



**NORBERT BANASZAK<sup>1</sup>**

**LOKALNE SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE  
A DEZINTEGRUJĄCE DETERMINANTY PRAWNE. ROZWAŻANIA  
TEORETYCZNE**

**Wprowadzenie**

Powszechnym zjawiskiem we współczesnym świecie jest słabnące poparcie dla władzy, systemów politycznych i reprezentujących ich polityków. Legitymizacja władzy w Polsce jest niezwykle słaba. Potęguje się zjawisko alienacji. Polega ono na tym, że obywatele czują się wyobcowani wobec systemu społeczno-politycznego, w którym żyją i wobec systemu pracy, który nie spełnia ich oczekiwań, hamuje rozwój i wywołuje poczucie krzywdy<sup>2</sup>. Przeciwnością alienacji jest identyfikacja i akceptacja (utożsamianie się, zgoda etc.) w stosunku do instytucji, warunków i środowiska lub systemu, w którym żyjemy i pracujemy. Te pozytywne zjawiska powinny występować w warunkach uruchomionej kreatywności społecznej. Społeczeństwo kreatywne to takie, w którym ludzie, w celu zaspokojenia swych potrzeb i artykulacji swych interesów i poglądów, organizują się i wypowiadają swobodnie.<sup>3</sup> Społeczeństwo takie nie może powstać bez odpowiednio szerokiego i silnego upodmiotowienia ekonomicznego, prawnego i politycznego po-

<sup>1</sup> Autor, doktor nauk prawnych, jest wykładowcą PWSZ w Sulechowie oraz członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze.

<sup>2</sup> Patrz: A. Piekara, Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny, [w:] P. Buczkowski, R. Sowiński (red.), Samorząd terytorialny drogą do demokracji, Poznań 1994, s. 52.

<sup>3</sup> Na ten temat można znaleźć w literaturze naukowej wiele interesujących prac. Zob. K. Obuchowski *Psychologia dążeń ludzkich*. Warszawa 1965; *Człowiek - praca - postęp społeczny*, pod red. W. Jędrzyckiego, Warszawa, PWE 1984, jak również wiele nowszych pozycji.

szczególnych ludzi, grup społecznych i w efekcie całego społeczeństwa. Takie upodmiotowione i aktywne społeczeństwo nosi potocznie miano „społeczeństwa obywatelskiego”.

I. Termin „społeczeństwo obywatelskie” wymaga dokładniejszego wyjaśnienia ze względu na jego niejednoznaczność, jak również niezbyt dokładne wskazywanie jego genezy i źródeł w wielu opracowaniach podręcznikowych. Termin ten – jako *civil society* – nieprzerwanie występuje w terminologii anglosaskiej. Na kontynencie europejskim natomiast wrócił do obiegu stosunkowo niedawno, pod koniec lat sześćdziesiątych XX w., z tym że w Polsce złączył się w końcu lat siedemdziesiątych z przeciwstawieniem sobie „władzy” i „społeczeństwa”. Przeciwstawienie to, nawiązujące do tradycji pewnych nurtów liberalizmu, wynikało z konkretnej sytuacji owego czasu, w którym „społeczeństwo” walczyło o ustępstwa ze strony „władzy” (ustępstwami tymi były np. porozumienia ze strajkującymi robotnikami zawarte w sierpniu 1980 r.), a następnie „władza” usiłowała stłumić rewindykacyjne nastroje społeczeństwa (np. poprzez wprowadzenie stanu wojennego w grudniu 1981 r.).<sup>4</sup> Źródłami tego pojęcia są, jak zwykle w dziedzinie myśli politycznej, źródła i przekazy starożytne. Są nimi pośrednio poglądy Arystotelesa o człowieku jako o istocie społecznej oraz o państwie jako o „wspólnocie wspólnot”, a bezpośrednio poglądy samego Cyncerona. Twierdził on, że „węzłem społeczeństwa obywatelskiego” było prawo – jednak nie dowolne prawo, lecz *ius civile* – prawo publiczne i prywatne, zarazem obywatelskie i odpowiadające gospodarce rynkowej. Cynceron zauważył, że społeczeństwo obywatelskie nie może istnieć bez uznania podmiotowości politycznej obywateli, ale też i bez funkcjonowania gospodarki rynkowej, a obydwa te aspekty wymagają odpowiedniego umocowania prawnego. Nowy wymiar tej refleksji nadał jeszcze w drugiej połowie XVII w. twórca nowożytnej myśli liberalizmu politycznego, a w jego ramach podziału władz – John Locke. Społeczeństwo obywatelskie było dla Locke'a skutkiem umowy społecznej, wynikającej z braku poczucia bezpieczeństwa w stanie natury. Państwo było instrumentem społeczeństwa powołanym do określonego celu – tak jak w innych celach obywatele powoływali inne wspólne instytucje, jak spółki czy też stowarzyszenia. Parlament i władza wykonawcza, a także samorząd terytorialny, były zatem instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie oznacza w myśl tej koncepcji całokształt instytucji politycznych i społecznych poddanych prawu i zapewniających korzystanie przez obywateli z ich praw politycznych i ekonomicznych w ramach gospodarki rynkowej. Reprezentowaną przez Locke'a i jego następców kontynuację idei Arystotelesa i Cyncerona odrzuciło wielu myślicieli francuskich XVIII w., także o nastawieniu liberalnym. Przeciwstawiając jednostkę państwu, wprowadzali oni motyw przeciwstawienia społeczeństwa i państwa. Nie używali jednak z reguły terminu „społeczeństwo obywatelskie”. Przeciwstawienie społe-

<sup>4</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 23; tegoż autora: *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 247 i nast.

czeństwa i państwa stało się jeszcze silniejsze w myśli niemieckiej początków XIX w., stwarzając zresztą ideologiczne podstawy nie tyle dla nowoczesnego liberalizmu, co dla nacjonalizmu i militarystyki.

Kontynuację myśli o zasadniczej tożsamości społeczeństwa obywatelskiego i państwa odrzucał także, choć z nieco innych powodów, w pierwszej połowie XIX w. Georg Wilhelm Fryderyk Hegel, który wprowadził termin *bürgerliche Gesellschaft* do szerokiego obiegu w języku niemieckim. Dla Hegla społeczeństwo obywatelskie stanowiło społeczność pośrednią między rodziną a mającym dlań znaczenie podstawowe państwem, między tym, co prywatne, a tym, co publiczne. Społeczeństwo obywatelskie działało w dziedzinie stosunków gospodarczych i społecznych, które znajdowały się poza zakresem bezpośredniego zainteresowania państwa, i w których państwo pozwalało na przejawianie się zasadniczo swobodnej inicjatywy obywatelskiej. To przede wszystkim myśl heglowska zaważyła na dominującym na kontynencie europejskim ujmowaniu społeczeństwa obywatelskiego jako sfery życia zbiorowego znajdującej się poza państwem, lecz w pewnym stopniu państwu podporządkowanej, poprzez uprawnienia regulacyjne i nadzorcze władz publicznych. W rezultacie – w rozumieniu dość powszechnie przyjętym także u nas – sfery władz publicznych oraz społeczeństwa obywatelskiego są odrębne, a zatem samorząd terytorialny nie jest jako część składowa systemu władz publicznych, instytucją społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z tym poglądem.

W latach osiemdziesiątych XX w. pod wpływem brytyjskiej myśli konserwatywno-liberalnej upowszechnił się pogląd, że społeczeństwo obywatelskie powinno być „społeczeństwem odpowiedzialnym”. Części składowe społeczeństwa ponoszą w związku z zasadą pomocniczości<sup>5</sup> odpowiedzialność za samodzielne,

---

<sup>5</sup> Zasada ta jest nazywana zamiennie zasadą subsydiarności (*subsidiium* z języka łacińskiego oznacza pomoc, wsparcie, siłę rezerwową). Odwołując się do filozoficzno - społecznego ujęcia pomocniczości, należy zauważyć, że chodzi przede wszystkim o doskonalenie struktur społecznych i mechanizmów funkcjonowania władzy publicznej. Ma ono być oparte o uznanie priorytetu godności osoby ludzkiej, rodziny i podstawowych grup społecznych nad całym społeczeństwem i, co najważniejsze, nad państwem. Interesy państwa mają znaczenie drugorzędne, w tym sensie, że są refleksem konieczności zapewnienia wolności jednostkom i zagwarantowania niezbędnego do rozwoju ładu społecznego. Główną funkcją władzy publicznej staje się pomoc w zaspokajaniu potrzeb osób i społeczności samodzielnie kształtujących swój los. Cele i zadania struktur państwa nie powinny wykraczać nadmiernie poza te, które przyświecają jednostkom czy wspólnotom samorządowym. Taką optykę postrzegania relacji: jednostka-wspólnota-państwo znajdujemy w pracach wielu autorytetów, a także w dokumentach Kościoła katolickiego. Fakt, że początkowo popularyzację zasady pomocniczości zawdzięczamy w dużej mierze encyklice papieża Piusa XI *Quadregesimo Anno* z 1931 roku nie może prowadzić jeszcze do wniosku, że zasadę tę należy bezpośrednio wywodzić z tego dokumentu kościelnego. Trzeba bowiem przypomnieć poglądy Arystotelesa, Tomasza z Akwinu, Kanta, Hegla czy choćby wcześniejszą encyklikę Leona XIII *Rerum Novarum* (z 1891 r.). Stanowiły one swoiste „podłoże intelektualne” dla późniejszego sformułowania w sposób rozwinięty zasady pomocniczości. Samo określenie „subsydiarność” zostało użyte po raz pierwszy w II połowie XIX wieku przez Wilhelma von Kettelera w pracy *Freiheit, Autorität und Kirche* (z 1862 r.). W kontekście sytuacji panującej wówczas w Niemczech i w odniesieniu do zasad ustrojowych Szwajcarii, autor ten sformułował „prawo subsydiarne” państwa do interwencji w sytuacjach, gdy w grę wchodzi bezpieczeństwo i dobro ogółu. W ujęciu prawnopolitycznym należy zwrócić uwagę na odpowiednią, zdecentralizowaną organizację całości władz publicznych. Mam na myśli w szczególności odstąpienie od omnipotencji samego państwa poprzez przyznanie

w miarę swoich możliwości, rozwiązywanie własnych problemów. W rezultacie podstawowymi wartościami, na których opiera się konstrukcja „społeczeństwa odpowiedzialnego”, są wolność i właśnie odpowiedzialność<sup>6</sup>. Można zatem powiedzieć, że mamy dwa nurty poglądów na ideę społeczeństwa obywatelskiego. Koncepcja republikańska, wedle której obywatel jest rozumiany jako ktoś, komu można przypisać zespół cech określanych mianem obywatelskości, chodzi więc o pewną kwalifikację moralną i obywatelską zarazem: uczciwość, niepodatność na korupcję, troska o innych, bezinteresowność, działanie na rzecz dobra wspólnego, patriotyzm, ogłada polityczna, nastawienie na dialog i kompromis w miejsce roszczeniowości to główne cechy czy też cnoty, które na ową kwalifikację obywatelską się składają<sup>7</sup>. Koncepcja ta zwraca uwagę także na obowiązki obywateli wynikające z ich przynależności do pewnej wspólnoty politycznej oraz mniejszych wspólnot lokalnych, wiążąc te obowiązki z wolnością praktykowaną w obrębie sfery publicznej.

Z tradycji nowożytnej, osobiwie z tradycji liberalnej, wywodzi się takie rozumienie obywatelstwa, które przyjmuje, iż obywatelstwo jest pewnym statusem, który od pewnego momentu życia nam przysługuje. Obywatel jest pojmowany jako podmiot zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności, wśród nich także wolności politycznych. Ta dominująca współcześnie koncepcja obywatelstwa kładzie nacisk na sferę jednostkowych uprawnień chronionych przez państwo. Obywatel jest tutaj niejako przeciwstawiany państwu, które istnieje po to, by zapewniać wszystkim jednakową ochronę ich praw. Pomiedzy tymi dwiema koncepcjami istnieje nieuchronne napięcie, niełatwo jest bowiem przełożyć uprawnienia na obowiązki. Współczesne pytania o państwo, liberalną demokrację, obywatelskość czy gospodarkę rynkową nabierają głębszego znaczenia, gdy rozważa się je w kontekście społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje tutaj swoiste sprzężenie zwrotne: z jednej strony zarówno państwo, liberalna demokracja i wolny rynek pomyślane zostały jako instrumenty instytucjonalne mające służyć właśnie społeczeństwu obywatelskiemu, rozumianemu jako przestrzeń wolności oznaczającej nie tylko niezależność indywidualną, ale i wolność polityczną, wiążącą się z działaniem nakierowanym na innych oraz z aktywnym uczestnictwem w życiu publicznym i politycznym; z drugiej strony okazuje się, że zarówno liberalna demokracja, jak i wolny rynek czy duch obywatelski rozwijają się dobrze wtedy, gdy towarzyszy im istnienie dynamicznego społeczeństwa obywatelskiego,

---

prymatu uprawnieniom zrzeczeń i wspólnot samorządowych, J. Ciapała, *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała (red.) praca zbiorowa, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 33 i nast., patrz także: E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 188 - 203; Ch. Milion-Delson, *Zasada subsydiarności - założenia, geneza oraz problemy współczesne*; M. Sendrowicz, *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1996.

<sup>6</sup> H. Izdebski, *Samorząd...*, cyt., s. 24-25.

<sup>7</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego*. Współczesna debata i jej źródła. Wrocław 2004, s. 316 i nast.

gdy w nim znajdują podstawy. Idea społeczeństwa obywatelskiego, podobnie jak to miało miejsce w tradycji republikańskiej i liberalnej, wiąże się z pytaniem, jak ma być urządzony ład wolnej wspólnoty politycznej<sup>8</sup>.

Bez względu na różnice w pojmowaniu terminu, także współcześnie zawiera on w sobie to wszystko, co znalazło już wyraz w wypowiedziach Arystotelesa, zaś w jeszcze większym stopniu, Cyserona. Społeczeństwo obywatelskie można określić współcześnie jako społeczeństwo upodmiotowionych politycznie obywateli, funkcjonujących w gospodarce rynkowej, w ramach dostosowanego do tych warunków prawa. Oczywiście więc jest, że nie można definiować dziś społeczeństwa obywatelskiego przyjmując, że samorząd terytorialny nie jest częścią składową systemu władz publicznych, instytucją społeczeństwa obywatelskiego. Takie założenie przyjęto jako podstawę dalszych rozważań.

**II.** Aby powstało nowoczesne, kreatywne społeczeństwo obywatelskie muszą wystąpić odpowiednie przesłanki. Chodzi w szczególności o sprzyjające warunki dla integracji i upodmiotowienia obywateli, którzy mają zapotrzebowanie – względnie niezależnie i samodzielnie wobec aparatu państwowego, ale legalnie – na samodzielne prowadzenie własnych spraw, mieć wpływ na to, co ich dotyczy, poznać to, co ich otacza, artykułować interesy i poglądy, służyć sobie i innym. Wymaga to zorganizowania się obywateli w ramach odpowiednio sformalizowanych struktur organizacyjnych, które będą ich strukturami, bliskimi im w rozumieniu psychologicznym i socjologicznym oraz – łatwo dostępnymi. We współczesnym demokratycznym państwie prawnym procesom tym ma służyć zasada decentralizacji władzy publicznej, której instrumentem jest samorząd. Porządek prawny takiego państwa dopuszcza przede wszystkim możliwość tworzenia dobrowolnych form samoorganizacji społeczeństwa. Konstytucja RP<sup>9</sup> w art. 12 stanowi: „*Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*”. Przepis art. 11 Konstytucji RP gwarantuje wolność tworzenia i działania szczególnej postaci organizacji pozarządowych typu korporacyjnego, mianowicie partii politycznych, których celem działania jest „*wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa*”. Wolność zrzeszania się w ogóle oraz wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców jest także przedmiotem unormowania art. 58 i art. 59 ustawy zasadniczej, znajdujących się w rozdziale pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

Samorząd w klasycznym rozumieniu, przyjętym także w Konstytucji RP, stanowi część składową systemu władz publicznych państwa. Polega on na wykonywaniu ustawowo przekazanych zadań publicznych przez zrzeszenia

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

(wspólnoty, korporacje publicznoprawne) obywateli lub innych podmiotów prawa, utworzone ustawowo. W tym sensie każdy samorząd jest organizacją przymusową; dany podmiot znajduje się „w samorządzie” z woli ustawodawcy, a nie wskutek aktu wstąpienia.<sup>10</sup> Najistotniejszym z tak rozumianych podmiotów samorządu jest samorząd terytorialny – zwłaszcza samorząd gminny. Dla przeciętnego obywatela bowiem, spędzającego większą część życia w miejscu swego zamieszkania, częstokroć ważniejsze są sprawy odpowiedniego urzędu gminy stosownie do zbiorowych potrzeb i aspiracji mieszkańców, niż – takie, czy inne – zorganizowanie centrum państwowego. Stąd też warunki funkcjonowania tego samorządu, warunki prawne, finansowe a także socjologiczne mają niezwykle istotny wpływ na „obywatelskość” lokalnego społeczeństwa. W rozważaniach nad gminą zachodzi potrzeba zastanowienia się, m.in. nad tym, jakie rozwiązania prawne i społeczno-organizacyjne i w jakich warunkach, dobrze służą rozwojowi społeczności lokalnych, a w szczególności powszechnie uznawanym wartościom i celom. Zwłaszcza takim, jak np. demokracja i wolność oraz dyscyplina społeczna wraz z odpowiedzialnością człowieka za jego własny i wspólny, społeczny byt; sprawiedliwość, solidarność, życzliwość, samopomoc, ale i pracowitość, przedsiębiorczość, zamożność i rywalizacja w drodze do sukcesu, bez czego nie może być rozwoju tak w mikro- jak i makroskali. Należy zatem widzieć współzależności istniejące między określonym modelem ustrojowym gminy i jakością lokalnej władzy a jakością życia mieszkańców, co wcześniej wyraża się w relacji pomiędzy danym modelem gminy a skłonnością mieszkańców do zachowań kreatywnych i rozwojotwórczych. W szczególności na uwagę zasługuje problem możliwości i form artykulacji interesów poszczególnych społeczności lokalnych i gmin, następnie realizacji tych interesów w sposób sprawny i praworządny, a także, ewentualnie, ich obrony. Równie istotny jest problem rozstrzygnięcia powstałych na tle rozbieżności i konfliktów.<sup>11</sup> Mimo, że polskie prawo samorządowe zbudowane zostało w oparciu o najlepsze wzorce międzynarodowe<sup>12</sup>, to jednak jego brzmienie i rzeczywiste stosowanie nie sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

**III.** Po częściowo demokratycznych wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r., powołaniu rządu T. Mazowieckiego i praktycznej zmianie ustroju w wyniku zmiany obowiązującej Konstytucji<sup>13</sup>, powstała sytuacja, w której na szczeblu centralnym rządziła nowa władza, na szczeblu lokalnym formalnie władzę sprawowały rady narodowe wyłonione w wyniku wyborów z 1988 r. W tej sytuacji już 8 marca 1990 r. uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym, która od 1999 r., wobec wprowa-

<sup>10</sup> H. Izdebski, s. 25.

<sup>11</sup> A. Piekara, dz. cyt.

<sup>12</sup> Np. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. Nr 124, poz. 607 z 1994 r.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 75, poz. 444.

dzenia samorządu wyższych szczebli, nosi tytuł ustawy „O samorządzie gminnym”.<sup>14</sup> Pośpiech ten miał okazać się brzemienny w skutkach. Oto bowiem, nowoczesną, zawierającą prawdziwie demokratyczne treści ustawę „nałożono” na sieć gmin ukształtowanych w poprzedniej epoce, bez uwzględnienia nowych realiów społeczno-gospodarczych. Gminy, w kształcie z jakim mamy dziś do czynienia, powstały w wyniku reformy administracji, z jaką mieliśmy do czynienia w latach w latach 1972-75, opartej na jednej myśli strategicznej o znacznym nasileniu elementów scentralizowania.<sup>15</sup> W wyniku tej reformy skasowano powiaty i powołano gminy jako nową, w zamiarze prężniejszą gospodarczo i społecznie jednostkę podziału administracyjnego na stopniu najniższym w miejsce dotychczasowej gromady i osiedla. Dokonany wówczas podział zupełnie nie sprawdza się obecnie. Występuje zbyt duża liczba małych i słabych gmin wiejskich. W poprzednim kształcie ustroju administracji, w warunkach centralizmu demokratycznego, wielkość i samodzielność gmin nie miała żadnego znaczenia. W demokracji, gdy gmina winna samodzielnie i na własną odpowiedzialność zaspokajać potrzeby członków lokalnej wspólnoty, takie rozdrobnienie organizacyjne stanowi istotną przeszkodę w tych działaniach. Dobrym przykładem ilustrującym ten problem jest sprawa prowadzenia szkół podstawowych i gimnazjów. Funkcjonuje bowiem w praktyce, niedostrzegany w ogóle w opracowaniach teoretycznych, podział specjalny na obwody szkolne. Występują sytuacje, kiedy dzieci z gminy położonej na terenie jednego województwa uczęszczają do szkoły w gminie położonej na terenie sąsiedniego województwa. Ponieważ sprawa dotyczy tak istotnego dla gmin zadania, powstaje wątpliwość co do identyfikacji rodziców tych dzieci z problemami gminy na terenie której zamieszkują.

Nieznacznie zmieniający swe brzmienie na przestrzeni lat zapis przepisu art. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że przy tworzeniu, łączeniu, znoszeniu gmin i ustalaniu (zmianie) ich granic należy dążyć do tego, aby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Powołany wyżej przykład wskazuje na to, że cytowana zasada ogólna w praktyce nie ma żadnego znaczenia. Trudno bowiem wskazać kryterium wyodrębnienia, które uzasadniałoby istnienie np. trzech gmin na Półwyspie Helskim. Tymczasem utrzymanie rozdrobnionych, niesprawnych struktur gminnych kosztuje i nawet niektórzy działacze samorządowi przyznają, że wiele gmin należałoby znieść, nawet w proporcji 5:1. Operacja taka korzystałaby z przyzwolenia społecznego w 1990 r., ale nie dziś.

<sup>14</sup> T. j. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z 2001 r. z późn. zm.

<sup>15</sup> Głównie chodzi tu o ustawę z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. nr 49, poz. 312.

IV. Artykuł 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST)<sup>16</sup> stanowi, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Przekazanie wspólnotom samorządowym określonych zadań i kompetencji nastąpiło. Stanowią o tym odpowiednie przepisy obowiązującej Konstytucji RP, jak i ustaw samorządowych. Jak słusznie zauważa Z. Niewiadomski, decentralizacja zadań i kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego to jeszcze za mało aby można było mówić o rzeczywistej samorządności terytorialnej. Nie bez przyczyny zatem w EKST zobowiązuje się ustawodawców krajowych do zabezpieczenia materialnych środków realizacji zadań. W tym zakresie ustawodawstwo polskie zdaje się tylko w części odpowiadać wymaganiom Karty. Spełniony został postulat o posiadaniu własnych zasobów finansowych samorządu i samodzielnym decydowaniu o ich przeznaczeniu. Część zasobów pochodzi – tak jak chce Karta – z opłat i podatków lokalnych. Subwencje przyznawane są na podstawie względnie zobiektywizowanych kryteriów. Jednak nawet w tych przypadkach ustawodawca polski spełnia wymogi Karty zaledwie na poziomie minimum. Samodzielności finansowej nie sprzyja prymat dotacji celowych nad ogólnymi. Jeżeli do tego dodamy brak rozwiązań uznanych za standardowe w tej materii, takich jak ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo czy elastyczność wydatków budżetowych w zależności od aktualnych zadań, to obraz finansów lokalnych w Polsce rysuje się jako odbiegający od standardów europejskich.<sup>17</sup> Poгляд ten należy uznać za bardzo wyważony. Rzeczywistość jest bardziej skomplikowana.

Przepisy art. 9 ust. 1 i 3 EKST stanowią, że społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień; przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. W Polsce wymogi EKST zostały spełnione w zakresie stworzenia odpowiednich regulacji prawnych. Niestety dochody z podatków i opłat lokalnych stanowią znikomy dochód samorządu gminnego. Samorząd powiatu i województwa w ogóle takich dochodów nie uzyskują. W praktyce samorzady gminne z podatków od nieruchomości, środków transportowych i innych podatków (np. rolnego czy leśnego) uzyskują dochody, które nie wystarczają na utrzymanie administracji samorządowej. Swoistym kuriozum jest podatek od posiadania psów, którego wyegzekwowanie kosztowałoby więcej niż wynosiłyby ewentualne wpływy.

<sup>16</sup> Patrz przypis 11.

<sup>17</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Polsce na tle standardów europejskich*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej*, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7-8 marca 2005 r., Wrocław 2005, s. 6.



W efekcie, gminy, zwłaszcza gminy wiejskie, stosują różne wybiegi, aby konieczność pobierania tego podatku zminimalizować. Dochodzi do tego oczywiście problem nieadekwatnych do zadań wpływów z subwencji i dotacji. W efekcie w gminach na wszystko brakuje środków. Członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej wiedzą o tych problemach i często kwestionują sens istnienia jednostek, od których niczego nie można oczekiwać w zakresie zapewnienia usług powszechnie dostępnych. Funkcjonariusze lokalnego samorządu zaczynają być postrzegani jako grupa ludzi, którzy nie wiadomo za co biorą pieniądze. W sytuacji, gdy większość wpływów do budżetu gminy pochodzi z redystrybucji z budżetu państwa, obywatel nie widzi zależności i związku między faktem odprowadzania przez niego podatków a takim, czy innym funkcjonowaniem organów jego gminy. Najczęściej przyjmuje on postawę roszczeniową. Rozwiązaniem problemu mogłoby być tylko uwidocznienie tej zależności – ile podatków lokalnych odprowadzamy, taki poziom zaspokojenia potrzeb mamy. Idealne rozwiązania w tym zakresie funkcjonują w USA i w państwach skandynawskich. Gminy mają prawo uchylać dodatek do podatku dochodowego w zależności od potrzeb, i oczywiście w pewnych granicach.<sup>18</sup> W Polsce – kraju o silnych tradycjach „centralizmu budżetowego” – takie rozwiązania wydają się nie do przyjęcia.

V. Liczne są przypadki występowania w systemie prawa samorządu terytorialnego nieprawidłowych regulacji, których stosowanie negatywnie wpływa na proces tworzenia lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Ustawa zasadnicza stanowi, że ustroj terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15) oraz, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, której przysługuje w ramach ustaw istotna część zadań publicznych wykonywanych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16). Ponadto, w rozdziale VII przedstawia podstawowe zasady organizacji i zadania samorządu. Ustawy ustrojowe dot. instytucji samorządu terytorialnego nie są jednak w pełni zgodne z Europejską Kartą.<sup>19</sup> Przyjmując bowiem szereg postanowień Karty, jednocześnie pomijają zwłaszcza jeden jej przepis, istotny dla samej koncepcji samorządu – art. 3 stanowiący, iż działalność samorządowa musi być prowadzona wyłącznie „w interesie mieszkańców”, a nie według własnego uznania członków organów samorządu. Nie są więc zgodne z Kartą postanowienia art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wymieniające sprawy należące do „wyłącznej kompetencji” rady. Ustawodawcy chodziło być może o to, by sprawy te nie mogły być przejęte do kompetencji organu wykonawczego samorządu. W praktyce jednak przepis o wyłącznej kompetencji rady rozumiany i stosowany jest w ten spo-

<sup>18</sup> Patrz: E. Weysenhoff, *System podziału źródeł podatkowych i dochodów z tych źródeł pomiędzy państwo i związki samorządowe*, CASUS, kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Nr 18, zima 2000, s. 19 i nast.

<sup>19</sup> T. Fuks, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, Państwo i Prawo nr 5 z 2001 r., s. 39 i nast.

sób, iż sami mieszkańcy nie mają tu już nic do powiedzenia, że ich głos się nie liczy, choć mogą być bezpośrednio zainteresowani sposobem załatwienia danej sprawy.

Dopiero Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 II 1998, sygn. I SA 1860/97, stwierdził nieważność zaskarżonej przez mieszkańców uchwały rady, jako podjętej wbrew ich protestom. W uzasadnieniu wskazano, że „wyłączna właściwość rady” oznacza „jedynie prawo do załatwienia sprawy, natomiast nie oznacza prawa do jednostronnego jej rozstrzygnięcia według własnego uznania”. Omawiana właściwość rady nie pozbawia bowiem podmiotowości członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Sąd stwierdził, że interes mieszkańców ma zatem rangę interesu prawnego. Pominięcie tego interesu przez radę jest naruszeniem prawa i prowadzi do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.<sup>20</sup> W praktyce niestety jest tak, jak w trafnej refleksji J. Bocia: „*W konstytucjach władza należy do narodu, a w gminach, którym prawo przypisuje idee społeczności, zbiorowości, wspólnoty, kolektywu – władza należy do organów gminy.*”<sup>21</sup>

Kolejną sprawą wymagającą uregulowania i dostosowania naszego ustawodawstwa do demokratycznych standardów jest potrzeba szerszego wprowadzenia obowiązku konsultowania przez władze samorządowe z mieszkańcami wszelkich rozstrzygnięć w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących. Przy tym, czymś innym jest informowanie czy publikowanie zamierzeń władz samorządowych, a czymś innym konsultowanie, co zakłada aktywną rolę mieszkańców, możliwość wypowiedzenia się i wyboru alternatywnych rozwiązań. Zarówno przepisy ustrojowe jak i materialne wprowadzają obowiązek przeprowadzenia konsultacji w tych społecznościach w sprawach, które zostały określone w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, a co więcej, niektóre przewidują daleko idącą ochronę obywatelskiego prawa do konsultacji. Natomiast jest poważnym niedociągnięciem praktyczny brak stosowania konsultacji fakultatywnych. Generalna wytyczna o potrzebie zasięgania opinii społeczności lokalnych znajduje się w treści ustawy samorządowej. Należy rozważyć sformalizowanie instytucji konsultacji poprzez określenie jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz procedur stosowania. Ponadto być może warto upowszechnić w naszych gminach, występującą w demokracjach zachodnich, praktykę badania opinii publicznej, przeprowadzania sondaży na szczeblu lokalnym. W ten sposób można zapobiec wielu nieprawidłowym decyzjom władzy, spowodowanym brakiem pełnej i aktualnej informacji o potrzebach i oczekiwaniach ludności i umocnić tendencję do zastępowania decyzji autorytarnych przez decyzje wynegocjowane. Praktyka

---

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> J. Boć, *Refleksja nad reformą administracji publicznej*, Studia Iuridica XXXII/1996, s. 63 i nast.

przeprowadzania konsultacji w społecznościach lokalnych wymaga ciągłego doskonalenia i powinna służyć ochronie zbiorowych interesów wspólnoty.<sup>22</sup>

W ustawach samorządowych brak jest jakiegokolwiek wzmianki na temat inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. A przecież Konstytucja RP w art. 118 ust. 2 ustanowiła instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, która przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Instytucja była już wykorzystywana w praktyce zarówno jako źródło alternatywnych, jak i wyłącznie obywatelskich projektów ustaw. Obserwacja praktyki pokazuje, iż instytucja ta nie jest nadużywana do podejmowania inicjatyw nieprzemysłanych i pochopnych, z jednej strony, jest to wynikiem wysokiego progu ilościowego poparcia dla niej (100.000 obywateli), z drugiej zaś, pamiętać należy, iż art. 118 ust. 3 Konstytucji RP nakłada na wnioskodawców obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania przedkładanego projektu ustawy, co nie jest przedsięwzięciem łatwym do zrealizowania<sup>23</sup>. Mimo to przyjęcie podobnego rozwiązania w samorządach mogłoby skutkować wzmocnieniem pozycji obywateli – członków wspólnoty.

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym obowiązująca od 27 października 2002 r.<sup>24</sup> spowodowała nową rzeczywistość organizacyjno-prawną i funkcjonalną samorządów gminnych. Wprowadzone zmiany rozgraniczyły zakres kompetencji organu wykonawczego, jakim jest obecnie prezydent, burmistrz i wójt, wybierany w wyborach bezpośrednich, i organu stanowiącego – rady gminy. Co ciekawe, legislator radzie gminy nie zapewnił koniecznych instrumentów formalno-prawnych do samodzielnego i niezależnego sprawowania funkcji wynikających z treści mandatu społecznego. Tym samym rada stała się zależna od woli organu wykonawczego, tak w sprawach organizacji swojej pracy, jak i po części w sprawach merytorycznych. W sytuacji skrajnego konfliktu z organem wykonawczym, rada może na przykład nie mieć możliwości prowadzenia posiedzeń swoich komisji, jak również nie mieć możliwości odbycia sesji z uwagi na nie użyczenie przez organ wykonawczy potrzebnych do tego celu pomieszczeń. Może też zostać pozbawiona koniecznej obsługi, ponieważ to organ wykonawczy jest pracodawcą dla pracowników biura rady, i to organ wykonawczy decyduje o zakresie ich obowiązków. Sygnały o trwających w tych kwestiach konfliktach między organami samorządu zdarzają się coraz częściej<sup>25</sup>. Dodatkowo, biorąc pod

<sup>22</sup> Porównaj: E. Olejniczak-Szałowska, *Z problematyki konsultacji w społecznościach lokalnych*, Prawo Administracja Obywatele, Białystok 1997.

<sup>23</sup> J. Korczak, *Wybrane zagadnienia prawne realizacji praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych na tle rozwiązań europejskich*, [w:] J. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojteczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005, s. 375.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984.

<sup>25</sup> G. Stopiński, *15-lecie samorządu terytorialnego – rzeczywistość widziana oczami praktyka*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 159.

uwagę wymogi prawne i dotychczasowe doświadczenia, odwołanie organu wykonawczego w drodze referendum jest praktycznie niemożliwe. Konflikty takie zapewne nie wpływają pozytywnie na wizerunek władzy w oczach obywateli.

Takie a nie inne uwarunkowania prawne sytuacji obywateli – członków wspólnoty samorządowej, mają swoje przełożenie także na poziom obsługi tych obywateli przez urzędników samorządowych. Mieszkańcy gminy nie mogą się często pogodzić z opieszałością i złym załatwianiem spraw przez tych pracowników. Nie działają w tym zakresie mające chronić obywateli instrumenty kontroli społecznej.

Całość różnorodnych form kontroli społecznej występuje przede wszystkim w dwóch kategoriach: kontroli zorganizowanej oraz kontroli niezorganizowanej. Kontrola zorganizowana obejmuje takie sytuacje, w których podmiotem kontrolującym są organizacje społeczne, rady gmin, inne organy samorządu terytorialnego, jak też organy społeczne czy określone prawem grupy obywateli. O kontroli niezorganizowanej mówimy wtedy, gdy jako podmiot kontrolujący występuje obywatel lub nie zorganizowany zespół obywateli (np. spotkanie wyborców z radnym na zebraniu dzielnicowym), a także zaliczamy tu składanie skarg i wniosków na podstawie przepisów k.p.a. przez osoby fizyczne i prawne.<sup>26</sup> Kontrola społeczna niezorganizowana w związku z brakiem administracyjno-prawnego jej uregulowania przyjmuje praktycznie różne postacie, nie wyłączając kontroli opinii publicznej. Jedynie instytucja skarg, wniosków i petycji unormowana jest w prawie, a i to nie w sposób całościowy. Na dzień dzisiejszy pojęcie prawa do petycji funkcjonuje jedynie na gruncie Konstytucji RP. Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie określenia procedury rozpatrywania petycji zawiera ewidentną lukę. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim brak zainteresowania doktryny problematyką petycji. Trudno budować definicje i procedury w obliczu praktycznie braku prób teoretycznego opracowania zagadnienia. Wydaje się, że należałoby poddać rewizji poglądy a także znowelizować regulacje dotyczące skarg i wniosków. Analiza spraw badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich jednoznacznie wykazuje, iż instytucja skarg wnoszonych w trybie k.p.a. jest prawnie ułomna i nie realizuje celu, dla którego została stworzona. Ułomność ta sprowadza się do braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu, czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu do spełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę, względnie podjęcia innych działań prawem przepisanych z odpowiednią informacją dla interesanta.<sup>27</sup> Znamienne, że w tym kontekście o petycjach Rzecznik w ogóle nie wspomina.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> J. Boć, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod redakcją tegoż, Wrocław 2000, s. 398 i nast.

<sup>27</sup> Zob. *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2001 r.*, RPO-Mat. Nr 44, 2002, s. 289.

<sup>28</sup> Szerzej na ten temat: N. Banaszak, *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, CASUS, kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Nr 29, 2003.

Zgodnie z art. 227 kodeksu postępowania administracyjnego przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Przepis art. 229 k.p.a. stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei, z treści przepisów ustrojowych wynika, że skargi dotyczące działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych można kierować do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

Od wielu lat obowiązuje w Polsce model wyłącznie pozytywnego wypowiedzania się o kodeksie postępowania administracyjnego. Wielokrotnie podkreślano jego jednolitość, spójność opracowania i nowoczesność. Jednakże aktualne doświadczenia ze stosowania tego kodeksu nakazują przerwanie tego pozytywnego opisu naszej podstawy systemu procedury administracyjnej i zobowiązują do krytycznego spojrzenia na istniejący w Polsce system załatwiania spraw obywatelskich przez organy administracyjne. Opisana wyżej relacja między radą gminy a wójtem całkowicie wyklucza skuteczność wnoszenia skarg na administrację samorządową. Dodatkowo, obsadzanie stanowisk w administracji samorządowej od wielu lat odbywa się głównie w oparciu o kryteria polityczne i układy rodzinno-towarzyskie. Nieudolny urzędnik ma najczęściej poparcie wójta a często wójta i radnych. Skargi są oczywiście rozpatrywane, ale konsekwencji brak.

Takie „mafijnie” struktur samorządowych oraz ich upolitycznienie są chyba największą przeszkodą w powstaniu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. J. Boć napisał, że tam, gdzie państwo i samorządy nie mogą wyzwolić się spod partyjności, wszechogarniającej, głębokiej, często fałszywej – gaśnie rola mechanizmów obywatelskich. Proces ten wspiera wprawdzie, choć nie zawsze, państwo, ale niszczy ideały samorządu terytorialnego.<sup>29</sup> W warunkach, w których partia (koalicje partii) przejmują całość czy część rządu, określona część administracji dostaje się pod wpływ organów partyjnych. Ma to miejsce nie tylko w procesie wyborów, w procesie obsadzania urzędów organów administracji publicznej, ale także w procesie ich funkcjonowania. Jako najważniejsze społeczne przyczyny współczesnego ugruntowania się pierwiastków partyjności, autor ten wskazuje pewne powszechnie występujące zjawiska.

Po pierwsze, telewizja zapraszając do emitowanych publicznie programów wyłącznie ludzi partyjnych (prawie zawsze z Warszawy, gdzie nie można nie

---

<sup>29</sup> J. Boć, *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 105.

opowiedzieć się partyjnie), najefektywniej umacnia partyjne myślenie pozostałych ludzi w państwie, którzy sądzą, że nic ma już w Polsce osób bezpartyjnych.

Po drugie, ponieważ 80% - 90% wyborców nie zna nikogo z list, na które głosuje, wybory przebiegają wyłącznie w oparciu o kryterium partyjności. Nie przełamie się tego zjawiska bez wprowadzenia systemu wyborów jednomandatowych. Tymczasem wprowadzenie takich wyborów nie jest możliwe, ponieważ partie, które decydują o systemie wyborczym, nie są skłonne do poświęcenia swojej przyszłości (lub istnienia). Jednocześnie daje się zauważyć tendencja do celowego kamuflowania swojego partyjnego pochodzenia (zwłaszcza w wyborach lokalnych), czy też przynależności partyjnej przez formułowanie jakichś tworów o geograficzno-patriotyczno-futurologicznych nazwach (Nasze Miasto, Miasto 2000, Zdrowe Miasto, Nasza Gmina, Zielona Gmina itp.) po to, aby wygrać wybory dla partii lub koalicji partyjnej. Dlatego kandydujący winni być obciążeni prawnym obowiązkiem publicznego ujawnienia swojej partyjności.

Po trzecie, poza partiami politycznymi nie ma w zasadzie ośrodków publicznego i instytucjonalnego scalania idei i koncepcji szczegółowych, empirycznie dotyczących rozwoju państwa i społeczeństwa. Krótko ujmując powiemy, iż brak jest mechanizmów obywatelskich wpływu na samorząd i państwo (poza referendum, którego zarządzenie zostało oddane jednak organom publicznym).

Po czwarte, nazbyt mała i politycznie znikoma jest obsada stanowisk w oparciu o kryterium służby cywilnej, jako takiego korpusu osobowego administracji, w którym element partyjności nie odgrywa już jakiegokolwiek sensownej roli.<sup>30</sup> W kontekst układu pomiędzy partiami politycznymi a administracją publiczną włącza się oczywiście obywatel, który ma różne możliwości prawne oddziaływania na administrację, ale nie ma możliwości oddziaływania na partię, która rządzi częścią tej administracji. W ten sposób znaczna część mechanizmu państwa prawnego pozostaje poza obywatelskim wpływem i poza obywatelską kontrolą.<sup>31</sup> Tymczasem wynaturzenia administracji samorządowej uderzają rykoszetem w samych polityków i ich osobistą popularność wśród wyborców.

**VI.** Powyższe rozważania prowadzą do niepokojących spostrzeżeń. System prawa samorządowego nie stwarza gwarancji do reprezentowania interesów wspólnot samorządowych w wybieranych przez nie organach, a także nie pozwala, a wręcz blokuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Członkowie wspólnot samorządowych nie mają realnego wpływu na bieżące działania ich samorządu, bo nie są w stanie nawet poznać prawa normującego ten samorząd. W sumie, ustawa o samorządzie gminnym doczekała się 12 nowelizacji do czasu ogłoszenia jej tekstu jednolitego w 1996 r., a dokonano jeszcze następnych 20 nowelizacji do końca roku

<sup>30</sup> Problematyka wprowadzenia służby cywilnej do samorządu terytorialnego, jakkolwiek istotna dla poruszanych tu zagadnień niezwykle istotna, wymagałaby znacznego rozszerzenia niniejszego artykułu i dlatego zostaje celowo pominięta.

<sup>31</sup> J. Boć, *Uwarunkowania...*, dz. cyt.

2001 r., kiedy ukazał się następny tekst jednolity, po którym do 2006 r. miało jeszcze miejsce kilkanaście nowelizacji<sup>32</sup>. Rozważania nad kondycją lokalnego społeczeństwa obywatelskiego stają się w tych warunkach udziałem jedynie wąskiego grona intelektualistów. Politycy problemu nie dostrzegają (nie mogą lub nie chcą), zaś przeciętny obywatel zaczyna dochodzić do wniosku, że być może stan istniejący jest stanem normalnym.

Pewnym wyjaśnieniem obecnej sytuacji polskiego samorządu mogą być poglądy sformułowane już 70 lat temu. J. Panejko, rozpatrując zagadnienie wzajemnych zależności samorządu i demokracji, doszedł do interesujących konkluzji. Zauważa on mianowicie następującą zależność – samorządność dobrze rozwija się w monarchiach, źle natomiast w republikach demokratycznych. Zdaniem tego autora demokracja nie widzi interesu w rozszerzaniu praw samorządu. Przyczyny takiego stanu rzeczy wynikają z „istoty i psychologii demokracji”.<sup>33</sup> W państwie absolutnym, pisze Panejko, suwerenna wola księcia stanowiła państwo, obywatele państwowi byli tylko poddanymi tej suwerennej woli książęcej. Praw politycznych pojedyncza jednostka nie mogła mieć żadnych w stosunku do państwa. Rewolucja francuska zmieniła ten stan, dała podstawę do powstania państwa praworządnego i wysunęła na pierwsze miejsce jednostkę z gwarancjami przestrzegania praw obywatelskich. Indywidualizm stał się główną osią, około której obracały się myśli polityczne. Dał on podstawę do utworzenia się dwóch kierunków politycznych, zgadzających się ze sobą pod względem ich poglądów na państwo policyjne i pod względem wspólnych, indywidualistycznych założeń podstawowych, sprzecznych jednak ze sobą w pojęciu stosunku jednostki do państwa. Liberalizm wysuwa na czoło swych celów politycznych jednostkę i jej interesy, demokracja zaś spycha jednostkę do masy narodu i składa interesy jednostki w ofierze interesom większości. Oba kierunki wychodzą z wolności jednostki, ale gdy liberalizm uważa wolność jednostki za zasadniczą, którą państwo winno bronić i w której ochronie leży uzasadnienie bytu państwowego, czyli, gdy stawia on zasadę „wolności od państwa”, demokracja stoi na prawie jednostki do „udziału w państwie”, zezwalając jednostce tylko na współdziałanie w tworzeniu woli suwerennego narodu i żądając poddania się bezwzględnej woli większości.

Zasadą demokracji jest uznanie bezwzględnej równości wszystkich jednostek. Objawia się to w równomiernej wartości wszystkich obywateli, tworzących naród suwerenny, w równym prawie wyborczym oraz w ustanowieniu władzy, mającej przedstawiać wolę suwerennego narodu. Przy równomiernym stanowisku wszystkich wyborców może rozstrzygać tylko mechaniczna zasada większości. Uznanie równej wartości w każdej jednostce wyklucza jakiegokolwiek wyróżnianie jednostki. Jest aksjonatem, że wychowanie społeczeństwa idące w kierunku

<sup>32</sup> Patrz: J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 1990-2005*, [w:] pod redakcją tegoż: *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 53 i nast.

<sup>33</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 120 i n.

przypisywania każdej jednostce równej wartości, nie może prowadzić do rozwoju indywidualności, lecz do zupełnego jej zniszczenia. Jednostka staje się w demokracji tylko posiadającym równą wartość atomem, a naród masą. W demokracji rządzi niezorganizowana masa, nie uznająca indywidualności grup lub jednostek, lecz tylko bezwzględną równość wszystkich. Dlatego też demokracja odrzuca podział władzy i przyjmuje zasadę większości.<sup>34</sup>

Gdy przypatrzymy się roli samorządu w wewnętrznej organizacji państwowej – kontynuuje J. Panejko, widzimy jak samorząd przedstawia wobec hierarchicznie zorganizowanej i zawisłej od centrum biurokracji indywidualność i samodzielność. Czy samorząd będą tworzyć osoby fizyczne, czy korporacje prawne, położenie samorządu się nie zmienia, idea samodzielności i indywidualności jednostek samorządowych zawsze będzie zeń przebijać. I tu, jak twierdzi Panejko, jest pierwszy punkt, w którym koliduje idea samorządu z ideą demokracji. Obie idee tworzą odrębne od siebie światy. Samorząd zgadza się więcej z ideą liberalizmu, który żąda zwolnienia sfery jednostki od kurateli państwowej, oraz pozostawienia samorządowi sfery działalności grup społecznych, odgraniczonych w miarę możliwości od państwa. Demokracja dąży natomiast do „złania się życia wszystkich jednostek z samym państwem”. Demokracja przedstawia ideę suwerenności masy narodu, w której każda jednostka jest równowartościowym politycznym atomem i stać musi w bezpośrednim stosunku do całości. Tam, gdzie każdy z nas jako równoprawna sobie jednostka, podporządkowuje się jednej suwerenności, pochłaniającej te równe jednostki, tam możliwe jest tylko rządzenie z centrum. Wobec braku zróżnicowania w społeczeństwie nie ma podstawy ani potrzeby tworzenia osobnych grup społecznych, uposażonych we władzę zwierzchnią. Następstwem tego musi być centralizacja władzy państwowej i odrzucenie podziału tej władzy. I tu znowu decentralistyczny samorząd staje na drodze centralistycznej demokracji, jak twierdzi autor.

J. Panejko pisze dalej, że w żadnym państwie nie ma przeprowadzonej absolutnej myśli demokratycznej i przeprowadzenie jej jest niemożliwe, ponieważ nie ma na świecie przedmiotowo równych i równowartościowych sobie ludzi, obdarzonych jednakowym rozumem i posiadających jednakie prawa do rządzenia społeczeństwem. Każdy człowiek jest zamkniętą w sobie całością oraz zamkniętym w sobie światem i posiada odrębną nierówną indywidualność. Dlatego też absolutna myśl demokratyczna jest utopią. Dlatego też, opierając się na faktycznej, zgodnie z naturą świata nierówności jednostek posiadających odrębną indywidualność, a także na wypływającym stąd zróżnicowaniu społeczeństw na niezliczone grupy (tudzież nie na absolutnie, lecz relatywności życia ludzkiego) możemy stwierdzić, że w każdym ustroju państwowym przedmiotowo możliwym jest przeprowadzenie w większej lub mniejszej mierze centralizacji władzy państwowej. Wybrani zastępcy suwerennych mas w dzisiejszych demokracjach, w imię abstrakcyjnych

---

<sup>34</sup> Tamże.



dogmatów uważają się jako jedynie powołani do rządzenia społeczeństwem i nie dopuszczają do jakiegokolwiek podziału władzy państwowej. Centralizacja tej władzy staje się regułą, choć niejednokrotnie graniczy ona z despotyzmem. W państwach niedemokratycznych, zauważa J. Panejko, siły demokratyczne popierają samorząd, ponieważ tworzy on sam dla siebie mniejszą republikę demokratyczną i przez nadanie mu większych praw osłabia władzę tego państwa. Demokracja widzi w samorządzie tylko środek w celu osłabienia rządu państwa niedemokratycznego i do uzyskania własnych sił dla przemiany ustroju państwowego w duchu demokratycznym. Z tą sytuacją mieliśmy do czynienia w 1990 r. w Polsce i uzasadnione w tym wypadku było pośpieszne tworzenie samorządu w tamtym czasie.

Ale raz chwyciwszy w swe ręce władzę, dąży demokracja do negacji samorządu, ponieważ jego natura nie zgadza się z abstrakcyjnym dogmatem demokracji oraz z jej światem – kontynuuje Panejko. Oddać zarząd gminy więk-szości gminnej, znaczy to ewentualnie usunąć ten zarząd spod wpływów większości państwowej, być może różniącej się poglądami od pierwszej więk-szości, a tymczasem właśnie nieograniczone władztwo tej drugiej więk-szości stanowi istotę demokracji. Negacja indywidualności i samodzielności jednostek i centralizacja władzy państwowej prowadzi do absolutyzmu demokratycznego, który ogranicza lub niszczy samorząd. *Incompatibilitas*, jak to określa Panejko, zasady republikańsko-demokratycznej z praktyką decentralizacyjną jest zjawiskiem tak bardzo dobitnym, że można by ją nazwać prawem socjolo-gicznym. Powyższe uwagi J. Panejki zostały potwierdzone wynikami badań nad istotą demokracji, przeprowadzonych przez prof. Jaworskiego. Władysław L. Jaworski, badając demokrację ze stanowiska etycznego, doszedł do przekonania, że w państwie demokratycznym samorząd, pojęty jako osoba prawna, a więc jako indywiduum, nie ma przyszłości. W demokracji jednostka musi czuć się jednością z państwem, tzn. musi identyfikować się z państwem. Demokracji nie dają ustawy pisane, ale „przemiana dusz”, takie ich rozszerzenie, aby mieściły w sobie tę całość i jedność, którą nazywamy państwem. Demokracja jest wynikiem długiego procesu i przedstawia wartość etyczną. Samo zewnętrzne przeprowadzanie reform w duchu demokratycznym, jak: równe prawo wyborcze, składanie rządu w ręce reprezentacji ludowej, znoszenie tytułów i przywilejów sprowadza tylko pozór demokratyczny, jeśli jednostki nie będą czuć się jednością z państwem.<sup>35</sup>

Mimo zasadniczej sprzeczności, jaka zachodzi pomiędzy teorią i dążeniami demokracji a instytucją samorządu, kwestia istnienia tej instytucji jest przedmiotem rozważań także w państwach zorganizowanych na zasadach demokratycznych – zauważa J. Panejko. Dowodzi to, jego zdaniem, żywotności i użyteczności samorządu. Myśl, dopuszczająca zasadniczo wszystkich obywateli do wykonywania praw politycznych wymaga, ażeby każda jednostka, jeśli nie ma

<sup>35</sup> Tamże, s. 126.

pozostać mechanicznym zatowarowanym członkiem suwerennej masy, rozumiała interesy i potrzeby publiczne i posiadała konieczny zmysł polityczny. Najlepszą szkołą polityczną jest praktyczny współdziałanie w pracy w samorządowych instytucjach. Załatwianie pomniejszych publicznych zadań wpływa bardziej wychowawczo na osobę niedoświadczoną, aniżeli długotrwałe teoretyczne spekulacje. Tak więc samorząd, jako znakomita szkoła życia publicznego, powinien znaleźć odpowiednie miejsce także w ustroju demokratycznym – konkluduje tenże autor.<sup>36</sup>

Jakie jest zatem widzenie podobnych poglądów w dzisiejszej praktyce? Władze centralne w Polsce nie kwapią się z przekazywaniem zadań samorządom, a jeżeli to robią, to nie przekazują na ich realizację odpowiednich środków. W tej sytuacji sprawność działań samorządów w dużym stopniu zależy od ich umiejętności „organizowania” środków finansowych. Centrum utrzymuje przez to swoje znaczenie, decentralizując odpowiedzialność. Wypacza to ideę samorządności i wydłuża drogę do zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego. Patologia dzisiejszego samorządu niszczy podobnie idealne ujęcie problemu.

---

---

### **Zusammenfassung**

*Der Beitrag bespricht ausgewählte Probleme zur Entwicklung und zur Evolution der Gesellschaft im Kontext der liberalen und konservativen politischen Traditionen der Europa – Union, die sich daraus ergebenden Gefahren in der modernen Welt, in der die persönliche Freiheit der Persönlichkeit verschiedenen Manipulationen unterliegt und der politischen Konkurrenz ausgeliefert wird.*

---

---

<sup>36</sup> Tamże, s. 132.