez uczestników sporu), którzy swoją postawą wyrażają akceptację przynależności do określonej grupy obywateli. Taką wspólnotą może być grupa obywateli połączonych np. interesami zawodowymi, gospodarczymi. Obywatele manifestują przywiązanie do wspólnoty, której są członkami, przez swoje działania. Innymi słowy – obywatelski wyraz związków ze wspólnotą wyraża się w akceptacji lub manifestacjach sprzeciwu wobec działań, które mają związek z interesami tej właśnie wspólnoty³⁸.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wśród ważnych cech społeczeństwa obywatelskiego wymienia się samoświadomość zbiorową, opartą na wspólnych wartościach, wiedzy, konfliktach i współpracy, samoświadomość ukierunkowaną na dobro wspólne³⁹, a także funkcjonujące w nim określone wzory zachowań obywatelskich, do których należą zarówno wykształcone systemy wartości, tożsamość jednostek, aktywność indywidualna i zaangażowanie społeczne, realizacja zbiorowych aspiracji, poczucie więzi grupowych, zdolność do samoorganizowania się i samorządności, kreatywność i racjonalizm działań, jak również tzw. cnoty obywatelskie, czyli gotowość do myślenia i działania w interesie innych ludzi lub instytucji. Inny z teoretyków mówi o tożsamości obywatelskiej jako o procesie formowania się szczególnego typu wzorów identyfikacji i samoidentyfikacji obywateli na gruncie istniejącego systemu prawno-politycznego, którego podstawę wyznacza znajomość standardów europejskich. Zaś idealny model odwołuje się do „dojrzałości” jednostek, ich racjonalności (roztropności i rozważli) oraz prospołecznego nastawienia. Warunkiem koniecznym prawidłowego wypełniania przez obywateli funkcji rządzących i rządzonych jest zapewnienie im zarówno zestawu obywatelskich procedur demokratycznych gwarantujących im minimum autonomii, jak też posiadanie przez nich określonej wiedzy o systemie politycznym, mechanizmach i zasadach jego funkcjonowania, darzenia zaufaniem instytucji publicznych oraz kierowanie się trzeźwym osądem w sprawach publicznych⁴⁰.

Na jeszcze inny aspekt tego zagadnienia zwraca uwagę P. Swaniewicz. Otóż jego zdaniem obecnie o szansach rozwoju jednostki samorządu terytorialnego w zdecydowanie większym stopniu niż poprzednio decyduje potencjał endogeny. Znaczenie społeczeństwa

³⁷ P. Romaniuk, *Społeczeństwo obywatelskie...*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 107-108 i podana tam literatura.

³⁸ L. Kieres, *Samorząd terytorialny...*, s. 172 i podana tam literatura.

³⁹ E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie rozmowy w Castel Gandolfo*, za Ł. Satoła, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 25.

⁴⁰ H. Kotarski, *Kapitał społeczny mieszkańców...*, s. 127 i podana tam literatura.

obywatelskiego jest akcentowane również w kontekście zwiększania sprawności funkcjonowania instytucji, w tym jednostek samorządu terytorialnego⁴¹. Zgadzam się jednocześnie z tezą, że najważniejszymi kreatorami rozwoju lokalnego są edukacja oraz mobilizacja społeczna, a nie wójtowie czy radni. Mobilizacja społeczna przejawiająca się liczbą organizacji społecznych i politycznych jest determinantą przedsiębiorczości, stanu infrastruktury gospodarczej oraz klimatu inwestycyjnego. Stąd też ważne jest zbiorowe współdziałanie, które w połączeniu z instytucjami demokratycznymi sprzyja rozwojowi gospodarstwu. Tam, gdzie władarze mieli i mają ograniczony wpływ na funkcjonowanie lokalnych grup działania, są one przykładem wspomnianego zbiorowego działania – grupa ludzi, poświęcając swój czas, doprowadziła do stworzenia podmiotu, który poprzez swoje zachowanie może wpływać na sprawy społeczności lokalnej, oczekując konkretnych decyzji władz⁴².

Zgodzić się także należy z poglądem, że zainteresowanie obywateli współpracą na rzecz rozwoju lokalnego nie jest na ogół zjawiskiem samoistnym. Aby wywołać zaangażowanie się mieszkańców w sprawy lokalne, należy doprowadzić do:

- identyfikacji najistotniejszych problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy;
- poznania preferencji mieszkańców odnośnie do sposobów rozwiązania tych problemów i gotowości ich osobistego zaangażowania się w te działania;
- identyfikacji liderów opinii gotowych zarazić ideą współdziałania pozostałych mieszkańców oraz grupy, które powinny być zainteresowane w rozwiązaniu problemu;
- wyjaśnienia mieszkańcom przyczyn, skutków i możliwych sposobów rozwiązania problemu lub załatwienia sprawy;
- zyskania przychylności mieszkańców dla działań zmierzających do osiągnięcia celów uznanych za ważne;
- włączenia mieszkańców w rozwiązywanie konkretnych problemów lub załatwienie określonych spraw⁴³.

Warto też zaznaczyć, że korzyści płynące z partycypacji obywateli w życiu publicznym jednostki samorządowej są różnorakie. Po pierwsze, zapewnia ona trafną identyfikację problemów społecznych. Po drugie, pozwala na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania. Po trzecie, udział społeczności lokalnej w dwóch powyższych procesach może się przyczynić do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną. Czwartym pożytkiem oparcia zarządzania sprawami publicznymi na partycypacji obywatelskiej jest aktywizacja społeczności lokalnej (pozostającej – poza przypadkami ekstremalnymi – bierną wobec rządów autorytarnych). I w końcu, dzięki partycypacji uzyskuje się włączenie się grup i organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych, a przez to osiąga się możliwość wykorzystania materialnych i intelektualnych zasobów sektorów niepublicz-

⁴¹ Por. P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – różnicowanie regionalne*, Gdańsk 2000, s. 61, za: Ł. Satoła, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 24.

⁴² M. Turek, *Samorząd terytorialny a lokalne grupy wsparcia działania: dominacja, współpraca czy rywalizacja?*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 316 i podana tam literatura.

⁴³ J. Hausner, J. Górniak, S. Kołdras, S. Mazur, R. Paszkowska (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999 r., <http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf>, s. 41-42.

nych do realizacji przedsięwzięć służących całej społeczności. W związku z tym ważnym i wymagającym podkreślenia jest fakt, by z instrumentów, jakie daje demokracja, korzystać już na etapie planowania długofalowych i kosztownych przedsięwzięć. Jest to potrzebne nie tylko po to, by poznać opinie zainteresowanych uczestników polityki publicznej, lecz także po to, by nie ponosić niepotrzebnych kosztów i realizować takie projekty terminowo. Nieuwzględnianie owego czynnika obywatelskiego niesie ze sobą bowiem znaczące konsekwencje. Po pierwsze, powoduje utratę zaufania społeczeństwa i organizacji funkcjonujących w jego ramach do władzy publicznej. Społeczeństwo bowiem zamiast być partnerem w decydowaniu o sprawach dla niego ważnych, staje się jedynie odbiorcą autorytarnych i często nieprzemyślanych rozstrzygnięć administracji. Ów brak przemyślenia nie musi być wcale zawiniony i celowy, ale pojmowanie interesu publicznego przez władze rządzące może różnić się od sposobu rozumienia tego interesu przez pozostałych uczestników polityki publicznej. Pomijanie społeczeństwa w rozstrzygnięciu o sprawach publicznych skutkuje brakiem zaufania do rządzących. W dobie podkreślenia znaczenia społeczeństwa obywatelskiego i istnienia stosownych instrumentów demokracji bezpośredniej z instrumentów tych korzysta się rzadko i niechętnie. Po drugie, brak angażowania lokalnych społeczności skutkuje znacznymi opóźnieniami planowanych inwestycji, co zilustrowały analizowane przypadki. Po trzecie, brak zaangażowania społeczeństwa skutkowało w każdym przypadku wzrostem kosztów inwestycji. Po czwarte wreszcie, do grona patologicznych skutków nieuwzględniania opinii społeczeństwa możemy zaliczyć także objawiające się w protestach i demonstracjach frustracje społeczne, które z pewnością nie przyczyniają się do rozwiązania zaistniałych problemów, ale rodzą nowe. Ignorowanie przez władze bezpośrednio zainteresowanych społeczności i podejmowanie decyzji bez ich udziału albo z pominięciem ich opinii może być w konsekwencji bardzo niekorzystne dla samych władz, ale przede wszystkim dla lokalnej społeczności. Skutkiem takiej ignorancji może być, i jest zazwyczaj, utrata zaufania społeczeństwa do władzy oraz ponoszenie dodatkowych kosztów przedsięwzięcia. W naszych realiach okazuje się, że referendum lokalne w 95% jest wykorzystywane nie w celach podejmowania decyzji ważnych dla społeczności lokalnej, ale raczej jest wyrazem frustracji i sposobem na odwołanie organów przed upływem kadencji. Winni takiego stanu rzeczy są nie tylko rządzący, ale często także sami zainteresowani – obywatele⁴⁴.

BARIERY ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Za niezwykle interesujące można uznać wyniki badań prezentujących stan aktywności obywatelskiej w wybranych miastach powiatowych w Polsce wraz z katalogiem przyczyn odnotowywanej bierności. Z perspektywy władz samorządowych obraz ten przedstawia się następująco:

- większość samorządowców nie prowadzi regularnych spotkań z mieszkańcami, wzajemna wymiana informacji ogranicza się raczej do „nadarzających się okazji”, para-

⁴⁴ D. Fleszer, *Partycypacja społeczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 39-40 i podana tam literatura.

doksalnie jednak to w częstym i regularnym kontakcie z obywatelami samorządowcy upatrują cennej możliwości poznania problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy;

- członkowie powiatowych elit nie cenią sobie udziału obywateli w sprawowaniu władzy, co więcej – są przekonani, że obywatelom też na tym nie zależy. Pobudzanie aktywności mieszkańców i ich „wciąganie” we współzrządzenie stanowi najmniej ważne zadanie realizowane przez powiaty;

- samorządowcy żywią przekonanie, że nie sposób zmobilizować mieszkańców do działania na rzecz dobra wspólnego; może to wynikać z ugruntowanego wśród części z nich przekonania, że obywatele to naiwna i niewykształcona masa; aktywność obywateli jest widoczna głównie w sferze inicjatyw związanych z szeroko pojętą sferą kultury (grupy artystyczne, szkolne koła zainteresowań, zespoły zrzeszone w domach kultury) oraz sportu; były także wymieniane działania podejmowane przez ochotnicze straże pożarne i koła gospodyń wiejskich, a także udział mieszkańców w rozmaitych protestach.

- samorządowcy rzadko zauważali przy tym, że niedostateczny udział obywateli w sprawowaniu władzy i wpływaniu na decyzje podejmowane przez samorząd może mieć związek z brakiem stworzenia im takiej możliwości. Uznanie za przejaw aktywności obywatelskiej udziału mieszkańców w imprezach masowych (wspomniana sfera kultury i sportu) sugeruje przedmiotowe traktowanie mieszkańców przez samorządowców, tym bardziej że w przeprowadzonych przez badaczy wywiadach o aktywności obywatelskiej mówili oni zwykle wyłącznie w kontekście wyborów. Jednocześnie samorządowcy wskazują na zbyt słabe zainteresowanie mieszkańców udziałem w posiedzeniach rady gminy/powiatu, a właśnie w aktywnym i częstym udziale obywateli w dyskusjach na forum publicznym przedstawiciele lokalnych elit upatrują „wentylu bezpieczeństwa”, czyli mechanizmu zapobiegania eskalacji niezadowolienia i konfliktów;

- jako przyczyny „obywatelskiego marazmu” samorządowcy wskazują m.in.:
 - wysoki poziom bezrobocia i trudną sytuację ekonomiczną mieszkańców (absorbującą społeczeństwo i niesprzyjającą interesowaniu się sprawami publicznymi),
 - zniechęcenie polityką i politykami w wymiarze ogólnopolskim, co rzutuje na niechętny stosunek mieszkańców do polityki w wymiarze lokalnym,
 - działalność mediów skupiających się na prezentowaniu afer i tym samym utrwalających obraz polityki i polityków jako czegoś z gruntu „brudnego” i podatnego na korupcję,
 - złą organizację społeczeństwa lokalnego, gdzie życie publiczne toczy się głównie poprzez jednostki i samorządy gminne – taka partykularyzacja interesów (jednoczenie się mieszkańców w niewielkie grupy) nie sprzyja skuteczności podejmowanych przez mieszkańców inicjatyw;

- poza ogólnie deklarowaną chęcią współpracy z mieszkańcami lokalni politycy niezwykle rzadko wskazują na konkretne działania/narzędzia, za pośrednictwem których obywatele byliby zachęceni do aktywnego włączania się w życie lokalnej społeczności. Najczęściej wymienianymi formami pobudzania obywateli do działania są:

- udzielana im pomoc finansowa (w wymiarze praktycznym częstokroć bardzo skromna),

- wciąganie ich (w wymiarze czasowym oraz finansowym) do inicjatyw, które przysłużą się wszystkim (remont drogi, naprawa chodnika czy budynku szkoły),
- organizowanie imprez lokalnych stanowiących dogodną okazję do kontaktów władzy z obywatelami,
- przeprowadzanie konsultacji społecznych (w praktyce często sprowadzających się wyłącznie do jednokierunkowego przekazywania informacji obywatelom) oraz – *de facto* jako warunek wstępny podejmowania wszystkich innych wymienionych powyżej działań,
- edukacja społeczeństwa („wnoszenie świadomości”) rozumiana jako uświadamianie mieszkańcom wagi ich obywatelskiego, oddolnego zaangażowania⁴⁵.

Natomiast w literaturze uważa się, że kluczowymi problemami, które wiążą się z zaangażowaniem społeczności w proces decyzyjny, są po pierwsze, niechęć władz do włączania społeczeństwa, a co za tym idzie – rzadkie korzystanie z możliwości przeprowadzania referendów lokalnych (regionalnych); po drugie, rozwiązania prawne w zakresie ich skuteczności, po trzecie wreszcie, niechęć samego społeczeństwa do udziału w życiu publicznym.

Natomiast przyczynami niechęci funkcjonariuszy publicznych do konsultacji z organizacją są:

- problem reprezentatywności – obecnie istnieje szereg metod (w dobie zaawansowanej technologii) dających możliwość wypowiedzi wszystkim zainteresowanym,
- brak czasu – dużo większą stratą czasu może być (w przyszłości) zaniechanie konsultacji. Niewątpliwie argument braku czasu jest pochodną złego planowania pracy administracji.
- wysokie koszty konsultacji – należy zatem korzystać z tańszych form (analiza istniejących dokumentów, stałe spotkania konsultacyjne, analizy skarg, zasięgnięcie opinii własnego personelu). Zawsze jednak koszty konsultacji warto porównać wartością przedsięwzięć, które podlegają konsultacji. Często są to kwoty liczone w setkach milionów złotych.
- „Konsultacje kreują oczekiwania, którym nie będzie można sprostać” – warto tu odwołać się do zdrowego rozsądku i realizmu ludzi. Oczywiście organizator konsultacji nie musi zmieniać wszystkiego na życzenie uczestników konsultacji, ale także nie musi być dogmatycznie zamknięty na jakiegokolwiek zmiany.
- „Ludzie nie mają kompetencji do wypowiedzania się w sprawach publicznych” – oczywiście obywatele mają pełne prawo do wypowiedzania się w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. Warto tu podkreślić umiejętności i dobrą wolę organizatorów konsultacji. Jeśli pytania do konsultacji zostały sformułowane w sposób czytelny i przejrzysty, zdecydowanie zachęca to do debaty⁴⁶.

Resumując, należy podkreślić, że wspólnota lokalna, pomimo że jej powstanie oparte jest na przymusowym członkostwie według jedynie kryterium miejsca zamieszkania, może

⁴⁵ Z. Kinowska, A. Radiukiewicz, *Dwa obrazy aktywności obywatelskiej – perspektywa władz samorządowych i perspektywa mieszkańców*, [w:] J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna*, Warszawa 2006, s. 301-319, za: B. Abramowicz, *Partycypacja społeczna...*, s. 11-13.

⁴⁶ D. Fleszer, *Partycypacja społeczna...*, s. 43 i podana tam literatura.

przekształcić się we wspólnotę obywatelską. Nie jest to proces łatwy i prosty. Wymaga zaangażowania nie tylko samych mieszkańców, ale istotną rolę ma do spełnienia władza samorządowa. Samorządność i samodzielność to podstawowe atrybuty, których świadome wykorzystanie przez wspólnotę lokalną stanowi płaszczyznę powstania i rozwoju wspólnoty obywatelskiej zlokalizowanej na konkretnym terytorium i rozwiązującej problemy, konflikty, realizującej interesy, które z zamieszkiwaniem na tym terytorium są związane. Niezbędne jest jednak stworzenie płaszczyzny dialogu (czasem negocjacji), woli porozumienia, wyrozumiałości. Bez tych atrybutów owa ustawowo zagwarantowana samodzielność nie będzie miała szansy w pełnym tego słowa znaczeniu zaistnieć i funkcjonować.

Bibliografia

- Abramowicz B., *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 11.
- Bondyra K., *Wieś a miasto – zróżnicowane wzory samoorganizacji społecznej w opinii wielkopolskich włodarzy samorządowych*, [w:] T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007.
- Dąbrówka A., Geller E., Turczyn R., *Słownik synonimów*, Warszawa 1993.
- Dahrendorf R., *Co zagraża społeczeństwu obywatelskiemu*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy z Castel Gandolfo*, Kraków 1994.
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbita, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo ABC 2010.
- Dobek-Ostrowska B., *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004.
- Fleszer D., *Partycypacja społeczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?* Bielsko-Biała 2013.
- Hausner J., Górniak J., Kołdras S., Mazur S., Paszkowska R. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999 r. <http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf>.
- Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.
- Kawala J., *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7.
- Kieres L., *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, Rok LXVIII, Zeszyt 2.
- Kinowska Z., Radiukiewicz A., *Dwa obrazy aktywności obywatelskiej – perspektywa władz samorządowych i perspektywa mieszkańców*, [w:] J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna*, Warszawa 2006.
- Kotarski H., *Kapitał społeczny mieszkańców województwa podkarpackiego jako element budowy wspólnoty obywatelskiej*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013.
- Kowalik J., *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004.
- Kubas S., *W poszukiwaniu tożsamości wspólnoty lokalnej*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.

Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.

Romaniuk P., *Spółeczeństwo obywatelskie i samorząd terytorialny w Polsce: ramy prawne*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski (red.), *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013.

Satoła Ł., *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich a sprawność wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (na przykładzie województwa małopolskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.

Szewc A., *Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski (red.), *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.

Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (opr.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994.

Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Gdańsk 2000.

Szlachta B. (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004.

Turek M., *Samorząd terytorialny a lokalne grupy wsparcia działania: dominacja, współpraca czy rywalizacja?*, [w:] P. Romaniuk, C. Bugdalski, *Samorząd terytorialny – wspólnota polityczna czy obywatelska?*, Bielsko-Biała 2013.

Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.

Streszczenie: Oczekiwania obywateli co do sposobu zarządzania ich sprawami, zwłaszcza przez samorząd terytorialny, stopniowo ulegają zmianie. Zainteresowani są oni nie tyle biernym uczestnictwem w życiu wspólnoty lokalnej, ale aktywnie chcą brać udział w realizacji spraw, które ich bezpośrednio dotyczą. Obywatele chcą być partnerami dla wybranych przez siebie władz lokalnych. Wymaga przy tym podkreślenia, że jest to trudne partnerstwo, wymagające od jego uczestników zaangażowania, wyrozumiałości, zaufania.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, społeczeństwo obywatelskie, wspólnota lokalna

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A COMMUNITY OF CITIZENS

Summary: Citizens' expectations of how their affairs are managed, especially by the local self-government, have gradually changed. They are not interested in passive participation in the life of the local community, but they actively want to participate in the implementation of matters they are directly affected with. Citizens want to be partners for the local authorities they have chosen. What must be emphasised is the fact that it is a difficult partnership, requiring involvement of its participants, their understanding and trust.

Keywords: local self-government, society citizens, local community