

Sebastian Kozłowski

## Samorządowa wspólnota terytorialna – innowacja negatywna transformacji ustrojowej w Polsce

SŁOWA KLUCZOWE:

*transformacja systemowa, innowacja, wspólnota lokalna,  
więź społeczna, samorząd terytorialny, dewiacja*

STUDIA I ANALIZY

Znany, XIX-wieczny badacz problematyki budowania demokracji i samorządności, Charles Alexis de Tocqueville w znakomitym dziele *O demokracji w Ameryce* stwierdził: „Społeczność gminna pojawia się więc u wszystkich ludów, niezależnie od ich zwyczajów i praw. Człowiek stworzył monarchię i ustanowił republiki, gmina zaś zdaje się pochodzić wprost od Boga. O ile jednak gminy istnieją od czasu pojawienia się człowieka, swobody gminne są zjawiskiem rzadkim i kruchym<sup>1</sup>”.

To właśnie delikatny charakter takiej „naturalnej” gminy w oczach Autora stwarza pole do naruszenia jej istoty działania i przekształcania tego organizmu w twór sztuczny, wypaczony. Specyfika niewielkich społeczności o charakterze lokalnym, funkcjonujących w sferze dbałości o tzw. małą ojczyznę w konfrontacji z mechanizmami strukturalnymi silnego (rozwijającego się na poziomie centralnym) państwa, zdaje się nie dawać większych szans na wykazanie się owej szczególnej wspólnoty terytorialnej. Wyraz temu przekonaniu daje de Tocqueville dodając do swych rozważań: „Trudność zachowania niezawisłości gminy, zamiast maleć, rośnie w miarę cywilizowania się narodów. Społeczeństwo bardziej cywilizowane niełatwo toleruje praktykowanie swobód gminnych, buntuje się przeciw wynikającym z nich nadużyciom i przestaje wierzyć w sukces eksperymentu, nie doczekawszy jego ostatecznych rezultatów. Swobody

<sup>1</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134.

gminne, tak trudne do osiągnięcia, są także najbardziej ze wszystkich swobód narażone na naciski władzy”<sup>2</sup>.

Na pewnym etapie rozwoju samorządności terytorialnej, w okresie poważnych zmian ustrojowych, transformacji, może pojawić się pokusa wprowadzenia szkodliwej dla wspólnotowości gminnej reorganizacji pod hasłem usprawnienia i uproszczenia działania. Z punktu widzenia badacza życia społecznego pojawia się jednocześnie swoisty dylemat w ustalaniu, co jest normą, a co dewiacją. Powstają fundamentalne pytania, z którymi próbujemy się uporać. Czy osłabienie wspólnotowości prowincjonalnej, zaściankowej jest słuszne i sprzyja wzmocnieniu procesu modernizacji państwa i budowy nowoczesnego społeczeństwa np. obywatelskiego? Czy raczej to osłabienie jest przejawem anomii, inercji, rozpadu wartościowych relacji społecznych i zniszczenia „naturalnej” solidarności małych, zintegrowanych wspólnot terytorialnych?

W początkowym okresie dekonstruowania systemu PRL-owskiego w Polsce rozszerzanie myślenia wspólnotowego, decentralistycznego i nastawionego na realizację potrzeb lokalnych sprzyjało transformacji ustrojowej. Jednakże po około dziesięciu latach można było już zauważyć pragmatyczne pomysły na porządkowanie i ujednocianie nowego ładu politycznego kosztem wspólnotowości gminnej, czego wyraźnym przykładem jest chociażby zmiana ustroju samorządowego Warszawy, która nastąpiła w 2002 roku, odbierając samodzielność i osobowość prawną gminom wchodzącym w skład stolicy. Podobnie, wprowadzone w tym samym czasie, bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (mimo że entuzjastycznie przyjęte przez większość społeczeństwa) nie są niczym innym, jak istotnym krokiem porządkującym scenę samorządową pod kątem wzmocnienia jednoosobowej egzekutywy kosztem organu uchwałodawczego. W omawianiu problematyki wspólnoty samorządowej we współczesnej Polsce można sformułować przynajmniej dwa zasadnicze pytania badawcze:

1. Problem ilościowy: czy stworzono wspólnoty samorządowe po 1989 roku? Jak znaczne jest to zjawisko i gdzie się znajdują takie wspólnoty?
2. Problem jakościowy: czy funkcjonowanie tych wspólnot jest zadowalające? Czy właśnie to, co obserwujemy, ustawodawca miał na myśli i czy jest to korzystne dla funkcjonowania demokratycznego państwa?

Ambitna próba wykreowania w Polsce wspólnoty samorządowej rozpoczęta przez reformatorów systemu w 1990 roku wymaga głębszego

<sup>2</sup> Tamże.

zastanowienia. Konsekwentnie postawione pytania badawcze dają podstawę do sformułowania dwóch hipotez:

1. Wspólnota samorządowa została stworzona regulacjami prawnymi (i innymi działaniami organizacyjnymi państwa) i funkcjonuje zgodnie z demokratycznymi standardami praworządności.
2. Nie udało się stworzyć wspólnoty samorządowej działaniami legislacyjnymi ani organizacyjnymi, zaś wspólnoty, które mimo wszystko faktycznie istnieją, są zamknięte, zaściankowe, a ich cele nie są zbieżne z celami demokratycznego państwa prawa.

Oczywiście charakter niniejszej analizy ograniczonej objętościowo do artykułu naukowego pozwala bardziej nakreślić zarys problemu niż dokonać pełnej oceny w kontekście sformułowanych pytań badawczych i hipotez. Nie mniej jednak można nakreślić aspekty najbardziej wyraziste.

## **Tradycja polskiej samorządności**

Sytuacja zasadniczego „zwrotu” (w konsekwencji tzw. przewrotu majowego z 1926 r.) miała miejsce w okresie międzywojennym w znacznie poważniejszym zakresie niż obserwujemy obecnie. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, z trudem (wynikającym z dziedzictwa różnych regulacji poszczególnych zaborów) próbowano budować jednolity, ale zdecentralizowany samorząd terytorialny, jednakże wskutek tzw. sanacji zwyciężyła koncepcja centralistyczna. Podkreśla to Bogdan Dolnicki w monografii *Samorząd terytorialny*, przywołując owe kwestie w kontekście porównawczym funkcjonowania Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej. Uważa on, że: „W Konstytucji kwietniowej można zauważyć zredukowanie przepisów o samorządzie (w porównaniu z Konstytucją marcową). Brak szczególnie rozstrzygnięć określających ogólne stanowisko prawne samorządu w systemie administracyjnym”<sup>3</sup>.

Na poziomie teoretycznym państwo pod rządami sanacyjnymi miało zapewnić swobodny rozwój samorządu, a ingerować tylko na rzecz tzw. dobra powszechnego. Samorząd zaś miał być po prostu jedną z form działania państwa<sup>4</sup>. B. Dolnicki jednak nie ma złudzeń, co do wstecznego i działającego wbrew rozwojowi samorządności terytorialnej charakteru zmian ustrojowych w drugiej połowie dwudziestolecia międzywojennego.

---

<sup>3</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 49.

<sup>4</sup> Zob. K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków (brw), s. 13.

Przywołując wnioski M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna i W. Brzezińskiego stwierdza w tym kontekście jednoznacznie: „Życie bowiem zadało kłam wszelkim koncepcjom samorządowym. Biorąc pod uwagę ówczesną sytuację polityczną, organy samorządowe, jakkolwiek formalnie wybrane i wyposażone w wiele kompetencji, zostały w rzeczywistości sprowadzone do roli ciał doradczych administracji rządowej”<sup>5</sup>.

Samorząd terytorialny w Polsce został reaktywowany dopiero w 1990 roku, jako szczególny twór ustrojowy, który miał w znacznym stopniu służyć decentralizacji. Trudno jest wprost porównywać dzisiejszy samorząd do czasów międzywojennych, choć mówi się o tzw. restytucji samorządu terytorialnego. Można zgodzić się ze stwierdzeniem Andrzeja Józefa Kozłowskiego, iż „restytucja samorządu terytorialnego otworzyła drogę do demokratyzacji i decentralizacji”<sup>6</sup>. Owa decentralizacja z kolei w oczach sygnatariuszy „Okrągłego Stołu” jawiła się w dużej mierze jako *antidotum* na patologię centralizmu charakterystycznego dla czasów PRL-u. Do budowy zdecentralizowanego samorządu przystąpiono niezwłocznie po (częściowo wolnych) wyborach, które odbyły się 4 czerwca 1989 r. Ryszard Chruściak, jako początek prac parlamentarnych, wskazuje debatę na temat lokalnej samorządności, która odbyła się w Senacie 29 lipca 1989 r.<sup>7</sup> Podkreśla, że w debacie tej panowało przekonanie, że konieczne jest stworzenie samorządu (zarówno w gminach wiejskich, jak i w miastach) jako „niezbędnego elementu przebudowy politycznego-prawnego ustroju Polski”<sup>8</sup>. Reaktywowany Senat rozpoczął prace legislacyjne na rzecz odbudowy samorządu terytorialnego, które ostatecznie 8 marca 1990 r. zaowocowały uchwaleniem trzech istotnych ustaw: 1) ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>, 2) ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>10</sup>, 3) ordynacji wyborczej do rad gmin<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 50; por. też M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 42 oraz J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 33.

<sup>6</sup> A.J. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Olsztyn 1999, s. 8.

<sup>7</sup> R. Chruściak, *Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. – parlamentarne dyskusje i spory*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 49.

<sup>8</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu PRL w dniach 28, 29, 31 lipca i 1 sierpnia 1989 r.* łam 104.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 94.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 95.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 96.

## Problem istnienia wspólnoty lokalnej

Obecna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 164 ust. 1 w sposób jednoznaczny określa, że: „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Ta norma konstytucyjna bardziej konkretnie jest wyrażona w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdzie postanowiono w art. 1, iż „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. W ten sposób nadano podmiotowy status określonym społecznościom lokalnym, gdyż mieszkańcy gminy zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową sami mają decydować o swoich sprawach. Warto podkreślić, że przynależność do wspólnoty ma istnieć „z mocy prawa” i ustawodawca kreując samorząd terytorialny nie uzależnił jego istnienia od woli, chęci i aktywności mieszkańców, gdyż najistotniejsze znaczenie ma tu jednak unormowanie prawne owego podmiotu<sup>12</sup>. Z socjologicznego punktu widzenia przepis ten jest w gruncie rzeczy zastanawiający. Jak „z mocy prawa” można ustanowić wspólnotę? Po pierwsze, sięgając nawet do *Encyklopedii powszechnej*, pod hasłem „wspólnota” czytamy: „socjol. typ grupy (zbiorowości) społ. o silnej więzi wewn., której podstawą są nie tyle świadomie wytknięte cele, ile czynniki emocjonalne, mające źródło w tradycji, obyczaju, wartościach, poczuciu obowiązku wobec grupy itp.; wspólnota stanowi w pol. nomenklaturze socjol. odpowiednik typu zbiorowości określonej 1887 przez niem. socjologa, F. Tönniesa, mianem *Gemeinschaft*...”<sup>13</sup>. Rzeczywiście, definicję „wspólnoty” (w analizie porównawczej do tzw. zrzeszenia, stowarzyszenia) szeroko wyluszczył klasyk myśli socjologicznej, Ferdynand Tönnies w 1887 roku w pracy *Gemeinschaft und Gesellschaft* (pol. *Wspólnota i stowarzyszenie*) i w tym kontekście trudno dziś dopatrzeć się w owocach pracy twórców polskiego prawa świadomości istnienia tego podstawowego problemu semantycznego<sup>14</sup>. Wszakże badania społeczności lokalnych mają długą tradycję, w którą, obok F. Tönniesa, wpisuje się antropolog Robert Redfield ze swoją koncepcją „kultury ludowej”<sup>15</sup>.

W myśli F. Tönniesa, społeczność lokalna, wspólnotowa, składa się z osób połączonych naturalną więzią, zaś współpraca wszystkich członków grupy jest możliwa dzięki poczuciu jedności i przynależności. „Naturalna jedność, jaką jest wspólnota krwi, rozwija się i ukonkretnia we wspólnocie

<sup>12</sup> Por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 54, 55.

<sup>13</sup> *Powszechna encyklopedia PWN*, wersja 1 (multimedialna), Warszawa 2007.

<sup>14</sup> Zob. F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa 2008.

<sup>15</sup> Zob. R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago 1941.

terytorium, której wyrazem jest współzamieszkiwanie”<sup>16</sup>. W tej organicznej całości członkowie wspólnoty w indywidualnych dążeniach wykazują sprzężenie z interesem zbiorowym i identyfikują się z dążeniami swojego środowiska społecznego<sup>17</sup>. Czy zatem przymus prawny wystarczy, aby stworzyć wspólnotę? W naszym kraju zapewne są zarówno takie gminy, w których wspólnota terytorialna istniała i istnieje niezależnie od regulacji prawnych, są też takie, w których nawet regulacje prawne nie wywołują pożądanego, pozytywnego efektu. Prawo może oczywiście narzucić nam tworzenie organizacji formalnej, stowarzyszenia, korporacji, ale powstawanie wspólnoty jest zdecydowanie bardziej skomplikowane z socjologicznego punktu widzenia i prosty akt kreacji normatywnej wydaje się tu jednak niewystarczający. Wspólnoty nie można w prosty sposób formalnie narzucić ani odgórnie zorganizować. F. Tönnies wyraźnie podkreśla: „natomiast wspólnota, którą najpełniej ująć można jako metafizyczny związek cielesny albo związek krwi, ma od natury daną własną wolę i własną siłę do życia, a więc także i własne prawo w odniesieniu do woli swoich członków, a wola jej członków okazuje się tylko modyfikacją i emanacją owej organicznej substancji ogółu”<sup>18</sup>. W rozumieniu F. Tönniesa wspólnota (charakterystyczna bardziej dla wsi niż dla miasta) posiada własne, utrwalone normy, silnie determinujące jej uczestników: „Porozumienie zatem to najprostszy wyraz wewnętrznej istoty i prawdy wszelkiego trwałego współżycia, współzamieszkiwania i działania”<sup>19</sup>.

Wyraźny sposób preferowania autentycznej, naturalnej wspólnoty u F. Tönniesa podkreśla i eksponuje też Edward A. Shils: „Tönnies przeciwstawił nowoczesne społeczeństwo zachodnie, czyli *Gesellschaft*, które uważał za oportunistyczne, zatomizowane, racjonalistyczne i indywidualistyczne – społeczeństwu wyższej solidarności, w którym indywidualność utrzymywana była w stanie pierwotnym, a które nazwał *Gemeinschaft*”<sup>20</sup>. To właśnie zbiorowości ludzkie typu *Gemeinschaft* „były wysoce zintegrowane, to znaczy charakteryzowały się wysokim stopniem zgodności działań z oczekiwaniami, zaś oczekiwania obejmowały szeroki zakres działań ich członków”<sup>21</sup>. W tym kontekście, także porównawczo, nawiązać można do

<sup>16</sup> F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie...*, s. 34.

<sup>17</sup> Por. B. Jałowicki, M. S. Szczepański, G. Gorzelak, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy 2007, s. 24.

<sup>18</sup> F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie...*, s. 239.

<sup>19</sup> Tamże, s. 44.

<sup>20</sup> E.A. Shils, *Pierwotne związki społeczne*, [w:] A. Mencwel (red.), *Antropologia kultury*, cz. I, Warszawa 2011, s. 278.

<sup>21</sup> Tamże.

Emile'a Durkheima i jego koncepcji „solidarności mechanicznej”, na którego wpływ miał obraz nowoczesnego, zdeintegrowanego, zniszczonego, racjonalistycznego i indywidualistycznego społeczeństwa zachodniego, zarysowanego wcześniej przez Augusta Comte'a<sup>22</sup>. Zapewne także w tym samym duchu amerykański socjolog Charles Cooley skupił się na kwestii solidarności w małych grupach, funkcjonujących w bezpośrednich interakcjach, do których zaliczał również sąsiedztwo jako „grupę pierwotną”<sup>23</sup>.

W rozważaniach dzisiejszych samorządowców i naukowców w Polsce często przewija się nutka tęsknoty za idealną wspólnotą, w której panuje harmonia i naturalny ład. Po trosze przypomina to odwieczne, filozoficzne rozważania o stanie natury i o raju utraconym. Zygmunt Bauman zauważa, iż: „wspólnota uważana jest za naturalną jedność. [...] Wspólnota przynależności wydaje się po prostu gotowa i dana jak inne «fakty naturalne», nie trzeba jej więc mozolnie konstruować i zabiegać o jej utrzymanie. Wspólnota przynależności jest najmocniejsza i najpewniejsza wówczas, kiedy wierzymy właśnie w to, że nie wybieraliśmy jej z rozmysłem, nie robiliśmy niczego, aby zaistniała, i nie możemy sprawić, aby się rozpadła”<sup>24</sup>.

Niektórzy badacze, wśród których znajduje się Z. Bauman, powątpiewają, że taka wyidealizowana wspólnota kiedykolwiek rzeczywiście może mieć miejsce. „Jeśli więc nawet taka idealna wspólnota istniała niegdyś, to z całą pewnością nie istnieje dzisiaj. Ludzie najczęściej odwołują się do niewzruszonej siły «naturalnej» jedności, kiedy pojawia się potrzeba skonstruowania wspólnoty bądź ratowania rozpadającej się dawnej jedności”<sup>25</sup>. Odwoływanie się do tzw. wspólnoty i poszukiwanie w tym pojęciu głębokich, ważnych i „zapomnianych” treści, wydaje się być dziś bardziej zabiegiem z dziedziny inżynierii społecznej niż odwzorowaniem jakichś rzeczywistych, utraconych schematów. Według Z. Baumana „próbujemy powołać do życia, utrzymać bądź odtworzyć wspólnotę opinii i przekonań, która nigdy nie istniała w sposób «naturalny». Robimy to w warunkach wyraźnie nie sprzyjających istnieniu i trwałości «naturalnych» wspólnot: w świecie, w którym występują obok siebie sprzeczne przekonania, ścierają się odmienne opisy rzeczywistości, a w obronie każdego poglądu musimy sięgać do racji”<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Zob. E. Durkheim, *Solidarność mechaniczna i organiczna*, [w:] J. Szacki, *Durkheim*, Warszawa 1964, s. 148–162.

<sup>23</sup> E.A. Shils, *Pierwotne związki...*, s. 278. Por. J. Mucha, *Cooley*, Warszawa 1992, s. 209–214.

<sup>24</sup> Z. Bauman, *Socjologia*, Poznań 1996, s. 79.

<sup>25</sup> Tamże, s. 80.

<sup>26</sup> Tamże.

## Komunitarystyczne nadzieje

Warto jednak zwrócić uwagę na potencjalne korzyści płynące z odwoływania się do myślenia wspólnotowego. Wszakże może być ono wykorzystane jako swoiste *antidotum* na przesadnie liberalne i modne w naszym kraju podejście nastawione na indywidualizm, które zauważyć można w dobie transformacji ustrojowej. Zdaniem Anety Gawkowskiej: „do odrodzenia żywotności wspólnot konieczne jest znalezienie sfery wspólnych wartości, dóbr i celów, wspólnych dla danej grupy ludzi horyzontów znaczeniowych”<sup>27</sup>. W tym kontekście Autorka zwraca uwagę na komunitaryzm kładący silny nacisk na znaczenie wspólnoty lokalno-sąsiedzkiej. Ten powstały w latach 80. XX wieku nowy prąd amerykańskiej filozofii politycznej skoncentrowany jest na krytyce liberalizmu, a w szczególności liberalnego indywidualizmu. A. Gawkowska podkreśla, iż „wszyscy komunitaryści głoszą pochwałę wspólnoty lokalnej jako podstawowego siedliska i kolebki dobrze uformowanych i silnych jednostek...”<sup>28</sup>. Tutaj warto zaznaczyć, na co kładą oni szczególny nacisk: „komunitaryści z uporem podkreślają więc fakt naszego wspólnotowego zakorzenienia i zanurzenia w sferze wspólnych dla danej grupy wartości, norm i dóbr oraz wynikających z tego faktu obowiązków okazywania troski o to, co wspólne”<sup>29</sup>.

Tomasz Kaźmierczak z kolei nieco bardziej krytycznie odnosi się do koncepcji komunitarystycznej, z punktu widzenia budowania i funkcjonowania kapitału społecznego. Zauważa, że komunitaryzm: „utożsamia kapitał społeczny z lokalnymi organizacjami: klubami, stowarzyszeniami, grupami obywatelskimi. Komunitaryści przyjmują, że kapitał społeczny z natury swej zawsze daje pozytywne efekty; im jest go zatem więcej, tym lepiej, tzn. im w danej społeczności jest więcej lokalnych organizacji, im «gęściej» wypełniają przestrzeń publiczną, tym większe szanse na rozwój gospodarczy i dobrobyt”<sup>30</sup>. Tymczasem badacz ten podkreśla, iż perspektywa ta jest przesadnie optymistyczna, zaś jej zwolennicy zdają się ignorować fakt, że społeczny kapitał funkcjonować może w charakterze negatywnym. Przecież niewątpliwie w warunkach polskich funkcjonuje dziś już wiele organizacji o charakterze lokalnym, ale nie przekłada się

<sup>27</sup> A. Gawkowska, *Filozofia lokalności. Wybrane argumenty teorii komunitarystycznych*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Tamże, s. 14.

<sup>30</sup> T. Kaźmierczak, *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 55.

to wprost na jakość budowy społeczeństwa demokratycznego, obywatelskiego. Z drugiej strony znane nam silne wspólnoty wiejskie, bardziej tradycjonalistyczne, religijne, wpływają na konformistyczne zachowania swoich członków, aczkolwiek wiele badań wskazuje, że nie charakteryzują się one zbyt dużą tolerancją, otwartością światopoglądową, dążeniem do rozwoju, czy szczególnie przywiązaniem do wartości demokratycznych.

W najbardziej negatywnym ujęciu lokalny kapitał społeczny może przekładać się na tak szkodliwe zjawiska jak: nepotyzm, korupcja, nieuczciwa konkurencja (tzw. kapitalizm polityczny), działalność przestępczo-mafijna, amoralny familizm i klientyzm, zawłaszczanie dóbr przez jedne grupy i wykluczanie innych grup, ograniczanie indywidualnej wolności, przedsiębiorczości i pozytywnej innowacyjności, działania opresyjne, hamujące mobilność indywidualną, przyczyniające się do międzygeneracyjnego przekazywania biedy i marginalizacji<sup>31</sup>. T. Kaźmierczak wyraża pesymistyczny pogląd: „Niewątpliwie jednym z kluczy do polskich problemów: biedy, gospodarczego i cywilizacyjnego opóźnienia, jest uruchomienie mechanizmów lokalnego rozwoju. W tej dziedzinie nie odnotowaliśmy w ostatnich latach znaczących postępów. Okazało się, że sama decentralizacja i ład samorządowy to zbyt słabe bodźce, by na szerszą skalę rozwinęła się lokalna aktywność”<sup>32</sup>. W swoich rozważaniach badacz zastanawia się, czy istotną przyczyną zaistnienia takiej sytuacji było wieloletnie zerwanie z przedwojennym modelem zaangażowania obywatelskiego. Podsumowując, mimo wszystko nie uważa tego za aż tak ważne, bowiem stwierdza jednoznacznie, że „z punktu widzenia wyzwń współczesności nie ma to jednak znaczenia – istotne jest bowiem to, iż nie mamy ani sprawnych mechanizmów instytucjonalnych, ani wypracowanych metod kolektywnego działania, generujących lokalne procesy rozwojowe”<sup>33</sup>.

## **Cele zbiorowości wspólnotowych a cele państwa**

Wiele wskazuje na to, że bez naturalnego porozumienia i więzi społecznej, tworzącej się m.in. dzięki zbiorowemu doświadczeniu wspólnej, lokalnej historii i bez zakorzenionego poczucia przynależności do zbiorowości, trudno oczekiwać powstania autentycznej wspólnoty gminnej.

---

<sup>31</sup> Tamże, s. 54.

<sup>32</sup> Tamże, s. 63.

<sup>33</sup> Tamże.

Polski ustawodawca zapewne miał dobre intencje na początku naszej demokratycznej drogi, tworząc wspólnotę terytorialną „z mocy prawa”, jednakże nie jest to automatycznie powiązane z rzeczywistością w wymiarze faktycznym, w sensie społecznym. Fakt prawny i fakt społeczny mogą się tu znacząco rozchodzić. Co ciekawsze, w świetle ostatnich, dwudziestoletnich doświadczeń okazuje się, że najbardziej naturalne (w ujęciu tönniesowskim), małe wspólnoty wiejskie nie są przesadnymi „wielbicielami” dzisiejszego, demokratycznego państwa, ani też sojusznikami w strategicznych dążeniach władz centralnych. Przykładem może być chociażby wynik, ważnego z punktu widzenia centralnych elit politycznych, referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej z 8 czerwca 2003 r. Poniższa tabela z danymi o frekwencji i wynikach ogłoszonych przez Państwową Komisję Wyborczą nie pozostawia wątpliwości, że małe wspólnoty wiejskie (nawet pomimo zachęty w postaci unijnych dopłat bezpośrednich dla rolników) wykazały najniższe parametry identyfikacji z celami wyznaczonymi przez tzw. *mainstream* polityczny.

Wynika z tego zestawienia, że niska frekwencja w referendum jest wprost proporcjonalna do wielkości gminy. Jeśli mówimy o partycypacji politycznej i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, którego przejawem ma być m.in. uczestnictwo w ogólnopństwowych wyborach i referendach, to z pewnością projekt ten okazał się najmniej obecny na obszarach wiejskich, szczególnie na poziomie małych gmin, gdzie zakłada się, iż na ogół dominuje tzw. wspólnota. Zaledwie 50,03 proc. obywateli mieszkających w najmniejszych gminach (do 5 tys. mieszkańców) wzięło udział w głosowaniu. Dla porównania, w wielkich miastach (powyżej 500 tys. mieszkańców) frekwencja wyniosła 68,02 proc. Jak widać, wspólnotowość małych miejscowości nie idzie tu w parze z wizją postępowości, rozwoju kraju i identyfikacją ze strategicznymi celami państwa. Podobnie niska liczba głosów na „TAK” oddanych w referendum jest w dużej mierze proporcjonalna do wielkości gminy. W najmniejszych miejscowościach zatem była również adekwatnie najniższa liczba zwolenników integracji z Unią Europejską. Społeczność wiejska prawdopodobnie bardziej nieufnie odniosła się do dalszego pogłębienia wyznaczanych przez polityczne elity procesów transformacyjno-modernizacyjnych, bowiem po 1989 roku to właśnie ona stosunkowo najgorzej doświadczyła trudów zachodzących przemian. „W pierwszym okresie transformacji systemu mieszkańcy wsi okazali się być tą kategorią, która zapłaciła największą cenę za wprowadzenie gospodarki rynkowej i demokratycznych zasad funkcjonowania państwa (m.in. spadek dochodów w rolnictwie, likwidacja PGR-ów, bez-

**Tabela 1. Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Wyniki głosowania w skali kraju**

Wyszczególnienie	liczba osób uprawnionych do głosowania	liczba osób, którym wydano karty do głosowania	liczba kart ważnych wyjętych z urny (osób, które wzięły udział w głosowaniu)	frekwencja 4:2 x 100%	liczba głosów nieważnych	liczba głosów ważnych	liczba głosów na TAK	liczba głosów na NIE
<b>Wyniki głosowania w zależności od siedziby komisji obwodowej</b>								
Miasto	18 912 359	11 942 245	11 936 610	63,12%	69 145	11 867 465	9 825 753	2 041 712
Wieś	10 859 332	5 563 802	5 562 151	51,22%	56 564	5 505 587	3 620 311	1 885 276
<b>Wyniki głosowania w zależności od wielkości gminy</b>								
do 5 tys. mieszkańców	1 659 549	830 528	830 284	50,03%	9 095	821 189	513 577	307 612
do 10 tys. mieszkańców	5 766 335	2 941 049	2 940 141	50,99%	30 759	2 909 382	1 917 588	991 794
do 20 tys. mieszkańców	5 218 239	2 902 333	2 901 385	55,60%	24 360	2 877 025	2 111 412	765 613
do 50 tys. mieszkańców	5 393 137	3 238 402	3 237 350	60,03%	21 475	3 215 875	2 566 986	648 889
do 100 tys. mieszkańców	2 834 694	1 752 335	1 751 666	61,79%	9 841	1 741 825	1 445 363	296 462
do 200 tys. mieszkańców	2 358 195	1 472 334	1 471 716	62,41%	8 128	1 463 588	1 257 036	206 552
do 500 tys. mieszkańców	3 009 870	1 964 852	1 963 816	65,25%	9 995	1 953 821	1 639 056	314 765
powyżej 500 tys. mieszkańców	3 531 672	2 404 214	2 402 403	68,02%	12 056	2 390 347	1 995 046	395 301

Źródło: informacja Państwowej Komisji Wóborczej: [http://referendum.pkw.gov.pl/arkusze/kraj\\_size.html](http://referendum.pkw.gov.pl/arkusze/kraj_size.html)

robocie)”.<sup>34</sup> W wielu diagnozach dotyczących wsi polskiej, obok modernizacji i transformacji, ujawnia się równocześnie problem marginalizacji obecnej w społecznościach wiejskich, co ma odzwierciedlenie w części badań nad nierównościami społecznymi<sup>35</sup>.

## Oslabienie solidarności wewnątrzspołnotowej

Brak udziału we wspieraniu głównych celów ogólnopaństwowych nie musi oznaczać braku solidarności i wspólnotowości na poziomie lokalnym. Niechęć do politycznego centrum niekoniecznie idzie w parze z brakiem zainteresowania sprawami tzw. małej ojczyzny. Jednakże trudno jest jednoznacznie stwierdzić, że dzisiejsza, nawet bardzo mała wspólnota wiejska, posiada wciąż wystarczająco wiele cenionych niegdyś przez F. Tönniesa cech. Od momentu, kiedy polski ustawodawca ustanowił wspólnotę „z mocy prawa”, paradoksalnie widać, jak wspólnotowość ulega pogłębiającemu się osłabieniu. Wielkie procesy związane z transformacją ustrojową nie były tu obojętne. Wspólnotowość, ze szczególnym charakterem silnej więzi społecznej na obszarach wiejskich, w świetle najnowszych badań powoli przestaje być tak bardzo wyrazista i znacząca. Proces transformacji ustrojowej zmienia tradycyjną strukturę małych społeczności lokalnych. Do takich wniosków dochodzi m.in. Barbara Fedyszak-Radziejowska stwierdzając, że „dzisiejsza wieś nie jest jednorodną wspólnotą; w mniejszym lub większym stopniu objął ją proces przekształcania się więzi pierwotnych we wtórne, a wspólnot w stowarzyszenia. Tradycyjne zasoby społeczne, by mogły być wykorzystywane dla działań na rzecz zróżnicowanych interesów poszczególnych grup i stać się funkcjonalnym kapitałem społecznym, potrzebują nowych form organizacyjnych i nowych struktur formalnych”<sup>36</sup>. Do podobnych wniosków doszedł w swoich badaniach empirycznych Piotr Załęski, który nakreślił obraz rzeczywistości społeczno-politycznej wspólnoty wiejskiej na Mazowszu. W wybranej do celów badawczych wsi, oddalonej od większych aglomeracji miejskich, zauważa wyraźnie zmianę transformacyjną w układzie rozluźnienia więzi. Autor podkreśla, że „wraz z przebywaniem

<sup>34</sup> J. Domalewski, *Reforma edukacji – szkoła wiejska – środowisko lokalne. Wzajemne uwarunkowania i zależności*, [w:] K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. Ludzie – społeczność lokalna – edukacja*, Warszawa 2006, s. 240.

<sup>35</sup> B. Fedyszak-Radziejowska, *Kapitał społeczny wsi – w poszukiwaniu utraconego zaufania*, [w:] K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki...*, s. 72.

<sup>36</sup> Tamże, s. 75.

w badanej wsi przekonywałem się, że musi być prawdą istnienie procesu rozluźnienia więzi społecznych, że w badanym sołectwie występowały w latach 90. ubiegłego stulecia i na początku obecnego dość silne konflikty i wzajemna niechęć. [...] osłabienie tradycyjnych więzi nastąpiło w związku z transformacją systemową, innymi strategiami radzenia sobie w rzeczywistości oraz dyferencjacją sytuacji materialnej”<sup>37</sup>.

Kilka lat wcześniej Wojciech Łukowski, który przeprowadził badania wybranych wsi na Mazurach, również odkrył pogłębiające się osłabienie więzi społecznych. Oczywiście społeczność mazurska nie kształtowała się na tym terytorium jako wielowiekowa wspólnota, bowiem los mieszkańców tej ziemi został w dużej mierze przypieczętowany konsekwencjami II wojny światowej. Nie mniej jednak i w tej relatywnie „młodej” społeczności, w wyniku transformacji ustrojowej, dostrzec można raczej osłabienie wspólnotowości poprzez rozpad więzi. Zdaniem W. Łukowskiego „osłabieniu ulegają tradycyjne więzi społeczne – narodowe, stanowe czy klasowe”<sup>38</sup>. Wiele tego typu zmian zdaniem tego badacza dziś zależy m.in. od wymagań zestandaryzowanego rynku pracy. „Mogłoby to również oznaczać, że osłabione zostały przestrzenne odniesienia tożsamości (lokalne, regionalne). [...] Z jednej więc strony nadal istnieje wielka potrzeba zakorzenienia, identyfikacji i tożsamości, z drugiej zaś coraz większy jest deficyt możliwości identyfikacyjnych”<sup>39</sup>.

Warto podkreślić, że niemałą rolę w zmianie modelu funkcjonowania wspólnot odgrywają migracje zarobkowe, które są owocem bezrobocia wywołanego transformacją ustrojową, a przykładem regionu, szczególnie dotkniętego tą niekorzystną zmianą, są właśnie Mazury. Konsekwencją tego jest również rozluźniający się stosunek to tzw. małej ojczyzny. „Pojęcie ojczyzny, odnoszone w społecznościach tradycyjnych do ściśle określonej i ograniczonej przestrzeni, traci swój potencjał i swoją atrakcyjność”<sup>40</sup>.

Zdaniem P. Załęskiego transformacja systemowa w Polsce przyspieszyła zmiany w obszarze wspólnoty wiejskiej. „Zauważane są one w dziedzinie wiejskich wartości i wiejskiego rytmu życia. To kopiowanie niektó-

---

<sup>37</sup> P. Załęski, *Wspólnota wiejska wobec rzeczywistości społeczno-politycznej. Perspektywa antropologiczno-psychopolityczna*, Warszawa 2010, s. 101; por. też M. Halamska, M.-C. Maurel, H. Lamarche, *Rolnictwo rodzinne w transformacji postkomunistycznej*, Warszawa 2003, s. 105–116.

<sup>38</sup> W. Łukowski, *Spoleczne tworzenie ojczyzn. Studium tożsamości mieszkańców Mazur*, Warszawa 2002, s. 99.

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Tamże.

rych miejskich wzorców życia, a nie tradycja, stają się najważniejszym wyznacznikiem życia codziennego społeczności wiejskich<sup>41</sup>. W tym kontekście podkreśla on też wyraźnie, iż większość mieszkańców wsi postrzega się jako przegrani w zmianie systemowej. Oczywiście badacz ów dostrzega różnorodne przyczyny rozluźnienia więzi wspólnotowych, m.in. podkreśla, że zjawisko to zaostrzył rozwój kultury masowej, szczególnie telewizja, która zastąpiła tradycyjne spotkania sąsiedzkie, istotne niegdyś dla wymiany informacji. Jednakże, wyraźnie widzi najważniejsze źródło zmiany. „Wydaje się, że osłabienie tradycyjnych więzi nastąpiło tu [...] w związku z transformacją systemową, innymi strategiami radzenia sobie w rzeczywistości oraz [...] dyferencjacją sytuacji materialnej”<sup>42</sup>.

### Pozatransformacyjne przyczyny osłabienia wspólnoty

Zbytним uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że rozluźnienie więzi wspólnotowych na poziomie społeczności lokalnych jest tylko i wyłącznie wynikiem transformacji ustrojowej w Polsce. Jednakże transformacja wydaje się sprzyjać tej przemianie i przyspieszać historyczne procesy, które są w dużej mierze wynikiem przemian globalnych<sup>43</sup>. W związku z tym powtórzyć można za Krzysztofem Gorlachem, iż „przechodząca od stanu tradycji do nowoczesności wieś podlegała w gruncie rzeczy tym samym przeobrażeniom, co całe społeczeństwo, podlegała bowiem po prostu procesowi modernizacji”<sup>44</sup>.

Zapewne daleko nam już w Europie do dawnego społeczeństwa feudalnego, w którym – według Mirosławy Marody i Anny Giza-Poleszczuk – „wspólnota lokalna (sąsiedzko-terytorialna) jest jedyną i – obok rodziny – podstawową, kategorią społeczną dla jednostki, w stosunku do której sensownie będzie używać pojęcia dobra wspólnego. Można nawet powiedzieć, że owa wspólnota stanowi barierę ochronną przed władzą zewnętrzną oraz przed «prawem», które z zewnątrz próbuje regulować życie wspólnoty”<sup>45</sup>. Dziś w postępującym nawet na dalekiej prowincji

<sup>41</sup> P. Załęski, *Wspólnota wiejska...*, s. 9.

<sup>42</sup> Tamże, s. 28.

<sup>43</sup> Por. K. Szafraniec, *Zasoby jednostkowe z perspektywy pytania o bezradność i roszczeniowość polskiej wsi*, [w:] K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki...*, s. 147.

<sup>44</sup> K. Gorlach, *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Warszawa 2004, s. 268.

<sup>45</sup> M. Marody, A. Giza-Poleszczuk, *Przemiany więzi społecznych. Zarys teorii zmiany społecznej*, Warszawa 2004, s. 289.

procesie unowocześnienia, tak rysuje się współczesny obraz: „gospodarstwa stają się coraz bardziej przedsiębiorstwami, rolnicy nabierają cech nowoczesnych przedsiębiorców, a społeczności wiejskie tracą swój izolowany i wspólnotowy charakter, stając się w coraz większym stopniu otwartymi i zurbanizowanymi zbiorowościami terytorialnymi”<sup>46</sup>. Mimo to, w porównaniu do poziomu rozwoju gmin wiejskich w Europie zachodniej, można powiedzieć, że w naszym kraju jesteśmy nieco bliżej średniowiecza pod względem funkcjonowania nieco bardziej tradycyjnej wspólnotowości lokalnej. Jednocześnie widzimy postępujące odchodzenie od myślenia wspólnotowego na rzecz indywidualizmu i większego upodmiotowienia jednostki.

Możemy dziś ująć omawiany problem słowami K. Gorlacha, że „jednostka jest bardziej świadoma swej odrębności i autonomiczna w swoim postrzeganiu świata i działaniach, choć oczywiście ogranicza ją nacisk zbiorowych wyobrażeń oraz społecznych instytucji. Tego typu sytuacje są charakterystyczne dla modernizującego się społeczeństwa, zrzucającego formy bytowania w tradycyjnych społecznościach wiejskich. Proces ten nie odbywa się bezboleśnie, na co zwraca uwagę sam Dürkheim, opisując sytuacje, które określa mianem anomii”<sup>47</sup>.

K. Gorlach porusza zasadnicze zagadnienie, jakim są przeobrażenia społecznej tkanki całej wiejskiej społeczności. Chodzi tu o przeobrażenia od wspólnoty typu *Gemeinschaft* w kierunku zbiorowości określanej mianem *Gesellschaft*. Podnosi przy tym kwestię rozluźnienia więzi międzyludzkich i osłabienia więzi społecznych. Efektem jest zwiększenie skali anomii społecznej, wpływającej na zaburzenia i patologie społeczne. „Wywołuje to także określone zaburzenia w procesie socjalizacji i kontroli społecznej, co owocuje przede wszystkim wzrostem poziomu nieprzystosowania i dewiacji w odniesieniu do istniejącego systemu normatywnego”<sup>48</sup>. Badacz ten zauważa także pozytywne efekty owego stanu, wszakże zmniejszony nacisk położony na precyzyjne przestrzeganie norm oraz zwiększony zakres tolerancji wobec zachowań niezgodnych (przynajmniej częściowo) z nimi, zwiększają możliwość wystąpienia innowacyjnych działań. A zatem trudno jest wyrazić jednoznacznie pozytywną bądź negatywną ocenę procesu modernizacji<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> K. Gorlach, *Socjologia obszarów...*, s. 271.

<sup>47</sup> Tamże, s. 24.

<sup>48</sup> Tamże, s. 244.

<sup>49</sup> Tamże.

## Bilans osiągnięć i pokusa recentralizacji polskiej samorządności terytorialnej

W 2010 roku minęła 20. rocznica pierwszych, wolnych wyborów samorządowych na szczeblu gminnym. Okres ten jest już na tyle długi, że można podjąć próbę bilansu z punktu widzenia nie tylko pozytywnych, ale i negatywnych zmian, jakie miały i mają miejsce na tym polu. Odbyło się wiele konferencji i posiedzeń rad gminnych z udziałem naukowców i samorządowców, poświęconych podsumowaniu osiągnięć. Na uroczystej, okolicznościowej sesji warszawskiej dzielnicy Targówek w maju 2010 roku prof. Michał Kulesza, ekspert badający od lat aspekty ustrojowe samorządu terytorialnego wspominał, że już we wrześniu 1981 roku na Zjeździe „Solidarności” podjęto uchwałę o restytucji idei samorządu, jako ważnego elementu decentralizującego państwo. Jego zdaniem zmiany, które zaszły w naszym kraju w dziedzinie zarządzania publicznego w zakresie terytorialnym, są unikalne w skali Europy Wschodniej i Środkowej. Polska jest jedynym krajem, w którym zmiany te były tak głębokie i realizowane w szczególnie szybkim tempie. Wskazał na negatywne zmiany w ustroju samorządowym Warszawy na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. Ustrój ten zmieniał się wielokrotnie, ale lata 1994–2002 (istnienie samodzielnych gmin warszawskich) zdaniem M. Kuleszy były najowocniejszymi, jeśli chodzi o rozwój miasta, zaś zmiany roku 2002 (likwidacja samodzielności gmin i przekształcenie ich w jednostki pomocnicze – dzielnice) oznaczające powrót do centralizacji władzy, nie były najszcześniejsze i przyniosły więcej złego dla miasta niż dobrego<sup>50</sup>.

Warszawa zdaje się być rzeczywiście szczególnym przykładem odwrotu od decentralizacji, w ramach której mniejsze organizmy o charakterze gminnym miały w pewnym momencie szansę na realizację własnych, lokalnych celów. Załączki kształtujących się powoli wspólnot gminnych w ramach Warszawy zostały w pewnym sensie unicestwione jednym posunięciem ustawowym. Miasto stało się przez to narażone na upolitycznienie, a mieszkańcy poszczególnych, zróżnicowanych obszarów zaczęli doświadczać słabości ujednocionej (i oddalonej od specyficznych potrzeb lokalnych) biurokracji na niespotykaną (od 1990) roku skalę.

Od początku transformacji systemowej w Warszawie co kilka lat zmienia się ustrój miasta. Najważniejsze zmiany funkcjonowania miasta

<sup>50</sup> Zob. protokół LIII Sesji Rady Dzielnicy Targówek m. st. Warszawy z dn. 9 VI 2010 r.

to: 1) ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, 2) ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy, 3) reforma terytorialna z 1998 r., 4) ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Ostatnia z przywołanych ustaw jest poddawana najostrzejszej krytyce i wiele wskazuje na to, że co do ustroju miasta trudno jest jednoznacznie przesądzić, że to już koniec prac ustawowych w tym zakresie. Nie wiadomo, czy jest to szczęściem czy nieszczęściem stolicy, że ze względu na szczególny charakter tego miasta jest to jedyna gmina w Polsce, której ustrój jest regulowany w formie tzw. specustawy. Nie mniej jednak trudno mówić o stabilności organizmu miejskiego i o warunkach tworzenia wspólnoty samorządowej w tak niepewnym układzie. Dodać należy, że zarówno centralizacja ustroju stolicy jak i wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2002 roku stworzyły warunki do upolitycznienia zarządzania miastem. „Fotel” prezydenta Warszawy stał się ważnym trofeum politycznym i swoistą trampoliną do prezydentury krajowej, co odbiło się raczej niekorzystnie na kwestii sprawnego zarządzania i zaspakajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Nie można też wiązać wyborów bezpośrednich wprost z recentralizacją, jednakże to złudne uproszczenie systemu, wkraczając do systemu wśród „oklasków” zadowolonego społeczeństwa, paradoksalnie niesie niemałe ryzyko.

Jak już to zostało na początku wspomniane, wprowadzona w 2002 r. ordynacja wyborcza stała się znaczącym krokiem porządkującym scenę samorządową pod kątem wzmocnienia jednoosobowej egzekutywy kosztem organu uchwałodawczego. Jednakże na etapie prac parlamentarnych eksperci specjalizujący się w dziedzinie samorządu mieli wiele krytycznych uwag do projektowanych zmian ustawowych. Zwracał na te kwestie uwagę M. Kulesza podkreślając potencjalne zagrożenie recentralizacją i wzmożeniem konfliktów o charakterze lokalnym. Podobnie Jerzy Regulski obawiał się zmiany ordynacji nie poprzedzonej zreformowaniem całościowym systemu władzy lokalnej, widząc zwiększone zagrożenie korupcyjne. On też szczególnie podnosił kwestię osłabionej możliwości kontroli w świetle znacznego skoncentrowania władzy i zarządzania majątkiem wykonywanym przez nieodwoływalnego w praktyce wójta. Również Barbara Zawadzka podnosiła problem możliwego osłabienia samorządu i doprowadzenia do zmarginalizowania znaczenia rady gminy, także pod kątem osłabienia kontroli finansów publicznych. Z kolei Mirosław Stec twierdził, iż wybory bezpośrednie staną się sposobem na kreowanie polityków, co zablokuje dopuszczenie do zarządzania gminą

menadżerów-profesjonalistów<sup>51</sup>. Obawy okazały się w pewnej mierze słuszne. Politycy znani w kraju (niekoniecznie jako fachowcy w dziedzinie zarządzania) postanowili w wielu przypadkach wykazać się i zweryfikować swoją popularność kandydując na prezydentów największych miast. Chociażby przykład Warszawy pokazuje, iż w przypadku prezydentury Lecha Kaczyńskiego (wybranego w 2002 r.) można było potraktować funkcję w samorządzie jako swoistą „trampolinę” wyborczą do urzędu Prezydenta RP. Wybory bezpośrednie miały jednak przyczynić się do większej przejrzystości w dziedzinie uczciwości władz wykonawczych, ponieważ wprowadziły zasadę jednoosobowej odpowiedzialności.

B. Dolnicki częstokroć podkreśla monokratyczny charakter obecnego funkcjonowania władzy wykonawczej w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, opisując jej jednoosobowy aspekt w kwestiach związanych z zarządzaniem gminą i reprezentowaniem na zewnątrz<sup>52</sup>. Do 2002 roku zarządy gmin funkcjonowały jako ciała kolegialne, zaś wójt (burmistrz, prezydent) w dziedzinie bieżącego, tzw. zwykłego zarządu (szczególnie dotyczącego decyzji majątkowych i gospodarowania mieniem komunalnym), będąc przewodniczącym tego ciała nie mógł działać samodzielnie, bowiem do podjęcia decyzji potrzebował zwykłej większości zarządu wyrażonej w głosowaniu jawnym. Rodziło to oczywiście określone komplikacje. Jedną z nich było to, że np. prezydent miasta nie mógł czasami przeforsować swoich pomysłów, gdyż w zarządzie współpracował w ramach układu koalicyjnego z partnerami wywodzącymi się z klubów radnych tworzących koalicję większościową. Czasami mógł przegrywać w głosowaniu, jeśli nie umiał pogodzić sprzecznych interesów opcji funkcjonujących w radzie. Z drugiej strony jednak takie zarządzające organy kolegialne mogły być „przykrywką” dla patologii związanych z korupcją i niegospodarnością. Niejednokrotnie organy ścigania nie były w stanie udowodnić zarządowi gminy popełnienia przestępstwa, bowiem decyzje były wynikiem niejednogłośnego głosowania i nie umiano ustalić, kto i jak „podnosił rękę” (za, przeciw czy się wstrzymał). Wynikało to z prostego faktu, że głosowania były jawne, ale nieimienne, więc w protokole z obrad nie podawano kto i jak głosował. Trudno jest skazywać kogoś (kto potencjalnie mógł opowiadać się przeciwko nielegalnej decyzji), skoro mamy respektować zasady demokratycznego państwa prawa, w którym nie sto-

<sup>51</sup> Zob. A. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006, s. 108–109 oraz M. Rabczewska, *Spoleczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 172.

<sup>52</sup> B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 80, 82, 90.

suje się odpowiedzialności zbiorowej. Żaden z członków nie wykonywał zarządu majątkiem gminy samodzielnie. Obecnie sprawa stała się o wiele prostsza i pozornie wydaje się jakoby zahamowano zjawiska korupcyjne, związane z rozmyciem odpowiedzialności. Wcale nie jest to jednak takie oczywiste, bowiem dziś wszystko rozstrzyga się w sumieniu jednej osoby, która podejmuje kluczowe decyzje. Nie musi się z nikim konsultować, zmawiać, budować większość, a potem nie musi dzielić się ze „wspólnikami” przestępstwa nielegalnymi korzyściami. W poprzednim systemie prawnym (od 1990 do 2002 roku) zawsze miał szansę funkcjonować wśród członków zarządu gminy ktoś, kto nie tylko ze szlachetnych pobudek, ale i czasem ze zwykłej pazerności, mógł publicznie kwestionować praworządność podjętych decyzji, przyczyniając się paradoksalnie do zwiększania transparentności systemu.

Dzisiejsi wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast mogą potencjalnie skrywać mroczne tajemnice, których ujawnienia wymiar sprawiedliwości oraz społeczeństwo nigdy się nie doczeka chociażby z powodu braku potencjalnych świadków i „wspólników”. W wyniku ustawowego wzmocnienia pozycji jednoosobowej władzy wykonawczej w gminach, jednocześnie nie wprowadzono sprawnych mechanizmów odwołania „wybrańców” społeczności lokalnej, którzy naruszają prawo i nadużywają zaufania publicznego. Zaledwie w kilku (dodatkowo nagłośnionych medialnie) przypadkach udało się zmobilizować mieszkańców do odwołania swojego przedstawiciela w referendum. Spektakularne wyjątki to chociażby odwołanie prezydenta Olsztyna, Czesława Małkowskiego w listopadzie 2008 r. oraz prezydenta Łodzi, Jerzego Kropiwnickiego w styczniu 2010 r. Nie udało się natomiast odwołać prezydenta Sopotu, Jacka Karnowskiego w maju 2009 r., mimo iż postawiono mu poważne zarzuty korupcyjne.

Aktualne regulacje prawne dają i tak większe szanse na odwołanie wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w drodze referendum niż to miało miejsce w kadencji 2002–2006. Obowiązująca jeszcze wówczas treść artykułu 55 ustawy o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku określała, że w każdym przypadku referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Przy słabym zaangażowaniu naszego społeczeństwa praktycznie niemożliwe było zatem odwołanie funkcjonariusza publicznego wybranego w wyborach bezpośrednich. Najbardziej charakterystycznym przypadkiem obrazującym istnienie realnego problemu było nieudane referendum w sprawie odwołania Mariana Jurczyka z funkcji prezydenta Szczecina przeprowadzone 23 maja 2004 roku. Aż 94 proc. głosujących mieszkańców opo-

wiedziało się za jego odwołaniem, mimo to jednak z powodu niewystarczającej frekwencji (na poziomie 19 proc.) referendum było nieważne, więc niepopularny i krytykowany prezydent utrzymał swoją funkcję do końca kadencji. Dopiero nowelizacja ustawy o referendum lokalnym, która weszła w życie we wrześniu 2006 roku, znalazła zastosowanie począwszy od kadencji 2006–2010. Urealniła ona możliwość odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. W myśl tej regulacji referendum jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło powyżej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu<sup>53</sup>.

Dziś, w wielu przypadkach, samorządowa wspólnota terytorialna niestety nie wykazuje po prostu zdolności mobilizacyjnej do odwołania swojego przedstawiciela z funkcji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, nawet jeśli w większości ma o nim negatywne zdanie. Czasem jednak wspólnota ta paradoksalnie wybucha emocjami, mobilizuje się właśnie po to, aby bronić lokalnego lidera, dając tym samym wyraz swojej nieufności wobec państwowych organów ścigania i ustaleń prokuratury. Ich postawę można porównywać do miłości, jaką lud podhalański darzył zbójckiego harnasia Janosika, kosztem zaufania dla rządowych przedstawicieli prawa i porządku publicznego. Taka sytuacja miała przecież miejsce w przypadku wspomnianego prezydenta Sopotu. Być może ustawodawca wykazał zbytne zaufanie w rozsądek, mądrość i siłę wspólnoty lokalnej, wierząc w jej zaangażowanie i determinację w rozwiązywaniu spraw publicznych.

Niekiedy można odnieść wrażenie, że mieszkańcy gmin przywykli już do zjawisk dewiacyjnych, traktując je jako przejaw normalnej codzienności. Warto w tym kontekście zastanowić się nad paradoksem normalności i dewiacji opisywanym przez Jana Błuszkowskiego, w świetle którego mamy do czynienia z tzw. normalnością negatywną przejawiającą się np. w społecznie wyuczonych bezradności<sup>54</sup>. Należy bowiem zadać sobie pytanie, czy przypadkiem w świadomości wielu wspólnot lokalnych w Polsce dewiacje, patologie sfery publicznej są zjawiskiem tak zwyczajnym, powszednim, że aż paradoksalnie oczywistym i „normalnym”? Za to w ich świetle czymś zupełnie nowym, nieznanym i niemożliwym do

<sup>53</sup> Mowa tu o dodanym ustępie 2 w treści art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Nowe brzmienie artykułu 55 ma zastosowanie począwszy od kadencji 2006–2010. Przepis ten wszedł w życie 1.09.2006 r. (Dz.U. 2005 r. Nr 175, poz. 1457 ze zm.).

<sup>54</sup> J. Błuszkowski, *Paradoksy normalności i dewiacji*, [w:] M. Karwat (red.), *Paradoksy polityki*, Warszawa 2007, s. 96–97.

wprowadzenia wydają się być często standardy demokratycznego państwa prawa. Stąd być może bierze się brak mobilizacji wspólnoty, świadczący o zasadniczej trudności w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Rodzi się obawa o jakość naszego kapitału społecznego, który co prawda potrafi wytworzyć działanie synergiczne, ale bywa też tak, iż jest to synergia w sensie negatywnym, destrukcyjnym i niekorzystnym dla rozwoju lokalnego. Podobnie jak tzw. obrońcy krzyża spod pałacu namiestnikowskiego w Warszawie wykazali zgodne działanie, jedność i mobilizację, ale nie wzmocniło to wcale powagi państwa, obnażając słabość respektowania porządku prawnego.

Jedną z takich patologicznych sytuacji inercji i paraliżu organów państwowych opisuje Jerzy Regulski, zbulwersowany treścią artykułu w *krakowskiej „Gazecie Wyborczej”* o bezkarności wójta z Czernichowa. Wójt ten odmówił ujawnienia stanu swojego majątku wspólnego z żoną (choć jest do tego zobligowany ustawą), ponieważ żona nie zgodziła się, w związku z tym beztrudno zdecydował, że nie ujawni tego, co posiada. Tymczasem prokurator podjął decyzję o umorzeniu śledztwa w tej sprawie, uznając że karane może być jedynie kłamstwo, a przecież wójt nie skłamał, a tylko nie ujawnił prawdy. J. Regulski pisze: „we wspomnianej notatce czytamy dalej, że wójt poszedł na zwolnienie lekarskie i mija właśnie rok, od kiedy nie ma go w urzędzie. Gmina popada w ruinę. Przepadają pieniądze unijne. Urzędnicy zrezygnowali nawet z przyznanej już promesy na 1,7 mln zł. Wójt ma sprawy w sądzie, które wytoczyli mu zwolnieni pracownicy. Ale wójt jest wójtem i odwołać go nie można. Ciekaw jestem, czy autorzy ustawy o nieodwoływalnym wójcie kiedyś zastanowią się, co zrobili. Ale pewno nie. Ostatecznie, co to obchodzi posłów, co się stało w Czernichowie”<sup>55</sup>.

Niestety wiele wskazuje na to, że ustawodawca zbyt naiwnie uwierzył w możliwość stworzenia propaństwowej, praworządnej i demokratycznej wspólnoty „z mocy prawa”, a z czasem wyposażył też obywateli w możliwość powierzenia wybranej przez nich osobie niepodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi na cztery lata kadencji. Co gorsza, prawdopodobnie towarzyszyło temu irracjonalne przekonanie, że wspólnota taka znajdzie w sobie wolę i determinację wystarczającą do skutecznego kontrolowania lokalnej władzy i przeciwdziałania zjawiskom patologicznym. B. Dolnicki podkreśla, że „obecnie jedynie mieszkańcy gminy mogą pozbawić wójta mandatu, który mu uprzednio sami przyznali. W związku z tym jedy-

---

<sup>55</sup> J. Regulski, *Wójtowi nic nie grozi*, komentarz z dn. 30.03.2005 r. Patr: [http://www.frdl.org.pl/downloads/komentarze/komentarz\\_51\\_300305.doc](http://www.frdl.org.pl/downloads/komentarze/komentarz_51_300305.doc)

nym sposobem podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie jest referendum, co wynika z art. 2 ust. 1 u. o r.l. i art. 170 Konstytucji<sup>56</sup>.

J. Regulski dość dosadnie wyraża obawy dotyczące niebezpieczeństw związanych ze zbyt mocną pozycją wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w systemie prawnym. Posługuje się przy tym kontrowersyjnymi przykładami: „ale możemy sobie umownie założyć, że rzeczywiście jakiś wójt zwariuje. No i co w takim przypadku należy robić? Ano nic. Wójt choć wariat ma prawo rządzić gminą, wydawać decyzje administracyjne, rozdysponowywać pieniądze z budżetu, mianować urzędników. I wszyscy mają go słuchać, bo Wielce Szanowni Posłowie stworzyli takie prawo. Wójt jest nieodwoływalny, niezależnie od tego czy wariat, czy też siedzi w więzieniu”<sup>57</sup>.

W kwestii funkcjonowania wójtów skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego oczywiście mają zastosowanie regulacje ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 roku<sup>58</sup>. Po uprawomocnieniu się wyroku sądu skazany funkcjonariusz publiczny traci bowiem mandat w związku z utratą prawa wybieralności. Wspomnieć należy, iż najwięcej problemów w początkowym okresie funkcjonowania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wybranych w wyborach bezpośrednich stwarzało rządy „zza krat”, gdy prawomocny wyrok sądu wobec funkcjonariusza jeszcze nie zapadł, ale została zastosowana sankcja aresztu dla oskarżonej osoby, co niekiedy trwało przez wiele miesięcy. Tymczasowo aresztowany wójt (burmistrz, prezydent) wciąż podpisywał dokumenty związane z działalnością gminy i podejmował ważne decyzje. Dopiero w kadencji 2006–2010 wprowadzona została zmiana w ustawie o samorządzie gminnym, dzięki której kompetencje wójta w przypadku zastosowania aresztu przejmuje jego zastępca<sup>59</sup>.

Władza lokalna w rękach wójtów, burmistrzów, prezydentów jest dziś za bardzo realna, łączy się poważnymi wpływami i nierzadko z dysponowaniem pokaźnymi środkami finansowymi. Dla przykładu warto zwrócić

<sup>56</sup> B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 82.

<sup>57</sup> J. Regulski, *O nieodwoływalnych wójtach i burmistrzach raz jeszcze*, komentarz z dn. 18.02.2005 r. Patrz: [http://www.frdl.org.pl/downloads/komentarze/komentarz\\_43\\_180205.doc](http://www.frdl.org.pl/downloads/komentarze/komentarz_43_180205.doc)

<sup>58</sup> Mowa tu o art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 2003 r. Nr 159, poz. 1547).

<sup>59</sup> Mowa tu o dodanym art. 28g, który wszedł w życie z początkiem kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), co nastąpiło w listopadzie 2006 r. (Dz.U. 2005 r. Nr 175, poz. 1457).

uwagę chociażby na roczny budżet Miasta Stołecznego Warszawy, który pod względem wielkości porównywać można nawet do budżetów niektórych państw europejskich. Zatem to jedno miasto polskie, na zadania z zakresu samorządu terytorialnego, wydaje środki podobnej wielkości, jakie pochłania np. Estonia na funkcjonowanie wszystkich obszarów administracji publicznej. Niestety, w naszym kraju prezydent tego wielkiego miasta otrzymuje nieproporcjonalnie do swojej odpowiedzialności wynagrodzenie ograniczone tzw. ustawą kominową i nie ma znaczenia, za jakie środki finansowe i majątek odpowiada w swojej pracy<sup>60</sup>. Tymczasem zawodowy poseł na Sejm RP otrzymuje większe wynagrodzenie, chociaż osobiście praktycznie za nic nie odpowiada finansowo w sferze publicznej, chyba że weźmiemy pod uwagę limitowane wydatki, jakie ponosi na własne biuro poselskie.

## Problem społecznej oceny samorządu terytorialnego

Społeczna percepcja funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce różni się pod pewnymi względami zarówno od analiz naukowych, jak i postrzegania problemów przez funkcjonariuszy publicznych. Autor niniejszego opracowania kierował w 2006 roku projektem badawczym *Wybory 2006 – badanie wzajemnych oczekiwań wyborców i samorządowców*<sup>61</sup>. Zebrany materiał badawczy stanowił nowatorską analizę porównawczą oceny tych samych obszarów działalności samorządowej z punktu widzenia działaczy samorządowych i obywateli. Badania pokazały, że mimo w większości negatywnej oceny kadencji 2002–2006, relatywnie najlepiej została oceniona samorządność na poziomie gminnym. Zdecydowanie gorzej przedstawiała się ocena samorządu na poziomie powiatów i województw. Dostrzegalna okazała się bliskość działalności gminy względem

---

<sup>60</sup> Mowa tu o ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306 ze zm.).

<sup>61</sup> W październiku 2006 r. Centrum Badań Marketingowych INDICATOR we współpracy z Polską Agencją Prasową przeprowadziło badanie *Wybory 2006 – badanie wzajemnych oczekiwań wyborców i samorządowców*. Badanie przeprowadzone zostało przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR w połowie października 2006 roku metodą indywidualnych, zestandaryzowanych wywiadów realizowanych poprzez Internet. Wywiady realizowano na dwóch próbach. Pierwszą byli obywatele badani poprzez INETPANEL.PL, w skład drugiej próby z kolei wchodził samorządowcy będący czytelnikami Serwisu Samorządowego PAP, zajmujący określoną pozycję w segmencie samorządu terytorialnego.

mieszkańców. Właśnie w przypadku gmin oceny negatywne i pozytywne były prawie zrównoważone (37% respondentów zadowolonych i 41,6% niezadowolonych z działalności gminy). Co ciekawsze, wśród mieszkańców wsi znalazło się nieco więcej zadowolonych (39,1%) niż niezadowolonych (38,6%). Natomiast zdecydowanie najmniej zadowoleni respondenci okazali się w ocenie działalności samorządów na poziomie województw. To oczywiście nie musi oznaczać ich słabej pracy, tylko może być wynikiem braku wiedzy na temat działalności władz samorządowych na poziomie ponadlokalnym, w tym przypadku regionalnym. Akurat z punktu widzenia oceny działalności szczebla województw, na wsi ujawniła się rekordowa liczba mieszkańców niezdecydowanych (48,5%), co do oceny. Ten olbrzymi odsetek respondentów wahających się pokazuje wyraźnie brak wiedzy o działalności szczebli ponadgminnych, obejmujących powiaty i województwa.

O ile zatem częściowo udało się uchwycić więź obywatela z gminą o tyle z pozostałymi segmentami samorządu sprawy nie mają się tak prosto. Można przypuszczać, że idąc do wyborów samorządowych obywatele bardziej świadomie głosują na kandydatów poziomu gminnego, zaś wybór pozostałych zdaje się być znacznie bardziej enigmatyczny. W opinii respondentów spośród trzech rodzajów samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) najlepiej na potrzeby obywateli odpowiada gmina (aż 66% wyraziło taki pogląd). Dodatkowo aż 68,8% obywateli dostrzegło pozytywne, potrzebne działania władz samorządowych na rzecz mieszkańców. Natomiast jednocześnie pozostaje 51,9% badanych dostrzegających także negatywne i niepotrzebne działania władz samorządowych. W opinii respondentów samorząd najgorzej wypadł pod względem jawności i przejrzystości procedur, walki z bezrobociem, budownictwa mieszkaniowego, pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Względnie dobrze samorząd radzi sobie w działalności kulturalnej oraz w inwestycjach dotyczących infrastruktury zewnętrznej, np. budowa dróg, mostów, kanalizacji.

Respondenci wyrazili w pierwszej kolejności oczekiwania zaangażowania samorządu w rozwiązanie problemu bezrobocia, kontynuacji inwestycji w infrastrukturę zewnętrzną, zdrowie, bezpieczeństwo, przyjazny mieszkańcom urząd, oświatę i wychowanie oraz w budownictwo mieszkaniowe. Co ciekawsze, zdecydowana większość respondentów wyraziła chęć dokonania zmiany władz gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednakże na szczeblu gmin okazało się relatywnie najwięcej (21,8%) przeciwników zmiany dotychczasowych władz samorządowych w porównaniu z powiatami i województwami. Znaczące jest, że 53,6%

respondentów pozytywnie oceniło wprowadzone w 2002 roku bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Spory odsetek (69,2%) respondentów narzeka na uciążliwość biurokracji urzędniczej, a dodatkowo widać, że zdaniem wielu (ponad 30%) władze samorządowe w niewielkim lub w żadnym stopniu nie wywiązują się ze swych wcześniejszych zobowiązań. Winę za niewystarczającą realizację zadań samorządu respondenci widzieli głównie w złych przepisach, braku środków i w niekompetencji pracowników samorządowych.

Analogicznie, badani w październiku 2006 roku w drugiej grupie samorządowcy znajdujący się w bazie współpracowników Serwisu Samorządowego PAP oraz odwiedzający stronę internetową serwisu, okazali się dużej części (ponad 30%) jednocześnie kandydatami na radnych. W tym segmencie znaleźli się również członkowie władz wykonawczych, pracownicy i nieformalni działacze samorządowi. W badaniu bardzo wyraźnie uwidoczniła się poważna dysproporcja poziomu zadowolenia z działalności samorządu w porównaniu do oceny wyrażonej wcześniej przez obywateli. Aż 61% badanych samorządowców było zadowolonych z poprzednich 4 lat działalności gmin. Znacznie gorsza (i jednocześnie bardziej zbliżona do oceny mieszkańców) jest opinia o powiatach (36,2% zadowolonych) oraz województwach (31,7% zadowolonych). Także rekordowo wielu samorządowców (aż 91%) uważa, że z trzech rodzajów samorządu (gmina, powiat, województwo) gmina najlepiej odpowiada na potrzeby mieszkańców. Na wyraźnie dalszych miejscach znalazły się powiaty i województwa. Dodatkowo aż 85,9% samorządowców dostrzegło pozytywne i potrzebne działania władz samorządowych na rzecz mieszkańców, a znacznie mniej (49,7%) zauważało negatywne i niepotrzebne działania władz samorządowych. Według samorządowców najgorzej samorząd radzi sobie walką z bezrobociem, budownictwem mieszkaniowym, pomocą społeczną i ochroną zdrowia, a także z partnerstwem publiczno-prywatnym. Zdaniem tych respondentów najlepiej samorząd radzi sobie w inwestycjach kubaturowych oświatowo-kulturalnych (budowa szkół, przedszkoli, domów kultury), tworzeniu urzędu przyjaznego mieszkańcom, inwestycjach w infrastrukturę zewnętrzną (drogi, mosty, kanalizacja) oraz w jawności i przejrzystości procedur. Widać, że nie bez przyczyny funkcjonuje w naszym społeczeństwie porzekadło, że punkt widzenia zależy od punktu siedzenia, bowiem działacze samorządowi generalnie lepiej oceniają funkcjonowanie samorządu terytorialnego (przynajmniej na poziomie gminy).

Największa dysproporcja opinii samorządowców w porównaniu z losowo wyłonioną próbą respondentów ujawniła się w kontekście oceny

jawności i przejrzystości procedur stosowanych w urzędach. W odróżnieniu od obywateli większość samorządowców nie opowiedziała się za zmianą władz gminnych, tutaj 50,3% nie chciało zmiany funkcjonariuszy gminnych. Okazało się, że zupełnie inaczej wyglądała ocena powiatów, w stosunku do których 56,2% badanych samorządowców uznało, że jednak powinna nastąpić zmiana osób sprawujących władzę. Z kolei za zmianą na szczeblu województwa opowiedziało się 49% tej próby respondentów, przeciwne zdanie wyraziło 22,1%. Jednakowoż stosunkowo wielu samorządowców (29%) nie miało w tej kwestii wyrobionego zdania. Należy zatem przypuszczać, że nie tylko wśród przeciętnych obywateli jest mierne rozeznanie co do obecności i aktywności samorządu na szczeblu województwa, ale nikła więź z tym segmentem występuje nawet wśród samych samorządowców. Interesujące z badawczego punktu widzenia jest to, że 71,4% samorządowców oceniło pozytywnie wprowadzone w 2002 roku bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jak widać jest to znacznie większy odsetek ocen pozytywnych niż w przypadku wcześniej badanych obywateli (53,6%) nie związanych bezpośrednio z działalnością samorządową. Także badani samorządowcy okazali się być o wiele bardziej zadowoleni (aż 62,1%) z jakości obsługi w urzędach, podczas gdy badani obywatele zaledwie w 35,2% wyrazili zadowolenie. Paradoksalnie wymowne jest to, że większość osób związanych z samorządem (51,4%) wskazywało na uciążliwość biurokracji urzędniczej choć respondenci bazy InetPanel stanowili oczywiście większy odsetek niezadowolonych (69,2%). Widać dodatkowo, że zdaniem pokaźnej liczby badanych samorządowców (ponad 50%) w odróżnieniu od niesamorządowych respondentów, omawiane władze w pełnym lub prawie zadowalającym stopniu wywiązują się ze swych wcześniejszych zobowiązań wyborczych. Natomiast przyczynę niewystarczającej realizacji zadań samorządowcy widzą raczej w braku środków, w złych przepisach i w niekompetentnych radnych (respondenci-obywatele wskazywali jednak głównie winę w złych przepisach, braku środków i w niekompetencji pracowników samorządowych).

## Podsumowanie

Dziś na poziomie potocznego postrzegania, mimo funkcjonowania w naszym kraju struktur demokratycznych i nowych mechanizmów władzy, obywatele raczej nie potwierdzają poczucia współuczestnictwa w życiu publicznym. Trudno też dostrzec ich znaczącą współodpo-

wiedzialność za sprawy o charakterze publicznym. W wielu badaniach dostrzegalne jest przekonanie, że władze samorządowe, niezależnie od szczebla, działają w dużej mierze poza społeczną kontrolą. Do tego dochodzi niewiedza na temat kompetencji i mechanizmów konstytuujących system samorządu terytorialnego. Nadal zbyt wielu obywateli nie jest świadomych swoich praw i nie potrafi egzekwować ich wobec przedstawicieli samorządowych, przez co zmiana nawet drobnych elementów najbliższego otoczenia lokalnego wydaje się wyzwaniem mało realnym do wyegzekwowania. Oczywiście dominujące poczucie niewiedzy i przepaści pomiędzy obywatelem a strukturami władzy samorządowej wytwarzane jest w atmosferze braku informacji, w układzie poczucia niewiedzy, co może się zmienić dopiero w miarę budowania silnej, trwałej więzi wspólnotowej. Władza samorządowa jest w dużej mierze odzwierciedleniem jakości wspólnoty, która ją wybiera. Nie należy jednak zbyt łatwo ulegać złudzeniu, że silne pod względem więzi, małe wspólnoty lokalne będą automatycznie wyrazicielem tego co demokratyczne, praworządne i mądre. Być może głęboka decentralizacja administracji publicznej nie jest wcale oczywistym kluczem do demokratyzacji i tworzenia optymalnego dla funkcjonowania obywateli praworządnego państwa.

## **STRESZCZENIE**

Ważnym elementem polskiej transformacji ustrojowej było stworzenie samorządu terytorialnego. Decentralizacja państwa i wzmocnienie roli gminy nie są jednak równoznaczne z pojawieniem się rzeczywistej wspólnoty terytorialnej. Próba stworzenia wspólnoty za pomocą instrumentów prawnych i organizacyjnych w wielu przypadkach nie przynosi pożądaných rezultatów. Wytworzenie więzi społecznej na poziomie lokalnym jest procesem bardziej długotrwałym i złożonym niż zakładali reformatorzy systemu. Paradoksalnie silne wspólnoty terytorialne nie są oczywistym sojusznikiem państwa w procesie demokratyzacji i usprawnienia zarządzania.

*Sebastian Kozłowski*

**SELF-GOVERNMENT COMMUNITY – THE NEGATIVE INNOVATION  
OF SYSTEMIC TRANSFORMATION IN POLAND**

Important part of the Polish systemic transformation was creation of the territorial self-government. The decentralization of state and strengthening of role of the local governments is not equivalent to appearing of the real territorial community. The test of creation of community with help of the legal and organizational instruments in many cases does not bring the desirable results. Creation of community on local level is more languid and difficult process than have been expected by the reformers of the political system. Paradoxically the strong territorial communities are not the obvious allies of state in process of democratization and improvement of management.