

Bronisław H. Bladocha

Demokracja w społeczeństwie obywatelskim na szczeblu samorządu lokalnego

Demokracja to ustrój polityczny, w którym władza państwowa spoczywa w rękach wszystkich obywateli. Obywatele ci mają prawo uczestniczyć w życiu politycznym, podejmować ogólnonarodowe decyzje oraz wybierać i odwoływać swoich przywódców. Społeczeństwo może realizować swoją zwierzchnią władzę w sposób bezpośredni lub pośrednio za pośrednictwem swoich reprezentantów, którzy wybierani są zarówno do ciał przedstawicielskich na szczeblu centralnym (parlament), jak i lokalnym (samorząd)¹. Fundamentem i gwarantem stabilizacji systemu demokratycznego jest społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwo obywatelskie to taki rodzaj społeczeństwa demokratycznego, w którym obywatele świadomie uczestniczą w życiu publicznym, są aktywni i odpowiedzialni za swoje działania oraz posiadają zdolność samoorganizacji oraz określania i osiągnięcia wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej. W państwie demokratycznym obowiązuje zasada podziału władzy. Współcześnie zasadę podziału władzy pojmuje się nie tylko jako rozdzielenie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, ale także jako zapewnienie warunków działania niezależnych mediów (tzw. czwarta władza) oraz opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Władza wykonawcza oddzielona jest od władzy ustawodawczej. Rolą tej pierwszej jest wykonywanie ustaw uchwalonych przez tę drugą. Niezawisła władza sędziowska kontroluje natomiast władzę ustawodawczą i wykonawczą. Jest to instytucjonalne zabezpieczenie, zwane *check and balance*

¹ Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, t 2. Warszawa 1995, s. 55.

(kontrola i równowaga).² Konstytucjonalizm rozumiany jest jako ustrój oparty na konstytucji, a także jako określenie sprawowania władzy zgodnie z ustawą zasadniczą. Konstytucjonalizm ściśle związany jest z praworządnością, czyli rządzeniem zgodnie z obowiązującym prawem. Szczególnym ograniczeniem działalności państwa są prawa człowieka. Zasada pluralizmu, a więc różnorodności w życiu politycznym, kulturalnym i ekonomicznym, to konsekwencja tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Jest to model społeczeństwa, w którym wszystkie grupy rasowe i etniczne, grupy zróżnicowane pod względem poglądów zachowują swoją odrębną tożsamość i mają względnie równą pozycję społeczną. W społeczeństwie obywatelskim państwo i związane z nim instytucje zmieniają swoją rolę, tak aby wyzwalać aktywność obywateli i chronić ich interesy³.

W państwach demokratycznych musi istnieć powszechny dostęp do informacji, niezbędnych przy podejmowaniu takich decyzji jak np. wybory przedstawicieli. Podawanie fałszywych informacji jest największym zagrożeniem dla tego systemu. Fundamentem i gwarantem stabilizacji systemu demokratycznego jest społeczeństwo obywatelskie. W społeczeństwie obywatelskim państwo i związane z nim instytucje zmieniają swoją rolę, tak aby wyzwalać aktywność obywateli i chronić ich interesy⁴.

W roku 1989 przemiany polityczne i społeczne, połączone ze zmianą ustroju państwa, dały podstawę ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym⁵ zmierzającej do powrotu do idei samorządu terytorialnego, wprowadzającej w Polsce samorząd gminny. Rok 1990 rozpoczyna nową historię organizacji samorządu terytorialnego, wówczas na poziomie gminy, ale tworzenie wyższych stopni samorządu terytorialnego było już wówczas przedmiotem dyskusji naukowej, a także prac parlamentarnych.

Termin „samorząd” oznacza ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji państwowej (publicznej), a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym. Władza samorządowa jest formą władzy publicznej. Charakteryzuje się tym, że podmiotem samorządu jest określona przez przepisy prawa grupa ludzi, której członkostwo powstaje z mocy prawa. Grupa taka posiada własną organizację (organy).

² E. Rostworowski, *Historia Powszechna*, Warszawa 1984, s. 855.

³ *Ibidem*, s. 614–620.

⁴ *Ibidem*, s. 614–620.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591; zm. Dz.U. z 2002 r. nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558 i nr 113, poz. 984) oraz inne.

Organizacja jest zbudowana na zasadzie decentralizacji, pozostając jedynie pod nadzorem państwa. Organy samorządu powołane są do wykonywania tych zadań administracji państwowej, którymi określona grupa jest zainteresowana.

Samorząd lokalny stanowi jedną z podstawowych instytucji prawnoustrojowych państwa współczesnego. Funkcjonowanie samorządu jest normowane w aktach prawa najwyższego rzędu, w tym w konstytucjach.

O istocie samorządu przesądzają 3 elementy:

- podmiot samorządu,
- przedmiot samorządu,
- sposób wykonywania państwowej administracji.

Podmiotem jest społeczność lokalna zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest powoływany przez państwo w celu realizacji jego zadań. Współczesne związki samorządu terytorialnego mają racje bytu wówczas, gdy państwo nakłada na nie obowiązki realizacji określonych zadań. Samorząd nie ma i nie może mieć własnych suwerennych praw (zadań). Jedynym suwerenem jest państwo i tylko ono może przekazać określone zadania tworzonym przez siebie związkom terytorialnym.

Przedmiotem samorządu lokalnego jest administracja państwowa. Państwo nakłada na terytorialne związki samorządowe obowiązek (jest to także uprawnienie) wykonywania zadania administracji państwowej. Fakt wykonywania przez samorząd terytorialny administracji państwowej nie budzi wątpliwości. Zadania z zakresu tej administracji wykonywane są przez administracje rządową i samorządową. Samorząd lokalny wykonuje zadania administracji państwowej i może korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, np. ze środków prawnych właściwych o charakterze władczym.

Wykonywanie administracji następuje na zasadzie decentralizacji, zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez terytorialne związki samorządowe. Związki samorządowe wykonują zadania państwa, dlatego ich działalność pozostaje pod nadzorem państwa.

Do istotnych cech samorządu zalicza się:

- 1) korporacyjny charakter samorządu (polega to na zabezpieczeniu określonym grupom społecznym – w drodze przepisów prawnych – prawa do zarządzania „ich” sprawami);
- 2) obligatoryjność przynależności do samorządu, gdyż jego członkiem zostaje się z mocy ustawy, a nie wskutek własnego, dobrowolnego oświadczenia woli;
- 3) wykonywanie przez samorząd zadań należących do administracji publicznej.

Istotą samorządu terytorialnego jest zatem zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych.

Samodzielność samorządu nie polega na całkowitym uniezależnieniu od państwa, lecz na dokładnym określeniu, kiedy i w jakich formach (środki nadzoru, środki oddziaływania o charakterze finansowym) organy państwowe mogą ingerować w sferę zastrzeżoną dla samodzielnego działania organów samorządu terytorialnego.

Jednostkami samorządu terytorialnego są: gmina, powiat i województwo.

Przywrócenie instytucji wielostopniowego samorządu terytorialnego jest ściśle związane głębokimi przemianami ustrojowymi, które dokonały się w naszym kraju po roku 1989. Samorząd, aby mógł istnieć, konieczne jest przede wszystkim przyjęcie i realizowanie w praktyce założenia, że państwo jest dobrem wspólnym obywateli, zaś jego celem jest stworzenie obywatelom i ich grupom warunków do rozwijania aktywności w różnych dziedzinach: gospodarce, kulturze, oświacie. Uznano bowiem, że to właśnie aktywność obywateli, ich oszczędność, pracowitość i przemyślność są podstawowym źródłem dobrobytu jednostek i całego społeczeństwa. Państwo natomiast powinno być aktywne tam (i tylko tam), gdzie wchodzi w grę problemy, których nie są w stanie rozwiązać obywatele, działając sami albo w ramach różnych grup społecznych (spółek, stowarzyszeń, fundacji, samorządów itd.).

Istnienie samorządu terytorialnego zmusza państwo do nowego ukształtowania stosunków pomiędzy nim a obywatelem i oparcia ich na zasadzie partnerstwa. Organy samorządu terytorialnego, wyposażone w kompetencje własne oraz środki techniczne i finansowe są bowiem (w zakresie tych kompetencji) samodzielnymi podmiotami władzy, stosunki z którymi państwo musi opierać na porozumieniu, a nie na nakazie⁶.

Zgodnie z nową, przyjętą w 1997 roku Konstytucją, ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe społeczeństwa oraz zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określonych ustawą.

Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁷.

⁶ S. Wronkowska, M. Zmierczak, *Kompedium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 338.

⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997*, rozdz. I, art. 15 i 16, Wyd. C.H. Beck, 2002, s. 5.

Konstytucja rozstrzygała również o kierunku prac legislacyjnych. W rezultacie uchwalono trzy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku: o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie oraz Ustawę z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej⁸.

Wprowadzone do nowej Konstytucji zmiany, dały możliwość inicjatywie obywatelskiej, która powołała Komitety Obywatelskie. Komitety Obywatelskie stały się zaczątkiem społeczeństwa obywatelskiego, ale zarazem tworzyły podstawy nowoczesnego ładu ustrojowego, w którym społeczeństwo obywatelskie mogłoby się w pełni rozwinąć. Dostarczały one ogromną ilość obywateli gotowych do podjęcia tego wyzwania. Dzięki nim samorzady osiągnęły swe sukcesy. Komitety Obywatelskie miały nie tylko wpływ na przebieg tzw. „kontraktowych” wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu w 1989 roku, ale też i wyborów samorządowych w maju 1990 roku.

Głównym celem ich działalności było tworzenie podwalin społeczeństwa obywatelskiego wraz z równoczesną rekonstrukcją ustroju państwa. Dominującą ich rolą stało się polityczne i społeczne uświadamianie obywateli o ich miejscu i roli w demokratycznym społeczeństwie. Jednak Komitety Obywatelskie szybko stały się miejscem przetargów politycznych, a nie lokalnej aktywności. Zakończyły swą niewypełnioną funkcję systemotwórczą, przekształcając się w związek stowarzyszeń o niewielkim znaczeniu politycznym. Proces likwidacji Komitetów Obywatelskich miał duży wpływ nie tylko na spowolnienie procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego, ale też na spowolnienie procesu transformacji ustroju administracji publicznej w Polsce⁹.

Spróbujmy przeanalizować stopień zaawansowania procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a zarazem rolę samorządu terytorialnego w tym procesie.

Samorząd rozumiemy jako te grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Samorząd terytorialny ujmuje się niekiedy jako formę walki z władzą centralną lub może też być traktowany jako element walki politycznej o władzę lokalną. Ma to miejsce wówczas, gdy wybory do samorządu są oparte na zasadach demokratycznych.

Jedni uważają, że społeczeństwo obywatelskie to takie, w którym zespół instytucji oraz różnego typu dobrowolnych, spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od ingerencji

⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Milicz 2002, s. 191 i 192.

⁹ *Ibidem*, s. 95.

państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich aktywności, inicjatyw i potrzeb. Inni twierdzą, że społeczeństwo obywatelskie jest to wspólnota, w której występuje rozwinięty podział pracy oraz określony system potrzeb. Wspólnota taka składa się z niezależnych, wolnych podmiotów, którymi są jednostki oraz osoby prawne, a także grupy społeczne o wyraźnie określonej tożsamości¹⁰.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel zwracał uwagę, że społeczeństwo obywatelskie stanowi jeden z trzech elementów całego wielkiego systemu społecznego. Pierwszym elementem jest wspólnota narodowa, drugim państwo, w rozumieniu rząd, parlament, trzecim społeczeństwo obywatelskie, które potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych. Społeczeństwo obywatelskie obejmuje zatem trzeci sektor, różne stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, fundacje, ale także dobrowolną działalność samorządową¹¹.

W społeczeństwie obywatelskim szczególnie ważną rolę odgrywają powiązania: w gospodarce – dominuje własność prywatna; w życiu politycznym – wielość współzawodniczących partii i grup interesu; w życiu społecznym – liczne organizacje, stowarzyszenia i autentyczny samorząd lokalny. Tak zorganizowane społeczeństwo ma pewną autonomię wobec państwa. Obywatele uczestniczą na scenie publicznej jako podmioty (indywidualne i zbiorowe), a nie jak swego rodzaju przedmioty, którymi dysponuje państwo – jak to miało miejsce w okresie realnego socjalizmu¹².

Jedną rzecz nie ulega wątpliwości, że pierwsza kadencja funkcjonowania samorządowych gmin wykazała, iż władze lokalne, dokonując niebywałego wysiłku, uruchamiając potężne rezerwy tkwiące w decentralizacji i społecznej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych, wywarły znaczący wpływ na przekształcenia systemowe w państwie. To wtedy też społeczeństwo zaczęło oczekiwać od władz lokalnych rozwiązywania wielu problemów dotyczących bezrobocia, rozwoju gospodarczego, zracjonalizowania systemu oświaty i opieki społecznej. Mobilizacja społeczności lokalnych oraz trwałe włączenie ludzi w procesy demokratyczne w następnych latach, doprowadziły do kolejnego etapu reformy samorządowej w 1998 roku na poziomie nowych szczebli samorządu terytorialnego – powiatu i województwa. Ważne zmiany w Ustawie o samorządzie gminnym z 11 kwietnia 2001 roku i radykalne zmiany z roku 2002 ogra-

¹⁰ Por. St. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2004, s. 12–14.

¹¹ Szerzej w: R. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

¹² S. Michałowski, A. Pawłowska, *Samorząd lokalny w Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin 2004, s. 93–94.

niczające liczbę radnych w radach gmin i powiatów, a także przeprowadzenie pierwszych bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, to kolejne zmiany w sposobie funkcjonowania władz lokalnych¹³.

Pierwsze wybory do rad gmin to ruch bardzo ideowy nawiązujący do najlepszych tradycji samorządowych. Radni byli dumni z wyboru, chcieli najlepiej wyrażać wolę wyborców, wywiązać się z przyjętych na swoje barki obowiązków. Tworzył się naturalny podział kompetencji, a dyskusje i wynikające z nich decyzje miały charakter czysto merytoryczny. Następne wybory przebiegały już pod dużym wpływem partii politycznych, chociaż zasady wyborcze nie uległy w zasadzie zmianie.

Proces upolitycznienia wyborów i obsady władz samorządowych nasila się od roku 2006, kiedy to tuż przed wyborami do władz samorządowych wprowadzono istotne zmiany w ordynacji wyborczej. Obecnie proces ten dotyczy upolitycznienia wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego.

Polacy natomiast oczekują zaangażowania się samorządowych władz gminnych w rozwiązywanie wielkich problemów, z którymi nie radzą sobie władze państwowe i samorządowe powiatów i województw. Jednocześnie coraz częściej uwierzą, że radykalne zmiany w ich gminach i miastach mogą nastąpić w wyniku objęcia władzy przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast przez nich wybranych w wyborach bezpośrednich.

Wydaje się, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest opóźniony w stosunku do transformacji, która dokonała się w innych sferach. Zmiany polityczne 1989 roku pozwoliły na stworzenie w naszym kraju demokracji reprezentatywnej. Społeczeństwo uzyskało możliwość powierzania władzy wybranym reprezentantom. Ludzie jednak nie nauczyli się jeszcze aktywnego uczestnictwa w sprawowaniu władzy. Nie powstała jeszcze demokracja partycypacyjna. Idea dobra wspólnego, stanowiąca sens istnienia samorządu i demokracji nie została jeszcze w Polsce odbudowana po latach nadużyć.

W funkcjonowaniu samorządu lokalnego znajdują swe odbicie wszelkie skutki niedorozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zjawisk patologicznych. Do nich możemy zaliczyć: znaczne upolitycznienie radnych – podziały polityczne, brak dialogu z opozycją, realizacja własnych interesów, zjawisko korupcji politycznej, tzw. „kupowania radnych” w zamian za określone stanowiska, atrakcyjne wojaże zagraniczne, praca dla członków rodziny, niejasne korupcjogenne i pokrętne interesy, prywata. Zjawiska korupcji prowadzą w prostej linii do utraty szacunku dla prawa oraz instytucji publicznych i wycofy-

¹³ *Ibidem*, s. 97 i 98.

wania się społeczeństwa z aktywności. Szokować może, że zjawiska korupcji szerzą się w społeczeństwie, które prawie w całości deklaruje się jako katolickie. Jest to jednak katolickość powierzchowna, ludowa, kulturowa, tradycyjna, niekiedy daleka od prawdy, którą niesie społeczne nauczanie Kościoła. Wobec tego otwarte pozostają pytania dotyczące niezbędnych zmian w głoszonych zasadach moralnych oraz roli księży i hierarchów Kościoła Katolickiego w Polsce w zwalczaniu tak bardzo rozpowszechnionych zjawisk korupcji i prywaty.

„(...) istotnym czynnikiem utrudniającym rozwój społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju jest nadmiernie rozwinięta – i ciągle umacniająca się – biurokracja. Nie chodzi tylko o to, że urzędnicy utrudniają czy ograniczają swobodę działania organizacji obywatelskich. Idzie o coś bardziej zasadniczego. O to mianowicie, że wszechobecność urzędników i przepisów niszczy samozaradność społeczeństwa i sprawia, że obywatele nabywają jakby podświadomie przekonania, że bez urzędowych formularzy, pieczętek i urzędniczych podpisów rzeczywiście niczego nie da się zrobić. Wiara ta może być do pewnego stopnia wzmacniana społeczną pamięcią o tym, że państwa zaborcze, zwłaszcza Rosja, też były mocno zbiurokratyzowane (a więc biurokracja jawić się może jako nieodłączna cecha każdego państwa)”¹⁴.

Ze wzrostem biurokracji wiąże się także inne, równie niebezpieczne dla społeczeństwa obywatelskiego zjawisko tzw. jurydyzacji życia społecznego, czyli wzrostu liczby obowiązujących przepisów prawnych i administracyjnych, któremu towarzyszy wzrost roli prawników i rozmaitych ekspertów w działaniu społecznym. Powoduje to zniechęcenie ludzi do działania i grozi wręcz paraliżem działalności społecznej. (Zjawisko to aktualnie najsilniej występuje w Stanach Zjednoczonych, gdzie wiąże się jeszcze z tzw. poprawnością polityczną. Wiele osób podejmuje tam inne niż rutynowe działania dopiero po konsultacji ze swoim doradcą prawnym.) Ale wielkie postępy jurydyzacji obserwować można także w Polsce, gdzie parlament, zamiast rzeczywistego porządkowania prawa, ciągle produkuje setki nowych ustaw. Polscy politycy, szczególnie ekipa, która doszła do władzy w 2005 roku, nie przyczyniają się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wyraźnie kontynuują naiwną wiarę polityków PRL w sprawczą moc władzy, a panaceum na wszystkie problemy społeczne byłaby dla nich, jak się zdaje, omnipotencja państwa.

¹⁴ Kazimierz Zbigniew Sowa, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – przegląd historycznych doświadczeń i uwarunkowań*, <http://bistro.edu.pl/artukul,Społeczenstwo-obywatelskie-w-Polsce-przeglad-historycznyc,3.html> (pobrano dn. 28.09.2012).

Ze zjawiskami biurokracji i jurydyzacji wiążą się pewne, dające się zaobserwować u współczesnych Polaków postawy czy skłonności, które można nazwać mentalnym etatyzmem. Wyrażają się one w ciągle jakby większym zaufaniu i szacunku (a może i lęku?) do instytucji i urzędów państwowych niż do organizacji obywatelskich. Oznacza to chyba, iż Polacy prawdziwe rządzenie wiążą z działalnością instytucji rządowych, a nie z formami samorządowymi. (Wydaje się, że np. urzędnicy gminni bardziej uważają się za funkcjonariuszy państwa niż za wykonawców woli mieszkańców.) Upolitycznianie, czy też upaństwowianie samorządów wiąże się też zapewne z ich upartyjnianiem (dzielenie „łupów” czyli stanowisk między partie polityczne nawet na poziomie gminnym). Wspomniane zaufanie i szacunek do formalnych instytucji dotyczy także czysto zewnętrznych atrybutów (czy też „insygniów”) władzy państwowej, albo nawet administracyjno-urzędniczej, takich jak pieczętki czy specjalne szyldy. Żadne dokumenty, zaświadczenia czy poświadczenia nie są w Polsce ważne, jeżeli nie ma na nich pieczętki (natomiast autentycznością podpisu nikt się już raczej nie przejmuje). Nadal zdarzają się przypadki, że urzędnik po awansie dostaje w prezencie od swoich współpracowników nowe wizytówki, uwzględniające ów awans, a nawet niekiedy... pieczętkę. Ten nie uświadamiany przez ludzi klimat etatyzmu nie może dobrze służyć polskiemu społeczeństwu obywatelskiemu. Jest on zresztą nieustająco podsycany przez środki masowego przekazu, które główną swoją uwagę kierują na rząd, parlament i urzędy państwowe, czyli na świat polityki, a może lepiej powiedzieć – polityków. Prym wiedzie pod tym względem telewizja, podstawowe źródło wiedzy i życia kulturalnego większości Polaków. Nic nie wskazuje na to, aby sytuacja ta miała ulec zmianie w dającym się przewidzieć czasie¹⁵.

Aby zapobiec tego typu zjawiskom, ważna jest zmiana niektórych regulacji prawnych, większa jawność w działaniach organów przedstawicielskich ich członków, bardziej skuteczny nadzór prawny nad samorządami, mniejsze upartyjnienie powodujące większy wpływ opinii publicznej na funkcjonowanie wspólnot lokalnych, w tym ważna rola mediów¹⁶.

Duży wpływ na budowanie społeczeństwa obywatelskiego mają organizacje pozarządowe. Działacze organizacji pozarządowych bardziej skupiają się na zaspokajaniu konkretnych potrzeb niż na działalności politycznej. Stąd też dla radnych organizacje pozarządowe są dziwnym światem, w którym decydujące są sprawy jednostki, podczas gdy oni muszą mieć na względzie interesy całej społeczności lokalnej. Mur tworzy odmienna wrażliwość. Jedni są nastawieni

¹⁵ *Ibidem*, s. 2.

¹⁶ S. Michałowski, A. Pawłowska, *Samorząd lokalny....*, *op. cit.*, s. 102–104.

na grę polityczną, drudzy zaś na los i problemy jednostki. Urzędnicy nie zawsze są pozytywnie nastawieni do organizacji pozarządowych, nie darzą ich zaufaniem, są podejrzliwi i niekiedy nie rozumieją intencji działaczy, mimo że ustawodawca wprost nakazuje wszystkim szczeblom samorządu terytorialnego współpracę z organizacjami pozarządowymi. Gminy nie zawsze korzystają z uspiętego potencjału obywatelskiej aktywności. Władze samorządowe kontynuują wzorce dawnej biurokracji i niedostatecznie zwracają uwagę na potrzebę dzielenia się władzą. Ludzie dotychczas aktywni wycofują się z życia publicznego, zmęczeni i zniechęceni trudnościami. Szczególnie groźna jest odmowa udziału młodszego pokolenia. Wydaje się więc bardzo ważnym, aby w proces budowy społeczeństwa obywatelskiego została włączona szkoła, a szerzej cały system polskiej oświaty. Społeczeństwo nie tylko nie angażuje się szerzej w funkcjonowanie wspólnot lokalnych, ale też w coraz większym zakresie traci wiarę w to, że instytucje demokratyczne, w tym samorząd terytorialny, są jego reprezentantami. Społeczność gminna, powiatowa czy samorządowych województw rzadko już wierzy w dobre intencje radnych i zatrudnianych w ramach politycznych układów urzędników, o czym świadczy niska frekwencja osób biorących udział w wyborach.¹⁷

Samorząd terytorialny jest jednym z filarów społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd terytorialny należy określić jako obligatoryjny związek mieszkańców danego terytorium wspólnie zajmujących się swoimi sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym oraz jako formę decentralizacji administracji państwowej, wykonywanej, na podstawie właściwych ustaw, przez miejscowe, niezależne organy¹⁸. Samorządowe gminy, powiat i województwo są podstawą demokratycznego państwa, a zarazem polem dla zbudowania społeczeństwa partycypacyjnego, czyli nie tylko biernie uczestniczącego w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego (poprzez udział w wyborach), ale też i współdecydującego o swoich losach. Wydarzenia ostatnich lat nie nastroją jednak optymistycznie. Zjawiska korupcji, oligarchizacji władzy, upartyjniania samorządu terytorialnego prowadzą wprost do ugruntowania procesu trwałego zniechęcania społeczeństwa do polityki i wszelkich form aktywności. Tym samym dramatycznie załamuje się działalność organizacji pozarządowych, i samorząd terytorialny jest postrzegany jako kolejne pole do realizacji osobistych i partyjnych interesów, a nie dbania o dobro wspólne, o dobro publiczne.

¹⁷ *Tamże*, s. 98 i 99.

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, FRDL, Warszawa 1990, s. 4 i n. Więcej w: J. Wojnicki, *Samorzady lokalne w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo AH, Pułtusk 2008.

Ważnym wyzwaniem w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego jest możliwość skorzystania ze sprawdzonych i dostępnych wzorców innych społeczeństw. Polska ma możliwość skorzystania z tej okazji jako członek Unii Europejskiej.

W Unii Europejskiej nie istnieje jeden model organizacji samorządu terytorialnego, ale w trakcie postępującej integracji udało stworzyć się pewnego rodzaju standardy ogólnoeuropejskie dla jego funkcjonowania z zachowaniem zasad ustrojowych poszczególnych państw. W wyniku tych działań powstała Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która została podpisana 15 października 1985 roku w Strasburgu.

Inicjatorem podjęcia prac nad EKST była Rada Europy. Bezpośrednią przyczyną prowadzenia prac nad tym dokumentem było dostrzeżenie w samorządzie terytorialnym, z jednej strony narzędzia, środka i pola działania zmierzającego do osiągnięcia celu w postaci ochrony praw i wolności jednostki, a z drugiej strony istniała obawa, że w przypadku przyznania zbyt dużego zakresu samodzielności samorządowi terytorialnemu przez ustawodawstwo wewnętrzne korzystanie z tych praw przez jednostkę będzie utrudnione lub ograniczone.¹⁹

EKST jest swego rodzaju „konstytucją” i standardem funkcjonowania samorządu w państwach należących do Rady Europy. Ważność samorządów terytorialnych we wszelkich politykach Unii jest priorytetowa. Jednak systemy samorządowe państw członkowskich różnią się, jeśli chodzi o strukturę, sposób zorganizowania czy zakres powierzonych im zadań. W związku z powyższym koniecznością stało się zastosowanie przez Unię Europejską przemyślanej strategii politycznej wobec europejskich samorządów terytorialnych. Unia zaakceptowała zasadę lokalnej samorządności we wszystkich krajach członkowskich. Ponadto uznała gotowość do współpracy z wszelkimi ponadnarodowymi strukturami rządów, istniejącymi w poszczególnych państwach członkowskich oraz wyraziła gotowość do dialogu ze wszelkimi organizacjami utworzonymi przez władze lokalne i reprezentujące ją na poziomie regionalnym, krajowym i UE.²⁰

EKST jest otwarta dla wszystkich państw warunkowo, co oznacza, że każdy kraj może stać się jej stroną, ale pod warunkiem członkostwa w Radzie Europy. Rzeczpospolita przystąpiła do Rady Europy w 1991 r., a Kartę podpisała 19 lutego 1993 r. Dokument został poddany procedurze ratyfikacyjnej poprzez złożenie na nim podpisu prezydenta Lecha Wałęsy oraz kontrasygnaty Ministra

¹⁹ J. Wojnicki, *Samorzady lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 151.

²⁰ K. Kociubiński, *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UW*, Wrocław 2010, s. 115.

Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego. Formalnie Polska związana jest z postanowieniami Karty od 1 marca 1994 r. Polska podjęła się stosowania zapisów Karty w swoim prawodawstwie wewnętrznym bez żadnych zastrzeżeń, ograniczeń i wyłączeń terytorialnych²¹.

W chwili obecnej, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego obok Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Europejskiej Karty Socjalnej i Europejskiej Umowy Kulturalnej powszechnie zaliczana jest do jednego z czterech filarów Rady Europy. EKST reguluje na płaszczyźnie prawa międzynarodowego status prawny samorządu lokalnego.

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, włączyła się w realizację polityki mającej na celu harmonijny rozwój całego obszaru Unii. Służą temu działania prowadzące do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju jej regionów oraz wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych przy wsparciu finansowym z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Polska ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi krajami i regionami UE²².

Na lata 2007–2013 Unia Europejska udzieliła Polsce wsparcia w wysokości 67,3 mld euro, co stawia Polskę w roli największego beneficjenta inwestycji UE w ramach polityki spójności w tym okresie. Większość tych środków powinna przejść przez samorządy terytorialne. W związku z tym kluczowe staje się pozyskanie tych pieniędzy zgodnie ze standardami UE. Wymaga to zorganizowania całego procesu wyszukiwania projektów, sporządzania stosownych aplikacji, pozyskiwania udziału własnego, realizowania projektu oraz jego rozliczenie. Dla większości polskich jednostek samorządowych, szczególnie tych mniejszych, to wielkie wyzwanie, z którym przyjdzie się zmierzyć²³.

Obecny kształt polskiego samorządu terytorialnego zawdzięcza się procesowi transformacji całego państwa, który był konsekwencją historycznych wydarzeń z 1989 r. w Polsce, Europie i na świecie.

W kolejnych latach samorząd terytorialny był unowocześniany i dostosowywany do standardów zachodnioeuropejskich. Unia Europejska przyznaje wysoką pozycję samorządom terytorialnym i w pełni akceptuje różnorodność zastosowanych rozwiązań dotyczących organizacji, kompetencji i funkcjonowania. Regulacje w tym zakresie pozostawia w kompetencji państw członkowskich i ich wewnętrznym regulacjom.

²¹ *Ibidem*, s. 115.

²² L. Oręziak (red), *Finansowanie Rozwoju Regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008, s. 162.

²³ K. Kociubiński, *Polski samorząd...*, *op. cit.*, s. 331.

W trakcie postępującej integracji, dla lepszego funkcjonowania samorządu udało się stworzyć swego rodzaju standardy ogólnoeuropejskie, które są ściśle związane z zasadą poszanowania specyfiki ustrojowej państw – członków UE.

Samorząd terytorialny nie może skutecznie funkcjonować bez społeczności. Społeczeństwo obywatelskie ściśle jest związane z koncepcją subsydiarności, która jest naczelną zasadą UE.

Dzisiaj możemy stwierdzić, iż Polski samorząd terytorialny spełnia standardy ogólnoeuropejskie wyznaczone przez zapisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ale pozostaje jeszcze szereg spraw do rozwiązania, głównie związanych z przebudową świadomości i mentalności Polaków.

Żaden inny czynnik nie zmienił tak głęboko, tak trwale i tak pozytywnie rozwoju naszego kontynentu jak integracja europejska i polityka regionalna UE. Regionalizacja jest potrzebna zarówno do prowadzonej przez Unię polityki równoważenia rozwoju ekonomicznego, jak i do utrzymania i uwydatniania kulturowych, regionalnych i lokalnych różnicowań naszego kraju. Wyraziste tożsamości regionalne i lokalne są bowiem jednym z ważnych stymulatorów autentycznych więzi społecznych i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co w obliczu ekonomicznej i medialnej globalizacji wydaje się warunkiem *sine qua non* przetrwania naszej cywilizacji. Dzięki tej całkowicie nowej zasadzie udało się w zachodniej części kontynentu uporać z dawnymi europejskimi upiorami: dążeniem do hegemonii, przewagą militarną, równowagą sił i koalicjami niosącymi ze sobą niebezpieczeństwa, których ofiarą Polska – jak żaden inny kraj europejski – wciąż padała.

Dlatego wydaje się, iż „najwspanialszą (...) okolicznością historyczną, która mogła przydarzyć się Polsce, jest przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej. Daje to państwu polskiemu, niezwykłą i nieistniejącą wcześniej możliwość nieustannego konfrontowania i kształtowania swojej sfery publicznej pod wielkim bezpośrednim wpływem Zachodu, wręcz przy udziale zachodnich doświadczeń i tradycji politycznej, a także społecznej. Z tego punktu widzenia w interesie Polski leży jak najściślejsza jej integracja z Unią Europejską”²⁴.

Celem dla wszystkich w zjednoczonej Europie jest budowanie warunków rozwoju i stabilności. Nie da się tego zrobić na podstawie jednej idei, jednej religii czy jednego kategorycznie sformułowanego systemu wartości. Takie postawienie sprawy oznaczałoby kapitulację wysiłków zjednoczeniowych i unijnych. Dorobkiem cywilizacyjnym Europy jest państwo narodowe i narody

²⁴ prof. Kazimierz Zbigniew Sowa, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – przegląd historycznych doświadczeń i uwarunkowań*, <http://bistro.edu.pl/artykul,Społeczenstwo-obywatelskie-w-Polsce-przeglad-historycznyc,3.html> (pobrano dn. 28.09.2012), s. 3.

wspólnie w swej wielokulturowości muszą ustawicznie redefiniować swą sytuację, poszukując ciągle nowych idei oraz nowych rozwiązań, stawiając na różnorodność, która zawsze daje możliwość wyboru, co zawsze oznacza tylko szansę, nie gwarantując sukcesu. Różnorodność natomiast zawsze gwarantuje alternatywę.

Samorząd terytorialny, mający zadania do wykonania w ciągu najbliższych lat, i społeczeństwo polskie ma szansę skorzystania z tej przynależności. Potrzebna jest do tego wola polityczna i chęć współdziałania. Oby po raz kolejny nie sprawdziły się słowa Stanisława Wyspiańskiego z „Wesela” o tym, że „Polacy już by dawno mogli mieć, tylko im się nie chce mieć”²⁵.

Streszczenie

Demokracja w społeczeństwie obywatelskim na szczeblu samorządu lokalnego

Przywrócenie instytucji wielostopniowego samorządu terytorialnego, ściśle związane z głębokimi przemianami ustrojowymi, zmusiło państwo do nowego ukształtowania stosunków pomiędzy nim a obywatelem na zasadach partnerstwa. Przyjęto założenie, że państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli winno stworzyć obywatelom i ich grupom, poprzez działania samorządowe, warunki do rozwijania aktywności we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Uznano bowiem, że to właśnie aktywność obywateli, ich oszczędność, pracowitość i przemyślność są podstawowym źródłem dobrobytu jednostek całego społeczeństwa. Państwo natomiast powinno być aktywne tam, gdzie w grę wchodzi problemy, których nie są w stanie rozwiązać obywatele, działając sami albo w ramach różnych grup społecznych. Rozpoczęto proces budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Organy samorządu terytorialnego stały się samodzielnymi podmiotami władzy, z którymi państwo musi opierać stosunki na porozumieniu, a nie na nakazie. Samorząd terytorialny podejmuje decyzje bądź przez samych mieszkańców gminy, powiatu czy województwa, bądź przez swoje organy. Spróbujmy przeanalizować stopień zaawansowania procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a zarazem rolę samorządu terytorialnego w tym procesie.

²⁵ S. Michałowski. A. Pawłowska, *Samorząd lokalny...*, *op. cit.*, s. 103 i 108.

Summary

Civil society democracy upon local government structure

The restoration of multi-institution of local government, closely related to the deep political changes, forcing the state to the new shape relations between the the local goverment itself, and the citizen on the basis of partnership. It is assumed that the state as the common good of all citizens should give citizens and their groups, by government action, the conditions for the development of activities in all areas of socio-economic development. It is accepted that it is the activity of citizens, their frugality, diligence and cunning are the primary source of individual well-being of society. State therefore should be active where the problems come into play, which are not able to be solve by citizens acting alone or as part of various social groups. This initiated the process of building a civil society.

Local government bodies have become independent entities of power, with which the state must be based on the agreement of the relationship and not on the warrant. Local government makes decisions as the residents themselves or by the municipality, county, or region, or by their bodies.

Let's try to analyze the state of progress of civil society in Poland, and also the role of local government in the process.