



ROZDZIAŁ

Jerzy Regulski  
**SAMORZĄD TERYTORIALNY**



## Podstawowe pojęcia

### Samorządność i samorząd

Samorządność – to samo–rządzenie, a więc rozwiązywanie własnych spraw przez samych zainteresowanych, na własną odpowiedzialność. Samorząd – to instytucja, która tworzy ramy prawne dla samorządności obywateli.

Aby samorządność mogła mieć miejsce, musi istnieć pewna grupa ludzi, która ma wspólne interesy i wspólne sprawy do rozwiązania, a więc pewna wspólnota. Samorząd – to system służący do reprezentowania jej interesów i rozwiązywania jej własnych spraw. Zatem samorząd obejmuje:

- wspólnotę zainteresowanych ludzi;
- władze, które ludzie ci wybierają dla rozwiązywania wspólnych spraw;
- majątek należący do tej wspólnoty;
- urzędy, przedsiębiorstwa i instytucje, powoływane przez wspólnotę;
- różne narzędzia, w tym instrumenty prawne, służące do realizacji wspólnych celów.

W zależności od kryteriów wyodrębniania tych wspólnot, istnieją różne formy samorządu:

- samorząd pracowniczy, który służy rozwiązywaniu spraw pracowników danego przedsiębiorstwa;
- samorząd zawodowy, który służy rozwiązywaniu spraw wyodrębnionych grup zawodowych, np. lekarzy, adwokatów;
- samorząd terytorialny, który służy rozwiązywaniu spraw mieszkańców pewnego terenu.

W każdym z tych przypadków chodzi o inne grupy ludzi i inne rodzaje interesów, tym samym każdy z wymienionych wyżej samorządów ma inny zakres działania.

## Samorząd terytorialny

Zasady samorządu terytorialnego określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która jest ratyfikowaną i podpisaną przez Polskę międzynarodową konwencją. Stwierdza ona: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Mieszkańcy ci stanowią zatem pewną wspólnotę. Art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brzmi: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. To kluczowe stwierdzenie jest powtórzone w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Pojęcie „gmina”, „powiat” czy „województwo” należy rozumieć zawsze dwojako: jako pewien obszar i jako wspólnotę mieszkańców tego obszaru. Stwierdzają to ustawy o samorządzie terytorialnym.

Podstawę istnienia samorządu terytorialnego stanowi obowiązujące prawo, które określa także zakres spraw przekazanych samorządom oraz środki, jakimi one mogą się posługiwać. Konstytucja RP bardzo wyraźnie formułuje prawa samorządu. Art. 15 ust. 1 stwierdza: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Z kolei art. 16 ust. 2 mówi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”

Samorządność oznacza, że lokalna wspólnota podejmuje wszystkie decyzje we własnym interesie, ale i na własną odpowiedzialność. To nierozdzielne połączenie praw i odpowiedzialności stanowi klucz do zrozumienia istoty samorządu. Trzeba zawsze pamiętać, że mając prawo do podejmowania decyzji, ponosi się zawsze odpowiedzialność za ich skutki.

## Samorząd jest władzą publiczną

Samorząd terytorialny jest instytucją publiczną, do której wszyscy członkowie wspólnoty należą obowiązkowo. Decyzje władz samorządowych obo-

wiązują wszystkich mieszkańców. Tym różni się samorząd od dobrowolnych stowarzyszeń. Samorząd stanowi władzę publiczną, której wszyscy muszą się podporządkować. Nikt nie może się „wypisać” z gminy albo powiatu.

Samorządy działają w ramach państwa. Państwo jest tą organizacją wszystkich obywateli, która odpowiada za ich bezpieczeństwo – w najszerszym znaczeniu tego słowa – oraz za stworzenie możliwości rozwoju. Działalność samorządów dotyczy więc tylko pewnych fragmentów spraw publicznych i musi być podporządkowana ogólnokrajowemu prawu i interesom obywateli państwa jako całości. Dlatego tylko część spraw jest przekazywana samorządom jako zadania własne, za które w pełni ponoszą odpowiedzialność. Natomiast zawsze w gestii administracji rządowej pozostaną te sprawy, które muszą być regulowane w jednakowy sposób na terenie całego kraju – w imię równości wszystkich obywateli. W gestii administracji rządowej muszą też pozostać wszystkie instytucje kontrolne odpowiedzialne za przestrzeganie prawa.

## **Samodzielność samorządów**

Wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny gwarantują przyznane mu podstawowe atrybuty samodzielności, w szczególności:

- osobowość prawna;
- prawo własności i niezależne dysponowanie własnym majątkiem;
- prawo uchwalania własnego budżetu i dysponowania swymi środkami finansowymi, a także zaciągania pożyczek, kredytów, emisji obligacji – zgodnie z ustawą o finansach publicznych;
- własna administracja;
- prawo do ustalania sposobu realizacji swych zadań;
- prawo do ustalania organizacji urzędu, własnych przedsiębiorstw i innych własnych jednostek.

Samodzielność samorządu terytorialnego jest gwarantowana przez Konstytucję i inne ustawy. Podlega ochronie sądowej (art. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 6 ustawy o samorządzie województwa). Samorząd ma prawo zaskarżyć do sądu powszechnego wszelkie działania, które naruszają jego samodzielność.

## Zasada pomocniczości i decentralizacja administracji

### Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości (w języku angielskim *subsidiarity*, stąd czasami używana jest nazwa „zasada subsydiarności”) jest jedną z podstaw organizacji państwa demokratycznego. Wywodzi się ze Starego Testamentu i jest stałym elementem nauki społecznej Kościoła. Obowiązuje w Unii Europejskiej, regulując stosunki między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich. Również Konstytucja RP przywołuje ją w preambule jako zasadę, na której ma opierać się podział odpowiedzialności poszczególnych organów władzy publicznej.



Przyjmując człowieka za podstawowy podmiot wszelkich spraw, zasada pomocniczości głosi, że inne instytucje powinny być tworzone jedynie jako pomocnicze w stosunku do działań i potrzeb poszczególnej osoby. Zatem gmina ma się zajmować tym, czego pojedynczy człowiek, wraz z rodziną, nie może wykonać. Powiat powinien być traktowany jako pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo – w stosunku do powiatu. Ta sama zasada odnosi się również do państwa i jego rządu. Państwo ma być po-

mocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji, działających w jego ramach i będących niejako bliżej obywatela. Władze Unii Europejskiej mogą się zajmować tylko takimi sprawami, których poszczególne kraje nie jest w stanie rozwiązać samodzielnie. Zasada pomocniczości zapobiega zagrożeniom suwerenności poszczególnych państw członkowskich.

Mamy tu do czynienia z niejako odwróconą hierarchią. Instytucje są „nadbudowywane” tam, gdzie organizacje mniejsze, położone bliżej obywatela, nie są w stanie realizować bardziej złożonych zadań.

Zasada pomocniczości odrzuca zależność hierarchiczną. Jak można bowiem wymagać, aby jednostka „niższa” była podporządkowana „wyższej”, jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocnicza w stosunku do tej „niższej”?

To stwierdzenie ma fundamentalne znaczenie, bowiem dawny ustrój wpoił obywatelom przekonanie, że np. starosta jest zwierzchnikiem wójta, a minister – ich obu. Dlatego uważano, że urzędnik z centrum ma więcej władzy i znaczenia niż urzędnik gminny. Do świadomości społecznej nie przeniknął jeszcze fakt, że zgodnie z zasadą pomocniczości ma być odwrotnie: rola starosty jest pomocnicza w stosunku do zadań wójta, a urzędnik centrum ma wspomagać samorządy i zajmować się jedynie tym, czym one nie mogą.

Jakkolwiek sama zasada nie ma bezpośredniej mocy prawnej, jednak wyznacza kierunki, w jakich poszczególne regulacje prawne mają kształtować ustrój państwa i kompetencje poszczególnych jego organów.

## Decentralizacja

Zasada pomocniczości wyznacza podział kompetencji. Przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza ograniczanie kompetencji administracji rządowej, a więc ich decentralizację i przekazywanie „w dół” jednostkom znajdującym się „bliżej” obywatela.

Trzeba jednak odróżnić decentralizację od dekoncentracji. Decentralizacja – to przekazanie władzy i środków pomiędzy autonomicznymi jednostkami, natomiast dekoncentracja – to przekazanie uprawnień „w dół” w ramach tego samego systemu zarządzającego. Uprawnienia „dekoncentrowane” można w każdej chwili cofnąć. Odpowiedzialność za ich właściwe wykorzystanie pozostaje bowiem w gestii tego samego ośrodka, który jedynie dla

zwiększenia efektywności przekazał pewne zadania do wykonania podporządkowanej sobie jednostce. Przykładem dekoncentracji jest przekazanie uprawnień do załatwiania pewnych spraw oddziałom terenowym jakiejś agencji rządowej. Odpowiedzialność pozostaje w tych samych rękach, a przekazanie ma tylko ułatwić wykonanie zadania.

W przypadku decentralizacji sprawa wygląda inaczej. Przekazanie uprawnień i odpowiedzialności następuje bowiem nie w wyniku jednostronnej decyzji. Jest skutkiem zmiany prawa, obejmującego przekazanie uprawnień wraz z odpowiedzialnością za realizację pewnych zadań. Cofnięcie ich wymaga ponownej zmiany prawa. Przekazanie uprawnień jakiegoś ministerstwa władzom lokalnym jest decentralizacją, gdyż następuje zmiana odpowiedzialności. To nie minister, lecz wójt lub starosta będzie odpowiadać za wykonanie przekazanych zadań.

Jest oczywiste, że w przypadku reform administracyjnych chodzi o decentralizację, a nie dekoncentrację. Pierwsza zmienia ustrój instytucjonalny państwa, druga – tylko sposób wykonywania zadań. Podkreślenie tego różnicowania wydaje się konieczne. W scentralizowanym państwie komunistycznym zbyt często pod hasłem decentralizacji delegowano jedynie kompetencje podporządkowanym jednostkom. Zresztą we wszechogarniającym państwie trudno mówić o decentralizacji, ponieważ nie ma tam miejsca na niezależne ustrojowo jednostki.

Decentralizacja państwa oznacza ograniczanie zadań i odpowiedzialności administracji rządowej. Te zadania oraz środki niezbędne dla ich realizacji są przekazywane ustawowo organom samorządowym, przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym, wybieranym bezpośrednio przez mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych. Problem decentralizacji jest szczególnie istotny w Polsce, która musi przekształcić dawny, scentralizowany system w ustrój demokratyczny, służący potrzebom swych obywateli.

## Transformacja ustrojowa

### Dynamika przemian ustrojowych

Ustroje poszczególnych państw podlegają stałym przemianom. Dotyczy to zwłaszcza ustrojów władz samorządowych. Ich organizacja i sposób działania jest bowiem bezpośrednim odbiciem stanu świadomości społeczeństwa, jego tradycji i umiejętności, wzorów zachowań, stanu gospodarki, dostępnych technologii, środowiska naturalnego i wielu innych czynników. A te podlegają stałej ewolucji. Gospodarka się rozwija, powstają nowe możliwości podróżowania i łączności, ludzie zmieniają swe nawyki i nabierają nowych umiejętności. Dlatego system samorządowy również musi się zmieniać. I tak się dzieje. We wszystkich krajach Europy Zachodniej, o ugruntowanych i stabilnych ustrojach, po drugiej wojnie światowej dokonano wielu głębokich reform samorządu terytorialnego. A w niektórych – przeprowadzono je nawet dwu- lub trzykrotnie.

Nie istnieje zatem „ostateczny model ustroju”. Każdy jego stan jest przejściowy, odpowiada aktualnym potrzebom i możliwościom społeczeństwa. Jest oczywiste, że będziemy dokonywać dalszych zmian w obecnie obowiązujących ustawach i regulacjach prawnych, gdyż nasza gospodarka i społeczeństwo będą się rozwijać. Będą powstawać nowe potrzeby, jak również będą wzrastać możliwości ich zaspokojenia. Nie należy tej stałej ewolucji ustroju traktować jako negatywnej oceny aktualnych reform. Systemy społeczne i gospodarcze nie mogą pozostać stabilne. Będą zawsze ewoluować, adaptując się do zmieniających się warunków. Ustrój państwa też musi być dostosowywany do tych zmian.

Ustrój w Polsce przechodzi szczególnie głębokie przemiany. Ustroje w państwach Europy Zachodniej kształtowały się przez wieki czy dziesięciolecia. My, jeśli chcemy dołączyć do państw demokratycznych, musimy przeprowadzić wszelkie reformy w bardzo krótkim czasie. Dlatego okres tak zwanej transformacji ustrojowej wymaga wielkiego wysiłku i pokonania wielu trudności. Wiele zmian, korzystnych dla jednych, jest niekorzystna dla innych. Wymaga dostosowania się ludzi i sposobu ich działania. A przecież wiadomo, że szybciej można zmienić prawo niż ludzkie przyzwyczajenia. Dlatego ludzie boją się zmian i często im się przeciwstawiają. Tymczasem

bez kontynuowania reform nie osiągniemy poziomu rozwoju starszych członków Unii Europejskiej. Nasze opóźnienie w stosunku do tych krajów jest także skutkiem negatywnych działań ustroju politycznego. Doświadczenia z okresu PRL dowiodły, że zcentralizowany ustrój był nieefektywny i całkowicie blokował wszelki rozwój. Ogromna większość występujących dziś trudności jest właśnie z tym związana. Dlatego rozważania o problemach samorządu nie mogą być prowadzone w oderwaniu od konkretnej rzeczywistości, którą odziedziczyliśmy po poprzednim ustroju.

### „Partia kieruje, a rząd rządzi”

*Z referatu Edwarda Gierka  
VIII Plenum KC PZPR, 7 II 1971 r.*

To hasło dobrze odzwierciedlało stosunki panujące w ustroju komunistycznym. Partia była organem decyzyjnym, a państwo wykonawczym. Społeczeństwo zaś miało podążać w wyznaczonych przez ideologię i jej praktyczne interpretacje kierunkach. Jego wola była nieistotna.

Ta orientacja ideologiczna wymagała silnej centralizacji systemu decyzyjnego. Odrzucono zasadę podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, która obowiązuje we wszystkich państwach demokratycznych. Wprowadzono natomiast zasadę jednolitej władzy państwowej, zgodnie z którą państwo i jego administracja obejmowały wszystkie dziedziny życia publicznego, wkraczając również w sprawy prywatne poszczególnych osób. Wszystkie struktury administracji państwowej (ogólnej i gospodarczej) były zorganizowane w formie hierarchicznych piramid. Tylko bowiem takie podporządkowanie pozwalało na właściwe „zarządzanie”, oparte na przekazywaniu poleceń, a więc na jednokierunkowej komunikacji.

Dotyczyło to również administracji terytorialnej, która stanowiła kluczowy instrument zarządzania państwem. Rady gminne były podporządkowane radom wojewódzkim, a te z kolei Radzie Państwa. Naczelnicy gmin zostali podporządkowani radom, ale jednocześnie byli podwładnymi wojewodów, a ci podlegali odpowiedniemu ministrowi. Oczywiście w tak zbiurokratyzowanej strukturze nie mogło być mowy o żadnej własnej inicjatywie, szczególnie wtedy, gdy gminy nie miały osobowości prawnej, zarządzały jedynie własnością państwową w granicach nadanych im pełnomocnictw, a finanse lokalne stanowiły część budżetu państwa, uchwalanego przez Sejm.

## Ustrój państwa demokratycznego

Państwo nie jest czymś abstrakcyjnym, lecz formą organizacji bytu konkretnego narodu, konkretnych mieszkańców na konkretnym terytorium. Rola i ustrój państwa muszą być zatem dostosowane do potrzeb obywateli, a więc do zasad państwa demokratycznego. Odziedziczony ustrój tym zasadom nie odpowiadał.

Demokratyczne państwo nie może być aparatem ucisku, ani narzucać swoim obywatelom „jedynie słusznych” rozwiązań. Państwo musi być rozumiane jako wspólne dobro wszystkich obywateli, a jego celem i racją istnienia ma być stworzenie wszystkim właściwych warunków wszechstronnego rozwoju – zabezpieczenie podstaw dobrobytu, porządku prawnego, warunków rozwoju kultury, zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Funkcją państwa nie jest „zarządzanie”, lecz tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla działalności osób, przedsiębiorstw czy grup obywatelskich. Rozwój nie jest bowiem wynikiem działalności państwa, ale sumą wyników działań poszczególnych osób lub organizacji. Państwo może ten rozwój ułatwiać lub utrudniać. Może powodować, że osiągnięte rezultaty będą pomnażane lub też zmarnotrawione. Ale na pewno nie może zastępować działań samodzielnych podmiotów.

Państwo powinno zajmować się tylko tym, czym musi. To, czym nie musi – powinno przekazać innym, którzy znacznie lepiej i efektywniej to zrobią. Ta filozofia jest całkowicie odmienna od obowiązującej w socjalizmie. Państwo powinno w zasadniczy sposób ograniczyć swe funkcje. Oznacza to nie tylko konieczność prywatyzacji gospodarki, ale również ograniczenie ingerencji administracji w różne dziedziny życia. Państwo należy decentralizować, zgodnie z zasadą pomocniczości.

## Budowa samorządu terytorialnego

Stworzenie samorządu terytorialnego jest podstawą wszelkich reform ustrojowych. W Polsce pierwszym krokiem było utworzenie w 1990 roku samorządnych gmin – w oparciu o wcześniej prowadzone, wieloletnie studia. Pierwsze koncepcje reformy samorządowej powstały w 1981 roku i były rozwijane przez kolejne lata. Przełamano wtedy pięć podstawowych monopoli państwa autorytarnego:

- monopol polityczny – wybory w 1990 roku były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi;
- monopol władzy publicznej – władze lokalne uzyskały konstytucyjne prawo wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym, zatem powstała sfera spraw publicznych, wyłączonych spod zwierzchności rządu;
- monopol własności publicznej – w 1990 roku gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły znaczną część własności państwowej;
- monopol finansów publicznych – w przeszłości budżety gminne stanowiły część budżetu państwa, w 1990 roku nastąpiło ich wyodrębnienie i władze lokalne uzyskały swobodę dysponowania własnymi finansami;
- monopol administracji publicznej – od 1990 roku pracownicy samorządowi nie są, jak poprzednio, urzędnikami państwowymi.

Obecnie obowiązujący podział administracyjny kraju (szeroko omówiony w rozdziale „Gmina – powiat – województwo” należy uznać za satysfakcjonujący i nie ma potrzeby dokonywania istotniejszych korekt. Podział powinien być stabilny, gdyż każda zmiana zawsze wprowadza nowe problemy i dezorganizuje administrację.

Wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast stanowiło bardzo poważną zmianę ustrojową. Zlikwidowano kolektywne zarządy, powierzając szefom gmin pełnię władzy. Uzyskali dzięki temu bardzo silną pozycję, jednoosobowo zarządzając majątkiem gminy i personelem urzędów, a także jednoosobowo podejmując decyzje administracyjne. Modyfikując wewnętrzny ustrój gmin nie zmodyfikowano jednak przepisów dotyczących uprawnień i wzajemnych relacji między wójtami lub burmistrzami a radami, co prowadziło do wielu zbędnych konfliktów.

Odwołanie wójta czy burmistrza może nastąpić jedynie w wyniku referendum. Jednak przepisy określające minimalny próg frekwencji powodowały, że prawie wszystkie referenda były nieskuteczne. W wyniku tych doświadczeń wprowadzono w 2005 roku nowelizacje ustawowe, obniżające progi referendalne oraz wprowadzające możliwość zastępstwa wójta czy burmistrza w przypadku niemożności pełnienia ich funkcji.

W 2006 roku wprowadzono nowelizację ordynacji wyborczej, umożliwiając blokowanie list, co stwarza przywileje dla powstających bloków, m. in. pozwala na przejmowanie przez ugrupowania silniejsze głosów oddanych na komitety, które nie przekroczą pięcioprocentowego progu. To

uprzywilejowanie silnych spowodowało obniżenie szans wyborczych inicjatyw obywatelskich i wzrost znaczenia list partyjnych. Zaowocowało także radykalnym zmniejszeniem liczby zarejestrowanych lokalnych komitetów wyborców. Pełne oceny skutków nowelizacji ordynacji możliwe będą dopiero po wyborach w listopadzie 2006 roku.

Należy odnotować powstanie ruchu na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych, który tą drogą dąży do ograniczenia wpływu partii politycznych na kształtowanie składu rad gminnych. Inicjatywa ta nie zyskała jednak odpowiedniego poparcia klubów parlamentarnych.

## Co dalej?

Transformacja ustrojowa nie została zakończona. W dziedzinie samorządu terytorialnego osiągnięto bardzo dużo, lecz pozostało jeszcze wiele spraw do rozwiązania. Do najważniejszych należą:

- unormowanie systemu finansów publicznych;
- rozpoczęcie procesu kształtowania profesjonalnej administracji lokalnej i przeciwdziałanie jej upartyjnieniu;
- uporządkowanie wewnętrznego ustroju władz gminnych, niezbędnego w związku z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- dokonanie analizy działalności powiatów i wprowadzenie niezbędnych korekt dla wzmocnienia współpracy między powiatami a gminami, szczególnie na obszarach wiejskich, a także pomiędzy miastami na prawach powiatów a otaczającymi je powiatami ziemskimi;
- dokonanie analizy i niezbędnych korekt, dotyczących relacji między administracją rządową i jej zadaniami, a władzami samorządowymi, które chroniłoby samorządy przed tendencjami administracji rządowej do powtórnej centralizacji państwa;
- praktyczne wprowadzenie zasad jawności decyzji władz lokalnych i kontroli społecznej nad ich działalnością, dla zwiększenia zaufania społecznego i przeciwdziałania występującym zjawiskom korupcji;
- podjęcie niezbędnych kroków do nawiązania szerszej współpracy z organizacjami pozarządowymi, reprezentującymi społeczność lokalną;
- usprawnienie i zdecentralizowanie procedur przyznawania współfinansowania projektów lokalnych ze środków Unii Europejskiej.

Proces dostosowywania polskiego ustroju do zadań państwa demokratycznego będzie trwał jeszcze szereg lat. Jednak trzeba jednoznacznie stwierdzić, że dotychczasowa działalność samorządów wykazała, iż stanowią one jedną z podstawowych sił wspierających rozwój kraju i trudno sobie nawet wyobrazić, jak Polska mogłaby bez nich funkcjonować.

## Spółeczeństwo obywatelskie

### Trudności rozwoju społeczności lokalnych

Proces przekształceń ustrojowych polega nie tylko na zmianach prawa i organizacji państwa, ale również na przekształcaniu świadomości i zachowań obywateli. U podstaw idei samorządności leży przekonanie, że istnieją wspólnoty mieszkańców pewnych obszarów. Jeśli takie wspólnoty nie istnieją, to oczywiście nie ma kto decydować o wspólnych sprawach, a więc nie może istnieć samorządność.

W Polsce proces kształtowania się wspólnot mieszkańców gmin przebiega powoli. Brakuje tradycji i zrozumienia wśród mieszkańców tego, że istnieją wspólne interesy, które można rozwiązywać tylko wspólnymi siłami. Jest to złe dziedzictwo naszej historii. Przez prawie dwa ostatnie stulecia Polska była pod okupacją innych państw. Wszelka władza była więc władzą obcą. Wytworzył się model myślenia, oparty na podziale MY i ONI. MY – to biedni, rządzi, poddani obcej władzy. ONI – to ci, którzy rządzą nami, zawsze nam nieprzyjaźni i wrogo do nas nastawieni. Ten podział utrwalił się w naszej świadomości i nawet obecnie wszyscy reprezentujący jakąkolwiek władzę są zaliczani do tej drugiej kategorii – ludzi nieprzyjaznych i niezastugujących na zaufanie. Takie nastawienie uniemożliwia kształtowanie się wspólnot lokalnych, integrujących społeczności lokalne wraz z wybranymi przez nie władzami lokalnymi.

Trudności powiększyła polityka władz poprzedniego ustroju, które obawiały się każdej formy samoorganizacji społeczeństwa. Stworzono system, w którym społeczeństwo było zorganizowane wokół miejsca pracy, a nie zamieszkania. Organizacje partyjne, będące organami rzeczywistej władzy, były zlokalizowane przy zakładach pracy. Symbioza władz politycznych

i kierownictw jednostek gospodarczych, decydujących o pracy i zarobkach, całkowicie uzależniały społeczeństwo od państwa. W tych warunkach nie było miejsca na żadne przejawy samorządności w układzie terytorialnym i nie istniały formy instytucjonalne, pozwalające na formułowanie celów i interesów społeczności lokalnych. Pozostałości tego systemu zarządzania resortowego utrudniają do dziś decentralizację państwa.

Wieloletnie funkcjonowanie ówczesnego ustroju odczytyło ludzi samorządności. System nie premiował przedsiębiorczości i inicjatywy, ale bierność – i w tym duchu ludzi wychowywał. Ta polityka nałożyła się na bardzo negatywne skutki społeczne przymusowych przesiedleń z okresu wojny i późniejszych wielkich migracji. Zniszczyły one w dużym stopniu tradycyjne więzi lokalne. Więzy te powoli się odtwarzają. Dowodzi tego wzrastająca liczba różnorodnych inicjatyw lokalnych. Jednak proces ten jest zbyt powolny i wymaga wsparcia.

## **Spółeczeństwo obywatelskie**

Obywatelskim nazywamy społeczeństwo, w którym poszczególne osoby czują się obywatelami swego państwa i członkami społeczności lokalnych. Rozumieją i uznają wspólne interesy, czują się współodpowiedzialni za rozwój społeczności do których należą i chcą aktywnie uczestniczyć w realizacji wspólnych celów. Świadomy obywatel wie, że będzie odnosił korzyści, gdy społeczność, do której należy, będzie się rozwijała. Zna swe prawa, określające, w jaki sposób może korzystać z tych osiągnięć i uczestniczyć w sprawowaniu władzy lub w jej kontroli. Ale znając i korzystając z przyśługujących mu praw, świadomy obywatel wie, że działanie na rzecz wspólnoty jest jego obowiązkiem, od którego nie wolno mu się uchylać. Obowiązki są bowiem nierozzerwalnie związane z prawami.

Spółeczeństwa obywatelskiego nie można stworzyć nakazem czy ustawą. Jego budowa jest procesem długotrwałym, gdyż wymaga przemian świadomości ludzi i wykształcenia odpowiednich wzorów zachowań. Proces ten przebiega znacznie wolniej niż zmiany legislacji czy organizacji państwa. Dlatego obecnie jest on opóźniony w stosunku do przekształceń w innych dziedzinach życia, takich jak gospodarka czy przebudowa ustroju.

Władze samorządowe powinny przywiązywać wielką wagę do współpracy z pozarządowymi organizacjami obywatelskimi, które są ich naturalnymi partnerami w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Nie chodzi jednak

jedynie o to, aby te organizacje wykonywały na zlecenie władz lokalnych niektóre z zadań o charakterze charytatywnym czy społecznym. Ważne jest, aby społeczeństwo lokalne, zorganizowane w różnorodnych organizacjach, brało udział w wyznaczaniu celów rozwoju gminy czy powiatu i aktywnie współuczestniczyło w ich realizacji.