

*Ryszard Zaradny**

Uniwersytet Zielonogórski

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Funkcjonowanie systemu społeczno-politycznego powinno opierać na określonych wartościach aksjologicznych akceptowanych przez przeważającą część społeczeństwa. Wyniki wyborów do Sejmu PRL z 4 czerwca 1989 roku oznaczały, że społeczeństwo polskie odrzuciło dotychczasowy system tak zwanego „realnego socjalizmu”, który nie tylko ograniczał wolności obywatelskie, lecz przede wszystkim etatystyczna gospodarka socjalizmu nie zapewniała satysfakcjonującej egzystencji, nie stwarzała szans i perspektyw rozwojowych. W tym kontekście system demokracji liberalnej i gospodarka rynkowa postrzegane były jako gwarant obfitości pożądaných dóbr materialnych. Istotne znaczenie w dokonywanych przez społeczeństwo wyborach miał także katolicyzm. Wskazywano na powrót do tradycyjnych korzeni kulturowych utożsamianych z chrześcijaństwem zachodnim, a tym samym wyrwanie się z wpływów kultury wschodniej, której oddziaływanie było efektem wcześniejszego parcia na wschód, a później wprowadzenia geopolitycznego porządku teherańsko-jałtańskiego. To skutecznie odcięło znaczną część społeczeństwa polskiego od przekształceń związanych z wartościami oświeceniowymi.

Najpowszechniej utożsamianą z Zachodem ikoną aksjologiczną jest demokracja, kojarzona jako swoisty katalog praw podstawowych człowieka: prawa do życia, wolności i własności. Dla polskich elit intelektualnych szczególne znaczenie miała możliwość swobodnego korzystania z szeroko rozumianej wolności, a z wolności słowa nade wszystko¹. Przeciwwstawiono je doświadczeniom związanym z eufemistycznym propagowaniem przez „państwo realnego socjalizmu” takich pojęć, jak „demokracja ludowa” czy „demokracja socjalistyczna”, w którym wolność była koncesjonowana i mogła funkcjonować tylko w obrębie oznaczonym przez system. W konsekwencji występowała „blokada artykulacji interesów społecznych” ubezwłasnowolniająca społeczeństwo poprzez ograniczenie wolności słowa (cenzura polityczna), a także uniemożliwienie swobodnego organizowania się społeczeństwa. Istniejące organizacje społeczne miały charakter koncesyjny, w ramach których nie było miejsca na indywi-

* Ryszard Zaradny, dr hab. prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Instytut Politologii, e-mail: r.zaradny@ip.uz.zgora.pl.

¹ W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku kwestiom ochrony wolności poświęcono aż 56 artykułów, rozdział II (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483). Por. Załęski (2012).

dualne postawy, niezależne myślenie i wypowiedzi. Katalog oficjalnie obowiązujących zasad i wartości był zamknięty i nie mógł naruszać fundamentalistycznych podstaw doktrynalnych systemu.

Przyjęcie zachodnioeuropejskiej tożsamości kulturowej oznaczało aprobatę zasad demokracji liberalnej, a w konsekwencji także pryncypiów, takich jak neutralność państwa wobec założeń aksjologicznych wszelkich nurtów kulturowych, intelektualnych czy religijnych. Demokratyczne państwo pozostawia im wypełnienie treścią uznawanych przez siebie wartości, postaw i poglądów, a samo zaś jest gwarantem wolności, tolerancji i swobody ich urzeczywistniania. Stworzyło to możliwość spełnienia odwiecznych dążeń ludzi, jak stwierdza Robert A. Dahl, „od najdawniejszych czasów ludzie myśleli o systemie politycznym, w którym traktowaliby się nawzajem jako równi pod względem politycznym, byłiby zbiorowo suwerenni, wyposażeni w możliwości, środki i instytucje, jakich potrzebują, aby sami sobą rządzić” (Dahl, 1995, s. 7). Wyrazem tych dążeń jest samorząd terytorialny będący instytucjonalną formą zbiorowego upodmiotowienia oraz przejawem wolności, zapobiegającym jednocześnie koncentracji władzy, zgodnie z klasyczną tezą Alexisa de Tocqueville’a, że „w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw” (Tocqueville, 2005, s. 57). Tutaj też kumulują się wartości powszechnie kojarzone z samorządem, takie jak pomocniczość (subsydiarność) czy decentralizacja. Autorzy zachodni dookreślają ten katalog o szerszy dostęp do władzy, możliwość czerpania wiedzy z różnorodnych doświadczeń, rozszerzenie możliwości wyboru politycznego, koncentracje na sprawach społeczności lokalnej oraz rozszerzanie zaangażowania obywateli w sprawy publiczne (Stewart, Greenwood, 1997).

W katalogu liberalnej aksjologii są także tak nośne społecznie wartości, jak dobro wspólne, równość czy sprawiedliwość społeczna. Na ich ukształtowanie się wpływają coraz bardziej eklektyczny charakter systemów społeczno-politycznych i wzajemnie przenikające się katalogi aksjologiczne. Dynamiczny rozwój cywilizacyjny wpływa między innymi na zacieranie różnic pomiędzy interesami poszczególnych grup społecznych. Natomiast zmiany w sposobie komunikowania się ludzi i przepływie informacji zwiększają możliwości kontroli władzy. W sensie politycznym urzeczywistnia się też w większym stopniu udział we władzy politycznej, co przybliży nas do spełnienia postulatu określonego przez Abrahama Lincolna w tzw. przemowie gettysburskiej z 1863 roku „demokracji jako władzy ludu, przez lud i dla ludu” (Sartori, 1994, s. 52-54).

Występuje jednocześnie trudny do rozstrzygnięcia problem relacji pomiędzy wolnością a równością, gdyż są to wartości przeciwstawne i nie można urzeczywistnić jednej bez znacznego ograniczenia drugiej. „Dla liberała – jak pisze Norberto Bobbio – zasadniczym celem jest ekspansja indywidualnej osobowości, nawet jeśli rozwój osobowości bogatszej i zdolniejszej będzie odbywać się ze szkodą dla osobowości biednej i mniej zdolnej; dla egalitarysty celem jest rozwój wspólnoty jako pewnej całości, nawet za ceną ograniczenia zakresu wolności jednostek” (Bobbio, 1998, s. 25), a więc jedyna forma

równości to równość w wolności. Taką koncepcję prezentuje też John Rawls, postulując, by realizacja interesu partykularnego nie zagrażała urzeczywistnianiu interesu publicznego, interes publiczny nie spychał interesów partykularnych na margines, zaś podstawowe właściwości demokratycznej polityki były respektowane, co zresztą stanowi podstawę jego teorii sprawiedliwości (Rawls, 1994, s. 28).

Wartości służące bezpośredniej ochronie dóbr poszczególnych obywateli wymagają zabezpieczenia przez odpowiednie środki, które

w przypadku postulatu państwa prawnego jest to związane zwłaszcza z instytucjami zabezpieczającymi poszanowanie praw obywatelskich, a także z takimi wartościami instytucjonalnymi, jak te, które stwarza np. zasada podziału władz, chroniąca przed skupieniem władzy absolutnej w jednym ośrodku (Ziemiński, 1993, s. 59).

Uwzględniać należy, z jednej strony, liberalną indywidualistyczną koncepcję człowieka, z drugiej, to iż „człowiek jest zwierzęciem społecznym” i może żyć tylko we współzależnej zbiorowości. Stąd następnym istotnym elementem demokratycznego kanonu aksjologicznego jest to, co określa się mianem „dobra wspólnego” czy też „dobra ogółu” obywateli danego państwa.

W osiągnięciu „dobra wspólnego” uczestniczyć powinni wszyscy obywatele poprzez współdziałanie wielu podmiotów indywidualnych i społecznych, przez co to współdziałanie nie ma jednorodnego charakteru, lecz zróżnicowany. Pluralizm „dobra wspólnego” identyfikowany jest z pluralizmem społecznym, każda bowiem społeczność legitymuje się własnym „dobrem wspólnym”, które pozostaje w odpowiedniej relacji do „dobra wspólnego” państwa, a nawet całej ludzkości. Każda z tych społeczności ma prawo do pełnej realizacji swojego „dobra wspólnego” w zgodzie zarówno z dobrem poszczególnych osób, jak i „dobrem wspólnym” innych społeczności (Lipowicz, 2017; Osiński, Popławska, 2014).

Wśród istotnych zasad demokratycznych umożliwiających określanie i dążenie do realizacji „dobra wspólnego” szczególne miejsce zajmuje zasada decentralizacji władzy i samorządności. Artykuł 15 Konstytucji stwierdza jednoznacznie: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, a artykuł następny mówi, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Tym samym ustawowo zapewniona zostaje samodzielność jednostek terytorialnych, a ingerencja w zakres tej samodzielności odbywać się może tylko na podstawie ustawy. Powoduje to ograniczenie spraw, które wymagają interwencji, rozstrzygnięć i korektur ze strony wyższych instancji, bowiem ośrodek decyzyjny zostaje przemieszczony na najniższy szczebel hierarchii organizacyjnej (Bandarzewski i in., 2006; Skoczylas i Piątek, 2016). Decentralizacja przyjęta została jako dominująca zasada rozłożenia kompetencji organów państwowych (Bondyra i in., 2005, s. 7; Korczak, 2017, s. 17-34; Lisowski, 2013).

Ponadto wskazuje się, że „decentralizację należy przede wszystkim rozumieć jako przekazanie kompetencji, których wykonawcą są zwykle centralne organy państwa i podległe im organizacyjnie podmioty” (Kuciński i Wołpiuk, 2012, s. 409).

Podstawa aksjologiczna wyprowadzona została z prawa decydowania przez wspólnoty lokalne o swoich sprawach, a ingerencja państwa zgodnie z zasadą pomocniczości powinna ograniczać się do kwestii, które przekraczają siły jednostek i mniejszych wspólnot. Słuszna jest przeto konstatacja Bogdana Dolnickiego, że

zasada decentralizacji jest tym mechanizmem, który pozwala na wprowadzenie założeń pomocniczości w praktyce, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę stronę administracyjno-prawną, ponadto stanowi podstawę bytu jednostek terytorialnych, które muszą mieć zapewnioną realną możliwość wykonywania przyznanych im zadań – czy to własnych, czy zleconych (Dolnicki, 2016).

Zasada pomocniczości (subsydiarności²) ma fundamentalne znaczenie dla działania samorządu terytorialnego, co znalazło wyraz w preambule Konstytucji. Idea pomocniczości stanowi jedną z koncepcji ograniczenia władzy i wiąże się z próbą określenia granic dla interwencjonizmu publicznego. Jako zasada ma ona przyczyniać się też do względnie harmonijnego rozwiązywania napięć i konfliktów powstałych między podmiotami indywidualnymi, podmiotami społecznymi i instytucjonalnymi. Natomiast w administracyjnym wymiarze istota subsydiarnego przepływu uprawnień przejawia się w dążeniu do rozwijania i umacniania pozycji ustrojowej regionalnych i lokalnych instytucji samorządu terytorialnego³.

Funkcjonowanie zasady pomocniczości na gruncie prawa poprzedza jej występowanie jako myśli, idei filozoficznej (Dobek, 2008). Za prekursorów zasady pomocniczości, która zdobyła poczesne miejsce w kulturze Zachodu, uważa się w szczególności Arystotelesa oraz Tomasza z Akwinu. W tradycji arystotelowskiej pomocniczość występuje jako zasada sprawiedliwości, słuszności, zgodnie z którą związek (zrzeszenie) nie jest celem, ale środkiem służącym jego uczestnikom do pomocy samym sobie, jako koncepcja istoty ludzkiej spełniającej swoje cechy gatunkowe w działaniu (*in actu*), jakie podejmuje ona wspólnie z innymi „wolnymi i równymi” na rzecz dobra ogółu⁴.

² W dalszej części artykułu pojęcia „pomocniczość” i „subsydiarność” będą używane zamiennie. Także w literaturze przedmiotu pojęcia te traktowane są jako synonimy. (Por. m.in.: Izdebski (2014, s. 89-90; Niewiadomski (2001, s. 35); Kisielewski (2003, s. 31-38). Wyrażane są w tym zakresie również poglądy odmienne. Zdaniem Ewy Popławskiej przyjęte na gruncie polskim nazywanie zasady subsydiarności także zasadą pomocniczości może prowadzić do rozumienia istoty subsydiarności jako polegającej na obowiązku państwa do udzielania bezwarunkowej pomocy na rzecz jednostek i ich wspólnot, co pozostaje w sprzeczności z tą zasadą. Autorka dodaje, iż termin „pomocniczość” wydaje się, iż bardziej nawiązuje do społeczno-moralnej czy filozoficznej istoty pojęcia, „subsydiarność” zaś należy do terminologii politycznej i prawnej (Popławska, 1998b, s. 189-190).

³ Por. Dolnicki (2016). W literaturze spotkać można pogląd, iż zasada pomocniczości nie występuje jako odrębna „wartość”, a raczej instrument służący osiągnięciu innych wartości. Por.: Borski (2013).

⁴ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/subsydiarnosc;4836984.html>.

Zakładała, iż zadania, które mogą zostać właściwie wykonane przez mniejsze organizacje, nie były przejmowane przez większe związki (Millon-Delsol, 1998, s. 32-33). Natomiast Tomasz z Akwinu rozumiał pomocniczość jako ideę, na której winna się opierać współpraca pomiędzy jednostkami i zbiorowościami. U Akwinaty chrześcijańska osoba zajęła miejsce starożytnego obywatela, zmienił się też nosiciel wolności. Państwo obarczył obowiązkiem zapewnienia jednostkom warunków służących realizacji ich potrzeb przy pełnym respektowaniu ich osobowości⁵. Tomasz, podobnie jak Arystoteles, pojmował społeczeństwo zgodnie z zasadą holistyczną obejmującą wspólną wizję świata, a nie pozostawiającą miejsca dla indywidualizmu jednostce. Doskonalenie jednostki (osoby ludzkiej) odbywać się miało w grupie i poprzez doskonalenie grupy. Naturalna różnorodność grup społecznych prowadzi do ich autonomii i odpowiedzialności. Natomiast rolę władzy politycznej sprowadza się do pomocy tylko w przypadku, gdy istnieje potrzeba: „korygować, jeśli coś nie jest w porządku; uzupełniać, jeśli czegoś brakuje; udoskonalać, jeśli coś można zrobić lepiej” (Tomasz z Akwinu, 1995, s. 13).

Katolicka nauka społeczna przyczyniła się do ugruntowania rozumienia pomocniczości jako zasady porządku społecznego. Treści te zawarte zostały między innymi w encyklice Leona XIII *Rerum novarum* z 1891 roku, Piusa XI *Quadragesimo Anno* z 1931 roku, a także w dokumentach Soboru Watykańskiego II oraz koncepcji personalizmu społecznego Emmanuela Mouniera, Jacquesa Maritaina, Wincentego Granata. Pius XI w encyklice *O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa ewangelii* (Quadregesimo anno) stwierdził, że

tego, co jednostka może zdziałać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, nie wolno jej wydzieierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać (Pius XI, 1982, s. 708).

Jednakże idea ta została zaanektowana do faszystowskiego systemu korporacjonizmu, który dążył do zinstytucjonalizowania i uczynienia obowiązkowymi grup pośrednich, czyli korporacji (Millon-Delsol, 1998, s. 37).

Istotny wpływ na przekształcenie się w zasadę immanentnie związaną z podmiotową koncepcją człowieka jako istoty rozważnej i odpowiedzialnej, społeczeństwa obywatelskiego i państwa stojącego na straży praw i godności jednostek przyczyniły się w szczególności: teorie umowy społecznej oraz poszanowania autonomii Johanna Althusiusa. Według niego społeczeństwo jest zbiorem wspólnot powstałym w wyniku wzajemnie nakładających się na siebie umów politycznych o coraz szerszym zasięgu. Wspólnoty te żyją razem, lecz posiadają własną osobowość i własne cele, a także są

⁵ Por. Popławska (1997, 2000, s. 191).

wyposażone w środki umożliwiające im osiągnięcie tych celów. Każdy poziom umowy powinien być szanowany: poziom najwyższy nie anuluje poziomu najniższego, ani też nie ma tytułu do ingerowania w sprawy jemu przypisane. Natomiast zadaniem władzy centralnej jest uzupełnianie niedostatków wynikających z działań władzy na niższych szczeblach oraz zapewnienie całej społeczności pokoju (Althusius, 1603).

Uwidaczniają się tutaj dwa aspekty zasady pomocniczości: aspekt negatywny, to znaczy władza w ogóle, a państwo w szczególności nie powinno przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych działań, oraz aspekt pozytywny, to znaczy, iż misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a ostatecznie, w razie potrzeby, uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które są niesamowystarczalne.

Największym zagrożeniem dla liberalnego indywidualizmu, preferującego w zasadzie tylko aspekt negatywny, jest skłonność władzy politycznej do poświęcania interesów jednostek na ołtarzu celów ogólnych, rozmaicie definiowanego „dobra wspólnego”, „woli ludu” czy „sprawiedliwości społecznej”. Społeczeństwo liberalne bowiem to sieć powiązań, współzależności i interakcji międzyludzkich. Jeśli wchodzące w jego skład jednostki są świadomymi i aktywnymi obywatelami, wówczas mówi się o społeczeństwie obywatelskim (Locke, 1992, s. 224). Filozofia indywidualizmu zainspirowana przez Johna Locke’a, który przedstawiał władzę ojca rodziny i władzę państwa jako zasadniczo dopełniające się, uznaje jednostkę za jedyny podmiot prawa (Locke, 1992, s. 164-174). U podstaw takiego rozumienia tej problematyki legło upodmiotowienie człowieka i uznanie umiejętności oraz zdolności kierowania swoim losem dla osiągnięcia własnego dobra. Ale też człowiek postrzegany jest jednocześnie jako istota społeczna, co implikuje osiągnięcie celów jednostkowych poprzez urzeczywistnienie interesu ogółu. Podmiotowe prawa obywatelskie stwarzają możliwości swobodnego ich organizowania się i możliwość wypełniania zasady „tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba” (Popławska, 1998a, s. 139). W praktyce przekształca się to funkcjonowanie pomiędzy jednostką a państwem w wielość form organizacyjnych społeczeństwa typu politycznego (partie polityczne), związkowego, społeczno-kulturalnego (stowarzyszenia) czy terytorialnego (samorządy lokalne), tworząc tak zwane społeczności niższe (artykuł 12 Konstytucji RP). Stwarza to, przynajmniej formalnie, warunki do szerokiego udziału społecznego w decydowaniu o sprawach zarówno lokalnych (dotyczących społeczności lokalnych), jak i o sprawach wpływających na losy państwa.

Współczesne pojmowanie idei subsydiarności zakłada istnienie społeczeństwa zorganizowanego w grupy, lecz nie na zasadzie dobra wspólnego, a na zasadzie konsensusu. Można więc stwierdzić, że zasada subsydiarności zakłada

istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą

na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa (Millon-Delsol, 1998, s. 31).

W filozoficznym pojmowaniu subsydiarności jej istota wyraża się w dążeniu do doskonalenia funkcjonowania istniejących struktur społecznych i mechanizmów działania władzy publicznej⁶ i jako „fundamentalna norma kształtująca podział kompetencji pomiędzy władze poszczególnych szczebli” (Regulski, 1995). Kryterium tego podziału stanowi niewystarczalność władz szczebla niższego. Interwencja ze strony władz wyższego szczebla jest zasadna nie tylko, gdy organy niższe są niewystarczające do realizacji danego zadania, lecz dodatkowo musi być spełniony warunek, że władza centralna potrafi osiągnąć ten sam cel, przy użyciu odpowiednich środków (Millon-Delsol, 1995, s. 39). Chantal Millon-Desol wymienia warunki natury antropologiczno-filozoficznej, które są konieczne w stosowaniu zasady subsydiarności na każdym gruncie. Są nimi zaufanie do zdolności społecznych podmiotów i ich dbałości o interes ogółu, następnie przyjęcie intuicji, zgodnie z którą władzy bynajmniej nie przysługuje z samej jej natury absolutna kompetencja w sprawach dotyczących określenia i realizacji interesu ogółu, a także wola autonomii i inicjatywy po stronie podmiotów społecznych (Millon-Delsol, 1995, s. 37).

Zasadę pomocniczości w tym zakresie ujmuje się w dwóch jej płaszczyznach: pomocniczości pionowej (wertikalnej), to znaczy przydzielenia zadań publicznych temu szczeblowi systemu władz publicznych, który jest usytuowany najniżej w ramach tego systemu, lecz jest zdolny do wykonywania danych zadań (wiąże się zasadę decentralizacji władzy) oraz pomocniczości poziomej (horyzontalnej), czyli powierzania, w granicach możliwości i efektywności, wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym, w szczególności organizacjom pozarządowym (Izdebski, 2014).

Natomiast dążenie do osiągnięcia poziomu społeczeństwa obywatelskiego oznacza uświadomienie sobie, że poza dobrem indywidualnym istnieje dobro wspólne, poza jednostką istnieją grupy społeczne, a poza działaniem prywatnym – działanie wspólne oparte na solidarności. Kształtuje się w takich warunkach poczucie obywatelskości, czyli uświadomienie sobie swojej przynależności do tego społeczeństwa jako całości, a także do niektórych z wielu różnorodnych, składających się na nie wspólnot czy warstw, takich jak rodziny, rody, kościoły, grupy etniczne, instytucje polityczne i wspólnoty religijne oraz wzajemna współzależność w osiąganiu celów osobistych i wspólnych (Shils, 1994, s. 9-22; Wnuk-Lipiński, 2005, s. 103-105). Aktywność obywateli ma więc wówczas różne wymiary – indywidualny, społeczny, polityczny – i przejawia się nie tylko w podejmowaniu decyzji w swoich osobistych i rodzinnych sprawach, lecz także w uczestnictwie w sprawowaniu władzy w ramach grupy społecznej lub politycznej (Stahl, 2009, s. 47-60). Tworzy ono pewien katalog zasad współdziałania, który zapobiega degeneracji porządku społecznego w kierunku samowoli, anarchii lub tyranii, czyli

⁶ Por. Ciapala (1998, s. 93).

w kierunku różnego rodzaju obowiązkowych wspólnot, które tłumią wolność indywidualną. W ten sposób liberalizm zapobiega rozrostowi roszczeń idących w kierunku wolności absolutnej ze szkodą dla dobra zbiorowości, ale przede wszystkim naruszających równość wolności w odniesieniu do słabszych jednostek (Locke, 1992, s. 254). Jednakże warunkiem prowadzenia dobrego życia jest poświęcenie go celom, które nie ograniczają się do indywidualnego szczęścia i służą dobru całego społeczeństwa (Stahl, 2009, s. 47-60). Urzeczywistnieniu tego sprzyja oparcie się na tolerancji w różnorodności, na wzajemnej akceptacji współistnienia konkurencyjnych, a nawet wrogich wobec siebie, zestawów idei etycznych, społecznych, politycznych czy kulturalnych.

Akceptacja europejskich aksjologicznych standardów budowy demokratycznego państwa wyznaczała podstawę do opracowania koncepcji samorządu terytorialnego. Przyjęto założenia zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego uchwalonej w Strasburgu 15 października 1985 roku ratyfikowanej przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego). Karta określa istotę samorządu terytorialnego, który „oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” oraz że „prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi” (artykuł 3). Zakłada ona, że spontaniczne, dobrowolne i samorządne formy samoorganizowania się społeczeństwa dla zaspokajania swych różnorodnych potrzeb mają charakter podstawowy i najpowszechniejszy. Elementarną w tej materii metodą jest przekazywanie optymalnego zakresu uprawnień samorządom terytorialnym oraz innym samorządnym formom samoorganizacji obywateli. Państwo zaś, będące z istoty organizacją przymusową i dysponującą prawem wymuszania przemocą podporządkowania swym prawem, winno być rozbudowywane tylko o tyle, o ile to jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego, a także warunków sprzyjających rozwojowi pozytywnych form spontanicznej samoorganizacji życia społecznego, blokujących zaś negatywne, antyhumanitarne w tej materii tendencje. Zasada subsydiarności jest więc zasadą podziału zadań i kompetencji pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami społecznymi. Można ją uznać też za relację wzajemnego zaufania oraz współzależności organizacji obywatelskich i publicznego sektora, szczególnie w zakresie świadczeń i usług.

Przy tworzeniu jednostek administracyjnych kraju istotne znaczenie odgrywał zapis artykułu 15 punkt 2 Konstytucji stanowiący, że podział terytorialny powinien uwzględniać „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe”, a także zapewniać „jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”. Konstytucyjne kryteria oraz duch zasady subsydiarności stały się podstawą przy rozstrzygnięciu po-

działu administracyjnego kraju. Tworząc natomiast trójszczeblowy system samorządu terytorialnego: gminny, powiatowy i wojewódzki baczna uwagę zwracano na podział kompetencyjny w wykonywaniu zadań. Istotą tego było, aby każdy szczebel lokalnego samorządu terytorialnego miał możliwości optymalnego i efektywnego zrealizowania zarówno zadań własnych (realizacja potrzeb wspólnoty lokalnej), jak i zleconych przez organy administracji państwowej (realizacja potrzeb państwa). Zakres zadań samorządu gminnego dotyczyć musi tylko tych spraw, które dotyczą bezpośrednio jego członków oraz nie przekraczają możliwości ich wykonania. W ramach zadań własnych samorządy gminne realizują cztery kategorie zadań związane z infrastrukturą techniczną i społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz ładem przestrzennym i ekologicznym. Kompetencje i zadania przekraczające potencjał gminy przechodzą do wykonania na wyższy szczebel struktury samorządowej – powiatu. W jego gestii pozostają takie sprawy, jak: ponadgminna infrastruktura techniczna (transport, drogi publiczne), infrastruktura społeczna (szpitale, opieka społeczna, edukacja na poziomie szkoły średniej, ochrona dóbr kultury), porządek publiczny i bezpieczeństwo, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, ochrona środowiska, gospodarka leśna i rolna itp. Natomiast zadania samorządu wojewódzkiego koncentrują się na sprawach o znaczeniu regionalnym, w tym w szczególności kształtowaniu i utrzymaniu ładu przestrzennego, pobudzaniu aktywności gospodarczej, dbałości o dziedzictwo kulturowe, podnoszeniu poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz realizacji infrastruktury społecznej i technicznej na poziomie wojewódzkim.

Samorząd terytorialny, posiadający osobowość prawną (artykuł 165 Konstytucji RP), w celu wykonywania powierzonych mu zadań publicznych może nie tylko tworzyć jednostki organizacyjne (gminne, powiatowe, wojewódzkie), lecz także zawierać umowy z innymi podmiotami⁷. Ustawodawca nie definiuje i nie wprowadza zamkniętego katalogu podmiotów, z którymi władze samorządowe mogą zawierać umowy w celu wykonywania zadań publicznych. Podstawową przesłanką jest zdolność podmiotu do zawierania umów we własnym imieniu⁸.

Konstytucyjne normy zobowiązują ustawodawcę do zapewnienia organom samorządowym takich właściwości, które umożliwią im wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców. Gwarancją realizacji pomocniczości jako zasady odnoszącej się do relacji państwo–samorząd terytorialny są podstawowe normy konstytucyjne, wyrażające decentralizację władzy publicznej na samorząd terytorialny⁹, zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu teryto-

⁷ Artykuł 9, punkt 1 ustawy o samorządzie gminnym; artykuł 6, punkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578); artykuł 8, punkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576).

⁸ Por. Bandarzewski i in. (2004, s. 110-111).

⁹ Artykuł 15 i artykuł 16, punkt 2 Konstytucji.

rialnego, która stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastępowane przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych¹⁰, oraz regulacja, zgodnie z którą gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została upoważniona do decydowania o wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastępowanych ustawami na rzecz innych podmiotów¹¹.

Ustawodawca wprowadza także obowiązek współpracy organów administracji publicznej przy wykonywaniu zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi działalność pożytku publicznego, podkreślając szczególną rolę samorządu terytorialnego w zakresie upowszechniania i realizacji założeń zasady pomocniczości¹². Współpraca organów samorządowych z organizacjami pozarządowymi, zgodnie z ustawą, powinna opierać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności¹³. Organy jednostek samorządowych zobowiązane są do uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁴. Umożliwia to na dostosowanie form współpracy do warunków i specyfiki każdej jednostki samorządowej, a także na wskazanie, jakie zadania będą realizowane w drodze kooperacji z organizacjami pozarządowymi. Współdziałanie z organizacjami obywatelskimi jest niezbędne dla realizacji zasady pomocniczości, ale wzajemne relacje tych podmiotów powinny stanowić uzupełnienie w działalności samorządu terytorialnego, a nie zastępować jej. Poszerza to zakres realnego uczestnictwa upodmiotowionego społeczeństwa w procesie decyzyjnym i zmierza w kierunku realizacji idei demokracji partycypacyjnej. Samorząd terytorialny ponosi odpowiedzialność za wykonywanie zadań przekazanych przez ustawodawcę także w sytuacji, kiedy nie jest ich bezpośrednim wykonawcą.

Ważną cechą współczesnych demokracji jest przewyższanie konfliktu między wolą większości a mniejszości różnego typu, z których składa się każde, z natury pluralistyczne, społeczeństwo. Demokracja bowiem to

władza aktualnej większości wyborczej. Władza większości może być władzą despotyczną. I chociaż tyranizowana będzie tylko mniejszość, to – jak wiadomo – wszelka tyrania jest złem. Miarą zatem demokratyczności ustroju państwowego, a także miarą demokratyczności wewnętrznej wszystkich organizacji społecznych są zabezpieczenia przed tyranią większości (Król, 1991, s. 9).

¹⁰ Artykuł 163 Konstytucji.

¹¹ Artykuł 164, punkt 3 Konstytucji; artykuł 6, punkt 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591).

¹² Artykuł 5, punkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873).

¹³ Artykuł 5, punkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁴ Artykuł 5, punkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Bibliografia

- Althusius J. (1603), *Politica methodice digesta*, Herbornae Nassoviorum.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S. (2004), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Lexis Nevis, Warszawa.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W. (2006), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Lexis Nevis, Warszawa.
- Bobbio N. (1998), *Liberalizm i demokracja*, Znak, Kraków.
- Bondyra K., Szczepański M.S., Śliwa P. (red.) (2005), *Państwo, samorząd i społeczności lokalne. Piotr Buczkowski in memoriam*, Poznań.
- Borski M. (2013), *Zasada pomocniczości jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] B.M. Cwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec.
- Ciapala J. (1998), *Zasada subsydiarności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w Unii Europejskiej (zagadnienia podstawowe)*, [w:] A. Bałaban, B. Sitek (red.), *Region europejski a polskie województwo*, Wydawnictwo Wit-Graf, Toruń.
- Colozzi I. (1998), *Zasada pomocniczości a trzeci sektor*, „Społeczeństwo”, 1.
- Cwiertniak B.M. (red.) (2013), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec.
- Dahl R.A. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków.
- Dobek A. (2008), *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24604/012.pdf>.
- Dolnicki B. (2016), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, dostęp: 10.02.2018.
- Gulczyński M., Zaradny R. (2000), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław.
- Izdebski H. (2014), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nevis, Warszawa.
- Kisiel W. (2003), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Lexis Nevis, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Korczak J. (2017), *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz–Rzeszów.
- Król M. (1991), *Słownik demokracji*, Znak, Warszawa.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J. (red.) (2012), *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa.
- Leś E. (1998), *Zasada subsydiarności i jej użyteczność w reformowaniu instytucji pomocy społecznej w Polsce*, [w:] G. Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność?* Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.
- Lipowicz I. (2017), *Dobro wspólne*, „Casus”, 79, 3.
- Lisowski P. (2013), *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław.
- Locke J. (1992), *Dwa traktaty o rządzie*, PWN, Warszawa.

- Lutrzykowski A. (red.) (2014), *Polski samorząd terytorialny, europejskie standardy i krajowa specyfika*, Toruń.
- Mill J.S. (1959), *Utylitaryzm. O wolności*, PWN, Warszawa.
- Millon-Delsol Ch. (1995), *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków.
- Millon-Delsol Ch. (1998), *Zasada subsydiarności – założenia, geneza, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Elipsa, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (2001), *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny – ustroj i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa.
- Nowacka E. (2010), *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa.
- Osiński J., Popławska J.Z. (red.) (2014), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, Warszawa.
- Pius XI (1982), *Quadragesimo anno*, „Znak”, nr 7-8.
- Popławska E. (1997), *Symposium on the Constitution of the Republic of Poland – Part I: The Principle of Subsidiarity under the 1997 Constitution of Poland*, “Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal”, 107.
- Popławska E. (1998a), *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Elipsa, Warszawa.
- Popławska E. (1998b), *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Popławska E. (2000), *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Scholar, Warszawa.
- Rawls J. (1994), *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa.
- Regulski J. (1995), *Kilka refleksji o integracji europejskiej i samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny”, 5.
- Sartori G. (1994), *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa.
- Shils E. (1994), *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Znak, Kraków.
- Skoczylas A., Piątek W. (2016), *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1-86*, Warszawa.
- Stahl M. (2009), *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław.
- Stewart J.D., Greenwood R. (1997), *Cel i charakter samorządu lokalnego*, cyt. za: P. Swaniewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa.
- Subsydiarność – hasło w internetowej encyklopedii PWN: <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/subsydiarnosc;4836984.html>, dostęp: 10.02.2018.
- Swianiewicz P. (1997), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa.
- Tocqueville A. de (2005), *O demokracji w Ameryce*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576.

Wnuk-Lipiński E. (2005), *Socjologia życia publicznego*, Scholar, Warszawa.

Wojtaszczyk K.A. (1996), *Współczesne systemy polityczne*, WSiP, Warszawa.

Załęski P.S. (2012), *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń.

Ziemiński Z. (1993), *Wartości konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Aksjologiczne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

Streszczenie: Polacy w ramach przemian ustrojowych po 1989 roku opowiedzieli się za zasadami aksjologicznymi demokracji liberalnej mającej stwarzać pozytywne warunki rozwoju społecznego, a także sankcjonować podstawowe prawa podmiotowe każdego obywatela. Stanowiło też urzeczywistnienie idei suwerenności narodu. Najpełniejszy strukturalny wyraz idea ta znalazła w ustanowieniu i rozwoju samorządu terytorialnego zgodnie z zasadą subsydiarności i decentralizacji władzy. Jednocześnie było wyrazem realizacji idei pluralizmu i dobra wspólnego. Rozstrzygnięcia prawne znalazły miejsce w Konstytucji RP z 1997 roku oraz w ustawach. Są one zgodne z założeniami zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego uchwalonej w Strasburgu 15 października 1985 roku ratyfikowanej przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku.

Słowa kluczowe: demokracja liberalna, dobro wspólne, suwerenność narodu, subsydiarność, pluralizm.

Axiological foundations of the functioning of territorial self-government in Poland

Summary: During the system transformations after 1989 the Poles voted for the axiological rules of liberal democracy which was to create favourable conditions for social development and to sanction the basic human rights of each citizen. This made the sovereignty a reality. The idea has found its complete structural expression in the establishment and development of the local governments based on the principle of subsidiarity and power decentralisation. Simultaneously it was the demonstration of the enactment of the idea of pluralism and the common good. The legal solutions found their place in The Constitution of the Republic of Poland approved in 1997 and in the acts of law. They are in line with the assumptions included in the European Charter of Local Self-Government adopted on October 15, 1985 in Strasburg and ratified by Poland on April 26, 1993.

Keywords: liberal democracy, common good, sovereignty of the people, subsidiarity, pluralism.