

Henryk Skorowski

Samorząd terytorialny źródłem dynamizmu wspólnoty i osoby ludzkiej

Seminare. Poszukiwania naukowe 20, 273-286

2004

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.

KS. HENRYK SKOROWSKI SDB

SAMORZĄD TERYTORIALNY ŹRÓDŁEM DYNAMIZMU WSPÓLNOTY I OSOBY LUDZKIEJ

WSTĘP

Problem samorządu terytorialnego w myśli społecznej Kościoła należy widzieć w szerszym kontekście, jakim jest organizacja życia społeczno-politycznego. Organizacja ta domaga się funkcjonowania m.in. zasad: organicznej budowy społeczności państwowej, czyli zasady pluralizmu państwowego, decentralizacji władzy państwowej, demokracji. Zasady te, jak stwierdza Cz. Strzeszewski, domagają się: „wieloaspektowej organizacji społecznej, powstawania pomiędzy jednostką a państwem szeregu społeczności pośrednich: zawodowych (korporacje), terytorialnych (samorząd terytorialny), klasowych (związki zawodowe), oświatowych (szkolnictwo prywatne), kulturowych (stowarzyszenia kulturalne); rezygnacja ze strony państwa z części swych uprawnień na rzecz niższych społeczności; szerokiego udziału faktycznego społeczeństwa w rządach krajem”¹. Oznacza to, że w obrębie państwa mogą i faktycznie powinny funkcjonować wielorakie społeczności. Samo zaś państwo jest nie jedyną, ale naczelną społecznością stojącą na czele wielu innych społeczności niższego rzędu. Co więcej, społeczności te muszą mieć określony stopień autonomii i samorządności.

W świetle katolickiej nauki społecznej najbardziej właściwym, a jednocześnie najbardziej rozpowszechnionym systemem pluralizmu państwowego, decentralizacji władzy i demokracji jest funkcjonowanie żywych i autentycznych samorządów terytorialnych. Swym charakterem są one bowiem najbardziej zbliżone do państwa. Samorząd terytorialny, wieloraki w swych postaciach i formach, w myśli katolickiej nauki społecznej ma cechy naturalnoprawny, co w konsekwencji oznacza, iż jest on po prostu odtworzeniem i utrwaleniem naturalnej ewolucji historycznej rozwoju form uspołecznienia. Zdaniem Cz. Strzeszewskiego: „dzięki

¹ Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 514–515.

niemu zostają złączone całym szeregiem społeczności pośrednich dwie społeczności zasadnicze, naturalne i konieczne, jakimi są rodzina i państwo².

Zagadnienie samorządu terytorialnego w katolickiej nauce społecznej jest bardzo szerokie. Jak wiadomo z wcześniejszych stwierdzeń, w świetle katolickiej nauki społecznej samorząd terytorialny jest najwłaściwszym sposobem pluralizmu państwowego, decentralizacji władzy, demokracji. Wszystkie trzy zagadnienia wiążą się bezpośrednio z zagadnieniem podmiotowości społeczeństwa, a tym samym także jednostki ludzkiej. W tej też sferze wydaje się ujawniać podstawowe znaczenie samorządu terytorialnego. To zagadnienie stanie się przedmiotem niniejszej refleksji.

1. POJĘCIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Co w świetle katolickiej nauki społecznej mieści się w pojęciu samorządu terytorialnego? Zdaniem Cz. Strzeszewskiego ma on trzy zasadnicze cechy: łączy wszystkich mieszkańców danego terytorium, co nadaje mu charakteru powszechności; jego celem jest dobro ogólne ludności zamieszkałej na jego terytorium, co nadaje mu charakteru wszechstronności; ma władzę, która może domagać się posłuszeństwa³.

Podstawowym zatem elementem samorządu terytorialnego jest jednostka tego samorządu. I chociaż istnieje różnica w sposobie jej konstruowania „określa się ją bądź jako szczególny związek (korporację) osób stale zamieszkałych na określonym obszarze (ujęcie podmiotowe), bądź jako prawnie wyodrębnioną jednostkę podziału terytorialnego, oczywiście wraz z zamieszkałą na niej ludnością (ujęcie przedmiotowe)”⁴, tak ogólnie przez samorząd terytorialny katolicka nauka społeczna rozumie obligatoryjne zrzeszenie mieszkańców danego obszaru wraz z pochodzącą z wyboru radą, będącą organem ich reprezentującym⁵. Tak ujmowany w swej istocie samorząd terytorialny może powstawać na różnych poziomach. Na szczeblu najwyższym przybierać może charakter autonomii wielkich okręgów terytorialnych, która łączyć się może z autonomią narodowościową, etniczną i regionalną. Niższe szczeble samorządu mogą ujawniać się w autonomii powiatów, gmin, wsi. Odpowiednie szczeble samorządu miejskiego to: miasto, dzielnica, osiedle itp.

Zaprezentowana pokrótce koncepcja i ujęcie samorządu terytorialnego, tak jak funkcjonuje ona w katolickiej nauce społecznej, każe z kolei zapytać o jego

² Tamże, s. 520.

³ Por. tamże, s. 528.

⁴ L. Mażewski, *Ku samorządowi terytorialnemu*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 9 (1989), s. 24.

⁵ Por. H. Galus, *Powrót do samorządów*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 3 (1989), s. 15.

najgłębsze podstawy, a więc racje usprawiedliwiające jego istnienie w ramach społeczności państwowej.

Katolicka nauka społeczna, wychodząc z określonej koncepcji społeczeństwa, uznaje, iż jego prawidłowa egzystencja i normalny rozwój oraz funkcjonowanie domaga się oparcia całego życia społecznego na określonych zasadach⁶. Fundamentalna z nich jest zasada personalizmu. Personalizm, jako zasada życia społecznego, to zasada, która określa, definiuje i zabezpiecza takie funkcjonowanie społeczeństwa, aby osoba w swej godności mogła być zabezpieczona i uszanowana. Tę też zasadę personalizmu należy uznać za podstawę i rację usprawiedliwiającą funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Idąc jednak konsekwentnie dalej, należałoby w tym miejscu zapytać o ostateczne źródło tej zasady, która w myśli katolickiej nauki społecznej jest podstawową zasadą życia społecznego, a tym samym usprawiedliwiającą także faktyczne istnienie i funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, że źródłem tej zasady nieodzownej do właściwego funkcjonowania społeczeństwa jest personalistyczna koncepcja samego społeczeństwa. Najogólniej rzecz ujmując, personalistyczna koncepcja społeczeństwa zakłada nie tylko fakt, że w całokształt życia społecznego „wpisany” jest zawsze człowiek – osoba i że wszystkie procesy historyczno-kulturowo-polityczne, które dotyczą społeczeństwa, mają swoje odniesienie do człowieka, ale oznacza fakt, że osoba jest po prostu ostatecznym i podstawowym podmiotem społeczności. Personalistyczna koncepcja społeczności zakłada i uznaje zatem, że jedynym bytem osobowym jest człowiek. Społeczność zaś jest tylko rzeczywistością porządku, a więc bytem istniejącym przez i dla człowieka⁷. Koncepcja ta wyraża prawdę o pierwszeństwie i autonomii człowieka w życiu społecznym, tzn. ramy społeczności są przestrzenią stawania się i realizacji człowieka – osoby.

Zatem należy wnioskować, że zasada personalizmu, jako naczelną i podstawową zasadą właściwie funkcjonującego społeczeństwa, jest prostą konsekwencją personalistycznej koncepcji samego społeczeństwa, a więc społeczeństwa, które jest przez człowieka i dla człowieka. Oznacza to w konsekwencji, że najbardziej teoretyczną i najgłębszą podstawą samorządu terytorialnego jest człowiek w swej godności. To właśnie godność osoby domaga się oparcia życia społecznego na zasadzie personalizmu jako najwyższej zasadzie i najwyższej racji porządkującej cały system społeczny na miarę wielkości człowieka, która to z kolei zasada mieści w sobie zasady bardziej szczegółowe, w tym m.in. zasadę pluralizmu. Tak bowiem rozumiana zasada personalizmu, której szczegółową zasadą jest zasada pluralizmu, umożliwia stworzenie takich struktur, w których osoba ludzka jest uszanowana w swej godności i ma możliwość pełnego rozwoju.

Za najgłębszą zasadę teoretyczną, za najgłębszą podstawę samorządu terytorialnego należy uznać samego człowieka w jego godności. Ta godność domaga

⁶ Por. J. Majka, *Filozofia społeczna*, Warszawa 1982, s. 165.

⁷ Por. Cz. Strzeszewski, dz.cyt., s. 512.

się ułożenia życia społecznego opartego na takich zasadach, które umożliwić będą funkcjonowanie szerokiego wachlarza społeczności, w których osoba ludzka odnajduje swój „przydział” i może realizować swoją twórczą podmiotowość. Katolicka nauka społeczna widzi zatem najgłębsze podstawy samorządu w płaszczyźnie antropologiczno-personalistycznej.

2. SAMORZĄD TERYTORIALNY FORMĄ UPODMIOTOWIENIA SPOŁECZNOŚCI

Tak rozumiany samorząd terytorialny, gruntujący się na antropologiczno-personalistycznych podstawach, jest rzeczywistą szkołą i formą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Podejmując zagadnienie upodmiotowienia społeczności lokalnej, dotykamy ogólnego zagadnienia, jakim jest pojęcie podmiotowości bytu społecznego. Ponieważ zagadnienie podmiotowości poszczególnych bytów społecznych znajduje się współcześnie w centrum wielorakich zainteresowań, w tym miejscu ograniczyć wypada się zatem do kilku podstawowych tez w tej materii.

Przed wszystkim wyjść należy od ogólnej tezy, że społeczeństwo w myśl katolickiej nauki społecznej jest zawsze bytem realnym. Nie jest ono co prawda ani bytem substancjalnym, ani bytem osobowym, niemniej faktycznym, rzeczywistym i realnym, który odgraniczyć należy od innych rodzajów bytu⁸. Dotyczy to wielorakich bytów społecznych. Każdy z nich jest zawsze realnym bytem społecznym. Podkreślenie tego faktu ma z kolei istotne znaczenie w sferze analizowanego zagadnienia podmiotowości. Dzięki bowiem owej bytowej realności każda społeczność przekształca się ostatecznie w podmiot specyficznego, zgodnego z jej naturą działania⁹.

W świetle tych stwierdzeń rysuje się wyraźnie obraz podmiotowości bytu społecznego. Jest to specyficzna podmiotowość. Pomijając bardziej szczegółowe analizy w tej materii, ogólnie należy skonkludować, że podmiotowość bytu społecznego akcentuje i wydobywa ideę jego realności w istnieniu, godności i odpowiedzialności w sferze działania, wreszcie ideę autonomii w ramach życia społecznego.

Powyższe stwierdzenia dotyczące ogólnie rozumianej podmiotowości bytu społecznego odnieść także należy do społeczności lokalnej i terytorialnej. Dzięki swojej bytowej realności jest ona określoną społecznością przekształcającą się w podmiot specyficznego zgodnego z naturą działania. Oznacza to, że pojęcie podmiotowości społeczności terytorialnej akcentuje idee jej realności w istnieniu i działaniu, idee jej godności i odpowiedzialności w podejmowaniu decyzji i działaniu, wreszcie idee suwerenności w znaczeniu społecznym, ekonomicznym i kulturowym. Prawdziwa zatem podmiotowość społeczności terytorialnej to możliwość swobodnego jej istnienia i działania w ramach społeczności państwowej, a

⁸ Por. J. Majka, dz.cyt., s. 270.

⁹ Por. T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, t. 2, Kraków 1982, s. 280.

także autentycznego stanowienia o sobie we wszystkich płaszczyznach codziennej egzystencji. Oznacza to, że podmiotowość społeczności terytorialnej niejako z „natury” domaga się zagwarantowania i stworzenia warunków urzeczywistnienia swej podmiotowości. A ponieważ realizacja własnej podmiotowości jest możliwa tylko i wyłącznie, z jednej strony, w sferze autonomii i wolności, z drugiej zaś strony aktywnej działalności, chodzi ostatecznie o stworzenie takich struktur polityczno-społeczno-gospodarczych, które gwarantować będą faktyczną autonomię społeczności terytorialnej jako warunku realizacji podmiotowości, jak i płaszczyznę działania, dzięki której owa podmiotowość może być realizowana. Wydaje się, że w dobie dzisiejszej, dobie globalizujących i unifikujących tendencji, samorząd terytorialny, zabezpieczając sferę autonomii oraz sferę aktywnej działalności, pozwala społeczności lokalnej realizować i urzeczywistniać swoją bytową podmiotowość. Należy to bliżej przeanalizować.

Wspomniano powyżej, że zagadnienie realizacji przez społeczność terytorialną własnej bytowej podmiotowości jest możliwe tylko i wyłącznie z jednej strony w sferze autonomii, z drugiej zaś strony w płaszczyźnie aktywnej działalności. Zatrzymajmy się przy pierwszym elemencie tego twierdzenia, a mianowicie, że społeczność może realizować własną podmiotowość tylko i wyłącznie w sferze faktycznej autonomii.

Autonomia, jako możliwość stanowienia o sobie w różnych płaszczyznach, jest formą istnienia każdego bytu społecznego. Społeczność lokalna musi mieć zatem zagwarantowaną możliwość korzystania z wolności w ramach codziennej egzystencji państwowej. Tu wyraża się bowiem możliwość realizacji przez tę społeczność jej twórczej podmiotowości. Stąd na ile samorząd terytorialny umożliwia społeczności lokalnej realizację jej podmiotowości, jest ostatecznie pytaniem, na ile gwarantuje on i zabezpiecza rzeczywistą autonomię w ramach struktur społeczności państwowej.

Problem ten jest mocno akcentowany i różnie ujmowany we współczesnej dyskusji¹⁰. W świetle poglądów wielorakich autorów samorząd terytorialny jawi się jako „przestrzeń” gwarantująca społeczności lokalnej rzeczywistą wolność. Czyni to niejako w dwóch wymiarach: z jednej strony poprzez wyzwolenie społeczności lokalnej, z drugiej strony poprzez rzeczywiste zagwarantowanie „wyzwolonej” społeczności możliwości korzystania z wolności i autonomii w konkretnych warunkach polityczno-społeczno-gospodarczych. W tym drugim wypadku samorząd stanowi po prostu podstawę możliwości korzystania z autonomii i niejako określa próg jej autentycznego urzeczywistnienia. Takie ujęcie domaga się krótkiego wyjaśnienia.

¹⁰ Por. R. Dubos, *Pochwała różnorodności*, Warszawa 1986, s. 271; B. Synak, *Nowa etniczność*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 8 (1987), s. 19–20; D. Tusk, *Królestwo ludzi wolnych*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 5 (1986), s. 1–3.

Chcąc w pełni wyjaśnić, na ile samorząd terytorialny stwarza społeczności lokalnej rzeczywistą sferę wolności, trzeba sięgać do samej idei samorządu, a mówiąc bardziej precyzyjnie do idei, na której samorząd się fundamentuje. Jest to idea autonomii regionu. Idea ta ujawnia się w całej rozciągłości w relacji „centrum” – region. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje antagonizm między „centrum”, dążącym w różnej formie do ujednoczenia, centralizacji, egalitaryzacji, totalitaryzacji, a regionem dążącym do własnej autonomii i demokracji. W samorządzie chodzi zatem zawsze o autonomizację jednostki, jaką jest społeczność lokalna, nie w imię odrębności dla samej odrębności, ale w imię rzeczywistej autonomii i samorządności określonego obszaru. Stąd też współczesna refleksja samorządowa jest refleksją antyetatystyczną, a w szczególności antytotalitarną na rzecz rzeczywistej wolności regionu i demokratycznego zarządzania autonomicznych wspólnot¹¹. Tu tkwi najgłębsza istota współczesnego samorządu. Wyraża się on w idei autonomii regionu w ramach współczesnego świata.

Przypomnienie zasadniczej idei, na której fundamentuje się współczesny samorząd, jest istotne do zrozumienia problemu oddziaływania samorządu na wolność społeczności lokalnej w formie jej wyzwolenia i zagwarantowania możliwości korzystania z wolności w ramach struktur państwowych.

Przede wszystkim samorząd fundamentujący się na idei autonomii regionu niejako „wyzwała”, tzn. uniezależnia to, co stanowi jego treść od szeroko pojętego uniformizmu i totalitaryzmu płynących ze strony władzy centralistycznej. Ponieważ treść regionu stanowi zarówno społeczność lokalna, jak i kultura, a także terytorium, stąd można powiedzieć, że jest to „wyzwolenie” i uniezależnienie konkretnej społeczności z społeczeństwa zatowarowanego, jej kultury z kultury masowej oraz określonego obszaru spośród przestrzeni, których rzeczywistych ram ze względu na wielkość trudno ogarnąć. W tym przede wszystkim sensie rozumieć należy twierdzenie, że samorząd terytorialny jest czynnikiem społecznej emancypacji¹². Wydaje się, że jest on nie tylko czynnikiem emancypacji, ale sam w sobie jest rzeczywistym wyzwoleniem tych wartości, które tkwią w społeczności lokalnej z niebezpieczeństwa ich unicestwienia lub zagubienia w masie i anonimowości. W tym sensie zasadne jest stwierdzenie, że samorząd terytorialny jest wyzwoleniem społeczności lokalnej z różnych współczesnych form zniewolenia takich, jak: uniformizm, totalitaryzm, anonimowość, manipulacja. Najogólniej można powiedzieć, że jest on remedium na wielorakie współczesne niebezpieczeństwa, które niesie ze sobą życie społeczne.

Rzeczywiste oddziaływanie samorządu na wolność społeczności lokalnej ujawnia się także w sferze zagwarantowania tej społeczności możliwości realiza-

¹¹ Por. D. Tusk, *Spętani w działaniu*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 121 (1988), s. 14–16.

¹² Por. H. Hinz, *Karnowski a regionalizm jako forma emancypacji człowieka*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 4 (1986), s. 1–2.

cji wolności w codziennej egzystencji. Problem ten należy widzieć także w sygnalizowanej tu idei autonomii regionu. Autonomia regionu, autonomiczne środowisko zabezpiecza i gwarantuje konkretnej społeczności lokalnej całą sferę podstawowych, naturalnych praw. Niekiedy ujmuje się to w ten sposób, że samorząd rewindykuje podstawowe wolności przysługujące w sposób naturalny określonym bytom społecznym¹³. W gruncie rzeczy chodzi zawsze o gwarancję przysługujących społecznościom lokalnym praw i rzeczywistej możliwości korzystania z nich. Prawa te można sprowadzić do dwóch kategorii.

Pierwszą z nich stanowią prawa wolnościowe. Jest to cały katalog szczegółowych wolności w płaszczyznach politycznej, społecznej, gospodarczej, kulturowej. To właśnie prawa wolnościowe, których przedmiotem są szczegółowe wolności w sferze podejmowania decyzji i zewnętrznego działania, stoją w służbie konkretnej wolności społeczności lokalnej. Niejako wprost gwarantują tej społeczności, jako społeczności bytowo wolnej, możliwość korzystania z wolności w różnych płaszczyznach. W tym sensie stanowią one jak gdyby próg autentycznej możliwości urzeczywistniania przez społeczność jej istotowej wolności, a tym bardziej możliwości urzeczywistniania siebie w swej podmiotowości.

Samorząd terytorialny, oprócz praw wolnościowych, gwarantuje także społeczności lokalnej całokształt praw społecznych. Cała treść tych praw wyraża się w możliwości korzystania, ale przede wszystkim tworzenia wielorakich dóbr nieodzownych społeczności lokalnej do jej godnej egzystencji. Do najważniejszych zaliczyć należy: korzystanie z wartości własnego środowiska, tworzenie i pomnażanie tych wartości, zarządzanie własnym regionem, korzystanie i tworzenie własnej kultury itp. Tak bardzo skrótowo scharakteryzowane prawa społeczne gwarantują społeczności lokalnej to wszystko, co nieodzowne do życia i egzystencji odpowiadającej godności tej społeczności. W gwarancji egzystencji godnej tej wspólnoty wyraża się także służebność praw społecznych wolności społeczności lokalnej. Można powiedzieć, że na tyle na ile prawa społeczne umożliwiają tworzenie i zabezpieczenie godnej egzystencji, na tyle też służą realizacji konkretnej wolności. Zależność jest tu jasna i logiczna. Trudno np. mówić o rzeczywistym korzystaniu z wolności przez określoną społeczność bez dysponowaniem przez nią środkami i dobrami materialnymi (własność dóbr materialnych). Powiedzieć należy wprost, że własność, którą dysponuje społeczność lokalna, jest bazą szeregu przejawów wolności w życiu społecznym, gospodarczym, kulturowym. Służebność praw społecznych wobec wolności społeczności lokalnej wyraża się zatem w ich funkcji. Zabezpieczając społeczności tej godne warunki egzystencji, służą urzeczywistnianiu konkretnej wolności. Są one po prostu społeczną koniecznością wolności. W odpowiedzi zatem na pytanie, w jaki sposób samorząd terytorialny stwarza społeczności rzeczywiste warunki korzystania z wolności,

¹³ Por. E. Puzdrowski, *Wstęp do dyskusji o regionalizmie*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 11 (1988), s. 1.

należy podkreślić, że zabezpiecza on społeczności lokalnej całą sferę podstawowych, naturalnych praw.

W kontekście przeprowadzonych powyżej analiz samorząd terytorialny jawi się jako „przestrzeń” gwarantująca społeczności lokalnej rzeczywistą autonomię i wolność. W sferze tak rozumianej służby wolności ujawnia się też oddziaływanie samorządu terytorialnego na możliwość urzeczywistnienia przez społeczność lokalną jej twórczej podmiotowości. Nie ma bowiem realizacji własnej podmiotowości poprzez konkretny byt społeczny, bez stworzenia mu rzeczywistej „przestrzeni” korzystania z wolności. Wolność ta stanowi warunek *sine qua non* tego, że konkretna społeczność w konkretnej rzeczywistości może realizować własną podmiotowość¹⁴.

Zagadnienie realizacji własnej podmiotowości przez byt społeczny stoi nie tylko w ścisłej relacji z wolnością, ale także z zagadnieniem aktywności i działania. Można nawet powiedzieć, że właśnie tu w sferze działania i dynamiki aktywności zasadza się cała istota jej realizacji. Wolność i autonomia jest jedynie warunkiem tego, że w konkretnych warunkach byt społeczny może realizować własną podmiotowość. Sama jednak jej realizacja dokonuje się poprzez całą sferę aktywności i działania tej społeczności. Stąd też kwestia, na ile samorząd terytorialny umożliwia społeczności lokalnej realizację jej podmiotowości jest pytaniem, na ile gwarantuje on tej wspólnocie rzeczywistą przestrzeń manifestowania siebie w działaniu.

W wyjaśnieniu tego problemu należy wyjść od zasadniczego stwierdzenia, że dopiero na bazie autonomii i w sferze wolności, której doświadcza społeczność lokalna, możliwe jest tworzenie przez tę wspólnotę wielorakich struktur, w których ujawniać się będzie jej rzeczywista aktywność i działanie w regionie i na rzecz własnego regionu. Można zatem powiedzieć, że samorząd terytorialny, czyli samorządzenie się społeczności lokalnej, to nic innego jak manifestowanie przez tę społeczność jej bytowej dynamiki. Można wtedy mówić o wielorakich strukturach działania i aktywności: ekonomiczno-gospodarczej (chodzi o wielorakie formy działania przejawiające się w dążeniu do jak najlepszego gospodarowania i zagospodarowania własnego środowiska); społecznej (budzenie wielorakich inicjatyw społecznych); kulturowej (aktywność na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego regionu); politycznej (aktywność na rzecz autonomii regionu, zachowania wartości zagrożonych przez władzę centralistyczną i ujednoczenie, a także szeroko rozumianą działalność polityczną, której celem jest rozstrzyganie wszystkich spraw zbiorowości lokalnej dla dobra jej członków i całej wspólnoty)¹⁵.

Pomijając bardziej szczegółowe analizy w tej materii, stwierdzić należy, aktywność społeczności lokalnej możliwa jest dzięki samorządowi, to szeroki wachlarz działań zmierzających z jednej strony do aktywizacji wszystkich sił i war-

¹⁴ Por. J. Majka, dz.cyt., s. 161.

¹⁵ Por. H. Galus, *Podmiotowość*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 12 (1986), s. 2.

tości własnego środowiska, z drugiej zaś strony do maksymalnie możliwego unowocześnienia i ubogacenia życia własnej dzielnicy we wszystkich możliwych zakresach i płaszczyznach. Jest to zatem działanie w regionie i na rzecz regionu.

Samorząd terytorialny poprzez struktury, które stwarza i zabezpiecza dla działalności wspólnoty miejscowej, sam w sobie oznacza zatem uczestnictwo i partycypację, odpowiedzialność i demokratyczny sposób rządzenia środowiskiem. W ten sposób należy ujmować oddziaływanie samorządu terytorialnego na możliwość realizowania przez społeczność lokalną jej dynamizmu w działaniu.

W podsumowaniu analiz niniejszego punktu podkreślić należy, że samorząd terytorialny jest szkołą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Zabezpiecza on i gwarantuje miejscowej społeczności rzeczywistą jej autonomię i wolność w formie „wyzwolenia” z centralistycznych struktur i w formie zapewnienia wielorakich naturalnych praw wolnościowych i społecznych. Autonomia jest bowiem nieodzownym warunkiem realizacji przez społeczność lokalną jej bytowej podmiotowości. Podkreślić także należy, że samorząd, zabezpieczając rzeczywistą autonomię społeczności lokalnej, tym samym stwarza szeroką płaszczyznę ujawniania się faktycznej aktywności i dynamiki miejscowej społeczności. A ponieważ poprzez konkretne działanie, będące manifestacją bytowej dynamiki, społeczność realizuje siebie, można powiedzieć, że samorząd, dając społeczności taką możliwość, bezpośrednio służy urzeczywistnianiu jej bytowej podmiotowości.

3. SAMORZĄD TERYTORIALNY SZKOŁĄ UOBYWATELNIENIA JEDNOSTKI

Pełne znaczenie samorządu terytorialnego sięga dalej. Dotyczy ostatecznie samego człowieka, będącego w myśl katolickiej nauki społecznej podmiotem wszelkich społeczności, w tym także społeczności lokalnej. Samorząd ma także odniesienie do jednostki ludzkiej. Najogólniej twierdzenie to oznacza, że na płaszczyźnie upodmiotowienia społeczności lokalnej ujawnia się także aktywność, dynamika i zaangażowanie w życie własnego środowiska konkretnego człowieka. Upodmiotowiona społeczność lokalna umożliwia bowiem tworzenie tzw. instytucji obywatelskiej, która z kolei gwarantuje pełne uczestnictwo osoby ludzkiej w życiu publicznym. W ten sposób samorząd staje się szkołą uobywatelnienia jednostki. Problem ten wymaga przybliżenia.

W pierwszej kolejności należy krótko scharakteryzować pojęcie uobywatelnienia. Najogólniej można powiedzieć, że pojęcie uobywatelnienia to koncepcja uczestnictwa jednostki w życiu publicznym¹⁶. Oznacza to, że koncepcja ta zakłada, na bazie racjonalności i odpowiedzialności jednostki, postulat i gwarancję jej udziału i uczestnictwa w rozstrzyganiu podstawowych problemów życia społecz-

¹⁶ Por. L. Mażewski, *Samorządność lokalna*, „Pomerania. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 6 (1989), s. 5.

nego¹⁷. Uobywatelnienie zaś, najogólniej rzecz ujmując, oznacza uczestnictwo jednostki ludzkiej w szeroko rozumianym życiu publicznym. Tak rozumiane uobywatelnienie jest konsekwencją podmiotowości osoby i potrzeby realizacji tej podmiotowości. Podejmując ten problem, dotykamy istotnego zagadnienia, jakim jest pojęcie podmiotowości osoby. W tym miejscu ograniczymy się do kilku zasadniczych tez.

Ogólnie należy stwierdzić, że podmiotowość z jednej strony akcentuje godność osoby, jej autonomię, nienależenie do nikogo innego poza sobą samym. Uwydatnia więc pozycję osoby w otaczającej ją rzeczywistości. Z drugiej zaś strony ujmuje wewnętrzne doświadczenia i przeżycia człowieka, w którym odnajduje on swoje „ja”, jako tego, który siebie posiada i sobie panuje¹⁸. W pojęciu podmiotowości chodzi zatem nie tylko o metafizyczną obiektywizację człowieka jako podmiotu całej rzeczywistości, ale także o ukazanie człowieka jako podmiotu przeżywającego to, że jest podmiotem, tzn. swoją podmiotowość.

Człowiek – osoba ma zatem niezbywalne prawo do pełnej realizacji tak rozumianej podmiotowości. A ponieważ osoba realizuje swoją podmiotowość poprzez manifestowanie swej osobowej dynamiki, chodzi ostatecznie o stworzenie i zabezpieczenie odpowiedniej płaszczyzny, w której osoba będzie w pełni zaangażowana w wielorakie struktury działania. Osoba bowiem w działaniu, podejmowaniu decyzji, uczestniczeniu w życiu polityczno-społeczno-gospodarczym doświadcza, że jest podmiotem procesów toczącej się historii i tego wszystkiego, co ją otacza.

Pojęcie uobywatelnienia oznacza zatem stworzenie takich struktur w ramach życia społecznego, w których jednostka ludzka będzie miała pełną możliwość realizowania własnej podmiotowości. A ponieważ realizacja podmiotowości dokonuje się poprzez decydowanie, działanie i aktywność, chodzi o stworzenie takich struktur, które zapewnią będą osobie możliwość pełnego uczestnictwa w wielorakich dziedzinach życia publicznego.

Taką właśnie możliwość stwarza upodmiotowiona społeczność lokalna. To właśnie upodmiotowienie tej społeczności umożliwia kształtowanie tzw. instytucji obywatelskiej. Upodmiotowienie bowiem społeczności lokalnej to kształtowanie przez tę wspólnotę wielorakich działań na rzecz własnego środowiska. Mówiąc inaczej, na bazie autonomii i samorządzenia się społeczność lokalna tworzy wielorakie struktury, w których ujawnia się jej działanie, ale które także stają się przestrzenią aktywności i uczestnictwa konkretnej jednostki. W ten sposób następuje pełne i autentyczne uobywatelnienie, czyli autentyczne uczestnictwo osoby w różnych sferach rzeczywistości: politycznej, społeczno-gospodarczej, kulturowej.

¹⁷ Por. tamże, s. 5.

¹⁸ Por. T. Styczeń, *W drodze do etyki*, Lublin 1984, s. 137.

Uobywatelnienie jednostki poprzez samorząd terytorialny, czyli uczestnictwo w wielorakich dziedzinach życia publicznego, przejawia się przede wszystkim w sferze politycznej. Jak twierdzi L. Mażewski: „Społeczność lokalna umożliwia intensywne i bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu politycznym”¹⁹. Mówiąc o uczestnictwie w tej sferze, dotykamy zagadnienia aktywności politycznej jednostki.

Aktywność polityczna jednostki gwarantowana przez samorząd terytorialny ujawniać się może w dwóch niejako wymiarach. Pierwszy stanowi możliwość udziału jednostki w rozstrzyganiu i decydowaniu o sprawach zbiorowości społecznej dla dobra jej członków i całej wspólnoty; udział w faktycznym sprawowaniu władzy w własnym regionie w jej kreowaniu i kontroli nad nią oraz określeniu jej zadań; możliwość sprawowania albo uczestniczenia w sprawowaniu władzy politycznej. Takie rozumienie aktywności politycznej oznacza zdaniem H. Galusa „że aktywność polityczna wyraża się nie tylko w afirmacji czegoś i współdziałaniu z jakąś siłą polityczną w ogóle czy w konkretnej sprawie, ale również nieafirmowaniu programów i posunięć, do których ma się zastrzeżenie, w nieuczestniczeniu w działaniach, które ocenia się negatywnie z punktu widzenia etycznego i społecznego w rezygnacji z funkcji i członkostwa w strukturach, do których pozytywnej roli nie ma się przekonania”²⁰. Samorząd terytorialny jest rzeczywistą szkołą tak rozumianej aktywności politycznej.

Aktywność polityczna, gwarantowana przez samorząd terytorialny, ma także drugi wymiar. Jest to aktywność i działanie na rzecz zachowania wartości zagrożonych przez władzę centralistyczną, postęp, egalitaryzację, ujednoczenie²¹. Aktywność polityczna w tym wymiarze będzie zatem działaniem na rzecz autonomii i wolności jednostki oraz demokratycznego zarządzania własnym środowiskiem – regionem²². Tak rozumianej aktywności politycznej nie można jednak sprowadzać do zwykłej kontestacji niezadowolonych ze swych rządów obywateli. Aktywność ta jest ruchem politycznym pozytywnym i kreatywnym, a nie formą oczywistego buntu. Chodzi w niej bowiem o działanie na rzecz ochrony i zachowania wartości zagrożonych przez władzę centralistyczną.

Uobywatelnienie jednostki przez samorząd terytorialny ujawnia się także w płaszczyźnie społeczno-gospodarczej. Jest to po prostu aktywizacja osoby w tych dziedzinach. W dobie dzisiejszej coraz częściej podkreśla się, że zakorzenienie osoby w własnej lokalnej społeczności, a konsekwentnie dalej wyrastające na tej bazie poczucie odpowiedzialności za własne środowisko w syntezie z działaniem i aktywnością społeczności lokalnej, budzi u poszczególnych jednostek szerokie inicjatywy na rzecz własnego środowiska. Nie ulega wątpliwości, że oddziaływanie

¹⁹ L. Mażewski, *Samorządność...*, s. 5.

²⁰ Tamże, s. 3.

²¹ Por. D. Tusk, *Spętani...*, s. 14.

²² Por. tamże.

samorządu na aktywność jednostki w sferze społeczno-gospodarczej należy widzieć w ogólnej, naturalnej, powszechnej potrzebie człowieka, jaką jest potrzeba „bycia u siebie”²³. Czuć się zaś u siebie, to przede wszystkim mieć przekonanie o przynależności do określonego środowiska, które jest rzeczywiście moim środowiskiem, i które w całej swej strukturze odpowiada podstawowym moim potrzebom.

Tak rozumiane poczucie „bycia u siebie” jest ogromnie istotne w całej sferze uobywatelnienia człowieka w płaszczyźnie społeczno-gospodarczej. Daje ono bowiem osobie gwarancję świadomości bycia sobą. Człowiek jest i czuje się naprawdę sobą przede wszystkim „u siebie”, tzn. w tej przestrzeni, która jest naprawdę jego, która przemawia do niego całą swoją strukturą. Można zatem powiedzieć, że doświadczenie bycia u siebie jest zawsze doświadczeniem bycia sobą, a więc tym, który tu żyje, działa, podejmuje decyzje. Chodzi tu o rzeczywistą integrację osoby ze środowiskiem społeczno-gospodarczym. Integracja ta z kolei pozwala jednostce ludzkiej na zrozumienie swoich obowiązków i zadań, a konsekwentnie dalej na faktyczne włączenie się w nurt życia tego środowiska w formie wielorakich działań. Rodzi się z ten sposób odpowiedzialność jednostki za własne środowisko. Pełna zaś odpowiedzialność osoby za własne środowisko to nic innego, jak faktyczna jej aktywność w sferze społeczno-gospodarczej. W praktyce oznacza to, że świadomość odpowiedzialności jednostki za własne środowisko w syntezie z rzeczywistą działalnością społeczności lokalnej inspirowa konkretną jednostkę i wyzwała jej liczne inicjatywy w płaszczyźnie społeczno-gospodarczej (troska o rozwój własnego regionu, dobre nim gospodarowanie, lepsze wykorzystanie miejscowych zasobów, troska o środowisko naturalne). Wszystko to oznacza, że jednostka w sposób rzeczywisty „zakorzeniona” przez samorząd w własnym środowisku lokalnym, w tym przede wszystkim we własnej upodmiotowionej wspólnotie lokalnej, jest wielorako przez nią aktywizowana i dynamizowana w sferze społeczno-gospodarczej. W ten sposób samorząd sam w sobie jest rzeczywistością budzącą w osobie jej wielorakie inicjatywy w formie tzw. patriotyzmu lokalnego.

Uobywatelnienie jednostki ludzkiej, czyli tzw. jej aktywizacja i uczestnictwo poprzez samorząd, ujawnia się także w sferze kulturowej. Chodzi tu przede wszystkim o aktywizację i działalność kulturową związaną ściśle z własnym regionem. Upodmiotowienie bowiem społeczności lokalnej przez samorząd terytorialny to możliwość samostanowienia tej wspólnoty także w płaszczyźnie szeroko rozumianej kultury. W ten sposób samorządzenie się społeczności lokalnej w tej materii stwarza konkretnej jednostce ludzkiej szeroki wachlarz jej zaangażowania i aktywności w tej materii. W praktyce oznacza to wielorakie inicjatywy osoby zmierzające do zachowania i kultywowania wartości własnej lokalnej i regionalnej kultury, do ciągłego jej ożywiania i wprowadzania w życie własnej społeczności, ale także społeczności większej. Nie można jednak całej sfery aktywności

²³ Por. D. H. Lawrence, *Studies in Classic American Literature*, London 1964, s. 5.

kulturowej jednostki sprowadzać tylko i wyłącznie do przechowywania tego, co zastane, do tworzenia skansenu. Jeśli w tym miejscu mówimy o aktywizacji w sferze kulturowej, to chodzi także o podkreślenie, że samorząd terytorialny inspirowuje i pobudza człowieka do szerokich inicjatyw na rzecz własnej lokalnej kultury. Współdziałanie w tak pojętym tworzeniu kultury własnego środowiska jest także w najgłębszej swej istocie formą obywatelskiej odpowiedzialności, współuczestnictwem w życiu tegoż środowiska, partycypacji, tzn. formą uobywatelnienia jednostki ludzkiej. Ostatecznie zatem stwierdzić należy, że pełne uobywatelnienie osoby poprzez samorząd terytorialny, czyli uczestnictwo jednostki w wielorakich dziedzinach życia publicznego, przejawia się w kilku podstawowych sferach: politycznej, społeczno-gospodarczej, kulturowej. Są to podstawowe płaszczyzny życia publicznego.

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu podkreślić należy:

- Samorząd terytorialny jest formą upodmiotowienia społeczności lokalnej. Przede wszystkim zabezpiecza i gwarantuje miejscowej społeczności rzeczywistą jej autonomię i wolność w formie „wyzwolenia” z centralistycznych struktur społeczności państwowej i w formie zapewnienia wielorakich naturalnych praw wolnościowych i społecznych. Jest to sprawa istotna. Autonomia jest bowiem nieodzownym warunkiem realizowania przez społeczność jej bytowej podmiotowości. Można zatem powiedzieć, że samorząd, zabezpieczając autonomię, pośrednio służy realizacji podmiotowości. Wreszcie podkreślić należy, że samorząd, zabezpieczając autonomię społeczności lokalnej, tym samym stwarza szeroką płaszczyznę ujawniania się faktycznej aktywności i dynamiki. A ponieważ poprzez konkretne działanie społeczność realizuje siebie, można powiedzieć, że samorząd, dając społeczności taką możliwość, bezpośrednio służy urzeczywistnieniu jej bytowej podmiotowości.
- Samorząd lokalny jest rzeczywistą szkołą pełnego i autentycznego uobywatelnienia jednostki ludzkiej. Gwarantując bowiem społeczności lokalnej jej faktyczną podmiotowość, tworzy także „przestrzeń”, w której konkretna jednostka potrafi realizować własną bytową dynamikę i aktywność. Tu bowiem rozwija się przede wszystkim poczucie przynależności i „zakorzenienia” we własnym środowisku jako nieodzowny fundament działania i uczestniczenia w środowisku i na rzecz środowiska. Uczestnictwo i partycypacja zaś to nic innego jak faktyczne uobywatelnienie konkretnej jednostki w płaszczyznach politycznej, społeczno-gospodarczej, kulturowej. Zasadne jest zatem twierdzenie, że samorząd terytorialny jest szkołą autentycznego uobywatelnienia osoby we współczesnym życiu.

Nota o Autorze: Ks. prof. dr hab. **HENRYK SKOROWSKI SDB** – socjolog, politolog, znawca katolickiej nauki społecznej, pracownik UKSW, dziekan Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych UKSW, kierownik Katedry Teorii Państwa i Polityki Międzynarodowej. W badaniach zajmuje się: prawami człowieka, teorią narodu, teorią państwa, teorią regionalizmu, wybranymi zagadnieniami problematyki międzynarodowej (wojna i pokój, zadłużenie międzynarodowe, wspólnota międzynarodowa i władza ogólnoświatowa).

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, wspólnota, osoba, podmiotowość, obywatelskość.