

# Sobczak, Jan

---

## Samorząd terytorialny immanentną cechą społeczeństwa obywatelskiego : (referat na konferencji naukowo-popularnej w Ostrołęce)

---

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 20, 21-34

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i 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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Jan Sobczak*

## **Samorząd terytorialny immanentną cechą społeczeństwa obywatelskiego**

(referat na konferencji naukowo-popularnej w Ostrołęce)

1. Samorząd terytorialny nie jest naturalnie jedyną znaną formą samorządu, czy też samorządowego funkcjonowania określonych społeczności lokalnych. Oprócz niego istnieje jeszcze, jak wiadomo, samorząd gospodarczy, zawodowy, akademicki czy też uczniowski. Rola tych wszystkich samorządów w życiu społecznym, politycznym, gospodarczym czy kulturalnym jest znaczna, a wiele z nich ma bardzo długie tradycje historyczne (np. rzemieślniczy czy akademicki), a oczekiwanie na rezultaty ich działań, na sprawne i rzetelne pełnienie różnych funkcji – np. wychowawczych, opiekuńczych, podnoszenia kwalifikacji i prestiżu zawodu czy też szerzenie etyki zawodowej jest duże zarówno ze strony różnych środowisk społecznych, partii i ugrupowań politycznych oraz jednostek jak i państwa w całości, jeśli jeszcze o jego istnieniu w Polsce współczesnej możemy mówić. Samorząd jest nie tylko jedną z form decentralizacji administracji państwowej, a ujawnia się również w postaci innych tworców społecznych, niekoniernie powoływanych, jak to się ma z samorządem terytorialnym, do delegowanej im realizacji jakiejś części władztwa państwowego. Samorodna autoorganizacja życia społecznego występuje w różnych dziedzinach i jej konkretne formy życie może i z pewnością będzie wciąż wzbogacać.

Samorząd terytorialny, nazywany też powszechnym, jest wszakże – jak wiadomo podstawowym i najważniejszym przykładem samorządu, głównym przejawem realizacji idei samorządowej. Przynależność do niego jest dla mieszkańców danego siedliska ludzkiego obowiązkowa i automatyczna, nie można zrzec się członkostwa czy zostać jego pozbawionym nawet w przypadku całkowitej bierności czy okazywanej niechęci. Wiele norm prawnych sytuuje na czele instytucji działających w państwie poza naturalnie jego naczelnymi władzami – ustawodawczymi (parlamentem), wyko-

nawczymi (rządem) i sądowymi. Samorząd terytorialny ma też najbardziej wszechogarniający zasięg i jest najbardziej z aparatem państwowym powiązany.

Samorządność jest formą organizacji życia zbiorowego społeczności lokalnej. Przyczynia się do kreowania pozytywnych postaw i stymulowania przemian, w których znajdują odzwierciedlenie wspólne aspiracje i dążenia. Prof. Antoni Regulski, jeden z głównych teoretyków współczesnego kształtu s. t. zauważa, że „Rozwój samorządności ma umożliwić społeczeństwu lokalnemu udział w sprawowaniu władzy, a tym samym spowodować, że władza ta będzie zaspokajać nie tylko aktualne potrzeby mieszkańców, ale również stanowić warunki rozwoju gospodarczego i kulturowego”<sup>1</sup>.

2. W dobie wciąż jeszcze przeżywanej przez nasze społeczeństwo transformacji ustrojowo-społecznej, a czekają nas pod tym względem jeszcze jakieś nowe i dość powiedzmy delikatnie ryzykowne wyzwania, najistotniejsze pozostaje to, że samorząd terytorialny traktowany być powinien jako jeden z głównych wyznaczników demokratycznego charakteru państwa. W pewnych warunkach może nawet stać się głównym obrońcą konstytucyjnych swobód demokratycznych, atakowanych dziś z gorliwością godną lepszego zastosowania przez niektóre koła polityczne. Zawsze był też traktowany jako jedna z najważniejszych swobód demokratycznych, a zarazem szkoła kultury politycznej i odpowiedzialności obywatelskiej.

W naszych dziejach ojczystych, w dobie niewoli narodowej, był w dodatku ostoją polskości, służył ochronie praw i interesów narodowych. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. legł, mimo wielu ograniczeń, u podstaw ustroju II RP. Uległ likwidacji w okresie okupacji hitlerowskiej, by po krótkim odrodzeniu się w 1944/45 r. znów zostać wymazanym z języka politycznego w latach 1950-tych. W okresie stalinizacji życia publicznego i upaństwowiania wszystkich jego przejawów przestał na czas dłuższy być formą samorealizacji społeczeństwa. Obecny od 1990 r. całkowity już powrót do instytucji s. t., uznanie go za istotny element struktury III RP jest też wyraźnym symptomem tego, iż Polska wróciła do europejskiego kręgu cywilizacyjnego, który – jak to stanowi Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 r. – uznany jest za naczelną

1. A. Regulski, Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: koncepcja i realizacja, Warszawa 2000, s. 332

zasadę demokratyczną wspólną dla wszystkich państw europejskich, a poza wszystkim innym także wyznacznikiem stopnia ich integracji. Skala uprawnień samorządu w danym państwie jest dowodem stanu kultury społeczeństwa, poziomu jego rozwoju cywilizacyjnego. Sytuacja odwrotna – nadmierna centralizacja władzy i niechęć do traktowania jego obywateli jako jednostek dojrzałych, mogących samym stanowić o swoich sprawach, musi z biegiem czasu wypaczyć charakter społeczeństwa, prowadzić do państwa autokratycznego, jeśli nie wręcz totalitarnego. Gminy oparte na samorządach, diametralnie przeciwstawne centralizacji i oparte na zasadach swobody, są źródłem bogactwa moralnego i materialnego narodu, uspołecznienia ludności i oznaką duchowej siły państwa. Tak jak i wszędzie, tak i tutaj potrzebny jest oczywiście umiar i zdrowy rozsądek, w przeszłości bowiem zbyt szeroko rozwinięte samorządy, jak np. w antycznych Atenach lub w średniowieczu w miastach włoskich doprowadziły do zaniku pojęcia państwowości i dostały się pod panowanie oligarchów i różnego rodzaju tyranów. Samorząd terytorialny nie może też być przeciwstawiany, jak to niekiedy praktykowane jest w Polsce, państwu i organizacji, są to dwie uzupełniające się i wspierające wzajem formy życia publicznego w społeczeństwie demokratycznym.

U podstaw samorządu terytorialnego leży idea aktywizacji społeczności lokalnych. Umożliwia ona z jednej strony, co potwierdza europejskie doświadczenie historyczne, jak największej grupie obywateli udział w zarządzaniu sprawami lokalnymi, z drugiej zaś odciąża władze rządowe od zajmowania się sprawami drobnymi. Świadomość tego, że podejmowanie i rozwiązywanie spraw lokalnych pozostaje w samodzielnej gestii miejscowej społeczności utwierdza ją w przekonaniu, że tylko własną zbiorową pracą i wspólnym wysiłkiem mogą być rozwiązywane kwestie społeczno – gospodarcze w skali lokalnej. Powstaje mechanizm wymuszający wzrost aktywności lokalnych społeczności. Od niej uzależniony jest rozwój miejscowej infrastruktury społeczno – gospodarczej, a w konsekwencji poziom życia poszczególnych obywateli. Ci ostatni, nawet jeśli nie biorą udziału w zarządzaniu sprawami lokalnymi, to jednak pilnie baczą, aby w ich własnym imieniu i ich kosztem robili to przedstawiciele rzeczywiście kompetentni i odpowiedzialni. Tak przynajmniej jest w teorii, bo realne życie i pod tym względem odbiega zapewne od ideału. Ale obywatele czynić tak mogą

poprzez demokratycznie konstruowane systemy wyborcze do lokalnych organów samorządowych. Organy te z kolei, uzależnione od władz rządowych ale i od lokalnych społeczności, są pod ich ciągłą kontrolą, co zmusza je do aktywnej pracy, za której efekty są konsekwentnie rozliczane.

Dzięki samorządności mieszkańców wytwarza się w świadomości społecznej przekonanie, że poszerzył się zakres wolności. Mają oni poczucie sensu i możliwości działania zarówno zbiorowego, jak i indywidualnego, w celu zrealizowania aktualnych potrzeb oraz aspiracji wybiegających w przyszłość. Rozumieją lepiej rzeczywistość społeczną, która ich otacza i mając możliwość wpływania na nią, zaczynają mieć do niej osobisty stosunek. Dzięki decentralizacji władzy, osiąganey poprzez samorząd, ludzie mogą stać się bardziej aktywni i odpowiedzialni za swoje sprawy.

Organizowane przez społeczność gminy instytucje stają się formą realizowania zbiorowych celów. Na gruncie powszechnie odczuwanych potrzeb wśród miejscowej ludności kształtuje się świadomość jedności interesów, wytwarza się poczucie wspólnego dobra, dzięki czemu społeczność ta staje się wspólnotą, ujawniają się i są kreowane lokalne autorytety. O ile są to ludzie operatywni, wykazujący zdolności organizatorskie, a jednocześnie godni zaufania, mogą sterować rozwojem jednostki terytorialnej, a także stymulować korzystne dla niej inicjatywy.

Niezależnie od wielu trudności i przeszkód w pełnej realizacji idealnego modelu zarządzania lokalnego, stwarza on obiektywne mechanizmy wyzwalające aktywność lokalną, a w konsekwencji jest istotnym czynnikiem kształtującym rozwój społeczno – gospodarczy w mikroskali. A zatem jeśli jeszcze nie teraz, w chwili obecnej, to zapewne w dłuższej perspektywie samorząd terytorialny ma szansę stać się skutecznym panaceum jeśli nie na wszystkie, to przynajmniej na pewną część bolączek i problemów trapiących Polskę gminną i powiatową.

3. Działalność samorządu jest istotą administracji zdecentralizowanej, oparta jest na zasadzie samodzielności a wkraczanie organów rządowych w formie nadzoru w jego działalność możliwa jest wyłącznie w formach przewidywanych ustawą i nie naruszających owej samodzielności.

Samorządność, która w obecnym swym kształcie rozwija się w Polsce od piętnastu lat, może mieć za punkt odniesienia zespół doświadczeń, nie tylko ojczystych polskich, ale i krajów zachodnioeuropejskich, które swe

tradycje ustrojowe oparły o zasady demokracji. Po 1890 r. przede wszystkim prywatyzacja lub co najmniej usamodzielnienie przedsiębiorstw zmniejszyły zakres bezpośredniej władzy administracji centralnej. Usamorządowienie gmin i komunalizacja znacznej części mienia państwowego same przez się uszczupliły tę władzę centralną. Komunalizacja mienia stała się zresztą jednym z podstawowych składników tego ogromnego przełomu, jakim była reforma gminna. Posiadanie własnego majątku stało się podstawą do prowadzenia aktywnej działalności przez gminy. Podział administracyjny obszaru państwa na bodaj 2489 gmin stał się ustabilizowany i poza wyjątkowymi konfliktami lokalnymi na tym tle nie zauważamy tendencji do zmiany koncepcji gmin. Powołanie do życia w owym 1890 r. samorządowych gmin stanowiło fundamentalną zmianę ustroju państwa. Odrzucając zasadę jednolitej władzy państwowej uosabianej w terenie przez rady narodowe, przekazano tym samym gminom prawo i obowiązek wykonywania zadań publicznych we własnym interesie i na własną odpowiedzialność. Samorządność oznacza bowiem nic innego jak przekazanie spraw dotyczących mieszkańców danego obszaru władzom przez nich samych wybranym i działającym w ich imieniu.

Samorząd terytorialny to powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań. Z faktu wyodrębniania wspólnot terytorialnych wynika ich niezależność od aparatu państwowego (organów rządowych) oraz odrębna podmiotowość (osobowość) prawna.

4. Na kontynencie europejskim, w odróżnieniu od Anglii, gdzie na szczeblu lokalnym nie ma w ogóle odpowiedników władz państwowych, nie ma starostów, wojewodów, gubernatorów etc., gdzie nie występuje dualizm administracji – czyli współistnienie administracji samorządowej i państwowej, ewolucja historyczna instytucji samorządowych i związanych z nimi liberalnych systemów teoretyczno-prawnych doprowadziła do odejścia od przeciwstawiania samorządu terytorialnego państwu. Zwyciężyła ostatecznie koncepcja, w myśl której samorząd jako jedna z form decentralizacji administracji publicznej działa w ramach państwa i na podstawie praw przez to państwo stanowiących. Samorząd terytorialny ujmowany już współcześnie, traktowany jest jako część administracji publicznej, która

swoim zakresem obejmuje obok administracji państwowej administrację samorządową, realizowaną przez posiadające osobowość prawną jednostki samorządowe w ich własnym imieniu. Podkreśla się na ogół we wszystkich kontynentalnych krajach europejskich silny związek między samorządem terytorialnym a państwem, twierdząc, że silne gminy mogą być podstawą silnego państwa.

Samorządność ma także w swych założeniach  pewne ograniczenie zakresu działania. Nie może bowiem kolidować z interesami i dążeniami instancji nadrzędnych, do jakich należy przede wszystkim państwo. Każda jednostka samorządowa istnieje i funkcjonuje na terytorium i w obrębie państwa, stanowi jego integralną część, jest komórką organizmu zorganizowanego w naród. Można więc uznać, że samorząd terytorialny jest powołany poza wszystkimi innym także do realizacji wykonawczych funkcji państwa, polegających na sprawowaniu władzy lokalnej.

Samorząd terytorialny jako przejaw decentralizacji ma wiele zalet (w tym przede wszystkim wyzwalanie lokalnych inicjatyw i zainteresowanie lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej, ustalenie hierarchii potrzeb lokalnych), ale i pewne wady, prowadzić może bowiem do nadmiernego preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa. Wystąpić może w tym ostatnim wypadku brak spójności aparatu terenowego, a niekiedy nieopłacalność wprowadzania na niższych szczeblach pewnych rozwiązań technicznych. Pojawić się też może niechęć do podejmowania działań niepopularnych, a jednak koniecznych w sensie interesu społecznego, zwłaszcza jeśli organom samorządowym, pochodzącym z wyboru zależy na nowym wyborze. Decentralizacja w większym stopniu sprzyja także rywalizacji grup nieformalnych w obrębie organów samorządowych, a rywalizacja taka może być pożyteczną, ale może być także zjawiskiem negatywnym, a nawet nagannym.

Przyjmując określony model funkcjonowania samorządów i nadając im podstawy prawne, państwo określiło najważniejsze zasady, które stanowią istotę idei samorządności terytorialnej. Niezmiernie istotną spośród nich jest uznanie uprawnień obywateli. Samorząd jest także narzędziem demokracji przedstawicielskiej. Można rzec, że z punktu widzenia prawa samorząd terytorialny tworzą takie elementy, jak wyodrębniona grupa społeczna, której członkostwo powstaje z mocy prawa, wykonywanie przez nią

zadań administracji państwowej w sposób samodzielny, posiadanie własnej organizacji i struktury. Powyższe elementy tworzą mechanizm regulujący demokratyczne normy zarządzania lokalnym terytorium oraz organizowania życia społecznego w jego obrębie.

Ostatnio dokonana modyfikacja prawa samorządowego wiąże się z ustawą z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Od nich to zależy przede wszystkim efektywność kierowania gminą, a ta z kolei ma wpływ nie tylko na rozwój danej jednostki terytorialnej, ale także na ład, porządek, prawidłowość funkcjonowania poszczególnych instytucji. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obecnie jedynym organem wykonawczym gminy i do jego zadań i kompetencji należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa. Ogólnie mówiąc, w nowej sytuacji osoby te uzyskały kompetencje dotychczasowych zarządów gmin czy miast oraz przewodniczących tych zarządów, spełniają więc bardzo istotną rolę w pracy urzędu gminnego.

5. Wszędzie w krajach zachodnich następuje w ostatnich latach wzrost znaczenia dualistycznych na ogół władz lokalnych, w tym zwłaszcza instytucji samorządowych. Rola samorządu terytorialnego silnie jest podkreślona w założeniach polityki regionalnej UE. Wszędzie też dokonują się reformy samorządu terytorialnego, nawet we Francji ograniczana jest władza kontrolna prefektów nad organami samorządowymi. Reformy te oczywiście zależne są od ustroju, tradycji i aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej w poszczególnych krajach. Daje się dostrzec wszakże niektóre wspólne cechy tych reform, w tym przede wszystkim:

- 1) dążenie do zmniejszenia liczby jednostek podziału administracyjnego, zwłaszcza gmin, które są na ogół powiększane;
- 2) generalne rozszerzenie kompetencji władz lokalnych;
- 3) umacnianie gmin jako podstawowych jednostek samorządowych;
- 4) znoszenie rozróżnienia w kompetencjach tych gmin między miastem i wsią.

Wszędzie też samorządowe organa przedstawicielskie mają na ogół wyraźnie partyjny charakter, według klucza partyjnego przebiegają też wybory samorządowe z niewielką, niestety, frekwencją obywateli (ok. 30-40%). Wszędzie wzrasta fachowość, ale niestety też i liczebność kadry administracyjnej, polepsza się wyposażenie w aparaturę, zaś uposażenie pracowników



zrównywane jest z aparatem urzędniczym Ministerstw a nawet pracownikami przemysłu. Aparat urzędniczy, starając się o pracę, sprostać musi określonym wysokim wymogom, zdaje egzaminy, ale też urzędnik samorządowy nie może być dowolnie zwolniony z pracy, a wyłącznie na mocy wyroku sądowego. Urzędnik w wielu sprawach sam dociera do obywatela w domu czy w pracy, a nie na odwrót. Telefoniczne załatwianie spraw jest w zasadzie tak samo ważne, jak i pisemne. Wszędzie gminy są poważnie zadłużone i subwencjonowane przez państwo. Na ogół, utrzymuje się, choć są i wyjątki (np. w Grecji), dwuszczeblowy podział administracyjny. Istnieje tu i ówdzie szczebel pośredni pomiędzy gminą wiejską i miastem a województwem, okręgiem, obwodem lub prowincją – powiat – na ogół nie ma uprawnień samorządowych (np. Austria, Szwajcaria). Powszechnie też specjalnymi uprawnieniami samorządowymi o nieco odmiennej strukturze wewnętrznej rządzą się stolice (Kopenhaga, Berlin, Sztokholm, Paryż), dzieląc się na ogół na kilkanaście dzielnic. Na czele władz miejskich stolic stoją zwykle cenieni politycy, którzy reprezentując stolicę, przestrzegają specjalnego historycznego obyczaju w zakresie stroju i ceremoniału. W niektórych krajach, głównie w Szwajcarii, utrzymuje się system demokracji bezpośredniej w postaci częstych referendów, także na szczeblu gminnym, ale nie cieszą się one i tam większym zainteresowaniem mieszkańców, frekwencja dochodzi do 30-40% uprawnionych do głosowania. Duża absencja samych radnych daje się też zauważyć na sesjach i komisjach.

6. W rozwoju idei samorządowych wiele wzorów czerpać można w doktrynach i tradycjach sprzecznych niekiedy z sobą systemów ideologicznych – liberalizmu, socjalizmu, agraryzmu i myśli politycznej ruchu ludowego. W tak ważnej dziedzinie dla praktyki samorządowej, jak zasady podziału kompetencji między organy państwowe i samorządowe, zarówno doktryna samorządowa, jak i Wspólnota Europejska posługują się zasadą subsydiarności (pomocniczości), wywodzącej się bezpośrednio z doktryny socjalnej Kościoła rzymsko-katolickiego, m. in. z encyklik papieskich: *Rerum novarum* Leona XIII z 1891 r. i *Quadragesimo Anno* Piusa XI z 1931 r. Subsidiarność jest zasadą podziału władzy od dołu do góry. Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza. Oznacza to, że jednostki lub struktury organi-

zacyjne większe działają wyłącznie w tych dziedzinach, w których sama ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci większej efektywności ich działania. Zasada subsydiarności, przywoływana również w następnych dokumentach Kościoła, jest podstawą postulatów decentralizacyjnych. Zdaniem części badaczy tego problemu w niej właśnie dostrzec można źródło koncepcji samorządowych Kościoła. Jeszcze bardziej zaawansowane propozycje pod tym względem znajdziemy w encyklice *Mater et Magistra* Jana XXIII i uchwałach I Soboru Watykańskiego, zwłaszcza w *Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym*. Zasada subsydiarności stanowi wyraz rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych a potrzebą podziału uprawnień decyzyjnych pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego.

7. Ważną rolę w funkcjonowaniu organów samorządowych, w szczególności wykonawczych, spełniają pracownicy, czyli w szerokim ujęciu tego słowa samorządowcy. Jest ich w dzisiejszej Polsce cała armia. Status pracowników samorządowych wymaga zatrudnienia pracowników wysoko kwalifikowanych w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji. W tym celu przewidziane są też odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego. W myśl tej idei osoby związane z funkcjonowaniem samorządu nie mogą być przypadkowe, a wręcz przeciwnie, winny reprezentować odpowiedni poziom kwalifikacji, wiedzy, umiejętności i cech osobistych, które umożliwią im sprostanie istotnym zadaniom samorządu.

W procesie rozwoju samorządności pojawiły się, niestety, negatywne zjawiska, dość istotne z punktu widzenia sprawności działania władzy lokalnej. Należy do nich przede wszystkim postępująca biurokratyzacja, o której świadczy wymownie już sam wzrost zatrudnienia w urzędach gminnych. Pozytywnym przejawem są natomiast wzrastające kompetencje pracowników samorządowych, którzy systematycznie doskonalią się w zakresie wiedzy i umiejętności potrzebnych do wykonywania obowiązków na powierzonych im stanowiskach.

8. Samorządność w Polsce wyrasta z idei ogólnoeuropejskiej. Przyjęta w październiku 1985 r. w Strasburgu Europejska Karta Samorządu Terytorialnego ulega w prawdzie z czasem niewielkim modyfikacjom (np. w 1990

r.), ale jej zasadnicza treść jest niezmienna. Fakt, że przeciętnie każdy człowiek jest jednocześnie członkiem kilku małych grup, ułatwić może współpracę pomiędzy poszczególnymi małymi grupami i łagodzić powstające między nimi antagonizmy. Aktywność takiej małej grupy sprzyja formowaniu się grupowej tożsamości obywatelskiej i zapewnia spełnienie typowych funkcji obywatelskich, takich jak: definiowanie interesów danej grupy społecznej, kontrola działań władzy, protest obywatelski, uczestnictwo w procesach przygotowania i podejmowania decyzji administracyjnych (konsultacje, dostęp do informacji, aktywność w ciałach doradczych, analiza projektów, uczestnictwo w ciałach decyzyjnych), inicjowanie programów społecznych, organizowanie bezpośredniego zaspakajania potrzeb społecznych itp.

9. W przeżywanych obecnie przez Europę od początku lat 70 obejmujących już w pełni także Polskę tendencjach integracyjnych, czego wyrazem jest utworzona w lutym 1992 r. Unia Europejska, obok nurtu gospodarczego pojawił się nurt mający na celu zunifikowanie także kwestii pozagospodarczych, w tym szczególnie dotyczących samorządu terytorialnego. Wyrazem tego jest Światowa Deklaracja Samorządu Terytorialnego, uchwalona na XXVII Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych we wrześniu 1985 r. w Rio de Janeiro i Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona 15 października 1985 r. w Strasburgu przez stałą Konferencję Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych, ratyfikowana w 1993 r. także przez Polskę. Zawarta w niej ogólna teoretyczna koncepcja samorządu terytorialnego mówi: *Samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania – na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców – zasadniczą częścią spraw publicznych.* W Karcie dalej dodaje się, że prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia składające się z członków wybranych w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Jest to proste i konkretne przedstawienie istoty samorządu, który pozwala mieszkańcom wyrażać, konsultować, uzgadniać i realizować własne grupowe dążenia związane z zagospodarowaniem oraz rozwojem danego terytorium.

W powyższym realizuje się idea upodmiotowienia lokalnej społeczności i nadanie jej pewnej swobody decydowania o swych sprawach. Ma to swój

aspekt także psychologiczny. W małej grupie człowiek naogół zachowuje swą indywidualność, w dużej ją zatracą.

Jednym z warunków uczestnictwa w Radzie Europy jest dostosowanie wewnętrznych ustawodawstw komunalnych do przynajmniej 20 zasad zawartych w EKST. Polska warunek ten już spełniła. Mimo wielu niedoskonałości legislacyjnych polskie ustawodawstwo odpowiada zasadom zarówno Światowej Deklaracji jak i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Nie oznacza to oczywiście uznania stanu istniejącego za idealny. Gminy polskie są jeszcze nadal bardzo słabe, ich walka o szerszy zakres kompetencji napotyka na wiele trudności. Polskie tradycje samorządowe, chociaż także długie i bogate, sięgające średniowiecza, nie miały jednak ciągłości, były kilkakrotnie przerywane na czas dłuższy. Nie ukształtowała się też jeszcze – co ważniejsze – świadomość samorządowa w społeczeństwie polskim, nie jesteśmy na ogół jako społeczeństwo intelektualnie przygotowani już dziś do nieskrępowanego funkcjonowania modelu władzy lokalnej w jej samorządowym ujęciu. Zaważyły na tym lata odmiennego rozumienia funkcji władzy terenowej i jej podległego stosunku do władz centralnych.

Administracja rządowa skłonna jest wciąż hołdować centralistycznemu modelowi sprawowania władzy. Kolejne ekipy polityczne, skupione w centralnych organach władz państwowych, usiłują przede wszystkim rządzić same i same rozwiązywać problemy kraju, powołując się przy tym na uzyskany mandat społeczny w wolnych wyborach demokratycznych. Z drugiej strony, postępującej mimo wszystko rozbudowie instytucji samorządowych nie towarzyszy w wystarczającym stopniu wzmożenie aktywności obywatelskiej. Wydaje się, że społeczeństwo polskie po burzliwych przemianach ustrojowych nie zostało do dnia dzisiejszego odpowiednio przygotowane do przejścia odpowiedzialności za siebie. Zabrakło w całym nowym systemie skutecznych sposobów uświadamiania obywatelom, że warunki ich życia zależą w dużym stopniu od nich samych. Ludzie nieprzyzwyczajeni do podejmowania kluczowych decyzji, odpowiedzialnością za wszelkie niepowodzenia wolą obarczać władze gmin niż wyciągnąć wnioski z wyboru niewłaściwych osób na tak bardzo odpowiedzialne stanowiska. W małych środowiskach zdaje się tworzyć swoistego rodzaju błędne koło, gdyż osoby zwykle wybierane są tam na zasadzie różnych powiązań, znajomości, niezadko przekupstwa. Dbałość głównie, bo chyba jednak nie wyłącznie, in-

teresy własne i interesy najbliższych jest, niestety, dość powszechnym problemem. Brak etyki i niska świadomość szkodliwości takiego postępowania powoduje, że na wysokich stanowiskach znajduje się osoby mało kompetentne. Łańcuch się zresztą wydłuża, gdyż dzięki nim w urzędach pojawiają się kolejne osoby, które znaleźć się tam nie powinny.

Dzięki samorządności doskonałą się i rozbudowują mechanizmy demokracji, co ma wielkie znaczenie dla lokalnej społeczności. Społeczność lokalna, która osiągnęła pewne minimum dojrzałości społecznej, na ogół docenia i potrafi wykorzystać swój potencjał materialny oraz walory kulturowe, geograficzne i krajobrazowe swego terenu. Decyduje to o szansach rozwoju gminy, ale możliwości w tej dziedzinie wyznaczają także pewne obiektywne ograniczenia. Oprócz ograniczeń o charakterze lokalnym, obiektywnych, w działaniu samorządów występują także problemy wynikające z niedoskonałości rozwiązań systemowych. Przekazane im zadania są czasami zbyt mało istotne, by mogły rzeczywiście wyzwolić aktywność społeczności lokalnej, albo przeciwnie, tak poważne, że w aktualnych uwarunkowaniach społeczno-politycznych i ekonomiczno-finansowych wykraczają poza możliwości realizacyjne tej społeczności. W wyniku błędów w procesie reformowania administracji publicznej, zwłaszcza na etapie decentralizacji, spadł autorytet samorządu terytorialnego w opinii publicznej. Wśród zjawisk nieoczekiwanych i nie pożądanых oprócz wspomnianego już rozrostu biurokracji nastąpił wzrost kosztów utrzymania aparatu administracyjnego, dysproporcje płac, kumoterstwo przy zatrudnianiu pracowników, korupcja itp. Przewycięzanie różnorodnych trudności jest wielkim obciążeniem dla społeczności lokalnych, powoduje często zniechęcenie i brak poczucia rzeczywistego wpływu na rozwój gminy.

**10. Zagrożenia dla rozwoju samorządności lokalnej** można opatrywać nie tylko w łąerności obywateli i słabości społeczeństwa obywatelskiego, ale także wielu błędnych rozwiązaniach prawnych i w złej praktyce życia publicznego. Ustawy o samorządach wymagają częstokroć korekt oraz udoskonaleń, tak aby samorzady mogły lepiej i sprawniej działać, a zarazem w pełni odzwierciedlały istotę samorządności.

Samorządność ma na celu zapewnienie gminie warunków pełnego rozwoju. Jednak źle realizowana może doprowadzić do naruszenia praworządności, niesprawności aparatu władzy lokalnej, szkodliwego partykula-

ryzmu, jak też rządów partyjnych elit, których rola w praktyce przeczyć może deklarowanym zasadom demokracji i doboru społeczności lokalnej. O ile więc sens i istota samorządu terytorialnego są czymś dostatecznie jasno określonym, to samo jego funkcjonowanie w skomplikowanych realiach lokalnych jest ciągle przedmiotem dyskusji. Problemem do rozwiązania jest nie tyle usprawnienie mechanizmu samorządności, co utrwalenie nowego racjonalnego spojrzenia nań. Powinno być ono ważnym ogniwem w kształtowaniu kultury politycznej, a jednocześnie umacniać podstawy społeczeństwa obywatelskiego.

Samorząd ma w swym działaniu do czynienia także z wieloma czynnikami ograniczającymi jego praktyczne możliwości a niezależnymi od niego. Można do nich zaliczyć uwarunkowania finansowe, gospodarcze i społeczne. W działaniu samorządu terytorialnego dużą rolę odgrywa więc aktywizowanie lokalnej społeczności. Dzięki niemu możliwe jest realizowanie pomysłów i projektów wykraczających poza możliwości budżetowe gminy. Powracający wszakże problem - skąd brać pieniądze na inwestycje? - to jedna z najważniejszych samorządowych bolączek. Gminom przybywa zadań, ale nie ma pieniędzy, a bez nich trudno będzie spełniać obietnice wyborcze i realizować wizje rozwojowe. Ratunek to oprócz wciąż przecież mglistej perspektywy zwiększenia pomocy finansowej państwa, większa innowacyjność, umiejętność korzystania z funduszy pomocowych UE, rozwój małych przedsiębiorstw rodzinnych, firm niewielkich ale dynamicznych, umiejących szybko dostosować swą produkcję do zmieniających się potrzeb rynku.

Obok zarządzania gminą istnieje szeroka sfera spraw wymagających operatywności, myślenia strategicznego i skutecznego współdziałania np. z różnymi podmiotami gospodarczymi. Częstoć prawidłową pracę samorządu utrudniają lokalne konflikty, zatargi, działania grup nacisku, powiązania interpersonalne oraz sprzeczności interesów poszczególnych wpływowych osób. Wyraźnie coraz bardziej zaznacza się również rola partii politycznych, które zapewniają swoim przedstawicielom odpowiednie poparcie. Dlatego do samorządów dostają się przede wszystkim ludzie związani ze światem polityki, mający zaplecze społeczne i ekonomiczne. Nie zawsze się to musi wiązać z wysokimi walorami osobistymi i kompetencjami zawodowymi. Często także siłą przebicia zdobywają osoby, które mają nawet ciekawe i godne poparcia pomysły, ale brak im uporczywości,

kwencji, a także czasu i wytrwałości w dążeniu do celu.

Podstawowym narzędziem zwalczania korupcji i nepotyzmu na poziomie lokalnym jest jawność decyzji, ułatwiony dostęp do informacji oraz społeczna kontrola nad poczynaniami władzy. Jeśli gmina ma być zarządzana w sposób przejrzysty i służyć dobru jej obywateli, niezbędne jest wybieranie wiarygodnych, rzetelnych, aktywnych osób na stanowiska związane z kierowaniem sprawami publicznymi, osób powszechnego zaufania.

Nie chcę być pesymistą, ale pełne wdrożenie założeń samorządowych potrzeba jeszcze życia kilku pokoleń. Instytucje samorządu terytorialnego w III RP znajdują się wciąż *in statu nascendi* i wymagają wielu udoskonaleń, zaś samo postulowane proklamowanie IV RP może niczego pod tym względem nie zmienić!