

KS. WOJCIECH PAC

## DYNAMIKA PRZEOBRAŻEŃ SAMORZĄDOWYCH W ASPEKCIE KREOWANIA PODMIOTOWOŚCI JEDNOSTEK I GRUP SPOŁECZNYCH

Powołanie, a właściwie reaktywowanie samorządu terytorialnego po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r., należy zaliczyć do jednej z najdonioślejszych decyzji podjętych w celu przeobrażenia ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi ona bowiem podstawowy element procesu polegającego na przechodzeniu od modelu państwa autorytarnego i centralnie zarządzanego do modelu państwa demokratycznego i zdecentralizowanego<sup>1</sup>. Proces ten został zapoczątkowany uchwaleniem ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74 ze zm.), a następnie przerwany z przyczyn, które w tym miejscu można pominąć. Dopiero Konstytucja z 1997 r. nadała mu nowy impuls, stwierdzając, że ustroj (terytorialny) Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1), następnie zaś, dopuszczając możliwość tworzenia poza gminami innych jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, spowodowała jego dalszy rozwój (art. 164 ust 2). Uchwalenie ustaw z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578) oraz o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576 ze zm.) doprowadziło ten proces w sensie organizacyjnym w zasadzie do końca. W sensie kompetencyjnym został on zapoczątkowany ustawą z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106, poz. 668 ze zm.) i będzie kontynuowany aż do chwili, gdy spełnieniu ulegnie zasada, wyrażona w art. 16 ust. 2 Konstytucji, w której myśl powinien on wykonywać istotną część zadań publicznych.

Zauważyć wypada, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego wychodzi z założenia, że budowa Europy na podstawie zasad demokracji i decentralizacji

---

<sup>1</sup> G. Calzoni, *Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski*, RPEiS 1994, nr 2, s. 107 i n.

wymaga ugruntowania samorządu terytorialnego, albowiem prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wchodzi w zakres demokratycznych zasad wspólnych wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Jest to możliwe przy założeniu istnienia społeczności lokalnych, wyposażonych w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystające z szerokiej autonomii, jeśli chodzi o kompetencje, formy wykonywania uprawnień oraz środki niezbędne do realizacji zadań<sup>2</sup>.

Przyjęte rozwiązania strukturalne decentralizujące ustrój administracyjny państwa wynikają wprost z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej zawartych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Do podstawowych zasad konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego należą:

- 1) zasada unitarności<sup>3</sup>;
- 2) zasada podziału i wzajemnego równoważenia się władz<sup>4</sup>;
- 3) klauzula korporacyjna<sup>5</sup>;
- 4) zasada decentralizacji władzy<sup>6</sup>.

Decentralizacja terytorialna, w świetle art. 15 ust. 1 Konstytucji, nie jest żadnym szczególnym przywilejem, lecz podstawową zasadą ustrojową państwa. Trzeba w tym miejscu jednakże zaznaczyć, że funkcję pierwotną do tej zasady, spełnia klauzula korporacyjna, określona w art. 16, ust. 1 Konstytucji. Mówi ona: „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. W taki sposób, z mocy prawa, ukształtowana wspólnota samorządowa jest związkiem publicznoprawnym osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną<sup>7</sup>.

Konstytucja z 1997 r. nie określiła rodzaju jednostek samorządu terytorialnego, określając jedynie, że ich podstawową formę stanowi gmina. Na takie sformułowanie wpływ miała tocząca się ostra dyskusja co do przyszłego kształtu samorządu terytorialnego w Polsce. Stąd też ustawodawca konstytucyjny przekazał uprawnienia w tym zakresie ustawodawcy zwykłemu. W rezultacie samorząd terytorialny został opisany w Konstytucji za pomocą kategorii ogólnych, odnoszących się do regionalnego lub lokalnego charakteru spraw publicznych, a zatem do funkcji spełnianych przez poszczególne segmenty władzy terytorialnej<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Por. Preambuła do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 X 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

<sup>3</sup> Zasada ta została wymieniona bezpośrednio w preambule Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483); dalej Konstytucja RP.

<sup>4</sup> Art. 10, ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Art. 16, ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>6</sup> Art. 15, ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Taką tezę postawił premier J. Buzek w swym wystąpieniu na inauguracji sądowego programu szkoleń w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, 10 września 1998 r., w: *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Kancelaria Premiera Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 3 i n.

<sup>8</sup> Tamże, s. 4.

Konsekwencją takiego podejścia było ujęcie w Konstytucji zapisów mówiących o dwojakim charakterze samorządu terytorialnego oraz o samorządzie lokalnym i samorządzie regionalnym. Do kategorii samorządu lokalnego ustawodawstwo zwykle zaliczyło także powiat, natomiast samorząd regionalny funkcjonuje na szczeblu województwa<sup>9</sup>.

Konstytucja określiła także podstawy rozdziału odpowiedzialności publicznonprawnej. Formuła kompetencyjna samorządu terytorialnego jest wewnętrznie zróżnicowana. Zgodnie z Konstytucją, sprawy publiczne dzielą się na sprawy o charakterze ogólnopaństwowym i na sprawy dotyczące wspólnot samorządowych różnych szczebli<sup>10</sup>.

Podział ten jest o tyle istotny, że wyznacza różne porządki organizacyjne w administracji, w których ramach prowadzone są sprawy publiczne. W wyniku normatywnego uznania odrębności interesów samorządów od spraw ogólnopaństwowych nastąpiło na poziomie konstytucyjnym definitywne zerwanie z formułą jednolitej władzy państwowej<sup>11</sup>.

W sprawach o charakterze ogólnopaństwowym domniemanie odpowiedzialności przysługuje Radzie Ministrów, kierującej administracją rządową. Samorząd może realizować te zadania, lecz odbywa się to w formie zlecenia. W sprawach dotyczących wspólnot samorządowych różnych szczebli, pierwszeństwo przysługuje właściwym władzom samorządu terytorialnego, przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez tę jednostkę jako zadania własne.

Zgodnie z założeniami reformy administracyjnej od 1 stycznia 1999 r., w ramach decentralizacji terytorialnej, wprowadzony został trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa. Powstało 308 powiatów, liczba gmin nie uległa zmianie. Na szczeblu regionalnym utworzono 16 województw, przeciętnie po 2,4 mln mieszkańców, z czego ludnościowo największe są województwa śląskie i mazowieckie.

We współczesnych złożonych społeczeństwach, przybierających postać państwa, społecznościom lokalnym pozostawia się mniej lub więcej miejsca, niekiedy całkowicie eliminując samorządność, a niekiedy czyniąc z niej jedną z ważniejszych zasad ustrojowych. W państwach demokratycznych, samorząd terytorialny jest instytucją reprezentującą interes lokalny jako przeciwwaga interesu ogólnospołecznego. Do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego należą zazwyczaj wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym.

W wyniku uporządkowania systemu organizacyjnego administracji publicznej w Polsce i jego podstaw terytorialnych, nastąpiło rozdzielenie funkcji między poszczególnymi segmentami władzy rządowej i samorządowej oraz przeniesienie

<sup>9</sup> Art. 164 ust 2 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> Art. 163 Konstytucji RP.

<sup>11</sup> Art. 16 Konstytucji RP.

licznych zadań publicznych do samorządu. Ponadto odtworzone zostało pojęcie władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej. Taka władza o odpowiedzialności ogólnej występuje obecnie przede wszystkim w skali województwa, jednak jej istotne elementy można również znaleźć w samorządzie terytorialnym, zwłaszcza w powiecie. Wynika to z faktu, że powiat ponosi szczególną odpowiedzialność za stan porządku i bezpieczeństwa zbiorowego na danym terenie, a starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

W nowym systemie administracji publicznej, obok aspektu podmiotowego (podziału na administrację samorządową kilku szczebli i administrację rządową), wyodrębnia się aspekt funkcjonalny. W tym zakresie na uwagę zasługuje zwłaszcza mechanizm służący realizacji klasycznej funkcji administracji państwa, tj. ochronie porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego. Na poziomie powiatu wchodzi ona w zakres odpowiedzialności starosty, który odpowiada za stan porządku i bezpieczeństwa przed radą powiatu i przed miejscową społecznością.

Uregulowania o znaczeniu podstawowym dla całego ustroju państwa zapisane zostały w ustawie zasadniczej. W akcie tym ustawodawca konstytucyjny określił podstawowe zasady funkcjonowania organów państwa, do których zalicza się także organy samorządu terytorialnego. Ponieważ ustawa zasadnicza pozostawiła do rozstrzygnięcia, w drodze ustawodawstwa zwykłego, dosyć duży zakres regulacji dotyczących zasad funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządowych, stąd też ustawy ustrojowe mają tak istotne znaczenie dla całokształtu zasad prawnych, określających organizację i sposób funkcjonowania organów państwowych, stosunek wzajemny organów centralnych a także ich stosunek do organów terenowych oraz strukturę prawno-organizacyjną.

Każdy szczebel administracji samorządowej doczekał się własnej ustawy o charakterze ustrojowym. Zagadnienia dotyczące ustroju województwa samorządowego określono w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>12</sup>. Ustrój powiatu reguluje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>13</sup>. Inaczej przedstawia się sprawa z samorządem gminnym, gdyż ten szczebel samorządu istnieje od 1990 r. Stąd też jego zasady ustrojowe zostały określone w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>14</sup>.

Konstrukcja ustaw samorządowych jest w zasadzie podobna na wszystkich szczeblach. Ustawy te określają:

- a) zakres działania poszczególnych jednostek samorządowych,
- b) organy jednostek samorządowych oraz zasady ich organizacji i funkcjonowania,
- c) sposób stanowienia prawa miejscowego,

<sup>12</sup> Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>14</sup> Teks jednolity Dz.U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn. zm.

- d) regulacje dotyczące gospodarki finansami i mieniem jednostki samorządowej,
- e) zasady zrzeszania się w związki,
- f) zagadnienia związane z nadzorem nad jednostkami samorządowymi,
- g) inne szczególne regulacje ustrojowe.

Ustawy o samorządzie województwa, powiatu i samorządzie gminy jako akty prawne, z jednej strony rangi ustawowej, z drugiej określające ogólne zasady ustrojowe poszczególnych szczebli administracji samorządowej, są uzupełnione szeregiem norm prawnych, szczegółowo regulujących zawarte w ustawach przepisy ogólne.

Oprócz aktów prawnych o zasięgu ogólnopolskim, organy jednostek samorządu terytorialnego mogą wydawać własne akty, określane mianem prawa miejscowego. Wśród tych aktów najbardziej istotne znaczenie ze względu na funkcjonowanie samorządów mają uchwały dotyczące ustalenia statutu jednostki samorządowej i regulaminu urzędu określonego szczebla.

Zapisy tych wyżej wymienionych regulacji wywodzą się z generalnej zasady samorządności terytorialnej. Na podstawie Konstytucji da się wyróżnić pięć podstawowych zasad samorządności terytorialnej, obejmujących:

- a) zasadę pomocniczości;
- b) zasadę decentralizacji władzy publicznej;
- c) zasadę samodzielności;
- d) zasadę demokracji przedstawicielskiej;
- e) zasadę wolności zrzeszania<sup>15</sup>.

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest wyrazem roli samorządu w systemie władz publicznych, konsekwencją ich wyodrębnienia w tym systemie oraz wyrazem upodmiotowienia społeczności lokalnych. W przeciwieństwie do organów administracji rządowej, które występują w płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego reprezentują własne interesy. Stają się one podmiotami praw i obowiązków oraz mogą podejmować czynności o charakterze cywilnoprawnym. Ponadto mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać i zaciągać zobowiązania.

Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej powoduje, że przysługuje im również prawo własności i inne prawa majątkowe. Razem tworzą one mienie jednostki. Obejmuje ono prawa własności rzeczy w znaczeniu określonym w art. 140 Kodeksu cywilnego<sup>16</sup>, prawa pochodne od własności oraz prawa na dobrach niematerialnych. W rezultacie komunalizacji mienia

---

<sup>15</sup> *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 35 i n.

<sup>16</sup> Ustawa z 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny – tekst jednolity (Dz.U. nr 114, poz. 542, z późn. zm.).

ukszałtowała się nowa kategoria obok własności państwowej i osobistej – własność komunalna.

Oprócz gwarancji samodzielności o charakterze materialnym, występują gwarancje o charakterze formalnym. Konstytucja określa ogólne zasady organizacji jednostek samorządu terytorialnego, a więc kształtuje system organów tych jednostek, ich relacje pomiędzy sobą, zakres zadań i kompetencje. W pozostałym zakresie jednostki same kształtują swoje struktury organizacyjne i wewnętrzny podział kompetencji. Oczywiście ta samodzielność nie może wykraczać poza ramy określone w ustawach<sup>17</sup>.

Jak wcześniej sygnalizowano, samodzielność materialna i formalna jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Oznacza to, że w przypadku naruszenia samodzielności konkretnej jednostki ma ona możliwość dochodzenia swych praw przed niezawisłym sądem. Dodać należy, iż prawo to daje możliwość dochodzenia swych racji zarówno przed sądami powszechnymi i administracyjnymi, jak i przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>18</sup>.

Zasada demokracji przedstawicielskiej ustanowiona została art. 169 ust. 1 Konstytucji. Ściśle z tą zasadą wiąże się instytucja referendum, która jest podstawową formą podejmowania rozstrzygnięć w sposób bezpośredni.

Referendum ma charakter rozstrzygający, a tym samym jego wynik jest wiążący, o ile oczywiście zostanie przeprowadzony na zasadach i w trybie określonym ustawą. Przepisy Konstytucji nie określają ani zasad, ani trybu przeprowadzania referendum. Kwestie te rozstrzygają przepisy rangi ustawowej. Ustawa określa zasady i tryb przeprowadzania referendum, ale nie może określać zakresu przedmiotowego referendum. Oznacza to, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o wszystkich sprawach dotyczących tej wspólnoty, łącznie z odwołaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto referendum nie może wykraczać poza terytorialny zakres działania danej jednostki samorządowej i powinno się ono zamykać w granicach jej właściwości i terytorium. Ogólne zasady i tryb przeprowadzania referendum na poszczególnych szczeblach terytorialnej struktury samorządu regulują przepisy ustaw samorządowych i ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>19</sup>.

Ustawodawca dopuszcza demokrację bezpośrednią w formie referendum, lecz nie stanowi ona podstawowej formy rozstrzygnięć. Jako zasadę przyjmuje się demokrację przedstawicielską lub inaczej pośrednią<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Art. 163 Konstytucji RP.

<sup>18</sup> Art. 165, ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2000 r., nr 88, poz. 985, z późn. zm.

<sup>20</sup> Art. 169 Konstytucji RP.

Konstytucja RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego prawo do zrzeszania się<sup>21</sup>. Rozstrzygnięcia w tej sprawie co do istoty i form zrzeszania się Konstytucja pozostawia ustawodawstwu zwykłemu. Ustawodawca zwykły w ramach prawa jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się nie może wprowadzać ograniczeń, które przekreślałyby tę swobodę zrzeszania się. Dopuszczalne jest również ustanowienie przez ustawodawcę obowiązku zrzeszania się wszędzie tam, gdzie jest to konieczne ze względu na realizację zadań publicznych przez samorząd. W ślad za tym istnieje obowiązek finansowania tych wspólnych struktur<sup>22</sup>. Za konstytucyjne należy uznać te wszystkie regulacje ustawowe, które nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia związku komunalnego w celu wspólnej realizacji zadań publicznych<sup>23</sup>.

Konstytucyjne prawo gminy do zrzeszania się obejmuje także możliwość przystępowania do zrzeszeń oraz współpracy międzynarodowej ze społecznościami innych państw<sup>24</sup>. Z tego prawa korzystają obecnie szeroko gminy, powiaty i województwa, szczególnie te, które położone są w strefie przygranicznej.

Z brzmienia art. 4 i 4a ustawy o samorządzie gminnym<sup>25</sup> można wyciągnąć wniosek, iż występują dwa typy gmin: wiejska i miejska. Rozróżnienie to ma charakter przede wszystkim formalny. Podział gmin na wiejskie i miejskie w sposób bezpośredni wpływa na nazewnictwo organów gminy (np. rada gminy i rada miejska)<sup>26</sup> oraz organów jednostek pomocniczych<sup>27</sup>.

Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, która może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a nie zastrzeżonych dla referendum.

Kadencja rady gminy trwa 4 lata, licząc od dnia wyboru. Radę gminy tworzą radni wybrani w wyborach do samorządu gminy w wyborach powszechnych. Radny nie jest organem gminy, lecz jako członek organu kolegialnego ma określone prawa i obowiązki. Rada gminy w głosowaniu tajnym wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1–3 wiceprzewodniczących. Istnieje zakaz łączenia funkcji przewodniczącego (lub wiceprzewodniczącego) rady gminy z funkcją

<sup>21</sup> Art. 172, ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>22</sup> Taki pogląd wyraził również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 stycznia 1995 r., K5/94, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (OTK) 1995, cz. I, s. 44–46.

<sup>23</sup> Precyzyjne określenie zadań i sposobu działania związku ma zasadnicze znaczenie dla gmin, gdyż zgodnie z art. 64, ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym „prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku komunalnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związki z dniem ogłoszenia statutu związku”, B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Wyd. „Zakamycze”, Kraków 1999, s. 140–141.

<sup>24</sup> Art. 172, ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>25</sup> Dz.U. z 1998 r. nr 162, poz. 1126 z późn. zm. (u. o s. g.).

<sup>26</sup> Art. 15 u. o s. g.

<sup>27</sup> Chociaż w tym przypadku trudno mówić o konsekwencji ustawodawcy. Por. art. 5, ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 36 i 37 u. o s. g., B. Dolnicki, dz.cyt., s. 66.

członka zarządu<sup>28</sup>. Organami wewnętrznymi rady są komisje, których zadania, organizację i funkcjonowanie określa statut gminy<sup>29</sup>.

Ustawa przy określeniu zadań gminy posłużyła się klasycznym podziałem zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania gminy jest wyrazem spotkania się samorządowej podmiotowości gminy z jednej strony i powierzonej działalności w imieniu administracji państwowej z drugiej strony. W obydwu jednak zakresach gmina realizuje zawsze zadania określone ustawami<sup>30</sup>. Jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych państwa, określając tryb ich przekazania i sposób wykonania. Natomiast drugim rodzajem zadań wykonywanych przez gminę są zadania należące do administracji rządowej, lecz z uwagi na fakt, iż w gminie organy administracji rządowej nie działają, wykonywane są one przez organy samorządu terytorialnego. Granica dopuszczalności przekazywania gminie zadań przez państwo zamyka się między „zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty” a „sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym.” Wszystkie inne sprawy publiczne należą zatem do administracji państwowej. Zadania gminy zarówno własne, jak i powierzone mają swe źródło w porządku ustawowym, z którego wynika zakaz naruszania owego obszaru zadań gminnych przez organy administracji państwowej<sup>31</sup>.

Ustawodawca określa szeroki zakres kompetencji gminy. Zalicza do nich wszystkie sprawy publiczne o lokalnym znaczeniu, które nie są zastrzeżone przez ustawy do kompetencji innych podmiotów. I tak do kompetencji gminy należy: regulowanie ładu przestrzennego, gospodarki terenowej i ochrony środowiska. Organy gminy są odpowiedzialne za gminne drogi, mosty, ulice i place, a także za organizację ruchu drogowego. Gmina odpowiada za gospodarkę komunalną, a więc za wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizację, za usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych oraz sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą. Do kompetencji gminy należy ochrona zdrowia, lokalny transport zbiorowy, pomoc społeczna oraz komunalne budownictwo mieszkaniowe. Gmina odpowiada za stan oświaty na szczeblu przedszkolnym, w szkołach podstawowych oraz za pracę placówek oświatowo-wychowawczych. Do zadań gminy należy troska o kulturę, w tym o biblioteki komunalne oraz inne placówki upowszechniania kultury. Mieszkańcy gminy mogą rozliczać swych radnych (i organy wykonawcze gminy) za stan targowisk i hal targowych, za stan zieleni komunalnej i prowadzenie zadrzewień oraz za działalność i stan cmentarzy komunalnych. Również porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa, a także utrzyma-

<sup>28</sup> Art. 19, ust. 3 u. o s. g.

<sup>29</sup> Art. 21 u. o s. g.

<sup>30</sup> Jest to zgodne z normami Konstytucji RP. Por. rozdział VII, art. 166, ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>31</sup> Por. B. Dolnicki, dz.cyt., s. 64–65.



nie obiektów gminnych i innych urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych to zadanie gminy<sup>32</sup>.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż ustawodawca tworzy powyżej zaprezentowane wyliczenie jako zbiór otwarty. Świadczy o tym użyte w ustawie określenie „w szczególności”. Oznacza to, że gmina może podejmować i inne działania, chyba że są one ustawowo zastrzeżone dla innych organów. Przedstawione powyżej zadania są zadaniami własnymi gminy. Gmina może także podejmować zadania zlecone. Ich realizacja musi być poprzedzona porozumieniem zawartym przez gminę, a zlecającymi zadanie innymi organami. Określone powyżej zadania własne i zlecone realizują lub wytyczają kierunki realizacji organy gminy.

W myśl art. 18, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy pięć kategorii spraw:

- 1) stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy (uchwalanie statutów, planów i programów gospodarczych),
- 2) dokonywanie obsady osobowej organów (w szczególności wyboru i odwołania zarządu),
- 3) podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat,
- 4) decydowanie o współdziałaniu z innymi gminami,
- 5) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu (np. zbywanie nieruchomości gruntowych, emitowanie obligacji, zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów)<sup>33</sup>.

W myśl zapisów ustawowych gmina z mocy ustawy tworzy wspólnotę samorządową, której miejscowym wyznacznikiem jest odpowiednie terytorium. Jest to wspólnota o charakterze przymusowym, wszystkie bowiem osoby, czy to zamieszkujące stale na jej terenie, czy też przebywające w gminie chwilowo, są zobowiązane do podporządkowania się prawu stanowionemu przez organy uchwałodawcze gminy.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>34</sup>, określając w art. 1 mieszkańców gminy jako wspólnotę samorządową i stwierdzając w art. 2, że owa wspólnota na swym terytorium wykonuje samodzielnie, jako gmina – osoba prawna, zadania publiczne, stworzyła niezbędne warunki prawno-ustrojowe ku temu, by mieszkańcy odnośnej jednostki terytorialnej stali się z mocy ustawy zbiorowym podmiotem prawa<sup>35</sup>. Prawa zarówno publicznego, jak i cywilnego. Ta

<sup>32</sup> Por. art. 7. pkt. 1 u. o s. g. (tekst jednolity), Dz.U. 97, 113, 734.

<sup>33</sup> Tamże, s. 94.

<sup>34</sup> Dz.U., nr 16, poz. 95 ze zmianami. Tekst jednolity opublikowany w opracowaniu Z. Pogodzińskiej, *Samorząd terytorialny. Przepisy i orzecznictwo SN i NSA*, zeszyt nr 4 z serii „Funkcjonowanie Gminy”, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1993; W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie NSA*, Wyd. „Librata”, Warszawa 1994.

<sup>35</sup> Zob. szerzej na ten temat: A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, wyd. II, Uniwersytet Śląski, Katowice 1994; T. Dybowski, *Mienie komunalne*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara i Z. Niewiadomski, Warszawa 1992, s. 239 i n.

dwoista prawnie podmiotowość gminy wynika jednoznacznie z treści powołanego art. 2 oraz z brzmienia art. 6 te same ustawy, który stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. O sprawach tych, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyga gmina.

W Polsce istota samorządu wyraża się w sprawowaniu władzy wykonawczej (administracji) na podstawie i w granicach ustaw państwowych i pod nadzorem państwa<sup>36</sup>, a ...*autonomia jest to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, że terytorium bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią, posiadają ustanowiony zakres praw szerszych od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa*<sup>37</sup>. Samodzielna gmina nie jest więc jednostką autonomiczną w znaczeniu nadanym pojęciu „autonomia” w doktrynie prawa państwowego – jest natomiast jednostką „samorządną”. W ramach tej samorządności mieści się prawo gminy do wydawania przepisów miejscowych<sup>38</sup>, władztwo finansowe, osobowe (w znaczeniu samodzielnej polityki personalnej), organizacyjne oraz planowe.

Samorządność gminy powiązana jest z odpowiedzialnością własną gminy za samodzielnie wykonywane zadania<sup>39</sup>. W związku z tym władze lokalne wyposażone są w kompetencje, które pozwalają im wykonywać zadania ważne dla życia wspólnoty lokalnej. Samorząd dysponuje mieniem, środkami finansowymi, którymi gospodaruje pod społeczną kontrolą. *W samorządzie terytorialnym widzi się również instytucję, która ma uwzględniać poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej wolność uzupełniane przez patriotyzm i religijność*<sup>40</sup>.

Uformowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce wpłynęło na pełne upodmiotowienie wszystkich swych członków i wytworzenie warunków własnego rozwoju oraz możliwość samodzielnego decydowania o swoim losie.

Organizacja społeczeństwa obywatelskiego winna być wzmocniona przez wykorzystanie zasady subsydiarności, która może być odpowiedzią na pytanie o istotę, strukturę i granice władzy publicznej, a zarazem o pozycję obywatela w relacji do tej władzy. Negatywny aspekt omawianej zasady subsydiarności może przejawiać się w tym, że wszelka władza może przeszkadzać osobom, grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych zadań. Pozytywny aspekt nakazuje, iż celem każdej władzy jest pobudzenie i uzupełnienie wysiłków tych podmiotów

<sup>36</sup> Por. B. Dolnicki, dz.cyt., s. 16 i n.

<sup>37</sup> K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 71.

<sup>38</sup> M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 1, s. 67 i n.

<sup>39</sup> Por. B. Dolnicki, dz.cyt., s. 25 i n.

<sup>40</sup> Zob. W. Piwowarski, *Personalistyczna koncepcja ładu społecznego*, w: *Chrześcijańska inspiracja w życiu społeczno-politycznym*, red. P. Kryczko, Wydawnictwo KUL Lublin 1993, s. 29–30.

(osób, grup społecznych), które nie są samowystarczalne<sup>41</sup>. Realizowana obecnie w praktyce zasada subsydiarności oznacza oddanie tego wszystkiego, co naturalnie przynależne jest ludziom i ich zbiorowościom lokalnym.

Samorząd gminy w społeczeństwie obywatelskim i wolni obywatele w samorządnej gminie są siłą sprawczą demokratycznych form organizacji w społeczności lokalnej, a zarazem źródłem kreatywności, doskonalenia się i społecznej twórczości.

Zasada samorządności w rozwoju lokalnym ma charakter komplementarny<sup>42</sup>, ponieważ wiele wartości takich, jak godność, wolność, patriotyzm, sprawiedliwość, demokracja funkcjonuje w społeczeństwie jako mechanizm wzbudzający ruch i homeostazę<sup>43</sup> w układzie złożonym. Społeczna funkcja tych wartości wyraża się w podmiotowości i kreatywności człowieka, w kreatywności upodmiotowionych społeczności lokalnych, co prowadzi do kreatywności społeczeństwa obywatelskiego.

Podmiotowość człowieka staje się więc tym silniejsza i bardziej twórcza, im w większym stopniu działa on autonomicznie zarówno dla swego dobra, jak i otaczającego go środowiska społecznego i naturalnego. Podmiotowość taka staje się siłą sprawczą rozwoju jednostki i struktur, z którymi pozostaje w stałej relacji. Oczywiście jest, że granice wolności, na której opiera się podmiotowość, konkretyzuje państwo w formie osobowości prawnej, w sposób demokratyczny i praworządny, racjonalny i moralny, odpowiadający naturalnym zasadom ładu społecznego, inspirowanemu chrześcijańskim systemem wartości.

Komplementarność na linii samorząd terytorialny – obywatel wyrazić można, zakładając, że im większe upodmiotowienie gminy (administracyjne, majątkowe i finansowe), tym korzystniejsze są warunki realizacji politycznych i socjalnych praw obywateli<sup>44</sup>.

Przechodząc bezustannie od faktów do idei i na odwrót, można założyć, że im korzystniejsze są warunki realizacji politycznych i socjalnych praw podmiotowych obywateli, tym większe upodmiotowienie gminy.

W ten sposób, obok upodmiotowienia prawnego, zaistniały sprzyjające warunki do powstawania lub wzmocnienia już dokonujących się procesów, subiektywnego upodmiotowienia, które występują w sferze psychospołecznej życia mieszkańców. Samorząd terytorialny, jako korporacja publiczno-prawna i „wspólnota samo-

---

<sup>41</sup> Ten punkt widzenia, iż obywatel w stosunkach z władzą jest traktowany najczęściej albo paternalistycznie, albo represyjnie przedstawia Z. Gilowska. *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja. Uwagi na temat reform ustrojowych w Polsce*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego*, red. Świaniewicz, dz.cyt., s.229,230.

<sup>42</sup> Komplementarność roli społecznej, zjawisko polegające na wzajemnym uzupełnianiu się ról społecznych. Zob. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny...* dz.cyt., s.97.

<sup>43</sup> Tamże, s.78–79: Homeostaza, utrzymywanie w systemie (np. takim jak społeczeństwo) względnie trwałego stanu równowagi, pomimo zmian zachodzących w warunkach zewnętrznych, przez właściwą koordynację procesów decydujących o jego przetrwaniu.

<sup>44</sup> Zob. Piekara, dz.cyt., s. 76 i n.

rządowa”, powinien wywoływać i wspierać cechy i wartości mieszczące się w pojęciu „wspólnota samorządowa”, którego rodowód doktrynalny jest bardziej socjologiczny niż prawny. Należy tu zauważyć, że zbiorowość ludzką, liczącą np. 100 czy 500 tys., a nawet milion mieszkańców, można w zasadzie w sposób prosty uczynić, za pomocą aktu normatywnego, korporacją publiczno-prawną, wyposażoną w osobowość prawną i nazwać samorządem terytorialnym; natomiast zupełnie inaczej sprawa wygląda, gdy tę zbiorowość chciano by, aktem prawnym, przekształcić we wspólnotę samorządową, jako realne zjawisko społeczne i odpowiedni system stosunków społecznych. Wówczas złudne nadzieje szybkiego osiągnięcia celu, choć podyktowane szlachetnymi intencjami, są wyrazem subiektywno-idealistycznego ujmowania problemów społeczno-politycznych, co obiektywnie może prowadzić, nie zawsze w złą wierzę, do mistyfikacji zjawisk społecznych.

Należy więc postawić zasadnicze pytanie, czy zreformowany samorząd terytorialny został właściwie wyodrębniony w strukturze państwa i wyposażony w odpowiednie instrumenty prawne i środki materialne, aby zagwarantować jak najpełniejszy rozwój oraz upodmiotowienie obywatela w ramach samorządowych struktur? Nauka społeczna Kościoła, podkreślając prymat człowieka w ładzie społecznym i jego godność ludzką, wskazuje również na potrzebę konsekwentnego dążenia do podporządkowania wszystkich mechanizmów życia publicznego dobru człowieka. Postulaty katolickiej nauki społecznej, dotyczące relacji władzy państwowej do jednostki, zawsze zmierzały do zagwarantowania dwustronnego stosunku prawnego zakładającego istnienie podmiotowych praw publicznych jednostek i ich zbiorowości. We wskazaniach katolickiej nauki społecznej dążono do uznania przyrodzonej i prawnej podmiotowości obywateli i przekazania ich korporacjom w celu wykonywania administracji publicznej. W państwie prawnym tymi korporacjami były naturalnie ukształtowane bądź tworzone przez państwo wspólnoty ludzkie: gminy wiejskie i miejskie<sup>45</sup>.

Mówiąc o podmiocie samorządu, mamy na myśli terytorialną korporację komunalną, społeczność lokalną zamieszkałą na danym terenie, zorganizowaną w terytorialny związek samorządowy (gminę), co oznacza sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób zamieszkałych na danym obszarze. Przynależność do społeczności samorządowej powstaje w tym przypadku z mocy samego prawa, na skutek nabycia przez daną osobę fizyczną określonej cechy, np. zamieszkania na terenie gminy.

Wola ustawodawcy polskiego wyrażona w ustawie samorządowej z 8 marca 1990 r. stworzyła instytucję prawno-publiczną, zwaną samorządem terytorialnym, nie tworząc równocześnie, we wszystkich gminach (bo byłoby to niemożliwe) zjawiska społecznego w postaci wspólnot samorządowych, których autentyzm i realność byłyby treścią społeczną samorządu terytorialnego. Należy zatem przy-

---

<sup>45</sup> Por. *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 16–17.

jąc, że art. 1 ustawy samorządowej tworzy ustrojową instytucję samorządu terytorialnego, w ramach i w postaci gminy, wyrażając równocześnie intencję, aby gmina – w sensie socjologicznym – stawała się wspólnotą samorządową i jako wspólnota była traktowana.

Ustawa samorządowa z 8 marca 1990 r. w powyższym zakresie oczekiwania realizuje w sposób niewystarczający. Wprawdzie w art. 4 ust. 2 wspomina o więzi społecznej jako zjawisku w gminie pożądanym, lecz równocześnie w art. 5 ust. 1 tworzenie tzw. jednostek pomocniczych, czyli sołectw, dzielnic miejskich i osiedli pozostawia uznaniu rad gminy. Należało natomiast ustanowić wobec gmin ustawowy obowiązek tworzenia na ich terenie wewnętrznych jednostek samorządu terytorialnego – sołectw, dzielnic, osiedli – których liczbę i obszar określałaby, samodzielnie w swym statucie, gmina. W wyjątkowych sytuacjach, gdyby okazało się, że podział gminy na wewnętrzne jednostki samorządu terytorialnego jest racjonalnie nieuzasadniony, gmina, po przeprowadzeniu konsultacji społecznej i za zgodą sejmiku samorządowego, mogłaby jednostek tych nie tworzyć. Taka regulacja prawna sprzyjałaby i jednocześnie dynamizowała proces upodmiotowienia jednostki i całej społeczności.

Trzeba zauważyć, że jest to materia ustrojowa o podstawowym znaczeniu, którą ustawodawca ma polityczny obowiązek się zająć i to na tyle konkretnie i szczegółowo, aby społecznościom lokalnym w sołectwie, dzielnicy, osiedlu – najbardziej predysponowanym do rzeczywistego uprawiania samorządu dać wystarczająco mocną podstawę prawną istnienia i działania w charakterze „wspólnot samorządowych”.

Obowiązujące aktualnie w omawianym przedmiocie przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym rozmięły się z obiektywnymi potrzebami i aspiracjami wielu środowisk społecznych, a w tym przede wszystkim wiejskich<sup>46</sup>. Większość, bowiem społeczności wiejskich (sołeckich) wykazywała – i wykazuje nadal – wystarczający stopień rozwoju i upodmiotowienia społecznego, a nawet faktycznego upodmiotowienia majątkowego, w związku z czym, można było i należało stworzyć dla nich w ustawie lepsze podstawy prawno-administracyjnej i prawno-majątkowej podmiotowości. Nie ulega wątpliwości, że adekwatna regulacja ustawowa pozycji prawnej i ustroju sołectwa jest niezwykle ważnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych wsi.

Niestety, ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym nie stwarza dla „jednostek pomocniczych” takich podstaw prawno-ustrojowych, które służyłyby wystarczająco aktywności i rozwojowi społeczności lokalnych. Dobitym przykładem tego są niektóre przepisy wymienionej ustawy. Wśród nich w szczególności wskazać należy wspomniany już art. 5 ust. 1, przewidujący fakultatyw-

---

<sup>46</sup> Krytyczne rozważania oraz postulaty w kwestii pozycji prawnej tzw. jednostek pomocniczych, w tym sołectw, znajdują się w tygodniku „Wspólnota” (wkładki pt. „Wspólnota sołecka”), patrz: „Wspólnota” 1994, numery: 19, 22, 23, 25, 37, 39.

ność tworzenia jednostek pomocniczych, ponadto do tego rodzaju niesprzyjających unormowań należą art. 35–37, które oddały uregulowanie ustroju jednostki pomocniczej prawie całkowicie w ręce rady gminy. Zapomniano, że pewne minimum struktur i gwarancji ustrojowych demokracji lokalnej musi zawierać się w ustawie. W przeciwnym bowiem razie może okazać się, że brakło granic i hamulców tendencjom centralizacyjnym w gminie. Zresztą nie tylko skłonność organów gminy do kumulacji w ich rękach całej władzy lokalnej wraz z funkcjami organizatorskimi może okazać się szkodliwa, ale także – brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności tych organów do tego, aby w porę i w odpowiedni sposób uregulować organizację i zakres działania sołectwa lub osiedla.

W świetle tego, co wyżej powiedziano, widać, że samorząd terytorialny ma swój autentyczny i kreatywny sens oraz jest możliwy i potrzebny przede wszystkim tam, gdzie istnieją lub mogą w sposób naturalny zaistnieć twórcze więzi społeczne (sąsiedzkie i inne), gdzie społeczności lokalne – odpowiednio zintegrowane wokół swych potrzeb zbiorowych i społecznych – potrafią artykułować i reprezentować swoje interesy, kreując lokalne autorytety, lokalnych przywódców i lokalne interesy.

Podjęmowanie działań, które z jednej strony powodują strukturalne uwikłanie jednostek w liczne relacje społeczne, a z drugiej strony dynamiczne, kreatywne przekształcenie tychże stosunków i struktur jest wyrazem podmiotowości społecznej. Podmiotowość, będąca sama w sobie cenioną wartością społeczną, powoduje, że przeciwstawienie działań jednostkowych działaniom grupowym traci swoje uzasadnienie. To bowiem, co cechuje jednostkę, to: *właśnie jej uwikłanie w strukturze, lokalizacja w świecie utrwalonych, obiektywizowanych stosunków społecznych, które sama z kolei swymi działaniami przekształca. I z kolei, że istotna charakterystyka społeczeństwa (zbiorowości, grup społecznych) to zdolność do podejmowania wspólnych kolektywnych działań*<sup>47</sup>.

Zapewne zmiana warunków, w jakich przychodzi teraz realizować własne potrzeby, odbija się na działaniach podejmowanych przez indywidualne i zbiorowe podmioty. Należy stwierdzić, że te przemiany zaznaczyły się w życiu społecznym mieszkańców i zaowocowały obiektywnym upodmiotowieniem i poczuciem przynależności do lokalnej wspólnoty. Upodmiotowienie wspólnot lokalnych zwiększy niewątpliwie przekonanie o celowości wspólnego wysiłku, jak też chęć do podejmowania prac dla wspólnego dobra. Z drugiej zaś strony, wraz ze wzrostem stopnia zaspokojenia potrzeb wzrastać będzie stopień podmiotowości społeczności lokalnej, co przejawia się w większej spontanicznej aktywności mieszkańców.

Odrodzony w ostatniej dekadzie XX wieku samorząd terytorialny funkcjonuje obecnie w wielu dziedzinach życia społecznego i swym zasięgiem obejmuje wiele grup społecznych wyodrębnionych, czy to w kontekście zamieszkiwania na okre-

---

<sup>47</sup> P. Sztompka, *Teoria stawania się społeczeństwa*, w: *Podmiotowość, możliwość, konieczność*, Poznań 1989, s. 14.

ślonym terytorium, czy też w kontekście pełnienia określonych ról społecznych. Działają więc w Polsce samorzady gospodarcze, zawodowe, czy też akademickie. Jednak z punktu widzenia zasad ustrojowych fundamentalne wręcz znaczenie ma istnienie samorządu terytorialnego. W jego bowiem ramach wspólnota ludzi zamieszkałych na określonym terytorium może w granicach przewidzianych prawem podejmować decyzje dotyczące codziennych spraw ważnych dla egzystencji danej zbiorowości. Analizując katalog kompetencji, np. gminy, można zaryzykować twierdzenie, że dla statystycznego obywatela decyzje, które zapadają w sprawach zastrzeżonych dla kompetencji organu samorządowego, mają dla niego bodaj czy nie większe znaczenie niż to, co w sferze działań władczych zapada w odległej stolicy. Wysokość podatku od nieruchomości, wysokość czynszu regulowanego, ceny wody i ścieków, ceny przewozów w komunalnych zakładach komunikacji, budowa mostu czy jej zaniechanie – ma dla członka wspólnoty samorządowej często większe subiektywne znaczenie niż decyzje centralnych organów administracji rządowej czy prawotwórcza działalność parlamentu.

Wydaje się jednak, że ustrojowe przekształcenia nadające idei samorządności coraz większą rangę nie idą w parze ze wzrostem poziomu wiedzy obywateli na ten właśnie temat. A przecież realizacja postulatu budowy w Polsce społeczeństwa obywatelskiego wymaga aktywności członków wspólnoty samorządowej w rozwiązywaniu własnych spraw. Warunkiem zaś wstępnym jest edukacja samorządowa, która realizowana poprzez system oświaty zrodzić może z czasem wewnętrzną potrzebę uczestnictwa w działalności organów samorządowych, otwarcie się społeczności na działalność polityczną na szczeblu lokalnym w szerszym niż dzisiaj zakresie, co z kolei zaowocuje pełniejszym upodmiotowieniem jednostek.

Zasadnicze, rozwojowe przeobrażenia społeczności lokalnych zostały już rozpoczęte. Tworzy się też nowy ład, w którym wzory działań i wartości uznawane przez wspólnotę są podstawowymi jej fundamentami. Są nimi:

- Przekonanie, że wspólna praca i wspólna działalność może mieć (i ma) znaczny wpływ na kształt życia lokalnego i przyswajanie „wspólnego dobra”.

- Potrzeby i aspiracje mieszkańców są głównym motywem podejmowania działań, lecz mimo „intensywnego” charakteru tych działań nie ma przeciwstawienia dobra jednostkowego i wspólnego.

- Poczucie emocjonalnego związku ze wspólnotą i pozytywna waloryzacja lokalności stanowią motywację do tych przedsięwzięć, których celem jest podtrzymywanie i obrona cennych wartości i symboli lokalnych.

- Obrona interesu lokalnego poprzez wspólne działanie powoduje podtrzymanie dotychczas istniejących (choć okresowo słabnących więzi międzyludzkich) i powstawanie nowych więzi łączących ludzi między sobą.

- Istnienie wielorakich, często wzajemnie sprzecznych oczekiwań nie eliminuje wprawdzie konfliktów społecznych, ale pozytywnym zjawiskiem jest jasna artykulacja potrzeb i próby rozwiązania problemu w ramach wspólnoty, przy czym funkcję mediacyjną pełni samorząd i jego organa. Przedstawiciele poszcze-

gólnych wspólnot w samorządzie zmuszeni są do obrony interesów swoich wyborców, co zmniejsza postawy obojętności, bierności i zwiększa ich identyfikację ze społecznością.

- W nowej roli występują także autorytety lokalne jako rzecznicy konkretnych wartości i działań w wyraźnie wyodrębnionych obszarach (kultura, nauka, gospodarka). Ich postawa, przykład, także umiejętności zmobilizowania mieszkańców stanowią o ich wartości na lokalnej scenie politycznej.

- Pojawiają się także nowe, niekonwencjonalne formy działań, w których mieszkańcy wyrażają własną podmiotowość, takie, jak: lokalne ruchy społeczne, czy też inne przedsięwzięcia (prasa, akcje lokalne itp.). Udział władz lokalnych jest w nich znikomy, nie ma administracyjnego przymusu i kontroli. Tworzą one wzorce prospołecznego działania, często w decydującym stopniu wpływającego zarówno na kształt lokalnej sceny politycznej i społecznej oraz warunki życia w mieście.

Jednakże tworzenie nowego ładu społecznego nie jest wolne od zagrożeń. Do najbardziej istotnych czynników ograniczających podmiotowość jednostki i społeczności lokalnych należy zaliczyć:

- Deprywację potrzeb społecznych. Zjawisko to powoduje zaniechanie działań, obniżenia zdolności do racjonalnego rozpoznawania warunków swego otoczenia, głęboką frustrację społeczną.

- Istnienie nieadekwatnych wzorów działań społecznych, które ograniczają podmiotowość mieszkańców. Przykładem takich wzorów działań są czyny społeczne. Mechanizm wypracowany przez wiele społeczności, na skutek nacisków władz sprowadza ich rolę wyłącznie do świadczeń finansowych, często nakładanych na mieszkańców ponad ich możliwości, cały zaś proces inwestycyjny wykonywany jest przez różne instytucje pod kontrolą władz lokalnych.

- Występowanie zjawiska (erozji władzy), czego symptomami są:
  - a) nieadekwatne rozpoznanie bądź nietrafna hierarchizacja potrzeb lokalnych,
  - b) rutynizacja i biurokratyzacja przedsięwzięć,
  - c) niepodejmowanie ważnych kwestii społecznych ze względu na ich trudność, czy też ograniczone możliwości rozwiązania (bezrobocie),
  - d) narzucanie nieadekwatnych wzorców działania przy równoczesnym braku poszanowania takich form aktywności, które są nieprzeliczone na złotówki,
  - e) preferencja autorytarnego stylu kierowania i brak umiejętności nawiązywania kontaktów z mieszkańcami,
  - f) niewykorzystywanie potencjału tkwiącego w środowisku, brak metod i sposobów zaangażowania miejscowej inteligencji i ludzi młodych w życie społeczności miejskiej.

Przedstawiona analiza prowadzi także do wniosku, że wszystkie działania, które odpowiadają aspiracjom mieszkańców są trudne do zrealizowania, a dla pozycji lokalnych działaczy często wręcz groźne. Lokalni liderzy nie zawsze są



bowiem przygotowani psychicznie ani organizacyjnie do swojej służebnej roli względem społeczności.

Reasumując powyższe rozważania, należy z naciskiem podkreślić, że w latach dziewięćdziesiątych obok upodmiotowienia prawnego, zaistniały sprzyjające warunki do powstania lub wzmacniania już dokonujących się procesów, subiektywnego upodmiotowienia, które występują w sferze psychospołecznej jednostek. Samorząd terytorialny, jako korporacja publiczno-prawna i „wspólnota samorządowa” jest doskonałą szkołą upodmiotowienia jednostki. Należy jednak zauważyć, zbiorowość ludzką liczącą np. 50 czy 100 tysięcy, a nawet więcej mieszkańców można w prosty sposób uczynić za pomocą aktu prawnego korporacją publiczno-prawną i nazwać samorządem terytorialnym, natomiast zupełnie inaczej sprawa wygląda, gdy tę zbiorowość chciano by aktem prawnym przekształcić we wspólnotę samorządową, jako zbiorowość jednostek rozumiejących swoje prawa i w pełni z nich korzystających. Złudne w tym względzie nadzieje osiągnięcia szybkiego celu, choć podyktowane szlachetnymi intencjami, są wyrazem subiektywno-idealistycznego ujmowania problemów społeczno-politycznych, co obiektywnie może doprowadzić do mistyfikacji zjawisk społecznych.

Należy więc wysnuć wniosek, że samorząd terytorialny z pewnością sprzyja szeroko rozumianemu upodmiotowieniu jednostki, lecz droga w kierunku pełnej podmiotowości lokalnych wspólnot jest jeszcze daleka i niewątpliwie bardzo trudna.

#### THE DYNAMICS OF SELF-GOVERNMENT CHANGES IN THE ASPECT OF CREATION OF SUBJECTIVISM OF INDIVIDUALS AND SOCIAL GROUPS

##### Summary

The initiation, or rather a revival, of territorial self-government after the administrative changes launched in 1989 deserves being considered one of the most successful decisions in the course of administrative reforms in Poland. Due to this it has become a strong juridical entity and, thus, created favourable conditions to activate socially the citizens consciously enjoying their civil freedoms and strengthen their integration into the self-government community they belong to.

The article entitled „The dynamics of self-government changes in the aspect of juridical consciousness of individuals and social groups” is an attempt to find an answer to the basic question - whether the reformed territorial self-government has received sufficient independence as a governmental structure and has been given sufficient legislative instruments as well as material basis to establish itself among self-government structures.

The legislation which regulates the functioning of territorial self-government do not currently reflect the objective needs and aspirations of many social layers, especially the rural ones. The structural changes giving more importance to the idea of self-government seem to be going ahead of the citizens knowledge about them, which is harmful to developing active social position of the society.

In conclusion, territorial self-government inevitably favours the development of legislative consciousness of individuals, however, the involvement of local communities into the process is far more complicated.

**Nota o autorze:** ks. dr **WOJCIECH PAC** – absolwent Wyższego Seminarium Duchownego w Przemysłu oraz Uniwersytetu Kard. Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. W badaniach naukowych podejmuje zagadnienia reform ustroju państwa, jakie dokonały się po 1989 r. w kontekście zachodzących przemian społecznych w celu znalezienia najlepszych rozwiązań dla funkcjonowania sektora administracji państwowej i samorządowej w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, upodmiotowienie, gmina