

Andrzej Chodubski

Rozwój samorządności w Polsce a wyzwania przemian cywilizacyjnych

Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 12, 9-22

2015

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.

Andrzej Chodubski*

Rozwój samorządności w Polsce a wyzwania przemian cywilizacyjnych

W obliczu zachodzących od 1989 r. głębokich przemian kulturowo-cywilizacyjnych w Polsce obserwuje się narastanie dylematów co do dalszego ich kształtu zarówno w wymiarze unifikacji, jak i dywersyfikacji życia społecznego i politycznego. Zwłaszcza ujawnia się krytyczny ogląd urzeczywistniania postmodernistycznej filozofii życia kulturowego. W obrazie postmodernizmu technika zastępuje człowieka. Postrzegany jest on nawet jako szczególna bariera w rozwoju cywilizacyjnym. Jego rolę sprowadza się do projektowania nowych programów, konstrukcji. Postmodernizm odrzuca racjonalizm, ideę całościowości, uniwersalności, a przede wszystkim doświadczenie przeszłości oraz tradycję. Nie akceptuje zasad i prawd ogólnie dotąd uznawanych, promuje relatywizm moralny¹. Społeczeństwo polskie ujawnia znaczący krytycyzm wobec procesów, jakie od 25 lat zachodzą w obrazie życia kulturowego².

W rozwoju życia kulturowo-cywilizacyjnego nośne stały się następujące obrazy:

- uniwersalistyczno-rynkowo-osięgnięciowo-modernizacyjno-indywidualistyczno-antyegalitarny;
- partykularno-opiekuńczo-roszczeniowo-tradycyjno-wspólnotowo-egalitarny.

W pierwszym obrazie charakterystycznymi cechami są: tworzenie reguł gospodarki rynkowej, dążenie do wzrostu gospodarczego i modernizacji społec-

* Prof. dr hab. Andrzej Chodubski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk
e-mail: polac@ug.edu.pl

¹ E. Walewander, *Postmodernizm a pedagogika katolicka*, Toruń 2011.

² T. Sasińska-Klas, *Świadomość społeczeństwa polskiego w kontekście zmian systemowych: 1989–2014*, [w:] *Polska – 25 lat po wyborach czerwcowych. Konsekwencje dla sytuacji wewnętrznej i pozycji międzynarodowej*, red. T. Astramowicz-Leyk, W. Tomaszewski, Olsztyn 2014, s. 24–40.

czeństwa, promocja pluralizmu politycznego, tolerancja wobec różnych systemów wartości, stylów życia. W drugim zaś ujawnia się dążenie do ochrony najsłabszych kategorii społeczeństwa polskiego, co implikuje między innymi roszczeniowość wobec państwa oraz sprzeciw w stosunku do bezosobowych praw rynku. Działaniom kolektywnym wyznacza się pierwszeństwo przed partycypatywnością jednostki i jej indywidualizmem, podnosi się problem sprawiedliwości społecznej (w tym dystrybucyjnej). Rzeczywistość ta objaśniana jest doświadczeniem funkcjonowania w minionym ładu ustrojowym – rozwojem określonych rozwiązań instytucjonalnych, tradycją rozwiązywania kwestii konfliktowych oraz *wyuczoną bezradnością i postawami roszczeniowymi*³. W urzeczywistnianiu ujawnianych tendencji rozwoju charakterystyczna jest dychotomia dążeń, postaw i wartości, a w tym ścierają się wizje promujące wartości narodowe oraz globalne, zorientowane na oswojenie obcych wzorów, a także instytucji, norm i zasad. W sprawowaniu władzy politycznej opcje autorytarne zderzają się z wyzwaniami demokracji (w tym partycypatywnej). Z dużą siłą dychotomia ta ujawniła się w życiu społeczno-gospodarczym: z jednej strony wyzwaniem stało się urzeczywistnianie gospodarki liberalnej, z drugiej zaś – dążenie do utrzymywania polityki społecznej (socjalnej). Model gospodarki liberalnej ujawnia tendencje do unifikacji o zasięgu zarówno światowym, jak i regionalnym – tworzą się korporacje (minimalizuje się rynek wskutek jednoczesnego inwestowania w kilku krajach, uzyskiwane są korzyści wynikające ze zróżnicowanej stopy podatkowej i kredytowej w poszczególnych państwach) oraz dokonuje się niekontrolowany napływ kapitału przez narodowe granice⁴. Przy tym tworzy się globalna społeczność obywatelska⁵. Ludzie łączą się ponad granicami państw.

Rzeczywistość ta często nie jest jednak akceptowana. Zauważa się bowiem nadmierny rozrost biurokracji, a także narastanie dystansu między rządzącymi i rządzonymi. Według badań opinii społecznej ok. 30% społeczeństwa ma świadomość swojego zagrożenia ubóstwem i wykluczenia społecznego; wyrażane są również negatywne opinie na temat krajowego rynku pracy.

Istotne nadzieje na zmianę jakości życia kulturowo-cywilizacyjnego wiązane są z rozwojem samorządności, którą postrzega się jak przeciwny biegun progre-

³ M. Ziółkowski, *Polacy wobec ładu postmodernistycznego. Społeczeństwo polskie i jego instytucje w 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 12

⁴ *Współczesna gospodarka światowa*, red. A. B. Kisiel-Łowczyk, Gdańsk 1994.

⁵ A. Chodubski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego powołanie*, [w:] *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, red. A. Chodubski, L. Kacprzak, H. Pająk, Piła 2009, s. 165–175.

sji współczesnej cywilizacji⁶. Wyrażane jest przekonanie, że współczesne państwo funkcjonuje w rzeczywistości jednocześnie zachodzących procesów unifikacji i dywersyfikacji życia kulturowego. W procesie dywersyfikacji ważną rolę wyznacza się samorządności.

Badanie istoty, formy i zadań samorządności stało się ważnym przedmiotem dociekań naukowych Profesora dr. hab. Stanisława Wykrętowicza (ur. 30.05.1926 r.) z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu⁷. Studiował on w latach 1947–1951 na Uniwersytecie w Poznaniu zagadnienia ekonomiczno-polityczne i prawne. W 1960 r. został doktorem, w 1967 r. doktorem habilitowanym nauk humanistycznych w zakresie historii gospodarczej, a w 1972 r. profesorem. Od lat 90. XX w. dużo uwagi poświęca problemowi rozpoznawania samorządności. Na szczególną uwagę w tym aspekcie zasługuje wznowiona po raz piąty (od 1998 r.) książka pod redakcją Wykrętowicza *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*⁸. W jej rozdziale pierwszym pt. *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, Profesor zaprezentował następujące kwestie: genezę i istotę samorządu, formy samorządu społecznego, teorie samorządu oraz odrodzenie samorządu w Polsce (po 1989 r.). W studium tym, odwołując się do dziedzictwa przeszłości, Autor przypomniał: stadia upadku społeczeństwa stanowego; mechanizm tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego, decentralizacji i samorządu; formy samorządu terytorialnego, gospodarczego, zawodowego. Przybliżył teorie: naturalistyczną samorządu, państwową oraz polityczną; scharakteryzował ogniwa funkcjonowania samorządu terytorialnego i zawodowego w Polsce po 1989 r.

Samorządność rozumie się jako formę zaspokajania potrzeb zbiorowych określonych społeczności przez nie same lub wyłanianych przez nie przedstawicieli. W sensie formalnoprawnym samorząd to podmiot, któremu państwo powierza wykonywanie określonych zadań administracji publicznej – podmiot decentralizacji władzy. Najbardziej rozpowszechnioną formą w układzie przestrzennym jest samorząd terytorialny, aczkolwiek dużą nośność kulturowo-cywilizacyjną mają samorzady zawodowe (np. adwokacki, lekarski, pracowni- czy, akademicki czy uczniowski).

Współcześnie, w rzeczywistości ujawniającej się z dużą siłą unifikacji życia kulturowego w Polsce, jawi się pytanie – jakie jest w niej miejsce samorządno-

⁶ A. Chodubski, *Idea i praktyka polskiego samorządu na tle wartości i wyzwań globalnych*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011, s. 7–15.

⁷ M. R. Bombicki, *Encyklopedia Actus Purus. Kto jest kim w Polsce nowego Millenium (2000–2002)*, Poznań 2004, s. 583.

⁸ *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.

ści? Odwołując się do różnego jej definiowania w przestrzeni europejskiej, wskazuje się, że jest to organ administracyjny gminy, samodzielny zarząd, forma rządów lokalnych, uprawnienia gminy⁹. Współcześnie samorząd to instytucja polityczna i podmiot sprawujący władzę, która jest określana prawem (w sprawach subsydiarnych) w stosunku do władzy państwowej. Samorząd w wymiarze instytucjonalnym związany jest stosunkiem członkostwa, sformalizowaniem organizacyjnym, sferą majątkową i finansami.

Samorząd terytorialny obejmuje wszystkich obywateli zamieszkujących w danej jednostce podziału terytorialnego i administracyjnego. Jest on też prawem i zdolnością społeczności lokalnej do zarządzania własnymi sprawami. To instytucja powołana do kształtowania i urzeczywistnienia świadomości obywatelskiej. Z dziedzictwa przeszłości wynika przekonanie, że idea samorządności w procesie dziejowym służyła budowie poczucia spójności politycznej, a zwłaszcza państwowej. Spajała ludzi jako obywateli do integracji lokalnej.

Samorządność postrzegana jest jako wspólnota lokalna wyróżniająca się własną instytucjonalizacją zorientowaną na urzeczywistnianie samopomocy i solidarności. Stanowi zjawisko kulturowe tworzące się oddolnie. Znaki konstytuujące te wspólnoty to przede wszystkim:

- wyraźnie określona granicami administracyjnymi przestrzeń wyróżniająca się specyficznością warunków geograficzno-przyrodniczych;
- ludność zgodnie z tradycją przywiązana z pokolenia na pokolenie do tej przestrzeni i podejmowania w niej tradycyjnych form zatrudnienia; współcześnie w rzeczywistości dużej ruchliwości osiedlają się w przestrzeniach lokalnych w znacznej mierze autochtoni, co wynika m.in. z możliwości zatrudnienia czy zdobycia miejsca zamieszkania;
- instytucje infrastruktury społecznej (placówki szkolne, oświatowe, ochrony zdrowia, rekreacji i wypoczynku);
- instytucje kościelne i wyznaniowe, a także mniejszości narodowych i etnicznych;
- jednostki wyraźnego zaangażowania społecznikowskiego (duszpasterze, nauczyciele, lekarze, ludzie kultury i sztuki)¹⁰.

W tradycyjnych wspólnotach samorządowych ważne ogniwa życia kulturowego osadzone są w dziedzictwie przeszłości (wartości przekazywane z pokolenia na pokolenie). Nierzadko pierwszeństwo przed powiązaniem prawa zdobywają zasady moralne. Czytelne są relacje w stosunkach „swoi” – „obcy”.

⁹ S. Wójcik, *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013, s. 17.

¹⁰ A. Chodubski, *Lokalizm pod ciśnieniem unifikacji świata*, „Pieniądze i Więź” 2002, nr 1, s. 18–29.

rytet w życiu kulturowym zdobywają „swoi”. Ważną rolę pełni wyznaniowość, której podporządkowuje się sferę życia kulturalnego i obyczajów (śluby, uroczystości pogrzebowe).

W warunkach kształtowania się cywilizacji ponowoczesnej lokalizm ulega jednak ciągłemu osłabianiu kulturowemu, co wiąże się zwłaszcza z umacnianiem urbanizacji życia, a w tym informatyzacją życia kulturowo-cywilizacyjnego. Obecnie obserwuje się, że samorządność sprzyja spójności państwa; jest wyrazem demokratyzacji życia kulturowego, budowy obywatelskości, jako że poprzez nią artykułuje się potrzeby lokalne. W praktyce kulturowej ich urzeczywistnianie zdeterminowane jest decyzywnością instytucji państwa, w tym uzyskiwaniem środków finansowych.

Rzeczywistość ta wynika również z tradycji ustrojowej państwa. Monarchie przyznawali przywileje na rzecz różnych podmiotów życia kulturowego w celu realizacji określonych zadań zwanych samorządowymi. W XIX w., w sytuacji kształtowania się stosunków kapitalistycznych samorządom powierzano różne zadania do spełniania w administracji terenowej. Wtedy też wyznaczono im zadanie obrony przed agresywnym kapitalizmem. W XIX w. samorząd stawał się ogniwem systemu politycznego i społeczno-gospodarczego. W okresie międzywojennym ujawniały się różne formy rozwoju samorządności w Polsce, wypracowano ważne rozwiązania prawne¹¹. Po II wojnie światowej funkcjonowała ona w rozmaitych fasadowych formach, np. samorządu robotniczego czy samorządu mieszkańców. Życie kulturowe było podporządkowane centralizacji zarządzania.

Nowa rzeczywistość w rozwoju samorządności ujawniła się w okresie transformacji ustrojowej, a zapoczątkowana została w latach 90. XX w. Jednym z pierwszych dokumentów prawnych inicjujących reformę administracji publicznej stała się *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Zgodnie z nią zlikwidowano system organów jednolitej administracji państwowej. 27.03.1990 r. przeprowadzono wybory do rad gminnych. Wydarzenie to stało się cezurą w odradzaniu się samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej¹². Ustawa ta, wychodząc od doktrynalnej istoty społeczeństwa obywatelskiego, ustanowiła, że najwyższą władzą w gminie jest ogół jej mieszkańców, czyli dana społeczność lokalna sprawująca władzę bezpośrednio poprzez wybory i referenda lub za pośrednictwem wybranej w głosowaniu tajnym i powszechnym władzy gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym na tym terenie. Z kolei organem wykonawczym gminy jest zarząd. W 2002 r. dokonano

¹¹ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.

¹² S. Wójcik, *Naród, samorząd terytorialny, demokracja w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2009.

zmiany dotyczącej organu wykonawczego, wprowadzając zasadę bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Uregulowania prawne zdefiniowały samorząd terytorialny jako wspólnotę, którą tworzą mieszkańcy wsi, miast, gmin, powiatów, regionów i formę organizacyjną władzy lokalnej powołaną przez ustawę i wolę wyborców do wykonywania administracji publicznej w sposób zdecentralizowany pod nadzorem państwa.

W funkcjonującej wspólnocie samorządowej podstawowe ogniwa ją konstytuujące stanowią mieszkańcy jako wspólnota terytorialna, są oni uczestnikami sprawującymi władzę publiczną. Ujawnia się zorientowanie na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Mieszkańcy danej wspólnoty mają osobowość prawną i wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Podlegają nadzorowi – według kryterium legalności – sprawowanemu przez właściwe organy państwa. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Dochody własne gminy są uzupełniane subwencjami. Mieszkańcy gmin podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym, w wyborach albo referendum bądź za pośrednictwem organów gminy – jednostki samorządu terytorialnego. Mogą powoływać stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządności oraz obrony wspólnych interesów.

Zauważa się, że skuteczność samorządu terytorialnego zależy nie tylko od funkcjonowania ram prawnych, ale od założeń i sposobów realizacji podejmowanych wyzwań i zachowań. Istotne pod tym względem jest:

- upodmiotowienie psychospołeczne, polityczne, majątkowe zbiorowości terytorialnej;
- pogłębianie więzi społecznych;
- rozwój świadomości wspólnego dobra i interesu;
- kreowanie i weryfikowanie autorytetów lokalnych;
- rozwój inicjatyw lokalnych¹³.

Oprócz samorządu terytorialnego istnieje w Polsce około 20 rodzajów samorządów zawodowych, których ustrój stanowią zgromadzenia, zjazdy, ramy, sądy dyscyplinarne czy koleżeńskie, np. samorządy gospodarcze dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, handlu, rzemiosła, poprawy warunków działalności gospodarczej. Samorządność postrzegana jest też jako ważny czynnik socjalizacji jednostki i grup społecznych.

¹³ R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004; S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.

Powołanie samorządu po 1990 r. zostało ukierunkowane na upodmiotowienie obywatelskie. Zakładano podział władzy między rządzącymi i społeczeństwem. Wiązało się to z decentralizacją władzy. Instytucje samorządu miały stać się rzeczywistymi podmiotami władzy lokalnej i dawać wyraz demokratyzacji życia kulturowo-cywilizacyjnego. Tym samym władza samorządowa miała realizować się w bezpośredniej bliskości z obywatelem. Wskazywano przy tym na budowę nowej świadomości społeczeństwa bazującej na przekonaniu, że samorządność jest władzą generowaną przez każdego członka społeczeństwa.

W polskiej praktyce społeczno-politycznej założenia samorządności oddalają się od praktyki kulturowej. Krytycznie oceniana jest przez opinię społeczną działalność przedstawicielska, czyli radnych. Zauważa się, że koncentrują się oni zwykle na rozwiązywaniu spraw partykularnych, prywatnych. Ich działalność publiczna jawi się jako bezużyteczność kulturowa w przestrzeni lokalnej. Mieszkańcy wspólnoty lokalnej ujawniają brak zainteresowania jej dobrem publicznym, co wyraża się m.in. w sferze frekwencji wyborczej. Urzędnicy samorządowi przedkładają zadania biurokratyczne nad realizację inicjatyw samorządowych. Idee obywatelskości, budowy ładu demokratycznego odczytuje się jako przestrzeń fasadowości, deklaratywności, która nie zobowiązuje do urzeczywistniania idei rozwoju kulturowo-cywilizacyjnego.

W założeniu politycznym samorząd powołany jest do wykonywania decyzji podejmowanych przez swoich członków. Bezpośrednio lub poprzez współudział członkowie powinni rozwiązywać podejmowane wyzwania. W polskiej praktyce kulturowej założenie to nie jest jednak respektowane. W świadomości społeczeństwa samorząd funkcjonuje jako władza narzucona, obcy podmiot zarządzający, składający się często z nieudolnych urzędników, którzy postrzegani są jako aroganccy politycy. Ich postawy i zachowania czynią samorząd obcym narzędziem polityki. Zauważa się przy tym, że funkcje radnych pełnią ludzie, którzy w sferze życia publicznego znaleźli się przypadkowo, np. niechętni w danej lokalności do uczestnictwa w życiu politycznym czy do wykonywania zadań przedstawicielskich. Powoduje to deprecjację samorządności wśród społeczności lokalnych. Zmiana sytuacji nie jest obecnie łatwa, jako że ujawnia się na dużą skalę ich bierność społeczno-polityczną oraz brak zainteresowania sprawami publicznymi. W małym stopniu problemami tymi zajmują się podmioty edukacyjne. Nie prowadzi się w zadowalającym stopniu edukacji wyższej w zakresie samorządności – nie przygotowuje się do pracy urzędników o kwalifikacjach samorządowych. Pierwszeństwo w sferze zatrudnienia samorządowego przed jednostkami wyedukowanymi do realizacji wyzwań samorządowych zdobywają ludzie różnych opcji politycznych oraz członkowie ich rodzin.

W funkcjonowaniu samorządu w Polsce od 1990 r. dostrzegane są słabości prawne, w tym w relacjach gminy – powiaty – województwa, głównie natury kompetencyjnej (kwestia, za jakie zagadnienia i podmioty rzeczywistości samorządowej ponoszą odpowiedzialność). Złożony problem stanowią zagadnienia finansowe. Z dużą siłą ujawnia się tzw. partyjniactwo w systemie samorządowym. Partie sprawujące władzę państwową starają się podporządkować sobie oddolną rzeczywistość kulturową, czyli dążą do uzależnienia samorządów terytorialnych od życia partyjnego, co wyraża się z dużą siłą na obszarze całego kraju. W tej sytuacji nieczytelna staje się filozofia systemu samorządu powołanego do urzeczywistnienia wartości dywersyfikacji kulturowo-cywilizacyjnej. Radni stają się zależni nie od wyborców (społeczeństwa), ale od ugrupowań i liderów życia partyjnego. Wpływa to na sferę podejmowanych decyzji i uchwał zarówno o zasięgu ogólnopolitycznym, jak i partykularnym. Przy tym ujawnia się, że interesy prywatne danych polityków zdobywają pierwszeństwo przed urzeczywistnianiem długofalowej strategii w danej przestrzeni społeczno-politycznej, dotyczącej np. sfery infrastruktury społecznej. Obserwuje się w tej dziedzinie wypieranie interesów lokalnych przez ład sieciowy, korporacyjny, np. w aspekcie rozmieszczenia i funkcjonowania placówek handlowych. Małe jednostki handlowe są wypierane przez międzynarodową rzeczywistość korporacyjną, bowiem w ramach poprawności politycznej jednostki samorządowe dają na to tak zwane pozwolenie polityczne.

W sprawowaniu władzy samorządowej w Polsce obserwuje się wiele niespójności między jej powołaniem a praktyką polityczną ujawniająca się w pozycji ustrojowej wójtów, burmistrzów, prezydentów. Istnieje tu nierzadko duża sprzeczność w urzeczywistnianiu władczej polityki centralnej i lokalnej. Krytycznej ocenie poddawana jest kadencyjność samorządowców – polityków będących podmiotami władzy wykonawczej w przestrzeni lokalnej. Władze te polityzują samorządność. Występują w roli łączników między władzą centralną, zwykle polityczną, a lokalnością. Rzeczywistość ta osadzona jest w regulacjach prawnych.

Władzie generowanym przez Unię Europejską istotne miejsce wyznacza się umacnianiu samorządności, zwłaszcza terytorialnej, której powołanie zawiera się w urzeczywistnianiu polityki regionalnej. Samorzady terytorialne są jednym z głównych beneficjentów pomocy finansowej Unii.

W funkcjonowaniu samorządności w Polsce specyficzne są kwestie finansowo-gospodarcze i prawne. Z jednej strony zauważa się, że powinna ona bazować na własnym majątku oraz wyraźnie określonej odrębności budżetowej, z drugiej jednak oczekuje się pomocy państwowej w ramach rozwiązań unijnych. Wiąże się to także z nakładanymi przez instytucje państwa zadaniami,

które wykonuje samorząd terytorialny. Obserwuje się w tym obszarze szeroki zakres zadań, które przenoszone są ze szczebla rządowego na rzeczywistość samorządową. Przy tym w aspekcie ich powierzania i wykonywania zauważa się nie zawsze czytelne rozwiązania prawne. Ich realizacja wynika głównie z pozyskiwania środków finansowych. Często przy tym obserwuje się nieadekwatność wykorzystania tychże środków. Samorządy starają się uzyskiwać przyzwolenie na jak najszersze urzeczywistnianie potrzeb lokalnych za uzyskiwane środki finansowe na realizację ściśle określonych zadań. Uzgodnienia samorządowców z czynnikami władz państwowych sytuują się w przestrzeni silnej biurokracji, która w praktyce kulturowej okazuje się utrudnieniem w rozwoju samorządności. Powoduje nawet jej dysfunkcje. W tej sferze ujawnia się narastanie braku zaufania do instytucji samorządu.

Zauważa się, że wójtowie, burmistrzowie, prezydenci są marzycielami, którzy nie ujawniają właściwego realizmu w podejmowaniu wyzwań. W tej sytuacji często dochodzi do sporów między ich radami, które ujawniają strategie, plany działania osadzone w realiach możliwości wykonawczych danych jednostek terytorialnego podziału administracyjnego. Wskutek tego, iż w sprawach spornych zwykle zdobywają akceptację projekty władz urzędujących a nie rad, następuje deficyt angażowania się społeczności lokalnych w kształtowanie obrazu życia publicznego.

Rozpoznając tzw. silne i słabe strony samorządów w Polsce zauważa się, że są one zbyt mocno przywiązane do wzorów przeszłości, a zwłaszcza do modelu funkcjonującego w II Rzeczypospolitej, natomiast mało uwagi poświęcają nowym wyzwaniom kulturowo-cywilizacyjnym, które powinno się urzeczywistniać w XXI w.¹⁴ W tej sytuacji nośne staje się pytanie – czy samorządność jest wspólnotą polityczną, czy obywatelską? W przeszłości samorząd był instytucją typowo polityczną, opozycyjną wobec państwa i jego organów. W rozumieniu liberalizmu jest to również wspólnota polityczna, czyli pozostająca pod wpływem życia partyjnego, funkcjonuje bowiem dla urzeczywistnienia wspólnego dobra państwa. Obywatelskość jest obecnie rozumiana jako wspólnota społeczeństwa, a nie wspólnota obywatelskiego państwa. Oznacza zespół niezależnych, indywidualnych obywateli funkcjonujących w zdecentralizowanym porządku przestrzennym.

Państwo i samorząd terytorialny są podmiotami korelacyjnymi życia kulturowo-cywilizacyjnego. Harmonizacja między nimi dokonuje się na gruncie ustaleń prawnych. Samorządy mogą mieć różne zakresy kompetencyjne, acz-

¹⁴ H. Izdebski, *Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania XXI wieku*, [w:] *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2009, s. 27.

kolwiek muszą być określone prawnie w ładzie ustrojowym państwa. W okresie ostatnich 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce nie zostało rozstrzygnięte jednoznacznie, czy państwo polskie powinno być silnym podmiotem życia politycznego, czy ma być zredukowane do minimum. Zakłada się przy tym, że procesy modernizacyjne wymagają silnej instytucji państwa¹⁵. W praktyce politycznej obserwuje się liczne tzw. słabe ogniwa funkcjonowania instytucji ustrojowych, a w tym administracji rządowej i samorządowej, parlamentu, rządów, sądów. Zauważa się nawet, że osadzone są one w kryzysie życia kulturowo-cywilizacyjnego. Wskazuje się tu na nadmierne ich uzależnienie od partii politycznych i wzorów przenoszonych bezkrytycznie z państw tzw. wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego. Krytyczny jest również ogląd kultury i etyki urzędników administracji rządowej i samorządowej.

Współczesne oblicze samorządności ujawnia niezgodność funkcjonowania ze swym powołaniem, m.in. w sferze obywatelskiego wychowania społeczności lokalnej czy w urzeczywistnianiu zasad sprawiedliwości społecznej. Samorządy starają się odchodzić od idei paternalizmu kulturowego na rzecz nowoczesnego podmiotu generującego znaki globalizacji w przestrzeni postępu naukowo-technicznego, regulacji prawnej oraz indywidualizmu życia społecznego. Zakres wolności jednostki określany jest przez politykę decentralizacji państwa oraz jest wspomagany przez unijne założenia subsydiarne. Ład centralistyczny i biurokratyczny generuje idee samorządności, sprawiedliwości, lojalności. Z dużą siłą ujawnia się realizowanie przez państwo lokalizmu i regionalizmu¹⁶. Wskazuje się przy tym, że społeczności lokalne nie mają doświadczenia społecznego w urzeczywistnianiu samorządności, bazują na niskim poziomie moralnym władz zorientowanych na chaotyczną walkę interesów, w programach działalności skupiają się na ideach liberalizmu, a czytelne stają się też zjawiska recentralizacji¹⁷. Społeczności lokalne w swym zagubieniu w nowej rzeczywistości społeczno-politycznej nie ujawniają zainteresowania rozliczaniem władz lokalnych z realizacji zadań samorządowych.

Rozwój samorządności w Polsce w kontekście wyzwań przyszłości ujawnia potrzebę dalszych zmian ustrojowych, administracji publicznej i kształtowania społeczności lokalnych, a w tym świadomości i umiejętności obywatelskich. Kierunki te są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się politycznie dopełniają.

¹⁵ A. Chodubski, *Systemowe ramy administracji rządowej i samorządowej*, [w:] *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, red. D. Plecka, Toruń 2013, s. 44–56.

¹⁶ *Regionalizm a globalizacja. Polska – Unia Europejska oraz inne zjawiska i procesy regionalne świata*, red. A. Chodubski, H. Dubrzyńska, M. Malinowski, A. Modrzejewski, Gdańsk 2007.

¹⁷ *Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, red. J. Reguński, Warszawa 2002, s. 14.

Zauważa się, że szczególne zadania w tej dziedzinie spoczywają na urzędnikach zarówno przestrzeni rządowej, jak i samorządowej. Ich powołaniem jest stać na gruncie: praworządności, kreatywności działania, rzetelności wykonywania powierzonych zadań, lojalności i życzliwości wobec obywatela. W praktyce zauważa się ujawniające się na coraz większą skalę zachowania autorytarne urzędników, którzy popełniają liczne błędy w postępowaniu wyjaśniającym i decyzyjnym¹⁸. Obserwuje się przy tym niskie poczucie odpowiedzialności urzędniczej.

W obrazie samorządności w Polsce charakterystyczne są dwa jej oblicza: prawne i obywatelskie (socjologiczno-polityczne). Pierwsze z nich jest korporacją prawa publicznego o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym. Drugie to sfera świadomościowa – postawy, zachowania odnoszące się do zarządzania lokalnego; ujawnia się w niej zarówno uczestnictwo bezpośrednie, jak i pośrednie.

Ważną funkcję w rozwoju samorządności wyznacza się sprawom gospodarczym. Dzięki niej rozproszone jednostki stają się zorganizowaną zbiorowością publiczno-prawną, wyposażoną we władztwo administracyjne, powołaną ustawą wspólnotą do wykonywania w sferze gospodarczej zadań publicznych przejętych od administracji rządowej na podobieństwo wspólnot lokalnych samorządu terytorialnego¹⁹.

Nowym zjawiskiem w funkcjonowaniu samorządności w Polsce od 1990 r. stała się jej aktywność międzynarodowa²⁰. System administracji samorządowej uzyskał możliwość prowadzenia własnej polityki kontaktów zagranicznych jako instrumentu rozwoju społeczno-gospodarczego. Realizację tego zadania przewidziano jednak pod kontrolą i za przyzwoleniem organów państwa, na gruncie prawodawstwa i zgodnie z tendencjami ogólnonarodowej polityki zagranicznej. Istotnym warunkiem określającym współpracę zagraniczną jest czynnik geopolityczny.

Samorządność w Polsce, mimo jej tzw. słabych ogniów rozwoju, jest rozpoznawana przez opinię publiczną jako swoiste panaceum na wszelkie dolegliwości życia społeczno-politycznego. To stanowisko jest utwierdzone przez prag-

¹⁸ A. Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010, s. 47.

¹⁹ S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 7

²⁰ B. Słobodzian, *Formy aktywności międzynarodowej społeczności lokalnych*, [w:] *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003, s. 159–165.

matyzm polityczny zorientowany na budowę społeczeństwa obywatelskiego, którego idea jest powszechnie akceptowana²¹.

W refleksji uogólniającej należy stwierdzić, że:

1. Samorząd terytorialny jako rzeczywistość decentralizacyjna jest przeciwnym biegiem procesów globalizacyjnych.
2. W urzeczywistnianiu samorządności ważną rolę pełnią zjawiska polityczności i budowy obywatelskości.
3. W kształtowaniu oblicza samorządności w Polsce zderzają się siły tradycji i wartości postmodernistycznych (negujących m.in. dziedzictwo przeszłości, autorytet ludzi – reprezentantów życia kulturowego).
4. Procesy transformacji ustrojowej ujawniają tendencje do oswajania obcych wzorów (anglosaskich) życia kulturowego; w tej sytuacji lokalizm staje się wartością partykularną.
5. Poziom rozwoju samorządności jest miernikiem życia społeczno-politycznego, a w tym jego demokracji.

Bibliografia

- Bombicki M. R., *Encyklopedia Actus Purus. Kto jest kim w Polsce nowego Millennium (2000–2002)*, Poznań 2004.
- Chodubski A., *Granice demokracji: przeszłość i teraźniejszość*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012.
- Chodubski A., *Idea i praktyka polskiego samorządu na tle wartości i wyzwań globalnych*, [w:] *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011.
- Chodubski A., *Lokalizm pod ciśnieniem unifikacji świata*, „Pieniądze i Więź” 2002, nr 1.
- Chodubski A., *Systemowe ramy administracji rządowej i samorządowej*, [w:] *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, red. D. Plecka, Toruń 2013.

²¹ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005, s. 170–173; A. Chodubski, *Granice demokracji: przeszłość i teraźniejszość*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 28.

- Chodubski A., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego powołanie*, [w:] *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, red. A. Chodubski, L. Kacprzak, H. Pająk, Piła 2009.
- Izdebski H., *Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania XXI wieku*, [w:] *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2009.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004.
- Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010.
- Regionalizm a globalizacja. Polska – Unia Europejska oraz inne zjawiska i procesy regionalne świata*, red. A. Chodubski, H. Dubrzyńska, M. Malinowski, A. Modrzejewski, Gdańsk 2007.
- Sasińska-Klas T., *Świadomość społeczeństwa polskiego w kontekście zmian systemowych: 1989–2014*, [w:] *Polska – 25 lat po wyborach czerwcowych. Konsekwencje dla sytuacji wewnętrznej i pozycji międzynarodowej*, red. T. Astramowicz-Leyk, W. Tomaszewski, Olsztyn 2014.
- Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia i zagrożenia, dylematy*, red. J. Regulski, Warszawa 2002.
- Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
- Słobodzian B., *Formy aktywności międzynarodowej społeczności lokalnych*, [w:] *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005.
- Walewander E., *Postmodernizm a pedagogika katolicka*, Toruń 2011.
- Wykrętowicz S., *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.
- Wójcik S., *Naród, samorząd terytorialny, demokracja w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2009.
- Wójcik S., *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.
- Współczesna gospodarka światowa*, red. A. B. Kisiel-Łowczyc, Gdańsk 1999.
- Ziółkowski M., *Polacy wobec ładu postmodernistycznego. Społeczeństwo polskie i jego instytucje w 1992 r.*, Warszawa 1993.

Summary

The development of self-government in Poland and the challenges of civilizational

The study presents that a local government is as a decentralising reality, opposite of the globalisation processes. In the realisation of a local government, an important role is played by the political and construction of citizenship processes. In shaping the face of a local government in Poland, a force of tradition and post-modernisation value collide (including negating heritage of the past, the authority of the people of a cultural life). The process of political and economic transition reveal trends to getting acquainted with foreign designs (Anglo-Saxon) of a cultural life; in this situation, localism becomes a particular value. The level of development of a local government is a measure of the socio-political life, including its democracy.

Keywords: local government, political changes in Poland, globalisation, localism, political awareness