

Jacek Malikowski

Górnśląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach

INSTYTUCJONALIZACJA ŁADU GMINNEGO

Streszczenie. Ład społeczny czerpiący z konsensu, wspólnych wartości i wzorów zachowania uosabiają wspólnoty. Ich zaś instytucjonalną emanacją staje się samorząd. Samorząd gminny jest instytucją udziału społeczności we władzy, zawierającym elementy wspólnotowości terytorialnej, niezależności i lokalności.

Usamorządowanie gmin poszerzyło zakres wolności. Ludzie poinformowani, mający świadomość sensu i możliwości działania, zarówno zbiorowego jak i indywidualnego, w celu zaspokojenia swych potrzeb jednostkowych, zbiorowych i społecznych, stają się bardziej zaangażowani i sprawni, także w wymiarze lokalnym. Miejsce, w którym ludzie mogą tak żyć, staje się im jeszcze bardziej bliskie, niż by to wynikało z samego faktu urodzenia się tam lub zamieszkania.

Proces instytucjonalizacji ładu gminnego zachodzi na kontinuum od współdziałania mieszkańców do zarządzania gminą, szczególnie poprzez formułowanie strategii lokalnego rozwoju. Instytucjonalizacja ta przebiega zarówno w perspektywie społecznej, jak i organizacyjnej

Konkludując, ewolucja państwa liberalnego opiera się na następujących zasadach: subsydiarności, decentralizacji i dekoncentracji. Instytucjonalizująca się samorządowa forma organizacji władzy publicznej – przede wszystkim na poziomie gminy – jest uznawana w Europie za obowiązujący standard.

Słowa kluczowe: instytucjonalizacja, instytucja, gmina, ład, partycypacja, samorząd gminny, samorządność.

We wchodzącej w dojrzałą fazę na gruncie polskim demokracji liberalnej, coraz większe znaczenie posiadają procedury demokratyczne na różnych szczeblach zarządzania. Postulowane przyjazne i transparentne państwo, jak można oczekiwać, stworzy warunki do aktywności obywatelskiej. Szczególnie duże możliwości efektywnego działania istnieją w skali gminnej (miejskiej), choćby z racji odczuwanej wspólnoty społecznej. Ponadto powtarzalność, rutynowość, powszechność i oczywistość wzorców zachowań lokalnych ułatwiają instytucjonalizację ładu gminnego. W zgodnej opinii ekspertów, praktyków samorządowych, jak i ogółu Polaków – reforma samorządowa jest jednym

z najbardziej udanych przedsięwzięć trwającej transformacji ustrojowej. Globalizacja paradoksalnie zwiększa znaczenie warunków lokalnych. Na wiele współczesnych wyzwań społeczno-gospodarczych można bowiem skuteczniej odpowiedzieć na poziomie gminy poprzez uruchomienie potencjału decentralizacji (Skarżyńska 2008).

1. Pozycja gminy w systemie władzy publicznej

Jak wskazuje wiele pojawiających się oznak, państwa narodowe przyjmują stopniowo model państwa rynkowego. Transformacja ta skutkuje zastępowaniem tradycyjnych więzi politycznych zależnościami ekonomicznymi. Konstituujące się państwo rynkowe coraz częściej zaczyna sięgać do technik rynkowych, aby uzupełnić regulacje prawne, a z czasem je zastąpić. To cedowanie funkcji państwa na organizacje pozarządowe, instytucje samorządowe i prywatne firmy uruchamia deregulację prawa i gospodarki, w konsekwencji przyspiesza decentralizację władzy. Widocznym efektem tego jest wzrost znaczenia ładu regionalnego i lokalnego (Bobbitt 2008).

W ustawie zasadniczej III Rzeczypospolitej samorząd terytorialny stanowi istotną część władzy publicznej. Przedmiotem jego działań są sprawy stanowiące część zadań – określonych w ustawie kompetencyjnej – z zakresu władzy wykonawczej i uchwałodawczej, ściśle określonych jego granicami, o znaczeniu lokalnym i niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów prawnych. Za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego prawodawca uznał gminę, z czego wynika, że zasadnicza część zadań publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny musi być przekazana gminom. Te natomiast rozumiane są jako tworzone przez mieszkańców określonego terytorium wspólnoty samorządowe, posiadające jako całość osobowość prawną, odrębną od państwa (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 2001*; Winczorek 2000: 216; *Ustawa o samorządzie gminnym 2008*). Gmina może oznaczać także organizację społeczności lokalnej, obejmującej całą ludność zamieszkującą jej terytorium. Ponadto jest korporacją terytorialną, wyposażoną w zdecentralizowane władztwo publiczne, sprawowane przez organy samorządowe. Pisząc o elementach współtworzących instytucję samorządu gminnego, trzeba przede wszystkim wymienić jego demokratyczną legitymację, zasadę udziału gminy w wykonywaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, czyli zasadę podmiotowości prawnej, będącą fundamentem konstrukcji samorządu (Rajca 2001: 41).

Podmiotem samorządu gminnego jest społeczność lokalna zamieszkała na obszarze wyznaczonym granicami gminy, zorganizowana – o czym już była mowa – w korporację samorządową. Określają go m.in. następujące cechy (Każmierczak 1996: 102):

- gmina tworzy wyodrębnioną w strukturze państwa organizację;
- przynależność do niego, niezależna od woli członków (mieszkańców), powstaje z mocy prawa;
- realizacja zadań publicznych odbywa się poprzez organy gminy, powołane w drodze demokratycznych wyborów na kadencję samorządową przez uprawnionych mieszkańców;
- wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego gminy jest osobowość publicznoprawna, wyrażająca się upoważnieniem do stosowania władczych form administracji;
- osobowość prawna, zapewniając podmiotowość w sferze zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego, jest rękojmnią samorządności gminy.

Miejsce gminy w systemie władzy publicznej wyznaczają zatem dwa filary konstruuje samorząd: charakter podmiotowości prawnej samorządu oraz decentralizacja w ścisłym związku z zasadą subsydiarności (Rabska 1993: 25–30).

Podmiotowość publicznoprawna, posiadając dwojakie znaczenie, świadczy o odrębnym organizacyjnym statusie społeczności gminy jako korporacji lokalnej oraz pozwala w sferze prawa administracyjnego zarządzać w imieniu własnym. Należy jednak pamiętać, że podmiotem prawa jest gmina, jako wspólnota samorządowa, a nie jej organy (Kulesza 1999: XIII; Leoński 2006: 8–9).

W samorządzie – z politologicznego punktu widzenia – dostrzega się władzę lokalną. Jednak podstawową kategorią pojęciową pozostaje tu pojmowana socjologicznie gmina, czyli upodmiotowiona społeczność lokalna. **Gmina**, na rzecz której następuje decentralizacja władztwa publicznego, to odrębny od państwa podmiot praw i obowiązków. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej, w zakresie zdolności sądowej i procesowej oraz ochrony samodzielności w procesie stanowienia prawa i jego stosowania. Podmiotowość ta przejawia się w czterech istotnych aspektach: organizacyjnym, administracyjnym, ekonomicznym i politycznym (Kulesza 1995: 7; Winczorek 2000: 217).

Posługując się rozumieniem **instytucji** autorstwa D. C. Northa (1994: 360), opierającym się na wymyślonych przez ludzi ograniczeniach strukturalizujących interakcje społeczne, oraz pamiętając o tym, że występują ograniczenia formalne (reguły, prawa, statuty), nieformalne (normy zachowania, narzucane sobie kody postępowania) i charakterystyczne sposoby ich zabezpieczenia, można uznać gminę za instytucję publiczną. Trzeba dodać, instytucję funkcjonującą poprzez swe władze i organy samorządowe: głosowanie powszechne (wybory i referendum gminne), wójta czy burmistrza z podporządkowanym im urzędem, radę gminy i jednostki pomocnicze. Życie ludzkie w wymiarze lokalnym ulega eksternalizacji, obiektywizacji, internalizacji i legitymizacji w postaci instytucji takiej jak gmina, regulującej stosunki władzy oraz wyznaczającej polityczną organizację społeczności terytorialnej (Skąpska, Ziółkowski 1998: 317–321).

Samorząd gminny, rzeczywiście upodmiotowiony, umożliwia zaistnienie socjologicznie realnej wspólnoty mieszkańców wzbudzającej – na bazie identyfikacji i przynależności lokalnej – aktywne postawy obywatelskie, motywowane dążeniem do zaspokojenia interesów i potrzeb lokalnych, ale i poczuciem solidarności oraz życzliwości międzyludzkiej (Piekara 1995: 20). Koresponduwałby ten paradygmat polityki społecznej z alternatywnymi koncepcjami rozwoju: polegania na własnych siłach (*self-reliance*), rozwoju lokalnego (*community development*) czy zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*).

2. Samorządność fundamentem ładu gminnego

Nie ma demokracji lokalnej bez obywateli i samorządu terytorialnego, nie ma bez nich również Rzeczypospolitej, której sama nazwa zakłada współdziałanie i współwłasność. **Samorządność gminna** to zdolność i wola do decydowania o sobie oraz o swojej wspólnotie w każdym jej wymiarze lokalnym. Pojmować ją można jako dążenie do osiągnięcia lokalnego ładu społecznego, urzeczywistniającego zarówno interesy wszystkich jednostek, jak i interes zbiorowości ludzkiej, w której one uczestniczą. Instytucjonalizacja kładzie nacisk nie tylko na grupy formalne, ale i nieformalne, polegając na przechodzeniu od zarządu (*government*) do zarządzania samym sobą (*governance*), czyli na godzeniu partykularnego z gminnym.

Gmina tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację, która nie jest – jak zwraca na to uwagę Z. Niewiadomski – w stanie realizować zadań *in pleno*. Stąd też społeczność lokalna powołuje w drodze wyborów jej organy i one to, a nie cała wspólnota, wykonują administrację państwową i samorządową. Wówczas samorząd staje się instytucjonalną emanacją wspólnoty. Prawo każdego obywatela do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi realizowane jest bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli. Monteskiusz (1994: 360), argumentując za zasadą reprezentacji, pisał: „Wielką zaletą przedstawicieli jest to, iż są zdolni do rozstrzygania spraw. Lud zgola nie nadaje się do tego”. Zatem prawo mieszkańca gminy do samorządu w wypadku demokracji oznacza wybór swoich przedstawicieli. Wyłonionym przedstawicielom powierza się sprawowanie władzy, czyli ustalanie reguł i norm zachowań obowiązujących w danej gminie. Konstytucja RP z 1997 r. zabezpiecza obywatelom wolność polityczną, która następuje w drodze wzajemnego uznania roszczeń umawiających się stron, tj. wybierających obywateli i ich reprezentantów we władzach samorządowych (Niewiadomski 2001: 20; Buczkowski 2001: 20).

Samorządność gminna byłaby zatem oparta na terytorialnej partycypacji obywateli we władzy lokalnej i – nawiązując do J. R. Commonsa (1968) –

utartych zwyczajowo sposobach podejmowania społecznych (wspólnych) – czyli łączących wzajemnie ze sobą mieszkańców – decyzjach (instytucjach). Ten **ład gminny** pozwala rozwiązywać problemy życia zbiorowego i zarazem życia poszczególnych członków wspólnoty. Instytucjonalny układ, istniejąc w języku podzielanym przez wspólnotę, ogranicza i zarazem rozszerza wolność do indywidualnego działania w społeczności lokalnej (Ostrom 1991: 51).

Koncepcja samorządności przedstawicielskiej opiera się na tym, że jednostki na szczeblu lokalnym wyrażają swoje poglądy za pośrednictwem wybieralnych przedstawicieli. Mieszkańcy gminy mogą decydować o sprawach wspólnoty poprzez wybory i referendum oraz poprzez wybieralne organy. Jednostki samorządu gminnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Rada gminy jest organem o charakterze przedstawicielskim, którego członkowie pochodzą z wyboru. Ich liczebność uzależniona jest od liczby mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Powołany zaś przez wyborców jednoosobowy organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) powinien działać na bazie konsultacji i reakcji na opinię publiczną poprzez negocjacje, opierając się na regułach wolnych wyborów, zasadzie większości i ochronie mniejszości. Podejmowanie decyzji politycznych, społecznych i gospodarczych uwzględniałoby wcześniejsze osiągnięcie gminnego konsensusu. Związek samorządu ze społecznością lokalną polega na tym, że społeczności lokalne stanowią miejsce przestrzenne i społeczno-kulturowe rozgrywania się zagadnień samorządowych. Zakres społecznego uznania samorządu gminnego będzie zaś zależny od stopnia zorientowania działań samorządowych na społeczności lokalne (Kida 1997: 77). Nie jest to łatwe w realizacji, gdyż samorządność przedstawicielska z jednej strony powinna opierać się na zgodzie i przyzwoleniu mieszkańców gminy wyrażając ich interesy i potrzeby, z drugiej zaś – realna władza samorządowa powinna należeć do osób potrafiących kompetentnie zarządzać gminą. Zasady te różnią się, czasem są trudne do pogodzenia (Śpiewak 2004: 101–102).

W ocenie socjologicznej samorządność gminna pojmowana jako demokracja lokalna funkcjonuje tym lepiej, w im większym stopniu opiera się na zasadach demokracji bezpośredniej. Jedną z zalet demokracji lokalnej jest bowiem fakt, że z natury rzeczy w podejmowaniu decyzji w danej sprawie uczestniczą jedynie ci, którzy są rzeczywiście tą sprawą zainteresowani osobiście, a wobec tego mają na nią konkretny pogląd. Stanowi ona też jedno z najlepszych zabezpieczeń przed biurokracyzacją i oligarchizacją. Tylko demokracja lokalna albowiem gwarantuje zachowanie spontaniczności i autentyczności postaw społecznych (Król 1989: 13–14). A zatem, władze samorządowe nie są z samej definicji bardziej demokratyczne niż centralne, działają jednak w bardziej wybiórczy sposób i podlegają większej kontroli społecznej oraz opinii publicznej. Wszystko zależy od tego, czy za demokratyczną fasadą władzę

sprawują elity lokalne i urzędnicy, czy też organy władzy rzetelnie reagują na naciski społeczne poprzez politycznych przedstawicieli (Pickvance 1996: 29–34).

Instytucją komplementarną w stosunku do wyborów i referendum są konsultacje głównie z tego powodu, że wpływ członków wspólnoty samorządowej na bieg spraw publicznych realizowany poprzez wybory i referendum, aczkolwiek decydujący, jest jednak okazjonalny i incydentalny. Konsultacje pozwalają natomiast realizować prawo do decydowania lub partycypowania w procesie podejmowania decyzji w sprawach publicznych w sposób ciągły. Jednostka jako członek wspólnoty samorządowej ma prawo domagać się, aby organ gminy wypełnił ustawowy obowiązek przeprowadzenia konsultacji w społeczności lokalnej przed podjęciem decyzji (Olejniczak-Szałowska 1997: 116, 119).

Wszelkie działania ludzkie, także społeczne podejmowane z dużą częstotliwością mają skłonność przechodzenia w nawyk. Dla mieszkańca określonej gminy działania nawykowe przybierają charakter znaczący, w postaci subuniwersów znaczeń. Poprzedzają one instytucjonalizację interakcji społecznych, które ulegają typizacji. Szeroko ujmując, każda taka typizacja staje się instytucją dostępną wszystkim mieszkańcom gminy i obejmuje ona zarówno wzory postępowania, jak i ich działania (Berger, Luckmann 1982: 95–98).

Na poziomie gminy w świadomości lokalnej funkcjonuje wyczucie obowiązku ładu społecznego. W poczuciu przynależności lokalnej mieści się przywiązanie do przestrzeni społecznej, która posiada znaczenie symboliczne dla tej społeczności. Ważnym elementem poczucia przynależności jest także akceptacja cenionych w danej społeczności wzorów karier indywidualnych. Dodatkowo wytwarzającym się elementem tożsamości lokalnej będzie poczucie współuczestniczenia w samorządności. Odgrywając role społeczne (mieszkańca, wyborcy, aktora lokalnego, członka społeczności), jednostka uczestniczy w życiu gminy. Ludzie, będąc poddani typizacji jako wykonawcy tych ról, zaczynają podlegać tym samym lokalnym regułom. Role uobecniają – należy zgodzić się z Bergerem i Luckmannem – **gminny ład instytucjonalny** (tamże: 123–124). Nieodłącznym zagadnieniem rzutującym na treść poczucia przynależności lokalnej są także doświadczenia zachowywane w świadomości, ulegające zestaleniu oraz tradycja kulturowa kształtująca normy społeczne i uniformizująca zachowania społeczne. Presja lokalna znacząco wpływa zaś na respektowanie tych norm, oczywiście różnie w zależności od społeczno-zawodowego statusu człowieka (Wódz 1989: 44–60).

Termin „uczestnictwo” – w sensie semantycznym oznacza „branie udziału w czymś”. Aby zadowalająco zdefiniować znaczenie pojęcia „lokalna partycypacja”, należy przede wszystkim wydzielić z całości życia zbiorowości terytorialnej tę sferę, którą można by nazwać „społecznościową”, czyli właściwą danemu układowi lokalnemu. Najbardziej typowymi przykładami sfer aktywności lokalnej są lokalne wybory i udział w zbiorowych akcjach i przedsięwzię-

ciach. Uczestniczyć to podejmować działania wraz z innymi dla realizacji określonych celów społecznych. **Partycypacja lokalna** polegałaby zatem – zdaniem P. Starosty – na braniu udziału mieszkańców w zbiorowych czynach, akcjach i przedsięwzięciach wyrastających z faktu użytkowania zasobów danego terenu, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb ludzi tam mieszkających. Samorząd jest bowiem rodzajem demokracji wymagającym stałego uczestnictwa wspólnot lokalnych (Starosta 1995: 196–198; Gąciarz 2004: 255–261).

Instytucjonalizacja partycypacji następuje za pomocą racjonalnej i irracjonalnej propagandy, odwołującej się do interesów zbiorowych. **Partycypacja społeczna** w skali gminy poprzez konsultacje społeczne umożliwia poznanie problemów i różnych stanowisk oraz zwiększa prawdopodobieństwo trafnych i społecznie akceptowanych decyzji; pozwala uniknąć polaryzacji stanowisk, konfrontacji i wystąpienia konfliktu w społeczności lokalnej; buduje porozumienie na drodze konsensusu, dając dobre podstawy do współpracy mieszkańców z władzami gminy, legitymizuje decyzje; konfrontując poglądy różnych lokalnych grup interesów, umożliwia szukanie konstruktywnych rozwiązań; włączając szerszą reprezentację społeczną w podejmowane przedsięwzięcia, praktycznie urzeczywistnia ideę samorządności, zwiększając szansę na akceptację społeczną; tworzy warunki do usprawnienia komunikacji między organami gminy a społecznością lokalną; mobilizuje zasoby gminne przy podejmowaniu istotnych przedsięwzięć; rozwijając współpracę z partnerami lokalnymi zwielokrotnia wysiłek decydentów, zapewnia pomoc i akceptację oraz zdobywanie wsparcia zewnętrznego; instytucjonalizuje udział mieszkańców w gminnym procesie podejmowania decyzji (Warowicki 1999: 17; Kwiatkowski 2003).

W dotychczasowej praktyce – w ocenie J. Wodza – samorząd lokalny degradowuje się w skuteczne sprawowanie władzy w formie zarządzania gabinetowo-eksperyckiego, a nie przejawia się demokracją lokalną. Samorządowa władza lokalna nie zabiega o wytworzenie się trwałego partnerstwa społecznego, sprawując ją w rozumieniu bliższym angielskiemu *government*, a nie *governance*. Natomiast nowoczesna samorządność lokalna musi być samorządnością partycypacyjną, która przybiera różne formy – od udziału w wyborach i konsultacjach po podejmowanie inicjatyw społecznych. Drogą do tego wiodącą byłoby stymulowanie społecznych partnerów władzy w kierunku definiowania swych problemów i projektowania sposobów ich rozwiązywania. Przyszłość samorządności lokalnej w świetle praktyki unijnej znajdowałaby się we władzy uspołecznionej (Wódz 2002; Goodwin, Painter 2000: 635–648).

Reforma gminna z 1990 r., mimo że umożliwiła przebudowę zasad zarządzania i odtworzenie samodzielności komunalnej, to stworzyła zaledwie fundament i określiła ramy ustroju samorządności lokalnej, przyznając jej prawa lokalne, ale jednocześnie stawiając zadania własne i zleczone (Kamiński 2002: 145). Rady gmin stały się motorem przemian, jednak bez zaangażowania się mieszkańców

we wspieranie działań samorządu mogą oni zostać sprowadzeni do roli klientów. Samorząd lokalny i społeczeństwo obywatelskie są bowiem prawie tożsame, jako że społeczeństwo obywatelskie jest podstawą samorządności lokalnej (Regulski 2002: 3–4). W związku z tym nasuwa się refleksja, że samorządność gminna autentycznie pojmowana, czyli w wymiarze partycypacyjnym, kończy się tam, gdzie obywatele nie mogą uczestniczyć na bieżąco w sytuacjach społecznych i w sposób znaczący mieć udział w podejmowaniu decyzji publicznych.

3. Propozycje zmian instytucjonalnych w funkcjonowaniu samorządu gminnego

Od początku reformy samorządowej znaczna część teoretyków i jej zwolenników zdawała sobie sprawę zarówno z wad wynikających z pośpiechu wprowadzanych zmian, jak również z zagrożeń tej reformy. Do wad najczęściej zaliczano (Kulesza 1991: 90; Piekara 191: 76; Kowalewski 1991: 96; Regulski 1991: 106; Stahl 1994: 43):

- w dziedzinie legislacyjnej – niedokończony proces budowy samorządów, niedostateczne przygotowanie aktów normatywnych;
- w dziedzinie ekonomicznej – niewyklarowany system kreowania dochodów własnych samorządów;
- w zakresie kompetencji – nieprawidłowy ich podział skutkujący ograniczoną decentralizacją władzy;
- w dziedzinie organizacyjnej – brak instrumentów kontroli nad samorządem gminnym, umożliwiających organizację społeczności w przypadku naruszenia jej interesów oraz samoorganizację i przełamywanie lokalnej apatii społecznej, gdy zawodzą lub stają się niewiarygodne gminne struktury;
- w polityce kadrowej – stosowanie kryteriów ideologicznych, a nie merytorycznych.

Znaczenie decentralizacji władzy publicznej w działalności państwa demokratycznego i w kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego uwypuklono w art. 15 Konstytucji RP z 1997 r., postulując taki podział terytorialny państwa, który zapewniłby jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Krok po kroku wycofywano się z odpowiedzialności za stan spraw w podstawowych dziedzinach życia publicznego, przekazując je sferze samorządowej. Jednak za przekazywanymi samorządom zadaniami nie szły zwiększone – proporcjonalnie do nich – dochody, które w wymiarze realnym – szczególnie w gminach wiejskich i małych miastach – maleją z roku na rok. Oznacza to dla większości małych gmin obciążenie inwestycji niemal do zera. Powoduje to także, iż zaczynają one tracić autonomiczną wydolność finansową. Mamy ciągle do

czynienia z podejmowanymi próbami rekonkwisty centralizmu. Uwidoczniły się w nich patologiczne zjawiska: gigantomania, luksusomania, korupcja i arogancja władzy. Coraz częściej decydenci gminni nie konsultują się z wyborcami oraz nie realizują obietnic przedwyborczych, wywołując frustracje społeczne i tracąc zaufanie ludzi. Upodmiotowienie gmin było dokonane sprawnie i zgodnie ze wszystkimi zasadami struktur demokratycznych, jednakże bardzo szybko ujawniła się infekcja biurokratyzacji, niepohamowanego rozwoju administracji gminnej (Kieżun 2000: 3–12).

Jak piszą A. Habuda i L. Habuda, prawo Parkinsona, wedle którego nie ma żadnej współzależności pomiędzy liczbą urzędników a ilością wykonywanej pracy, dało o sobie znać również w formalnie poddanej demokratycznej kontroli administracji samorządowej. Rozrost dotyczy nie tylko urzędników, ale także legitymujących się demokratycznym mandatem radnych. Można stwierdzić, że aparat administracji samorządowej stał się źródłem synekur dla lokalnych i regionalnych grup interesu (biznesowych, partyjnych i związkowych) (Habuda, Habuda 2002: 117). Wiele stanowisk w administracji lokalnej jest zajmowana przez ludzi bez kwalifikacji, za to posiadającymi odpowiednie poparcie. Upartyjnienie administracji staje się jednym z największych zagrożeń dla demokracji lokalnej. Skutki zaś częstej praktyki obsadzania ignorantami stanowisk wymagających wysokich kompetencji urzędniczych są opłakane. Opisane upartyjnienie administracji lokalnej prowadzi do polityki kadrowej, podporządkowanej interesom lokalnych grup nacisku lub partii. W efekcie nie udało się stworzyć odpowiednio szerokiego zasobu wykwalifikowanych kadr urzędniczych, przygotowanych do profesjonalnej pracy. Brakuje odpowiednich standardów wiedzy i doświadczenia (Regulski 2002: 7–10).

Jedną z plag dotykającej samorządność gminną – korupcji nie ukróćą różne działania pojedynczych ludzi, lecz zmiana prawa i skoordynowane działania władz samorządowych i kontroli skarbowej. Krokiem antykorupcyjnym mogłaby być zmiana prawa dotyczącego społecznej kontroli nad wydatkami pieniędzy publicznych i dochodów ludzi, którzy z nich korzystają, oraz zmiana zasad tajemnicy podatkowej urzędników samorządowych. Dostępność informacji jest bowiem formą kontroli władzy, a rzeczywista możliwość jej uzyskania w sposób niezbędny warunkuje powstanie sprawnie funkcjonującego demokratycznego społeczeństwa oraz skuteczne zwalczanie korupcji. Chcąc usprawnić konsultacje społeczne i zwiększyć stopień poinformowania mieszkańców, zamierza się powoływać mediatorów przez radę gminy. Procedury mediacyjne mogą zapobiec składaniu protestów społecznych (Jaraszek 2008).

Niepokojąca jest rozbieżność między przepisami ustaw samorządowych a Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (EKST). Widać ją wyraźnie na przykładzie kwestii kryteriów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. EKST dopuszcza możliwość sprawowania

nadzoru na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności, natomiast w świetle art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność ta podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności. Kontrola społeczna nie jest zatem w Polsce wyposażona w odpowiednie narzędzia. Innym przykładem niespójności, również dotyczącym problematyki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, jest sprawa zakresu nadzorczych kompetencji regionalnych izb obrachunkowych. Ustawy zawierają różne formuły: od „w zakresie spraw finansowych” do „w zakresie spraw budżetowych”. Nadzór nad samorządem wojewody, samorządowego kolegium odwoławczego czy RIO jest znikomy z powodu braku wyraźnych ustawowych upoważnień, a więc możliwych do zastosowania środków nadzorczych (art. 110a uosg). Pozostaje tylko nadzór pośredni, ograniczający się do zbadania stanu faktycznego (Szlachta, Zaleski 2004: 155–156).

Kolejnym dokuczliwym z praktycznego punktu widzenia mankamentem prawa samorządowego są liczne luki prawne. Jedne polegają na braku aktów prawnych zapowiedzianych przez Konstytucję RP lub ustawy samorządowe; drugie – na braku unormowań rozstrzygających konkretne zagadnienia. W te ostatnie obfituje szczególnie ustawa o samorządzie gminnym. Brakuje – zdaniem A. Szewca – w niej:

- określenia organów gminy;
- sprecyzowania granic tajności głosowania przy podejmowaniu uchwał przez organy gminy;
- uregulowania trybu postępowania w przypadku niezwołania sesji nadzwyczajnej mimo prawidłowo złożonego wniosku o nią;
- rozstrzygnięcia w sprawie związania lub niezwiązania radnego instrukcjami wyborców;
- jakichkolwiek ustaleń dotyczących ustroju jednostek pomocniczych gminy, innych niż sołectwa, osiedla i dzielnice;
- przepisu poddającego jednostki pomocnicze kontroli rady gminy;
- określenia zasad promulgacji uchwał rady gminy.

Najpoważniejszym mankamentem polskiego prawa samorządowego jest jednak trudne do wytłumaczenia zróżnicowanie rozwiązań prawnych tych samych lub podobnych problemów ustrojowych, organizacyjnych i funkcjonalnych. Jest to dostrzegalne w systematyce przepisów czy w ich lokalizacji. Zróżnicowane są także unormowania materialnoprawne i proceduralne. Opisana sytuacja wymaga, by wiodącą ideą nowelizacji uczynić zamysł scalenia trzonu przepisów samorządowych w jednej ustawie, będącej *sui generis* kodeksem prawa samorządowego. Poza zakresem tak skomponowanej ustawy znalazłyby się jedynie te obowiązujące źródła prawa samorządowego, które mają charakter *leges generales* (Szewc 2000: 17–26).

T. Fuks ujawnia w ustawodawstwie samorządowym pominięcie dwóch przepisów istotnych dla samej koncepcji samorządu, tj. zapisu o prowadzeniu

działalności samorządowej wyłącznie „w interesie mieszkańców” oraz tego, że społeczności lokalne powinny być konsultowane we właściwym czasie i w odpowiednim trybie o podejmowanych decyzjach w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących. Tak zwana wyłączna właściwość rady gminy nie pozbawia bowiem podmiotowości członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że interes mieszkańców musi być uwzględniany, ma zatem rangę interesu prawnego. Zachodzi też potrzeba wprowadzenia do ustawodawstwa samorządowego obowiązku konsultowania przez władze samorządowe z mieszkańcami wszelkich rozstrzygnięć w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (Fuks 2001: 39–41). S. Malarski zauważa niedemokratyczny model odpowiedzialności zbiorowej – całej rady, poprzez ewentualne jej odwołanie i ponowne wybory. Niemożność odwołania indywidualnego radnego koliduje – według niego – też z zasadami teorii organizacji i zarządzania, przewidującej samonaprawę organizacji przez wymianę dysfunkcyjnego elementu. Należałoby postulować, żeby poprzeczkę wymaganych 30% uprawnionych do głosowania w referendum – dla uznania jego ważności – obniżyć do rozsądnego poziomu 20% (Malarski 1998: 24).

Raport Banku Światowego o korupcji w Polsce wskazuje, że patologie na poziomie samorządowym są ogromne. Niewiele w tym winy rządu – raczej działaczy lokalnych, i to ze wszystkich ugrupowań. Wiele fasadowych zakazów i ograniczeń zapisanych w ustawie o samorządzie gminnym, których przestrzeganie nie jest zagwarantowane żadną sankcją, działa przeciwnie. Ustawa np. dopuszcza sprawowanie mandatu radnego lub funkcji wójta przez osoby, które nie złożyły oświadczenia majątkowego. Niezłożenie go powoduje jedynie utratę diety do czasu złożenia oświadczenia. Co ważne, postulowany jest zakaz dostępu do funkcji publicznej osobom skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu. Ponadto instytucjonalizacja samorządności gminnej bez powstrzymania i odwrócenia wszechogarniającego procesu upartyjniania samorządu nie może być udaną próbą zwiększenia partycypacji mieszkańców, opierającej się na szerokim wciągnięciu społeczności lokalnych do współpracy (Stec 2005: 67–68).

Niezmiernie istotnym problemem pozostaje jakość administracji gminnej, w którą „wmontowanych” jest wiele mechanizmów korupcyjnych, takich jak:

- nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika;
- uznaniowość decyzji;
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości;
- słabość kontroli wewnętrznej;
- brak odpowiedzialności osobistej.

Konieczne staje się stworzenie równowagi między jasnymi regułami, które ograniczają swobodę oportunistycznych zachowań urzędników, a możliwością podejmowania przez nich elastycznych i szybkich działań. Decydujące jest wprowadzenie zmian systemowych, wiążących się z przeszczepieniem do

samorządów standardów służby cywilnej i zwiększeniem transparentności procedur konkursowych (Hauser, Marody 2000: 138–140).

Dokładna analiza zmienionych ustaw samorządowych pozwala stwierdzić, że nowelizacje te nie trafiły w cel, którym było obniżenie liczby radnych. Manipulacja zaszeregowaniami wedle liczebności gminy spowodowała, iż posłowie uratowali ponad 2/5 gmin przed zbyt małymi, 12-osobowymi radami. Niezmienione ustawodawstwo samorządowe wywołuje swoisty klinch pomiędzy bezpośrednio wybranym wójtem czy burmistrzem a umocowaną jak w poprzednim systemie radą (Olczyk 2004). Zmiana pozycji ustrojowej wójta pochodzącego z bezpośrednich wyborów wymaga zastąpienia obowiązującego domniemania kompetencji rady przez domniemanie kompetencji wójta. Jednocześnie należy – w celu zapewnienia skutecznej kontroli wójta – wzmocnić pozycję komisji rewizyjnej poprzez zagwarantowanie ugrupowaniom opozycyjnym w radzie co najmniej 50% udział w składzie komisji rewizyjnej (Stec 2005: 29–32).

W nowo wprowadzonej ordynacji samorządowej nie ma praktycznie żadnych przepisów, które przeciwdziałałyby korupcji podczas kampanii wyborczej. Z kolei w niewielkich okręgach wyborczych przekupywanie wyborców będzie miało znaczenie, bo o wyborze radnego może decydować stosunkowo niewielka liczba głosów. Coraz mocniej różne środowiska polityczne, samorządowe i naukowe zabiegają o wprowadzenie systemu wyborczego z okręgami jednomandatowymi. System jeden wyborca – jeden głos oddany na konkretnego człowieka, a nie listę pozwalałby – w ocenie J. Stępnia – panować wyborcy nad procesem wyborczym. Uczyniłby te wybory też transparentnymi (Stępień 2004).

Obserwując skutki wprowadzonej reformy samorządowej, można dostrzec następujące ujawniające się tendencje:

- rozbudowa samorządowej przestrzeni publicznej;
- pogłębienie deficytu finansów gminnych;
- daleko posunięta polityzacja realizowanych zmian;
- utrwalenie istniejącej struktury konfliktów lokalnych oraz wygenerowanie dużej liczby nowych konfliktów;
- decentralizacja zarządzania to długotrwały proces uczenia się nowej roli.

Gros proponowanych zmian instytucjonalnych dotyczy regulacji organizacyjno-prawnych i ekonomiczno-finansowych, dostosowujących je do unormowań unijnych. Korekty prawne koncentrują się na samorządowej ordynacji wyborczej, dostępie do informacji publicznej i ograniczeniu liczby radnych. Krytyka ekonomistów obejmuje przede wszystkim brak stabilnych źródeł dochodów samorządowych. Oczywiście, sugestie socjologów i politologów zalecają uspołecznienie zarządzania gminą. Poglądy krytyczne z reguły nie odnoszą się do poszczególnych typów gmin, przez co są ogólnikowe, nie zaś konkretnie zaadresowane.

4. Syntetyczny model samorządności gminnej

W literaturze przedmiotu pojawiają się różne warianty założeniowe samorządności gminnej: formalnoprawny (paternalistyczny, bez partycypacji), spolityzowany (mieszany, z ograniczoną partycypacją) i wspólnotowy (partycypacyjny). Istniejący w Polsce model – biorący się z ideologii liberalizmu politycznego – jest syntezą poglądów głównie teoretyków prawa, ale także socjologów oraz politologów odwołujących się do myśli i praktyki samorządowej okresu II RP oraz doświadczeń krajów zachodnioeuropejskich. Twórcom modelu formalnoprawnego przyświecała myśl o zapewnieniu uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji ich dotyczących na poziomie gminy, a więc wypełnienia politycznej misji samorządu – stworzenia warunków realizacji wolności obywatelskich oraz przeciwdziałania alienacji władz, czyli ich wyobcowywania się i przeciwstawiania obywatelom. Podstawą samorządności, tożsamej przecież z demokracją, jest obywatel. Wiodącymi zasadami tego modelu są zatem: partycypacja społeczna, przedstawicielstwo, komunikacja i współpraca.

Prezentując model, wybrano te elementy, które uznano za znaczące dla jego charakterystyki. Wykonano swego rodzaju „zdjęcie” samorządności gminnej jako formy i zakresu danej partycypacji (wybory, konsultacje, inicjatywy społeczne), będącej wypadkową różnych uwarunkowań (rodzaju sprawy publicznej, jej wagi czy znaczenia dla społeczności lokalnej). Relacje wynikające z partycypacji będą podstawą podjętej analizy.



Rys. 1. Potencjalne płaszczyzny interakcji w gminnej przestrzeni społecznej

Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z konstrukcji modelu (rys. 1), opiera się on na trzech płaszczyznach działania:

- partycypacji społecznej, czyli aktywnego udziału mieszkańców gminy w istotnych dla niej, ich samych lub określonych grup, podejmowaniu decyzji gminnych;
- informacji przekazywanych z urzędów gmin do jej mieszkańców w oparciu o zasadę jawności, jasno sprecyzowanej w art. 61 Konstytucji RP i ustawie o dostępie do informacji publicznej i komunikacji między władzami gminy a mieszkańcami;
- współpracy władz lokalnych, przedstawicieli przedsiębiorców, organizacji społecznych i miejscowych liderów na rzecz gminy.

Wśród uwarunkowań zewnętrznych samorządności gminnej trzeba odnotować wpływ władz wyższego szczebla: powiatowych, wojewódzkich i państwowych, zakresu autonomii lokalnej, usankcjonowanej ustawowo, a określającej podporządkowanie władzom państwowym czy informacji medialnych, upraszczających i kreujących zdeformowany obraz rzeczywistości społecznej.

Zarysowując model postulatywny **samorządności gminnej**¹, odwołano się do przestrzeni społecznej – samorządowej gminy, która znajduje odbicie w świadomości gminnej. Przestrzeń społeczna gminy staje się rezultatem kontaktów między osiadłymi tu mieszkańcami gminy, zarządzającymi nią władzami a użytkowanym i kształtowanym przez nich terytorium. Kontakty te sprowadzają się do:

- oddziaływań pomiędzy władzą lokalną, znaczącymi aktorami sceny gminnej i mieszkańcami gminy;
- identyfikacji społeczności gminnej z danym terytorium oraz
- nadawania i odczytywania znaczeń przez użytkowników w jego granicach.

Z analizy konstrukcji prawnej modelu wynika, że uwzględnia ona element współpracy władz gminy z szeroko pojętą społecznością lokalną. Warto podkreślić, że model istniejący był już wielokrotnie poprawiany w poszukiwaniu metody mobilizacji sił społecznych. Wynikało to jednak z decyzji politycznych, nie zaś pogłębionych badań empirycznych. Przestrzegając zasady jawności działalności, organy gminy mają obowiązek zapewnienia wstępu na sesje rady i posiedzenia komisji oraz dostępu do dokumentów urzędowych – niezastrzeżonych klauzulą poufności – także na stronach internetowych w systemie „Biuletyn Informacji Publicznej”, tj. urzędowego publikatora teleinformatycznego. Model ten uwzględnia również fakultatywną formę demokracji bezpośredniej, jaką są konsultacje z mieszkańcami w wypadkach przewidzianych ustawowo oraz

¹ Nazwano go postulatywnym, gdyż nie jest on w tej postaci uwzględniany w praktyce samorządowej. Model taki jest modelem istniejącym w układzie formalnoprawnym, wynikającym z regulacji ustawowych.

ważnych sprawach dla gminy. Daje to podstawy do oceny, iż istnieją potencjalnie warunki realizacji prawa do partycypacji w sposób ciągły. Można tak twierdzić, ponieważ sprecyzowano zasady i tryb przeprowadzenia referendum gminnego w odrębnej ustawie. Normą prawną jest możliwość powołania jednostek pomocniczych i w ich ramach jednostek niższego rzędu. Jest to istotne dla wielkości przyzwolenia społecznego oraz jakości demokratycznego przedstawicielstwa, a także zakresu współpracy władze gminy – mieszkańcy, gdyż utworzonym sołectwom czy dzielnicom statut gminy może powierzyć mienie komunalne i zarządzanie nim.

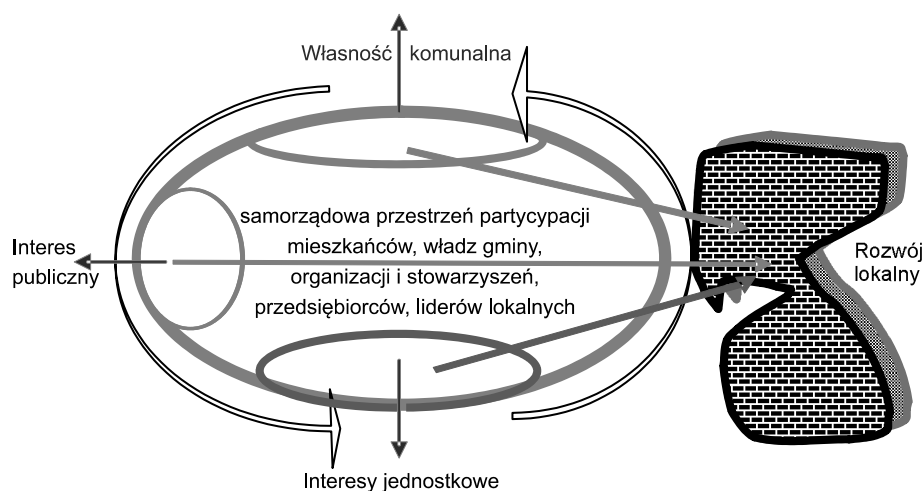
Ustawowe prawo do informacji publicznej oraz zasada jawności organów władzy lokalnej zapewnia mieszkańcom większy wpływ i możliwość kontroli społecznej procesów decyzyjnych władz gminy. Zobowiązuje ono urzędników samorządowych do postępowania wedle standardów życia publicznego. Zgodnie z obowiązującymi zapisami, gospodarka finansowa gminy jest jawna. Jednoosobowy organ wykonawczy gminy i przewodniczący rady są zobowiązani do informowania mieszkańców o projekcie budżetu i wykorzystaniu środków budżetowych.

Z ustawy wynika także obowiązek wykładania do wglądu publicznego wszelkich zmian wprowadzanych do planu zagospodarowania przestrzennego i przekonsultowania ich z zainteresowanymi mieszkańcami. Skuteczność informacji i komunikacji w gminie zapewniają zatem przewidziane w modelu formalnoprawnym następujące instrumenty kontroli społecznej:

- dostęp do dokumentów finansowych i majątkowych gminy;
- obowiązek upubliczniania aktów obowiązującego prawa miejscowego;
- dostęp do dokumentów niezawierających przepisów prawnych powszechnie obowiązujących;
- wstęp na posiedzenia organów przedstawicielskich gminy;
- bieżące informowanie mieszkańców przy wykorzystaniu mediów oraz innych form.

Model postulatyczny postrzegany jest – wzięwszy pod uwagę jego kształtowanie się po 1990 r. – jako układ interakcji: mieszkańcy – władze gminy – lokalne reprezentacje społeczne, który szczególnie interesuje socjologa. Zapisy w ustawie umożliwiają przekształcenie uczestnictwa zorientowanego na interesy jednostkowe w formy bardziej „społecznościowe”, uwzględniające własność komunalną. Zgodnie z literą prawa, **partycypacja** może przybierać charakter sformalizowany, tj. wyborów, referendum lokalnego, konsultacji społecznych, ale też niesformalizowanych zebrań wiejskich czy ogólnych zebrań mieszkańców. Ustawa wyznacza tym samym społeczności lokalnej odgrywanie roli arbitra, właściciela i suwerena. Mieszkańcy gminy ją tworzący delegują bowiem osobom zarządzającym własnością komunalną dysponowanie nią zgodnie z interesem publicznym – dobrem wspólnym. Interes publiczny należałoby wiązać z ko-

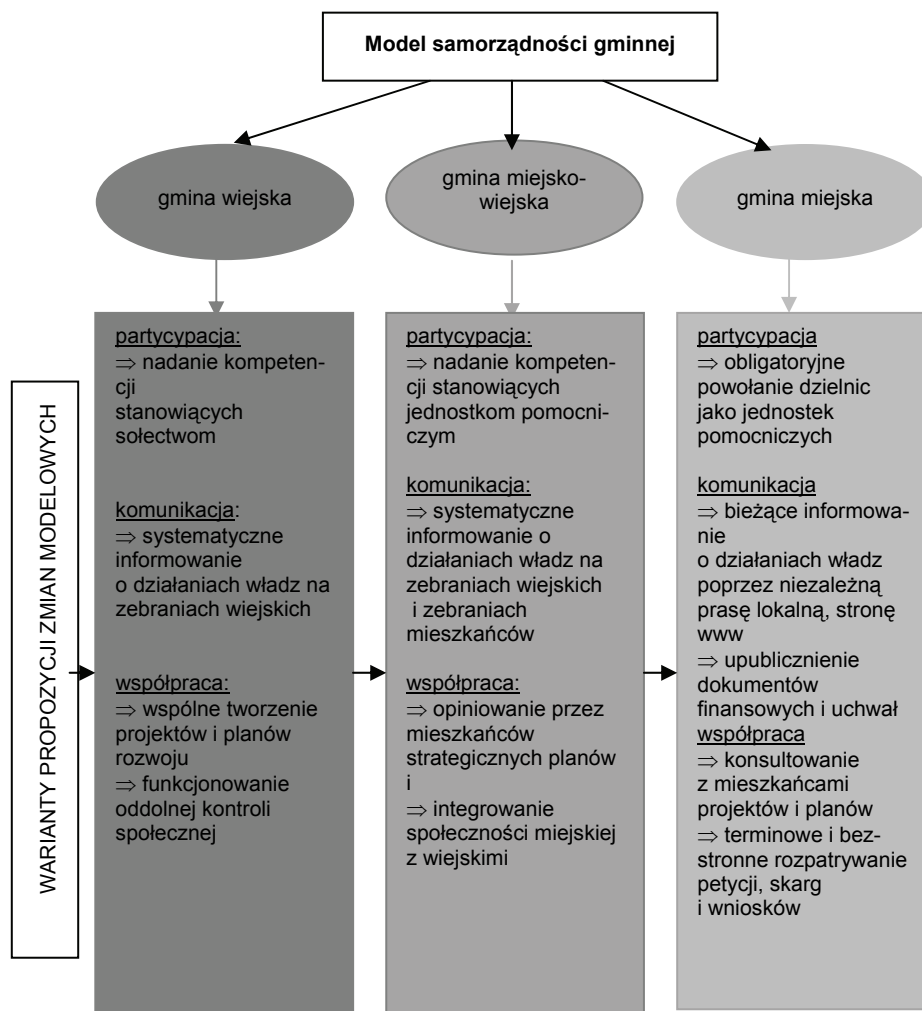
rzyścią odnoszoną przez ogół mieszkańców gminy, a w praktyce z ponadrodzinnym jego charakterem w jak najszerszym zakresie. Jego realizacja skutecznie przeciwdziała alienacji władzy lokalnej. Proces rodzenia się uczestnictwa mieszkańców w samorządzeniu urzeczywistniałby się w układzie interakcji społecznych, poszerzonym o relacje mające wiele wspólnego z niczym innym, jak z grą interesów (rys. 2).



Rys. 2. Zakładane relacje w określonych sferach interakcji społecznych
Źródło: opracowanie własne

Z modelu wynika zasada rozwoju lokalnego, który jest funkcją zespolenia interesów zbiorowych i jednostkowych z uwzględnieniem własności komunalnej. Tak pojęty rozwój obejmuje aspekty gospodarcze, kulturalne i społeczne. Jego efektem byłaby harmonia gminna, mieszcząca się w świadomości mieszkańców, pojmujących gminę jako wspólnotę. Zakłada się w nim jednakże obligatoryjny udział mieszkańców zarówno w wyborach samorządowych, jak i referendach lokalnych oraz konsultacjach społecznych.

Model formalnoprawny – obligatoryjny ustawowo – narzuca styl relacji między mieszkańcami a władzami gminy, uwarunkowany ponadto specyfiką funkcjonowania i umocowania prawnego odmiennych instytucji samorządowych. To, co napisałem, dotyczy modelu uniwersalnego. W związku z tym, że istnieją w Polsce trzy typy gmin, warto pokazać, czy w zapisach ustawowych zostały oddane te różnicowania typologiczne. Uchwycone to zostało w modelu przedstawionym trójwariantowo na rys. 3. Mieszkańcy w zależności od wielkości gminy i jej struktury społecznej podlegają różnym uwarunkowaniom lokalnym, które kształtują dominujące więzi społeczne i kontakty przestrzenne, przekładające się w efekcie na poziom świadomości gminnej.



Rys. 3. Model samorządności gminnej, uwzględniający typ gminy

Źródło: opracowanie własne

Krytyka aprioryczna – często na wyrost – narodziła się równolegle z wprowadzeniem modelu, który nadal podlega procesowi ciągłego wdrażania. Dotyczy ona następujących aspektów: legislacyjnego bałaganu, tj. niescalonych przepisów samorządowych, braku czytelnego podziału kompetencji pomiędzy samorządami lokalnymi i regionalnymi oraz państwem, niestabilnych źródeł dochodów i reguł ekonomicznych utrudniających rozwój gospodarczy, a także niedookreślonych – ze względu na kontekst i efektywność zarządzania – struktur organizacyjnych samorządu gminnego czy nierozstrzygniętych kwestii ustroj-

wych dotyczących podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności między radą a jednoosobowym organem wykonawczym gminy.

Model postulatyczny ewoluuje w kierunku wspólnotowym, jednak nie został w pełni wprowadzony, pomimo że już na wstępie „konstytucja gminna” traktuje wspólnotę samorządową jako fundament istnienia gminy². Jak wynika z opisu istniejącego modelu, na przeszkodzie temu stanęły bariery proceduralne, kompetencyjne, polityczne i majątkowe, a także mentalnościowe – na poziomie odczuć, przekonań i działań – w relacjach: mieszkańcy – władze gminy oraz władze zwierzchnie – władze gmin (zob. rys. 1). To, co naszkicowano, spotkało się z akceptacją krytyczną z racji m. in. powstałych luk w zakresie interpretacji prawa samorządowego, jego zbyt częstych i w nadmiernej skali nowelizacji oraz naginania zapisów ustawowych dla doraźnych potrzeb władz gmin. Rady gmin niejednokrotnie pomijają i bagatelizują procedury, które statuty gmin nakazują stosować, np. zasięganie opinii mieszkańców o projektach planów i uchwał intencyjnych, przygotowywanych na sesje. Ponadto język przepisów samorządowych jest zrozumiały dla mniejszości. Znamionuje go też przesadne przekonanie co do skuteczności zamiany norm prawnych w fakty społeczne, tymczasem wielokrotne zmienianie reguł sprawiło, iż stało się ono nieczytelne. Zanalizowany model jest niedopracowany w jego aspektach socjologicznych i zbyt słabo obliguje władze gminy do współpracy z mieszkańcami. Pomimo tych jego wad, cechuje go jednakże spory pragmatyzm – uwzględniając niewielkie jak dotąd polskie doświadczenia samorządowe – objawiający się jego dobrą oceną na tle innych wprowadzonych reform ustrojowych.

5. Uwagi końcowe

Konkludując można stwierdzić, że istniejący model prawno-organizacyjny gminy realizuje zasadę demokracji lokalnej, decentralizacji i samorządności. Gmina, jako punkt odniesienia woli publicznej, z samorządem podległym wspólnotocie staje się instytucją publiczną i zarazem najważniejszym podmiotem polityki lokalnej. Będąc instytucją współczesnego społeczeństwa, zawiera w sobie zarówno element dobrowolności, jak i przymus (Krzczkowski 1938: 45). Instytucjonalizacji gminy sprzyja bez wątpienia socjologiczne upodmiotowienie samorządowej wspólnoty mieszkańców i upowszechnienie na jej terytorium takich norm, jak: przedstawicielstwo, partycypacja, komunikacja i współpraca. Samorządowy model ustroju gminy w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej umożliwia rozwój samorządności i korzystającej z niej społeczności lokalnej.

² Ustawa o samorządzie gminnym z 8.03.1990 r. określa to w art. 1 tak: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

Zinstytucjonalizowane praktyki polityczne w skali gminy przybierają w konsekwencji postać niepisanego prawa lokalnego, wiążącego zarówno rządzących, jak i rządzonych. Nabierając charakteru norm, zaczynają obowiązywać w układzie społecznym. Tak więc instytucjonalizacja wymiennie zmniejsza zasoby dostępne władzom lokalnym, na rzecz zwiększenia ich po stronie członków wspólnoty samorządowej (Dahl, Stinebrickner 2007: 66).

Dużo jeszcze pozostaje do wykorzystania w zakresie szerokiej partycypacji społecznej, kreatywności lokalnej, stopnia organizacji i instytucjonalizacji wspólnoty, czyli uruchomienia kapitału gminnego. Poczucie „sprawstwa” społecznego, wpływu na decyzje, stanowi często decydujący czynnik rozwoju lokalnego. Sam akt wyboru radnych nie wystarczy. To oni jako praktycy-insiderzy mają do wypełnienia szczególną rolę nosicieli znaczeń instytucjonalnych, typowych dla ładu gminnego. Od ogółu zaś tzw. zwykłych mieszkańców jako aktora działań podmiotowych legitymizującego ład gminny oczekiwano by się równie ważnego korzystania z demokratycznych procedur kontroli społecznej w zakresie przestrzegania standardów sprawowania władzy publicznej przez swoich reprezentantów. Podmiotowość społeczności gminnej realizowałaby się na obszarach uprawiania polityki otwartych instytucjonalnie, takich jak współtworzenie strategii lokalnej i kooperację w planowaniu rozwoju poprzez oddolne inicjatywy, a także uczestnictwie w konsultacjach społecznych dotyczących istotnych aktów prawa lokalnego, jak choćby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Bibliografia

- Berger L., Luckmann T. (1982), *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa: PIW.
- Bobbitt Ph. (2008), *Hegemonia i rynek*, „Dziennik Europa”, nr 20.
- Buczkowski P. (2001), *Sprawowanie władzy w perspektywie konfliktów lokalnych*, [w:] Buczkowski P., Matczak P. (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Poznań: Nakom.
- Dahl R. A., Stinebrickner B. (2007), *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa: Scholar.
- Fuks T. (2001), *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, „Państwo i Prawo”, z. 3.
- Gąciarz B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa: Wyd. IFiS PAN.
- Goodwin M., Painter J. (2000), *Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation*, „Transaction of the Institute of British Geographers”, Vol. 21.
- Grosse T. G. (2008), *Demokracja na szczeblu lokalnym i regionalnym*, [w:] Kolarska-Bobińska K. (red.), *Co warto, co należy zmienić?*, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Habuda A., Habuda L. (2002), *Reforma administracji publicznej jako problem organizacyjny i polityczny. Przypadek Polski z lat 90.*, [w:] Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław: Wyd. UW.

- Hausner J., Marody M. (red.), (2000), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej, EU – monitoring IV*, Kraków: Fundacja im. F. Eberta, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Jaraszek A. (2008), *Mediacje rozstrzygną spory mieszkańców z władzami*, „Gazeta Prawna”, nr 145.
- Kamiński R. (2002), *Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, [w:] Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław: Wyd. UWr.
- Kaźmierczak S. (1996), *Podmiotowy charakter samorządu terytorialnego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa*, Lublin: Wyd. UMCS.
- Kida J. (1997), *Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe*, Warszawa: Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW.
- Kieżun W. (2000), *Cztery jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura”, nr 3.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (2001), wprowadzenie W. Skrzydło, Kraków: Zakamycze.
- Kowalewski T. (1991), *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Król M. (1989), *Słownik demokracji*, Kraków: Znak.
- Krzczkowski H. (1938), *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Kulesza M. (1995), *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Kulesza M. (1991), *Zagrożenia reformy (w sprawie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Kwiatkowski J. (2003), *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, www.frdl.org.pl, 29.04.2006.
- Leoński Z. (2006), *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa: C. H. Beck.
- Malarski S. (1998), *Stan organizacyjno-prawny samorządu terytorialnego i kierunki przemian*, [w:] Dolata S. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Opole: Wyd. UO.
- Malikowski J. (2003), *Od współdziałania do zarządzania w gminie*, [w:] Zachorowska A., Kościelniak H. (red.), *Ekonomiczne i pozaekonomiczne determinanty rozwoju lokalnego*, Częstochowa: Wyd. PCz.
- Monteskusz (1997), *O duchu praw*, Kęty: Antyk.
- Niewiadomski Z. (2001), *Gmina*, [w:] Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz: Brant.
- North D. C. (1994), *Economic Performance Through Time*, „The American Economic Review”, July.
- Olczyk E. (2004), *Reforma na ćwierć gwizdka*, „Rzeczpospolita”, nr 268.
- Olejniczak-Szałowska E. (1997), *Konsultacje we wspólnocie*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1.
- Ostrom E. (1991), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: University Press.
- Pickvance Ch. (1996), *Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Piekara A. (1991), *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Piekara A. (1995), *Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia: studia z zakresu teorii i praktyki*, [w:] Piekara A. (red.), *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, Warszawa: CSSTiRL, Instytut Polityki Społecznej, Wyd. UW.

- Rabska T. (1993), *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3.
- Rajca L. (2001), *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa: CSSTiRL, Wyd. UW.
- Regulski J. (1991), *Samorząd terytorialny: skąd i dokąd*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Regulski J. (red.), (2002), *Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Warszawa: www.frdl.org.pl, 30.04.2008.
- Samorząd terytorialny* (1999), teksty jednolite wraz z wprowadzeniem M. Kuleszy, Warszawa: C. H. Beck.
- Skarżyńska K. (2008), *Po co nam władza Tuska ?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 84.
- Skąpska G., Ziółkowski M. (1998), *Instytucja społeczna*, [w:] Kojder A. (red.), *Encyklopedia socjologii*, t. 1, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Stahl M. (1994), *Nowelizacja i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, [w:] Stahl M., Olejniczak-Szałowska E., *Samorząd terytorialny – podstawowe zagadnienia*, Warszawa: FRDL.
- Starosta P. (1995), *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź: Wyd. UŁ.
- Stec M. (red.), (2005), *Barierzy prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Stępień J. (2004), *Kto czego powinien się uczyć*, „Rzeczpospolita”, nr 129.
- Szewc A. (2000), *O prawie samorządu terytorialnego (uwagi krytyczne)*, „Państwo i Prawo”, nr 8.
- Szlachta J., Zaleski J. (red.), (2004), *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Śpiewak P. (2004), *Obietnice demokracji*, Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r.* (2008), [w:] Hauser R. (red.), *Prawo administracyjne*, t. 1, Warszawa: C. H. Beck.
- Warowicki M. (1999), *Partycypacja społeczna – test na samorządność*, „Wspólnota”, nr 49.
- Winczorek P. (2000), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: Liber.
- Wódz J. (1989), *Poczucie przynależności lokalnej – niektóre czynniki konstytutywne*, [w:] Jałowicki B., Sowa K. Z., Dutkiewicz P. (red.), *Spoleczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: Wyd. UW.
- Wódz J. (2002), *Zapomniani wyborcy*, „Rzeczpospolita”, nr 139.

Jacek Malikowski

INSTITUTIONALIZATION OF MUNICIPAL GOVERNANCE

Summary. The order of drawing social consensus, shared values and behavior patterns embody the community. Their institutional and self-government becomes an extension. Autonomy is a local community participation in governance, including the territorial communities, independence and localness.

Self-determination municipalities has expanded the scope of freedom. People informed, having awareness of meaning and freedom of action, both collective and individual, in order to meet

the needs of their individual, collective and social, are becoming more involved and well, even at the local level. A place where people can live so, they become even more close than to be apparent from the very fact of birth or residence there.

The process of institutionalization of municipal governance is at the continuum of interaction for the management of community residents, particularly through the formulation of local development strategies. Institutionalization of this is both in the social and organizational.

In conclusion, the evolution of the liberal state is based on the following principles: subsidiarity, decentralization and deconcentration. Institutionalized the form of self-government organization of public authority – especially at the commune level – is considered in Europe for the current standard.

Key words: institutionalization, institution, community, corporate, participation, municipal self-government, self-government.