

SEBASTIAN KOZŁOWSKI

Upodmiotowienie samorządu lokalnego w okresie transformacji systemowej w Polsce



Upodmiotowienie samorządu lokalnego
w okresie transformacji systemowej
w Polsce

Instytut Nauk Politycznych
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski

Upodmiotowienie samorządu lokalnego w okresie transformacji systemowej w Polsce

SEBASTIAN KOZŁOWSKI



Warszawa 2015

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent
dr hab. Wojciech Łukowski, prof. UW

Opracowanie redakcyjne i korekta
Halina Maczunder

Projekt okładki
Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Sebastian Kozłowski and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2015

ISBN 978-83-8017-050-6



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	7
CZĘŚĆ 1. Organizacja wspólnoty lokalnej – założenia i doświadczenia	26
1.1. Polskie doświadczenia z samorządem lokalnym w kontekście założeń teoretycznych	26
1.2. Samorząd lokalny wobec problemu upodmiotowienia	44
1.3. Gminna wspólnota samorządowa w ujęciu socjologicznym a wspólnota z „mocy prawa”	68
1.4. Wyzwania polityczne i organizacyjne a potencjał społeczny	103
1.5. Funkcjonariusze samorządu lokalnego w ujęciu jakościowym – charakterystyka badania	134
CZĘŚĆ 2. Wymiary prób „uporządkowania” funkcjonowania samorządu lokalnego	154
2.1. Reforma ustroju stolicy – specyfika doświadczeń na tle innych jednostek samorządu terytorialnego	154
2.2. Uwarunkowania przebudowy organizacyjnej	167
2.3. Permanentna reforma układu organizacyjnego jako reakcja na nieprawidłowości	188
CZĘŚĆ 3. Transformacyjne oraz pozatransformacyjne uwarunkowania funkcjonowania samorządu i społeczności lokalnych	218
3.1. Potrzeby lokalne a cele państwa	218
3.2. Polityczne uprzedmiotowienie problemów samorządu lokalnego	257
3.3. Destabilizacja transformacyjna jako podłoże dla organizacji samorządu lokalnego	287
3.4. Charakter wspólnoty a wyzwanie upodmiotowienia samorządu lokalnego	299
Zakończenie	314

Aneks zawierający dodatkowe analizy i wnioski z badań nad rolą samorządu terytorialnego w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców z projektu „Samorząd terytorialny w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Innowacje funkcjonowania wspólnoty i więzi społecznej na poziomie lokalnym” (październik/ listopad 2010) a także z badania empirycznego „Wybory 2006 – badanie wzajemnych oczekiwań wyborców i samorządowców” (październik 2006).....	333
Załączniki	366
Bibliografia	381

Wstęp

*A przecież właśnie w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw*¹
Alexis de Tocqueville

Autor składa podziękowanie wszystkim badaczom, którzy na najważniejszych etapach niniejszej pracy wnosili cenne uwagi zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i empirycznym, w zakresie socjologii samorządu lokalnego, kształtowania więzi, wspólnoty, partycypacji i organizacji. W toku dyskusji i konsultacji poprzedzającej podejmowane badania, szczególnie cenne uwagi oraz inspirujące pomysły wnieśli do prezentowanej publikacji pracownicy naukowci Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego: prof. dr hab. Jan Garlicki, prof. dr hab. Wojciech Łukowski, prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek, doc. dr Bohdan Kaczmarek oraz wieloletni mentor autora, prof. dr hab. Jan Błuszkowski, zmarły w grudniu 2011 r. Wielkie podziękowanie należy się także prof. dr hab. Mirosławowi Karwatowi, pierwszemu mistrzowi i nauczycielowi, który zainspirował i ukształtował sposób naukowego myślenia autora o uczestnictwie w życiu politycznym, co jest w istocie „sercem” niniejszej monografii. W ramach podziękowań wspomnieć należy o wsparciu ze strony młodych współpracowników autora z koła naukowego „Ars Politica” i studentów Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, którzy z zaangażowaniem pomagali w realizacji części indywidualnych wywiadów pogłębionych, docierając do funkcjonariuszy samorządu terytorialnego w różnych, czasem bardzo odległych miejscach w kraju.

*

Temat niniejszej monografii związany jest z pracą badawczą zmierzającą do określenia trudności organizacyjnych związanych z restytucją struktur samorządu terytorialnego. Problemy te przedstawione zostały w ujęciu dynamicznym, w odniesieniu do procesu formowania się i funkcjonowania samorządu lokalnego oraz polskich społeczności lokalnych w okresie transformacji systemowej. Publikacja jest wynikiem wieloletnich, własnych badań naukowych zarówno na poziomie teoretycznym, jak też empirycznym w ramach prac prowadzonych w Zakładzie Socjologii i Psychologii Polityki Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Inspiracje empiryczne skłaniające do przygotowania prezentowanej monografii wynikają z obserwacji uczestniczącej autora, działającego od 1998 roku w strukturach samorządu lokalnego, zarówno w charakterze radnego gminy, członka zarządu

¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134.

(wiceburmistrza) gminy, radnego dzielnicy (wiceprzewodniczącego rady), członka różnych komisji merytorycznych, pracownika urzędu dzielnicy, a także redaktora naczelnego ogólnopolskiego miesięcznika samorządowego oraz publicysty, felietonisty zaangażowanego na łamach prasy lokalnej. Dodać do tego należy również doświadczenie wyniesione z pracy w administracji rządowej, gdzie autor zajmował stanowisko doradcy oraz szefa gabinetu politycznego ministra zdrowia i wyniósł cenne doświadczenia dotyczące newralgicznego wycinka spraw dotyczących bezpośrednio samorządu terytorialnego w zakresie organizacji systemu opieki zdrowotnej na poziomie działalności gmin, powiatów i województw.

Naukowe, zawodowe i osobiste doświadczenia wyrażają się w różnorodny sposób poprzez niniejszą monografię, która ma charakter socjo-politycznego studium teoretyczno-empirycznego. Te zróżnicowane doświadczenia mają istotny wpływ na formę i treść publikacji, co wymaga pewnego, wstępnego wyjaśnienia. Otóż pierwszą, prawdopodobną wątpliwością naukową z punktu widzenia czytelników sięgających do niniejszej pozycji może być emocjonalny wydźwięk niektórych spostrzeżeń badawczych. Jest to jednak zabieg świadomy, zastosowany z nieukrywanym zamyśłem. Do takiego podejścia w ramach badań naukowych wyraźną zachętą było to, że w obszarze problematyki samorządu terytorialnego, szlak już został wcześniej przetarty przez Jerzego Regulskiego, który we wprowadzeniu do książki *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, przedstawia się jako osoba zaangażowana emocjonalnie w sprawy samorządowe: „A byłem bardzo emocjonalnie zaangażowany w sprawy samorządowe. Stały się one niejako moim hobby”². Rozwijając ten aspekt J. Regulski zwraca uwagę na specyficzny charakter prezentowanej przez niego monografii: „Starałem się być w miarę możliwości obiektywny. Moje osobiste zaangażowanie w budowę samorządów jednak z góry przesądzało zapewne jednostronny punkt widzenia. Byłem, jestem i będę zwolennikiem decentralizacji i przekazywania lokalnym społecznościom odpowiedzialności za ich własne sprawy. Uważam, że tylko tędy prowadzi droga do demokracji”³.

W przypadku niniejszej publikacji, autor identyfikuje się w dużej mierze z takim podejściem, a wiąże się to z dążeniem do uczciwego i możliwie jak najbardziej obiektywnego przedstawienia siebie samego jako funkcjonariusza publicznego, uczestnika a zarazem obserwatora, przez wiele lat biorącego udział w decyzjach i sporach dotyczących funkcjonowania samorządu lokalnego.

Oczywiście doświadczenie to różni się od tego, co było udziałem Jerzego Regulskiego na etapie tworzenia założeń systemowych funkcjonowania samorządu terytorialnego i dotyczy okresu późniejszego, a przede wszystkim innego poziomu, miejsca działania związanego z problematyką samorządową. Wiarygodność wobec czytelnika wymaga ukazania autora jako osoby przez wiele lat zaangażo-

² J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 9.

³ *Tamże*.

wanej społecznie, politycznie i emocjonalnie na rzecz wzmocnienia samorządu terytorialnego, w kierunku realizacji postulatów bliskich tzw. ideologii lokalizmu. *De facto* wydaje się, że jest to pewna zaleta podejmowanego przedsięwzięcia naukowego, chociażby ze względu na to, iż trudne (o ile w ogóle możliwe) byłoby intencjonalne uczestnictwo (nakierowane wyłącznie na przeprowadzenie badania) w samorządzie terytorialnym w roli radnego czy członka zarządu, bez jakiegokolwiek osobistego zaangażowania społecznego i odnajdywania się w ramach konkurujących ze sobą podmiotów na tej płaszczyźnie organizacyjnej.

Biorąc pod uwagę powyższe wprowadzenie do tematu, można wskazać pewne, szczególne przyczyny podjęcia niniejszego studium.

Po pierwsze wydaje się, że potrzebne jest opracowanie naukowe, wskazujące na trudności i błędy w procesie tworzenia samorządu lokalnego w okresie transformacji systemowej w Polsce.

Po drugie, niewiele jest publikacji o charakterze wielowymiarowym w tym obszarze tematycznym, których autorzy zajmują się nie tylko stroną naukową, ale i praktyczną w związku z doświadczeniami i spostrzeżeniami własnymi, co do tego jak system funkcjonuje niejako od środka.

Po trzecie, publikacja niniejsza może być pomocna w skorygowaniu utrudnień systemowych dzięki refleksji nad usytuowaniem samorządu lokalnego w ramach organizacji państwa. Niewykluczone, że po 25 latach od wprowadzenia tego tworu organizacyjnego należy rozważać przeprowadzenie reformy, czy też dokonanie korekty obranego w 1990 roku kursu.

Po czwarte wydaje się, że potrzebna jest monografia użyteczna i inspirująca zarówno dla środowiska naukowego, jak i organizatorów funkcjonowania polskiego samorządu lokalnego w szerokim ujęciu, obejmującym zarówno polityków, funkcjonariuszy różnych szczebli samorządu terytorialnego, jak i urzędników. Jest to zatem próba zastosowania wspólnego dla samorządowców i naukowców języka, ale mająca na względzie w pierwszej kolejności zachowanie poprawności naukowej. Odrębną grupą, która wydaje się potrzebować zgłębienia kompleksowego i wielowymiarowego obrazu samorządu lokalnego w ramach szerokiego zainteresowania niniejszą problematyką, są studenci nauk społecznych, a także działacze społeczni zaangażowani w różnych formach partycypacji związanej z podejmowaniem inicjatyw na poziomie lokalnym.

Po piąte, przydatna wydaje się publikacja naukowa, która uwzględnia także używanie i rozumienie przystępnych, a nawet publicystycznych sformułowań i opinii, co ujawnia się w niektórych miejscach niniejszej monografii. Wynika to z założenia, że język naukowy nie powinien mieć bezwzględnie i w każdym przypadku charakteru hermetycznego. W związku z tym język stricte naukowy stosowany jest tu w omawianiu szczególnie istotnych, złożonych zagadnień niedających możliwości zastosowania alternatywnej, poprawnej a zarazem bardziej przystępnej formy przekazu.

Po szóste wydaje się, że może być to atrakcyjna monografia ze względu na swoistą ekspresję autora wyrażoną w celu ujawnienia (równolegle do stonowanych i zdystansowanych wniosków badawczych) także rzeczywistego, nieukrywanego zaangażowania (w pewnej mierze emocjonalnego) w stosunku do podejmowanych problemów i autentycznej pasji osoby świadomie zaangażowanej przez całe swoje dorosłe życie w działalność samorządu terytorialnego. Zatem być może docenione zostanie takie wielowymiarowe ujęcie, w którym autor w tym przypadku jest zarówno badaczem, jak i obiektem badanym, obserwatorem zewnętrznym, jak i zarazem wewnętrznym, uświadamiającym sobie zróżnicowanie własnych ról i różnorodność perspektyw w zależności od przyjęcia danego punktu widzenia.

Po siódme wreszcie w przekonaniu autora potrzeba jest, na omawianym gruncie, naukowa publikacja z „pazurem” i prowokacją badawczą. Forma niniejszej publikacji z założenia ma być nieobojętna, nieco kontrowersyjna, a zapewne nawet dla części czytelników irytująca i wywołująca potrzebę reakcji konfrontacyjnej.

Publikacja taka wydaje się potrzebna dla zwrócenia uwagi zarówno środowiska naukowego, jak i samorządowców oraz polityków na dynamikę zmian w obrębie funkcji i znaczenia samorządu lokalnego. Podmiot ten, przedstawiony w niniejszym studium jest elementem podlegającym dynamicznym przekształceniom, wymagającym częstszego badania i monitorowania przede wszystkim ze względu na swoją zmienność, nie tylko w wymiarze transformacji systemowej w Polsce, choć tu zmiany w ciągu przeszło dwudziestu pięciu ostatnich lat jawią się jako bardziej wyraźne i głębokie. W przekonaniu autora, samorząd lokalny nie jest czymś, co umownie można określić jako *constans* i nie należy do niezmiennych elementów społeczeństwa i jego kultury. Z biegiem czasu zmieniają się oczekiwania społeczne, wyobrażenie o roli państwa, o głębokości decentralizacji, czy o zakresie subsydiarności, zmieniają się bowiem potrzeby społeczne, pojawiają się nowe formy komunikacji i nowe formy aktywności gospodarczej. Dodatkowym utrudnieniem badawczym, związanym z identyfikacją tego, czym jest samorząd terytorialny, wydaje się zróżnicowanie wynikające z określonych ujęć naukowych.

Celem prezentowanej monografii jest identyfikacja przeszkód związanych z kształtowaniem się podmiotowości samorządu lokalnego w Polsce. Wiąże się to z problemem ustalenia znaczenia lokalnego potencjału społecznego, a także z oceną jakości funkcjonowania wspólnot terytorialnych we współczesnej Polsce z punktu widzenia instytucjonalizacji demokracji związanej z decentralizacją. Z drugiej strony realizacji celu badawczego towarzyszy dążenie do wskazania kierunków przemian systemowych w zakresie możliwej decentralizacji administracji publicznej i naświetlenie problemu oddziaływania politycznego centrum decyzyjnego w kraju na kształtowanie roli gmin i powiatów oraz zmianę znaczenia wspólnot lokalnych.

Podjęcie tego szczególnego tematu spowodowane jest zamiarem scharakteryzowania niekonsekwencji rozpoczętego po 1989 roku w Polsce procesu decen-

tralizacji i wskazania kluczowych problemów organizacyjnych w formowaniu się samorządowej wspólnotowości terytorialnej. Towarzyszy temu przedsięwzięciu dążenie do przedstawienia przykładów niekorzystnych uwarunkowań wynikających z przebiegu transformacji systemowej a także zweryfikowania, czy można było zahamować zjawiska społecznie niepożądane w obszarze samorządu terytorialnego, nie naruszając istoty wspólnotowości, oddolnej samoorganizacji i decentralizacji. Chodzi zatem o zidentyfikowanie różnorodnych uwarunkowań systemowych najsilniej oddziałujących na niestabilne funkcjonowanie samorządności lokalnej w układzie organizacyjnym.

Autor niniejszej rozprawy sformułował dwie, główne hipotezy:

1. **W wyniku transformacji systemowej w Polsce faktycznie utworzony został samorząd lokalny, mający podmiotowe znaczenie w ramach organizacji państwa i zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.** W szczególności samorząd lokalny jest społecznie legitymizowanym podmiotem, szanowanym przez organy państwowe, który został skutecznie utworzony na mocy regulacji prawnych (oraz innych działań społeczno-organizacyjnych w państwie), jest partnerem dla administracji rządowej, funkcjonuje zgodnie z demokratycznymi standardami, jest utrwalony organizacyjnie i wspiera go szeroka partycypacja społeczna.
2. **W wyniku transformacji systemowej w Polsce formalnie utworzony został samorząd lokalny, niemający jednak podmiotowego znaczenia w ramach organizacji państwa i nieadekwatny do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.** W szczególności nie udało się skutecznie wykreować upodmiotowionej, odpowiedzialnej, samorządowej wspólnoty o charakterze lokalnym ani działaniami legislacyjnymi, ani innymi przedsięwzięciami organizacyjnymi, zaś te wspólnoty, które faktycznie istnieją, są zamknięte, zaściankowe, a ich cele nie służą rozwojowi demokratycznego i nowoczesnego samorządu, ponadto administracja rządowa nie znajduje się w partnerskich relacjach z administracją samorządową, która także w zależności od bieżącej polityki na szczeblu krajowym traktowana jest instrumentalnie.

Zapewne prezentowane ujęcie badawcze i złożona, kilkuwarstwowa materia powoduje, że podstawowy problem naukowy niniejszej pracy nie jest wyrażony w zwięzłej formie jednozdaniowej. Bardziej chodzi o pokazanie pewnego układu dynamicznego, w którym samorząd lokalny w Polsce podlega reformie organizacyjnej od początku transformacji systemowej do teraz.

Istnieje pewne ryzyko, że publikacja niniejsza poprzez podejmowaną częściowo refleksję nad problematyką „naturalnej wspólnoty” może wzbudzić zbyt daleko idące oczekiwania ze strony antropologów, którzy mogliby wyrazić niedosyt, co do oczekiwania modelowego ujęcia idealnego typu krańcowego wspólnoty. Oczywiście poświęcenie się zgłębianiu problemu dotyczącego tego, czy autentyczna wspólnota opisywana przez antropologów kiedykolwiek istniała, w zestawieniu z przywoływanym w niniejszej monografii, oryginalnym przekonaniem Zygmunta

Baumana⁴, kwestionującego taki pogląd, mogłaby być wielkim przedsięwzięciem również zasługującym na odrębną publikację. Poświęcenie się w dużej mierze metodologicznym rozważaniom, gdzie należałoby przywołać zarówno Maxa Webera⁵ z jego pojmowaniem racjonalności, jak i innych badaczy w kontekście zbudowania typu idealnego wspólnoty sprowadziłoby tę monografię na zupełnie inne, pewnie bardziej statyczne, modelowe obszary badawcze.

Tymczasem w niniejszej publikacji bardziej chodzi o dynamicznie zmieniający się samorząd lokalny, jako organizację współczesnych, polskich społeczności, zamieszkujących określone obszary, a nie o wspólnotę jako taką, z całym bagażem towarzyszących temu badań i zagadnień antropologicznych. Pojawiające się w pewnym momencie niniejszych rozważań pytania, dotyczące sensu tworzenia wspólnoty za pomocą instrumentów prawnych w dzisiejszej Polsce, w większej mierze mają charakter wątpliwości semantycznych, tj. w kontekście ustalenia czy bardziej stosowne byłoby posługiwanie się pojęciem zrzeszenia, stowarzyszenia zamiast pojęcia wspólnoty. Praca ta zatem przedstawia ujęcie dynamiczne, zawężone do analizy procesów tworzenia i wprowadzania zmian organizacyjnych samorządu lokalnego w Polsce po 1989 roku, w kontekście transformacji systemowej oraz zmiany oczekiwań różnych środowisk (społecznych, politycznych, samorządowych), w stosunku do roli organizacyjnej przypisywanej w różnych momentach temu podmiotowi.

Również zaznaczyć należy, że monografia ta nie opisuje w równym stopniu wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego (gminnego, powiatowego i województwa). Koncentracja badawcza skupiona jest przede wszystkim na samorządzie lokalnym, czyli gminnym i (w uzasadnionych przypadkach) powiatowym. Poziom regionalny, 16 województw samorządowych ze względu na charakter ponadlokalny, oddalenie od spraw wspólnotowych i nieadekwatność w stosunku do badanych tu aspektów więzi społecznych nie znajduje się w głównym nurcie analizy, aczkolwiek oczywiście jest w wielu miejscach uwidoczniiony w tle podejmowanych badań o charakterze lokalnym i w kontekście oceny formułowania ze strony obywateli i samorządowców.

W odniesieniu do hipotez badawczych zasadne wydaje się postawienie pytań w dwóch ujęciach: ilościowym i jakościowym. Weryfikacja problemu pod kątem ilościowym wiąże się z pytaniami: Czy stworzono rzeczywiście wspólnoty samorządowe po 1989 roku? Jak znaczne jest to zjawisko i czy można odnaleźć w Polsce takie wspólnoty? Jakie działania podejmują centralne organy państwa i politycy wobec samorządu lokalnego w kontekście jego upodmiotowienia lub uprzedmiotowienia? Z kolei weryfikacja problemu pod względem jakościowym wywołana jest pytaniami: Jakie oddziaływanie mają nowe idee związane z upodmiotowie-

⁴ Z. Bauman, *Socjologia*, Poznań 1996, s. 80.

⁵ Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.

niem społeczności lokalnych? Czy funkcjonowanie wspólnot samorządowych jest korzystne z punktu widzenia tworzenia demokratycznego państwa? Czy obecny charakter uczestnictwa obywateli i działaczy samorządowych w życiu gminy jest zgodny z pierwotnymi założeniami ustawodawcy? Czy funkcjonowanie samorządu lokalnego jest użyteczne z punktu widzenia eliminacji dewiacyjnych form partycypacji obywatelskiej a także w procesach zarządzania i administrowania? Czy samorząd lokalny jest instrumentalnie traktowany w ramach gry politycznej zdominowanej polityką na szczeblu centralnym?

Zadać należy także fundamentalne dla niniejszej rozprawy pytania: czy nowe władze lokalne w Polsce, nowi przedstawiciele w istocie byli od początku wyrazicielami woli wspólnoty terytorialnej? I czy w ogóle taka wspólnota istniała w momencie wprowadzenia reformy samorządowej? Pojawia się też pytanie o to, czy zmiany formalno-prawne „wymuszające” w pewnym sensie tworzenie wspólnoty, w jakimś sensie ją w istocie wykreowały?

Dodać warto, że doświadczenie polskie w omawianym zakresie rozpatrywać można także w kontekście socjologicznego sposobu rozumienia, w świetle którego wspólnoty nie da się w prosty sposób formalnie narzucić ani odgórnie zorganizować z wykorzystaniem do tego celu jedynie instrumentów prawnych. Równolegle odnotowywane istnienie wspólnoty lokalnej czy też pojawienie się załączków kapitału społecznego w różnych miejscach kraju nie powinno automatycznie napawać szczególną radością, ponieważ nie musi zawsze oznaczać zjawiska pozytywnego. Zjawisko takie równie dobrze może być związane z antysystemowymi działaniami oddolnymi i stanowić zaprzeczenie nowoczesnego ładu prawnego, uczciwej partycypacji na bazie odpowiedzialności, czy poszanowania norm demokratycznych.

Monografia niniejsza szczególnie opisuje aspekty transformacyjne w znaczeniu negatywnym, co wcale nie oznacza, że tylko takie jest oblicze samorządu lokalnego w Polsce. Istnieje wiele pozytywnych i dobrze rozwijających się inicjatyw i wiele przykładów demokratycznej partycypacji obywateli w życiu ich „małej ojczyzny”. Zapewne może być to przedmiotem odrębnej i obszernej publikacji, opisującej sukcesy a nie przeszkody, osiągnięcia a nie błędy czy porażki. Zatem nie należy wyciągać zbyt pochopnych wniosków, że opisywane tu szeroko bariery, komplikacje, problemy społeczne i polityczne w funkcjonowaniu organizacyjnym samorządu terytorialnego, a w szczególności samorządu lokalnego w Polsce, to jednoznacznie negatywna i jedyna strona prawdy na ten temat. W pracy niniejszej chodzi jednak o przeanalizowanie różnorodnych trudności organizacyjnych stojących na drodze do instytucjonalizacji samorządu lokalnego, aby zbadać, czy prowadzą do wzmacniania jego podmiotowej roli, czy jednak do postępującej deprecjacji.

Struktura prezentowanej rozprawy jest odzwierciedleniem realizowanego systematycznie planu badawczego w odniesieniu do zastosowanych metod badawczych. Publikacja niniejsza składa się z trzech części podzielonych na rozdziały. Część pierwsza ma głównie charakter teoretyczny i historyczny oraz stanowi wpro-

wadzenie do omawianych w pracy jakościowych badań empirycznych z udziałem funkcjonariuszy samorządu terytorialnego. W pierwszym rozdziale przedstawione zostały problemy teoretyczne, stanowiące punkt wyjścia dla dalszych rozważań, a także scharakteryzowano historyczne uwarunkowania dotyczące procesu budowy samorządu terytorialnego w Polsce. W rozdziale tym wskazano na aspekt kulturowy oraz teoretyczny zarys możliwego ukierunkowania definicyjnego w zakresie rozumienia podmiotowej roli samorządu lokalnego, gdzie wskazano na podstawy uzasadniające przedstawienie tego problemu jako procesu w układzie dynamicznym.

W rozdziale drugim omówione zostały problemy semantyczne i sposoby pojmowania samorządu lokalnego w kontekście współczesnych, polskich uwarunkowań organizacyjnych. Autor przedstawił założenia lokalizmu i sposoby jego rozumienia, problematykę lokalności m.in. w kontekście globalizacji, a także rozumienia podmiotowości w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Poruszone zostały tu kwestie takie jak decentralizacja i dewolucja państwa, atrybuty suwerenności, kierunki upodmiotowienia i uprzedmiotowienia w układzie relacji organów władzy państwowej i samorządowej, administracji i mieszkańców. Przeanalizowano tu również problem budowania demokracji lokalnej w kontekście trudności w formowaniu społeczeństwa obywatelskiego, a także struktury organizacyjnej, barier i ułatwień z niej wynikających.

Trzeci rozdział odnosi się do problemu istnienia „naturalnej” wspólnoty lokalnej, solidarności gminnej i swobód gminnych w konfrontacji z celami państwa. Mowa tu o próbach ujednolicenia i o problemie wspólnotowości prowincjonalnej, „zaściankowej”. Scharakteryzowano samorząd lokalny w polskim porządku prawno-organizacyjnym, problem kreowania wspólnoty „z mocy prawa” w zestawieniu z socjologicznym ujęciem wspólnoty. Zaznaczono problem iluzorycznego istnienia wspólnoty w wyobrażeniu decydentów i otoczenia społecznego. Przeprowadzono analizę porównawczą nazw komitetów wyborczych z wyborów samorządowych 2010 r. pod kątem zróżnicowań nawiązywania w poszczególnych regionach Polski do określeń wspólnotowych, „naszości” (swojskości terytorialnej), a także do nazw budowanych na nazwisku lokalnego lidera.

W czwartym rozdziale przedstawione zostały aspekty związane z budowaniem identyfikacji wspólnotowej na poziomie lokalnym. Zaprezentowano perspektywę komunitarystyczną w konfrontacji z liberalnym indywidualizmem. Omówiono problematykę lokalnego kapitału społecznego, jego jakości, zaufania społecznego i kooperacji. Poruszony został tu problem funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej i demokracji proceduralnej w zestawieniu z postulatami demokracji deliberatywnej, partycypacyjnej (uczestniczącej). Podjęte tu rozważania koncentrują się na substancjalnych aspektach demokracji, w szczególności dotyczy to patologii władzy, układów nieformalnych, klik, braku przywiązania do wzorców, wartości i ideałów demokratycznych. Dochodzi do tego kontrowersyjna problema-

tyka inicjatyw samorządowych na rzecz zwiększenia partycypacji i kwestia fikcyjnej partycypacji. Zwrócono tu także uwagę na modelowe ujęcie zarządzania układem lokalnym, ukazujące ukierunkowanie na model obywatelski (governance).

W piątym rozdziale opisano wyniki badania *Samorząd terytorialny w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Innowacje funkcjonowania wspólnoty i więzi społecznej na poziomie lokalnym* prowadzonego przez autora niniejszego studium w 2010 roku, z udziałem funkcjonariuszy samorządu lokalnego. Scharakteryzowano tu funkcjonariuszy samorządowych uczestniczących w indywidualnych wywiadach pogłębionych. Opisano główne cechy respondentów, ich doświadczenia, ocenę sytuacji własnej, identyfikację polityczną, a w szczególności stosunek do podziałów politycznych na poziomie samorządu lokalnego, co jest jednym z istotnych aspektów poruszanych w niniejszym studium.

Część druga monografii wiąże się z refleksją nad niekonsekwencjami polskiej reformy samorządowej, w której opisane zostały problemy z decentralizacją, próby uprzedmiotowienia samorządów lokalnych w ramach tendencji recentralistycznych i odgórnie „porządkujących”. Autor uwzględnił w tej części własne obserwacje wynikające z wieloletnich doświadczeń w roli funkcjonariusza samorządu terytorialnego, uczestniczącego w reformowanym systemie organizacyjnym w okresie transformacji systemowej.

W rozdziale pierwszym części drugiej opisano szczególnie przypadek reformy ustrojowej m.st. Warszawy z 2002 r., jako swoistą egzemplifikację niekonsekwencji transformacji systemowej, ukazującą działania pozornie „usprawniające” i recentralizujące organizację zarządzania w samorządzie miejskim. Warszawa została tu opisana jako swoiste pole politycznych eksperymentów, w wyniku których odgórnie zlikwidowana została samodzielność upodmiotowionych wcześniej części składowych (samodzielnych gmin). W efekcie tych zmian utworzona została jednostka mająca cechy scentralizowanej, jednolitej gminy na czele z prezydentem miasta i radą. Z drugiej strony utrzymano pozostałości dawnych gmin i dzielnic w postaci nowych dzielnic, pozbawionych osobowości prawnej i samodzielności, gdzie mieszkańcy wybierają radnych, a rady nie posiadają władzy stricte uchwałodawczej (sprowadzone są do roli opiniodawczej), ale wybierają wieloosobowe zarządy (na czele z burmistrzami), których zakres istotnych upoważnień zależy w sposób uznaniowy od prezydenta miasta.

W kolejnym rozdziale zostały przeanalizowane uwarunkowania, stanowiące uzasadnienie dla korekty systemowej funkcjonowania samorządu lokalnego. Przedstawiono spektakularne przykłady prób odwołania w referendach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w kontekście potencjalnie dewiacyjnych działań samych funkcjonariuszy z jednej strony, jak i problemu jakości otoczenia społecznego z drugiej strony. Wyraźnie przedstawiono tu negatywne konsekwencje ustrojowego wzmocnienia pozycji organu wykonawczego w gminie w kontekście negatywnych konsekwencji swobodnego działania funkcjonariusza publiczne-

go. W rozdziale tym ukazano nie tylko przykłady dewiacyjnego upodmiotowienia samej jednostki (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jako zagrażającego upodmiotowieniu systemowemu gminy, ale również dewiacyjne upodmiotowienie elementów otoczenia społecznego, chociażby lokalnych grup interesu. Zarysowano również problem patologii biurokratycznych, przerostu zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego i alienacji władzy. Uwzględniono tu również obserwację uczestniczącą autora i dane uzyskane w ramach działalności samorządowej, które stanowią pewne tło dla sformułowanych hipotez.

W ostatnim rozdziale drugiej części monografii opisane zostały w szerszym ujęciu kierunki zmian systemowych po 2000 roku (nastawione na przeciwdziałanie patologiom organizacyjnym na poziomie samorządu terytorialnego) jak m.in. zmniejszenie liczby radnych, ograniczenie wysokości diet oraz ustanowienie jednoosobowego organu wykonawczego na poziomie gminy w połączeniu z osłabieniem pozycji rad gmin. W rozdziale tym przeanalizowano także wypowiedzi funkcjonariuszy samorządowych w ramach badania z 2010 roku (scharakteryzowanego w części pierwszej) pod kątem opinii na temat wyborów, roli pożądaných społecznie wartości oraz wyobrażenia o powinnościach dobrej władzy samorządowej. Ciekawym kontekstem analizy jest tu także porównawcze odniesienie się badanych samorządowców do wzorców zachodnioeuropejskich w konfrontacji ze specyfiką polską. Przeanalizowano również ich wypowiedzi na temat organizacji pracy na poziomie jednostki samorządu terytorialnego w związku z pożądanymi cechami lidera, mającego być jednocześnie lokalnym autorytetem.

W ostatniej, trzeciej części monografii podjęta została próba wyszczególnienia kluczowych przykładów uwarunkowań funkcjonowania samorządu lokalnego i związanej z nim społeczności lokalnej. Wiąże się to z dążeniem do wskazania czynników wynikających z samej transformacji systemowej jak i tych, których źródłem są inne przyczyny jak np. przemiany cywilizacyjne czy uwarunkowania związane z grą polityczną.

W pierwszym rozdziale części trzeciej ukazane zostały przykłady rozbieżności pomiędzy strategicznymi celami formułowanymi na poziomie ogólnopaństwowym a potrzebami i uwarunkowaniami zróżnicowanych społeczności lokalnych. Zwrócono uwagę na problematykę polskiej wsi i specyfikę małych gmin, których wspólnotowość nierzadko stoi w opozycji do działań państwowych. Omówiono tu również problem instrumentalnego wykorzystania przez władze państwowe mechanizmu wyrównawczego, tzw. janosikowego (wraz z zarysem podejmowanych inicjatyw stanowiących reakcję oddolną) w kontekście uprzedmiotowienia samorządów. Z drugiej strony poruszony tu został problem odgórnych ograniczeń dla samorządowej aktywizacji kapitału społecznego, zarówno z powodu powszechnych regulacji prawnych, jak i wewnętrznych barier, układów paternalistyczno-klientelistycznych, które wytwarzane są na poziomie organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego. Wśród przedstawionych wyników

badan przedstawiono również opinie samorządowców (dotyczące oceny wpływu „zwykłego” obywatela na decyzje władz samorządowych) w ramach przeprowadzonych przez autora wywiadów pogłębionych. Jedno z najważniejszych ustaleń badawczych w tym rozdziale dotyczy instrumentalnej i propagandowej strony (w stosunku do samorządu) wprowadzenia przez polski rząd, programu „Moje Boisko – Orlik 2012”. Omówiono tu szczegółowo wyniki badania, które autor przeprowadził w styczniu 2013, uzyskując odpowiedzi od 1776 gmin w sprawie wyszczególnienia kosztów realizacji inwestycji sportowych. Wyniki te wskazują na znaczne obciążenie finansowe samorządu przy nieproporcjonalnie niskim zaangażowaniu strony rządowej, dzięki wykorzystaniu specyfiki systemu podatkowego. Omówiono tu również problem realizacji tzw. schetynówek (Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011) m.in. w kontekście potencjalnego upolitycznienia partycypacji samorządów w programie. Przeanalizowano także wątpliwie adekwatny sposób reagowania na światowy kryzys finansowy poprzez działania dyscyplinujące samorząd terytorialny według profesjonalnych standardów przypominających bardziej działalność korporacji i mega-przedsiębiorstwa. Przykładu takiego podejścia można dopatrywać się w odgórnie narzuconym samorządom (na mocy ustawy o finansach publicznych z 2009 roku) systemie kontroli zarządczej, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. zarządzania ryzykiem. W tym kontekście autor wykorzystał dokumenty oraz opracowania Ministerstwa Finansów a także (m.in. na bazie własnych doświadczeń) omawia konkretny przykład zastosowania nowych przepisów i wytycznych, omawiając adekwatne zarządzenia prezydenta m.st. Warszawy.

W następnym rozdziale podjęty został problem realizacji celów samorządu terytorialnego w kontekście prób politycznego uprzedmiotowienia. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów pogłębionych z funkcjonariuszami samorządu lokalnego, poruszono problem rozumienia celu istnienia tego podmiotu. Opinia radnych i przedstawicieli władz wykonawczych na ten temat służy weryfikacji hipotezy o lokalistycznym wyobrażeniu celów samorządu lokalnego w badanym środowisku. Z drugiej strony, w rozdziale tym zostały wyraźnie wyszczególnione kontrowersyjne elementy obserwacji uczestniczącej autora w związku z pełnioną przez niego wcześniej funkcją publiczną oraz politycznymi i prawnymi konsekwencjami podejmowanej działalności. Perspektywa ta ukazuje badany samorząd terytorialny (m.st. Warszawa i była gmina Warszawa-Targówek oraz funkcjonariusze publiczni) jako zinstrumentalizowany przedmiot „gry” politycznej. Omówiono tu również przykłady przedmiotowego i protekcyjnego traktowania i wykorzystywania samorządu terytorialnego w ramach organizacji państwa, co m.in. dotyczy działalności tzw. komisji majątkowych. Ponadto podjęta została tu próba zarysowania okresowych tendencji reorganizacyjnych, m.in. recentralistycznych w procesie transformacji systemowej z punktu widzenia upodmiotowienia i uprzedmiotowienia samorządu terytorialnego. W celu ukazania problemu instrumentalnego, odgórno wykorzy-

stania samorządu, w rozdziale tym wykorzystano także niektóre wywiady z ministrami przeprowadzone przez autora w okresie pełnienia funkcji redaktora naczelnego miesięcznika „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych”.

W rozdziale trzecim przedstawione zostały uwarunkowania towarzyszące tworzeniu samorządu lokalnego, które wynikają z destabilizacji związanej z transformacją systemową. Wskazano tu problem tworzenia społeczeństwa obywatelskiego w kontekście oddziaływania potencjalnie ważnego „gracza” w systemie jakim wydaje się być Kościół rzymskokatolicki oraz przeanalizowano opinie badanych funkcjonariuszy na temat wpływu Kościoła na samorząd. Poddano krytycznej analizie rolę ustawodawstwa w tworzeniu samorządu z punktu widzenia nadziei, idei i złudzeń reformatorów systemu po 1989 roku. W toku rozważań poruszona została rola massmediów i ich transformacyjnej roli w zmieniającym i postrzeganiu samorządu lokalnego.

W ostatnim rozdziale przeprowadzona została analiza, dotycząca oddziaływania transformacji systemowej, odnosząca się także do zmian zachodzących w obrębie małych, tradycyjnych i pozornie wspólnotowych społeczności lokalnych. W związku z tym, w charakterze egzemplifikacyjnym, przywołano tu także adekwatne wnioski z badań empirycznych odnoszących się do kontekstu antropologicznego i socjologicznego. Omówiono tu także problemy poruszone w ramach wywiadów pogłębionych z samorządowcami w 2010 roku w kontekście wypowiedzi na temat zagrożeń dla własnej społeczności lokalnej, a także oceny tego, jak w ich miejscowościach kształtują się więzi międzyludzkie od początku transformacji systemowej. Analiza tych wypowiedzi służy ustaleniu, czy w okresie przemian po 1989 roku następuje rozpad wspólnoty lokalnej, czy też ma miejsce również budowanie nowej identyfikacji związanej z tzw. ideologią lokalizmu mogącą służyć wzmocnieniu systemowej, podmiotowej roli samorządu lokalnego.

Aneks do książki zawiera analizy i wnioski z badań nad rolą samorządu terytorialnego w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców. Przedstawiono tu nieomówione w głównym nurcie niniejszego studium problemy poruszone w ramach wspomnianych wywiadów pogłębionych z 2010 roku. Omówiono tu również wnioski z badania, którym kierował autor: „Wybory 2006 – badanie wzajemnych oczekiwań wyborców i samorządowców. Raport Centrum Badań Marketingowych INDICATOR we współpracy z Polską Agencją Prasową” z października 2006 roku. Opinie samorządowców i obywateli zaprezentowano tu obok opinii funkcjonariuszy samorządowych badanych w formie wywiadów pogłębionych w 2010 roku, ale ze względów metodologicznych nie są one porównywane. Przeanalizowano m.in. poziom zadowolenia respondentów z działalności samorządu na poziomie gminy, powiatu i województwa, oceny wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także ich opinie dotyczące obszarów problemowych, w których samorząd (i funkcjonariusze samorządowi) się angażuje na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb.

Niniejsze studium nie opiera się na paradygmacie scjentyistycznym (pozytywiistycznym). Bardziej adekwatne dla specyfiki niniejszej pracy jest jej interpretacjonistyczne usytuowanie w ramach paradygmatu hermeneutycznego, a po części także podejścia postmodernistycznego i eklektycznego. Pogłębiona refleksja (płynąca z różnorodnych środowisk naukowych) nad tym, co w danym momencie historycznym należy rozumieć pod pojęciem upodmiotowienia samorządu lokalnego, oparta w dużej mierze na badaniach jakościowych, w tej materii wydaje się szczególnie potrzebna dla zrozumienia problemów reformowania i usprawniania organizacji oraz systemowego, elastycznego upodmiotawiania samorządu terytorialnego w Polsce. Problem ten dotyczy zależności funkcjonalnych w kontekście zaspokajania realnych potrzeb, a nawet zaspokajania tego, co wynika jedynie z samego przekonania o potrzebach społecznych. Podejście to w dużej mierze pozwala umiejscowić wiele podejmowanych w niniejszym studium zagadnień w kontekście metody neoinstytucjonalnej. Kompleksowy charakter metody neoinstytucjonalnej pozwala adekwatnie operować na trzech płaszczyznach, warstwach⁶, którym w założeniu niniejszego studium w znacznej mierze odpowiadać ma podział pracy na trzy części. W pierwszej uwypuklony został aspekt społeczno-kulturowy i uwarunkowania tradycyjno-historyczne, a także problem funkcjonowania wspólnoty i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Jest to także obszar dotyczący kultury politycznej, analizowany bardziej z punktu widzenia socjologii polityki i historii. Druga warstwa skupia się na problematyce konstruowania nowego systemu politycznego po 1989 roku oraz zasadniczych zmian ustrojowych, dotyczących samorządu lokalnego w okresie transformacji. Wskazano tu elementy prawno-organizacyjne, generujące konflikty i napięcia oraz destabilizację działania samorządu lokalnego związaną z wdrażaniem kolejnych reform. Zmiany w zakresie układu instytucjonalnego rozpatrywane są tu między innymi w kontekście działania zorganizowanych podmiotów polityki. Trzecia płaszczyzna z kolei dotyczy szeroko rozumianej „gry” politycznej i swoistej rywalizacji oraz płaszczyzn kooperacji pomiędzy politycznym centrum decyzyjnym, kreującym różnorakie inicjatywy, zmiany organizacyjne a dążącym do odgrywania podmiotowej roli samorządom lokalnym. Na płaszczyźnie tej podjęta została próba ukazania procesów wzmacniania roli centralnych ośrodków władzy oraz kontekstowego uprzedmiotowienia samorządu lokalnego, z wykorzystaniem instrumentów inżynierii politycznej na nowo optymalizującej ład polityczny.

Jedną z ciekawszych inspiracji, towarzyszących powstaniu niniejszej książki były badania omówione w publikacji Barbary Gąciarz z 2004 roku pod tytułem „Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty”⁷. Niniejsze studium w niektórych aspektach można potraktować jako swoiste rozwinięcie podjętych wów-

⁶ Zob. A. Antoszewski, *Metodologiczne aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi*, „Studia Nauk Politycznych”, 2004, nr 1 (seria 2), s. 79–94.

⁷ Zob. B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.

czas problemów z uwzględnieniem późniejszych ram czasowych i nowszych zmian organizacyjnych, ukazujących zachwiania procesu dewolucji państwa, jednakże w zawężeniu do poziomu samorządu lokalnego. Metody badawcze w niniejszej monografii, z wyjątkiem obserwacji uczestniczącej czy stopnia wykorzystania wywiadów prasowych, felietonów i komentarzy, cechują się pewną analogią w stosunku do tych, które zastosowała B. Gąciarz. Niniejsza monografia bowiem podobnie opiera się na perspektywie socjologicznej, uzupełnionej i rozszerzonej jednak bardziej o perspektywę politologiczną, związanej z określonymi regułami metodologicznymi, towarzyszącymi badaniom empirycznym. Praktyka społeczna oraz problemy teoretyczne, do których odnosi się niniejsze studium wymagały dotarcia do urozmaiconego materiału źródłowego, zawierającego różne opinie, relacje na temat określonych zdarzeń, a także zróżnicowane oceny. Wiąże się to z potrzebą stosowania metodologii bardziej właściwej dla socjologii historycznej i znacznieszego sięgnięcia do metody integralnej, którą na gruncie polskiej socjologii zaproponował niegdyś Kazimierz Dobrowolski⁸. Takie integralne podejście w przekonaniu autora niniejszej monografii pozwala uniknąć nieadekwatności problemowej wynikającej ze specjalizacji oraz z pewnego rozdrobnienia obecnego na gruncie nauk społecznych. Zastosowanie podejścia holistycznego, daje szansę uchwycenia pewnych związków funkcjonalnych w ramach sięgania do różnych metod i technik badawczych przy zachowaniu porównywalności wyników. Dynamiczne ujęcie problemu związanego z procesem upodmiotowienia samorządu lokalnego wymaga badania zmian w czasie, co powoduje, że uwzględniać tu należy chociażby czynniki polityczne, ekonomiczne, kulturowe, demograficzne, geograficzne a nawet techniczne czy psychiczne. Podejście to nie tylko pozwala uzyskać szerszą wiedzę na temat wcześniejszych uwarunkowań danych procesów, ale także uchwycenia pewnych tendencji rzutujących na przyszłość. W ramach tego badania autor analizował źródła wywołane, takie jak indywidualne wywiady z funkcjonariuszami publicznymi samorządu lokalnego, rezultaty badań ankietowych, opisy procesów decyzyjnych, sytuacji i wydarzeń w których osobiście uczestniczył autor a także źródła zastane jak np. dokumenty, akty prawne oraz publikacje prasowe, komentarze, wywiady prasowe, felietony, relacje, wystąpienia publiczne, orzecznictwo sądów. Zastosowane w monografii różne charakterystyki i uogólnienia nastawione są na rozumienie przyczyn określonych działań w ramach podejścia antropologicznego. Stąd też podobnie jak w badaniach B. Gąciarz, omawiane zjawiska są ujęte: „a) w kategoriach jakościowych, a nie ilościowych, b) poprzez ich sens i funkcje, a nie poprzez parametry określające ich wielkość, natężenie, frekwencję, c) z perspektywy tendencji w działaniach społecznych, jakie utrwalają, a nie z perspektywy bieżących przejawów”⁹.

⁸ Zob. K. Dobrowolski, *Metoda integralna*, Kraków 1962.

⁹ B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności...*, cyt. wyd., s. 16.

Studium niniejsze głównie opiera się na analizie jakościowej oraz ilościowej analizie danych wtórnych. W ramach założeń pracy badawczej nie uwzględniono wypracowania pełnej, szerokiej charakterystyki zależności ilościowych typowej dla ilościowych badań empirycznych. Wykorzystane w niniejszej publikacji dane ilościowe stanowią źródło pozwalające na bardziej szczegółowy opis zjawisk ustalonych w drodze uogólnienia analiz teoretycznych oraz zaobserwowanych zjawisk. W szczególności zaznaczyć należy, że w dużej mierze mają charakter egzemplifikacyjny, a uzyskane dane z tych badań nie stanowią tu materiału empirycznego posiadającego w pracy samodzielny status, w ramach którego przy podejściu stricte ilościowym należałoby wszakże zbadać korelacje i przeprowadzić dogłębne analizy statystyczne. W ramach niniejszej publikacji autorowi bardziej zależało na zaproponowaniu typologicznego ujęcia problemów związanych ze zmianami w funkcjonowaniu samorządu lokalnego (gmin i powiatów) w procesie transformacji systemowej. Takie ujęcie problemowe pozwala uchwycić, opisać i wskazać przykłady ilustrujące główne schematy upodmiotowienia/uprzedmiotowienia w relacji pomiędzy samorządem lokalnym a administracją publiczną, w kontekście działań ogólnych, politycznych oraz społecznych, oddolnych. Stąd ukierunkowanie na wskazanie działania struktur organizacyjnych i uczestników systemu, które mogą determinować określone kierunki zmian.

Monografia w części opiera się na bazie autorskiego wkładu własnego, do którego zalicza się opis oraz diagnozę pochodzącą z obserwacji, obserwacji uczestniczącej, realizowanej w ramach wieloletniej, osobistego udziału autora w strukturach samorządu terytorialnego poczynwszy od 1998 roku (z wykonywanej działalności w ramach organów uchwałodawczych i wykonawczych samorządu lokalnego oraz doświadczeń osobistych związanych z działaniem wymiaru sprawiedliwości), pracy dziennikarskiej (związanej z prasą samorządową oraz wieloletnią działalnością publicystyczną w ramach prasy lokalnej) obejmującej wywiady prasowe przeprowadzone przez autora i felietony dotyczące problemów lokalnych, a także doświadczenia i spostrzeżenia wyniesione z pracy na różnych stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej i samorządowej. W publikacji tej przeprowadzona została analiza procesu decentralizacji w ramach transformacji systemowej w Polsce po 1989 roku, socjologiczna analiza teoretyczna w zakresie formowania się wspólnoty terytorialnej, a także wielowymiarowa egzemplifikacja empiryczna dotycząca przeszkód społecznych i politycznych występujących w tym obszarze. Dochodzi do tego także charakterystyka funkcjonowania społeczeństwa na szczeblu lokalnym, na podłożu inspiracji komunitarystycznych i założeń demokracji deliberatywnej, z uwzględnieniem podejścia neoinstytucjonalnego w kontekście problemu instytucjonalizacji demokracji. W publikacji wykorzystano analizę indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) zrealizowanych w ramach autorskiego projektu badawczego *Samorząd terytorialny w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Innowacje funkcjonowania wspólnoty i więzi społecznej na po-*

ziomie lokalnym (październik/listopad 2010, bezpośrednio przed wyborami samorządowymi) z udziałem szesnastu polskich funkcjonariuszy samorządowych. Ponadto w aneksie do niniejszej książki przedstawiono część wyników wspomnianych badań, które nie znalazły się w głównym nurcie podjętych rozważań i analogiczne elementy badania empirycznego *Wybory 2006 – badanie wzajemnych oczekiwań wyborców i samorządowców* (przeprowadzonego pod kierownictwem autora w Centrum Badań Marketingowych INDICATOR w połowie października 2006 roku metodą indywidualnych, zestandaryzowanych wywiadów realizowanych poprzez Internet). Badania własne związane są również z analizą dokumentów, uzyskanych przez autora informacji oficjalnych, odpowiedzi otrzymanych z poziomu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego np. dotyczących stanu zatrudnienia w urzędach czy uczestnictwa w rządowym programie „Moje Boisko – Orlik 2012”. Wykorzystano także niektóre wywiady z ministrami i naukowcami przeprowadzone przez autora (i współpracowników) w okresie pełnienia funkcji redaktora naczelnego miesięcznika „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień publicznych” w 2004 roku. W pracy niniejszej wykorzystane zostały także wyniki badań wielu innych autorów zajmujących się problematyką samorządu lokalnego czy wspólnoty lokalnej. Istotnym elementem podejmowanej analizy działalności samorządu terytorialnego jest tu wykorzystanie artykułów z prasy lokalnej, felietonów obrazujących zaangażowanie funkcjonariuszy i mieszkańców, co jest stosunkowo rzadko eksplorowane naukowo, a nawet mało dostrzegane w szeroko dostępnej publicystyce, chociażby w telewizji czy na łamach prasy ogólnopolskiej.

W przekonaniu autora, zamierzonym osiągnięciem naukowym podejmowanego studium jest szerokie i wieloaspektowe usystematyzowanie wiedzy o uwarunkowaniach społecznych i politycznych, wpływających na proces upodmiotowienia samorządu lokalnego w Polsce. Ponadto zakreślenie konceptualizacyjne i operacjonalizacyjne upodmiotowienia w celu zbadania jakości funkcjonowania badanego samorządu lokalnego. Kolejnym osiągnięciem ma być identyfikacja i egzemplifikacja upowszechnianych po 1989 roku przekonań, z którymi związany jest procesem tworzenia i przekształcania samorządu lokalnego w kraju, a także wskazanie przyczyn i skutków niekonsekwencji zmian systemowych w trakcie budowania tegoż samorządu. Następnym krokiem jest diagnoza kondycji wspólnoty lokalnej, mogącej stanowić oparcie dla samorządu oraz wypracowanie alternatywnych wobec postulatów pogłębienia tzw. demokracji partycypacyjnej, propozycji proceduralnego wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej i roli organów uchwałodawczych samorządu lokalnego. Wreszcie, istotnym osiągnięciem podjętej rozprawy jest scharakteryzowanie mechanizmów, kierunków podporządkowania i skutków gry politycznej, toczącej się w ramach wzajemnego oddziaływania politycznego centrum decyzyjnego i samorządu lokalnego.

Analiza różnego typu publikacji podnoszących tę problematykę na gruncie polskich uwarunkowań w dobie transformacji systemowej może prowadzić do

nieco uproszczonego, ale nie pozbawionego ziarna prawdy spostrzeżenia, że socjologowie, politolodzy, ekonomiści i prawnicy nieco inaczej postrzegają rolę samorządu terytorialnego. Socjologowie akcentują bardziej problem funkcjonowania społeczności lokalnych, politolodzy widzą tu władzę i interesy polityczne a prawnicy korporację prawno-publiczną związaną z wykonywaniem zadań administracji publicznej. Problematyka samorządu lokalnego wiąże się pewną dynamiką działania tego szczególnego elementu struktury organizacyjnej państwa. Wpływają na to zmiany gospodarcze, prawne, organizacyjne, nowe oczekiwania społeczne związane np. z zasadą subsydiarności i zapewne liczne uwarunkowania o charakterze ekonomicznym. Podejmując próbę zarysowania tej problematyki, która staje się z biegiem czasu coraz bardziej interdyscyplinarną, można również wskazać na różne aspekty, na jakie kładą większy czy mniejszy nacisk badacze poszczególnych dyscyplin naukowych. W socjologicznych badaniach nad samorządem terytorialnym we współczesnej Polsce akcentowany jest problem funkcjonowania społeczności lokalnych, partycypacji mieszkańców, instytucjonalizacji, kapitału społecznego, kultury i uwarunkowań lokalnych. Jednym z pierwszych polskich badaczy zajmujących się problematyką różnorodnych wymiarów lokalności był Bohdan Jałowiecki (*Rozwój lokalny*, Warszawa 1989). Po 1989 roku powstało wiele dzieł przedstawiających socjologiczne ujęcie omawianej problematyki jak np.: P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995; B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, G. Gorzelak, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy 2007; B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006; W. Łukowski, *Społeczne tworzenie ojczyzn. Studium tożsamości mieszkańców Mazur*, Warszawa 2002; J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2006; J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Różnorodność miejsc i czasu*, Warszawa 2006; J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, Warszawa 2008; B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004; B. Lewenstein, *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne. Monografia procesów uczestnictwa w samorządzie terytorialnym w pierwszych latach transformacji w Polsce*, Warszawa 1999; B. Lewenstein (red.), *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, Warszawa 2011; B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010; R. Morawski, T. Jemczura (red.), *W kierunku samoorganizacji społecznej. Społeczeństwo obywatelskie w działaniu*, Racibórz 2009.

W ujęciu politologicznym podkreślane są wyraźniej aspekty dotyczące władzy, legitymizacji i interesów politycznych: A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009; A.K. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent*

miasta, Kraków 2006; A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra 2002; M. Barański, M. Stolarczyk (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Katowice 2003; S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008; A.J. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Olsztyn 1999. W opracowaniach politologiczno-ustrojowych i prawniczych, eksponowana jest problematyka umocowania samorządu lokalnego jako korporacji prawno-publicznej związanej z wykonywaniem zadań administracji publicznej. Wśród polskich prekursorów kompleksowych badań nad samorządem wymienić należy m.in. Eugeniusza Zielińskiego oraz Grzegorza Rydleńskiego. Jednym z wzorcowych dzieł E. Zielińskiego jest monografia *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, z kolei w badaniach G. Rydleńskiego warto wskazać chociażby na publikację *Samorząd terytorialny i administracja rządowa. Gmina, powiat, województwo: akty prawne, wyjaśnienia, indeksy*, Warszawa 1999. Należy zwrócić uwagę na dzieła autorów, których wkład naukowy ma inspirujące znaczenie dla badaczy systemu prawno-organizacyjnego po 1989 roku: Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009; A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012; A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002; E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005; J. Itrich-Drabarek, *Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym*, [w:] S. Sulowski (red.), *Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego*, „Studia Politologiczne”, 2011, nr 20; J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Z kolei w ujęciu badaczy zajmujących się problematyką zarządzania i organizacji oraz ekonomii podkreśla się kwestię prowadzenia prawidłowej, samodzielnej gospodarki i racjonalnego wykorzystywania zasobów, a także niezależności finansowej. Warto zwrócić tu uwagę na ustalenia Witolda Kieżuna, opisującego od początku polskiej transformacji systemowej różnorodne nieprawidłowości i patologie organizacyjne, co niezwykle inspirująco obrazuje, posługując się swą słynną metaforą czterech jeźdźców apokalipsy polskiej biurokracji. Jednym z ostatnich dzieł, w którym szerzej przedstawia swoje ustalenia jest monografia *Patologia transformacji*, Warszawa 2012. Wśród prac badaczy analizujących problematykę organizacji samorządu lokalnego w podobnym ujęciu wymienić należy chociażby takie pozycje jak: M. Wojciechowski, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008; H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010; K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013; J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro pu-*

bliczne, Warszawa 2008; J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, Warszawa 2009.

W okresie transformacji systemowej wskazać można również badaczy, których osobiste, nacechowane lokalizmem zaangażowanie w proces budowy samorządu terytorialnego wiąże się także z interdyscyplinarnym, wielowymiarowym ujmowaniem przez nich omawianej problematyki, czego dostrzegalnym wyrazem są prawnicze analizy Michała Kuleszy i Huberta Izdebskiego (np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014) oraz wielowymiarowe analizy organizacyjno-ustrojowe przedstawiane przez Jerzego Regulskiego (np. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005). Jeszcze inne ujęcie różnowarstwowe, obejmujące aspekty prawne, administracyjne i problematykę zarządzania prezentuje w swojej monografii Ewa Kornberger-Sokołowska (E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012). Warto tu również wspomnieć o najnowszej monografii Stanisława Falińskiego, w której scharakteryzował kierunki zmian organizacyjnych w okresie transformacji systemowej, w odniesieniu do specyfiki ustroju m.st. Warszawy, z uwzględnieniem własnego, wieloletniego zaangażowania w roli funkcjonariusza samorządu terytorialnego (S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustroj, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2013).

Upodmiotowienie samorządu lokalnego w Polsce po 1989 roku wydaje się wciąż kwestią dyskusyjną. Należy wziąć pod uwagę to, że kierunki przemian społecznych i reform systemowych nie są wyznaczone jedynie w obrębie działania i „gry” podmiotów, będących aktorami polskiej sceny politycznej. Co prawda rozprawa niniejsza nie obejmuje szczegółowo całokształtu sfery stosunków międzynarodowych i zobowiązań państw demokratycznych w zakresie organizacji warunków dla kształtowania podmiotowej roli samorządu lokalnego, ale pamiętać należy, że Polska wskutek postępującej integracji europejskiej, niewątpliwie czerpie z dorobku prawno-organizacyjnego państw zachodnich. Z punktu widzenia rozważań podjętych w niniejszej monografii istotna wydaje się jednak kwestia dotycząca jakości polskiego samorządu lokalnego. Wiąże się to bezpośrednio z problemem upodmiotowienia w kontekście formalizacji i instytucjonalizacji. A zatem podjęty tu wysiłek badawczy zmierza do ustalenia, czy samorząd lokalny w Polsce utrwała się, popularyzuje i wkomponowuje w życie społeczne, czy jest jedynie tworem formalnym, nowym, sztucznym i uciążliwym zarówno z punktu widzenia sprawności działania organów państwowych, jak i społeczności lokalnych.

CZĘŚĆ I

Organizacja wspólnoty lokalnej – założenia i doświadczenia

I.1. Polskie doświadczenia z samorządem lokalnym w kontekście założeń teoretycznych

Podjęta w ramach niniejszej monografii problematyka ma bogate tradycje w kulturze zachodniej, demokratycznej i jest istotnym elementem badań naukowych, zarówno socjologicznych, jak i politologicznych, prawnych oraz ekonomicznych. Problem podmiotowego funkcjonowania społeczności o charakterze terytorialnym, lokalnym w ujęciu naukowym można dostrzec zarówno w rozważaniach o demokracji amerykańskiej Alexisa de Tocqueville’a¹, jak i w badaniach nad wspólnotą w ujęciu Ferdynanda Tönniesa². Badania nad podmiotowością samorządu lokalnego w polskiej socjologii i politologii znacząco rozwinęły się dopiero w okresie transformacji systemowej. Wiązało się to z tym, że samorządna gmina jako nowy element organizacyjny, mający już swoje ważne miejsce i znaczenie w Europie zachodniej, w 1990 roku stał się tu również podmiotem, z którym łączyły się polityczne i społeczne oczekiwania dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb. Można powiedzieć, że w pewnym sensie rozwinęła się moda na lokalność, która wydaje się coraz bardziej zakorzeniać i nabierać instytucjonalnego charakteru. Przejawem tych tendencji prawdopodobnie jest tzw. ideologia lokalizmu. W niniejszym studium należy jednak zastrzec, że zastosowanie pojęcia ideologii w odniesieniu do lokalizmu ma roboczy charakter, stąd pojawia się tu określenie „tzw. ideologii”. Nie jest zamiarem autora prezentowanej monografii dowodzić, że przywoływany lokalizm jest w istocie ideologią na gruncie politologicznym, aczkolwiek w pracach socjologicznych można dostrzec próby rozumienia go jako zjawiska osadzonego w sferze ideologicznej³. Jednymi z pierwszych badaczy, zwracających uwagę na tę problematykę w kontekście rozwoju lokalnego, warunkującego rozwój globalny byli Kazimierz Z. Sowa⁴ i Bohdan Jałowiecki⁵. Istotny

¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, cyt. wyd.

² F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa 2008.

³ Por. J. Kurczewska, *Robocze ideologie lokalności. Stare i nowe schematy*, [w:] J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2006, s. 103.

⁴ Zob. K. Sowa, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, [w:] „Państwo i Kultura Polityczna”, 1988, nr 5.

⁵ Zob. B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989.

wkład związany z uporządkowaniem tego problemu, typologizacją i ukazaniem zjawiska lokalizmu polskiego na tle tendencji zachodnich wniósł Paweł Starosta. Przedstawił źródła i genezę lokalizmu wskazując na Stany Zjednoczone, gdzie na początku lat sześćdziesiątych rozwinęła się w tym kierunku krytyka społeczeństwa masowego, zaś w Europie renesans tego zjawiska ujawnił się w latach siedemdziesiątych⁶. Zdaniem tego autora owa ideologia w Polsce jest popularna od drugiej połowy lat 80. „pod wpływem krytyki zetatyżowanego społeczeństwa niedoboru”⁷. Zwraca on uwagę na to, że pojawienie się samorządu lokalnego w Polsce zbiegło się w czasie z okresem naukowego wypełniania swoistej „luki” pomiędzy zwolennikami tradycyjnej koncentracji na makrostrukturach a zwolennikami koncepcji mikrostruktury kładącymi nacisk na podmiotowość jednostki, interpretację znaczeń, symbole czy interakcje⁸. Poruszona przez niego została krytyka koncentracji na mikrostrukturze płynąca ze strony zwolenników perspektywy historycznej⁹ oraz strukturalistycznej¹⁰, co prowadziło do konieczności budowy swobodnego pomostu odnoszącego się do trzeciej sfery związanej ze zjawiskami społecznymi, a mianowicie mezzostruktur¹¹. Nawiązał tu do problemu podkreślonego dawno przez Antoninę Kłoskowską mówiącą o małych społecznościach, będących odmiennymi od mikrostruktur i makrostruktur całościami, znajdującymi się w granicznej strefie socjologii mikro i makrostruktur¹². W podobny sposób jak u A. Kłoskowskiej, zdaniem P. Starosty¹³, problem ten został ujęty także przez Michela Croziera i Erharda Friedberga¹⁴.

Kluczowym zagadnieniem poruszonym w niniejszym studium jest problem popularyzacji tzw. ideologii lokalizmu w polskim społeczeństwie oraz jej oddziaływanie na zmiany organizacyjne. Uzasadniając podjęcie powyższego tematu, zaznaczyć należy, że decentralizacja państwa w okresie transformacji systemowej jest uznawana za istotny element przyczyniający się do rozwoju demokracji. Świadczy o tym działania pierwszych reformatorów polskiego systemu politycznego

⁶ P. Starosta, *Poza metropolię. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995, s. 31. Autor nawiązuje tu do publikacji: R.A. Nisbet, *Moral Values and Community*, [w:] R.L. Warren (red.), *Perspectives on the American Community*, Chicago 1973 oraz B. Jałowiecki, *Lokalność jako czynnik rozwoju społecznego*, „Wieś i Rolnictwo”, 1987, nr 4(57).

⁷ Tamże, w nawiązaniu do: K. Sowa, *Lokalizm...*, cyt. wyd. oraz B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, cyt. wyd.

⁸ Tamże, s. 8.

⁹ Zob. N. Elias, *Towards a Theory of Community*, [w:] C. Bell, H. Newby (red.), *The Sociology of Community. A Selection of Readings*, London 1974.

¹⁰ Zob. A. Giddens., *Central Problems in Social Theory. Action Structure and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley 1979.

¹¹ P. Starosta, *Poza metropolię...*, cyt. wyd., s. 9.

¹² A. Kłoskowska, *Zagadnienie małych grup w socjologii*, „Przegląd Socjologiczny”, 1958, t. 12, s. 22–23, cyt. za: P. Starosta, *Poza metropolię...*, cyt. wyd., s. 9.

¹³ P. Starosta, *Poza metropolię...*, cyt. wyd.

¹⁴ M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Warszawa 1982, s. 105, cyt. za: P. Starosta, *Poza metropolię...*, cyt. wyd.

po 1989 roku, które były ukierunkowane na odtworzenie bądź wykreowanie samorządowych wspólnot o charakterze lokalnym. Dostrzec jednak można, że proces rozwoju i reformowania państwa okazał się być niekonsekwentny w kontekście pogłębiania wspólnotowości lokalnej, łącząc się ze stopniowym hamowaniem upodmiotowienia samorządu terytorialnego oraz instrumentalizacją funkcji gminy sprowadzanej głównie do roli biurokratycznego elementu administracji publicznej. Coraz częściej ze strony wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i radnych, z którymi wielokrotnie rozmawiał autor niniejszej monografii, pojawia się zarzut, że centralne organy państwowe wykorzystują samorząd lokalny instrumentalnie, władczo obciążając coraz liczniejszymi zadaniami zleconymi, podczas gdy już coraz większym ciężarem stają się (obudowywane nowymi, coraz liczniejszymi standardami i procedurami) same zadania własne m.in. związane z prowadzeniem placówek oświatowych, realizacją komunalnego budownictwa mieszkaniowego, organizacją udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej i publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Sytuacja taka może tworzyć wrażenie, że na poziomie centralnym organizacji państwa nie przykładą się właściwej wagi do respektowania podmiotowości społeczności lokalnych, których specyficzne potrzeby są coraz bardziej marginalnie traktowane. Witold Kieżun, analizując długoletnią praktykę transformacji organizacyjnej w odniesieniu do administracji publicznej, dowodzi, że występuje „lekceważenie idei jedynie pomocniczej roli struktury centralnej”, oraz wskazuje na „rekordową, pod względem skali wzrostu i szybkości dynamikę rozwoju centralnej administracji państwowej”¹⁵. Z przytoczonych przez niego danych wynika, że w 1990 było 46 tys. urzędników administracji centralnej, a w 1999 roku już przeszło 126 tys., przy czym wylicza: „Proporcja zatrudnienia w administracji centralnej w stosunku do administracji terenowej przedstawiała się następująco: 1990=0,48 1995=0,83 1998=1,91. Udział wydatków na wynagrodzenia administracji centralnej w stosunku do ogólnych kosztów wynagrodzenia w administracji wzrósł czterokrotnie”¹⁶. W świetle tych danych rzeczywiście trudno mówić o zwiększeniu roli samorządu terytorialnego w stosunku do rządowego szczebla kierowania państwem, w kontekście rzekomego sukcesu transformacji systemowej, przy tak rozbudowującej się i wzmacniającej centralnej strukturze organizacyjnej.

Atut samorządu terytorialnego jakim jest jego policentryczny, a może nawet mozaikowy charakter staje się jednocześnie „miękkim podbrzuszem”. Częstość sprawia on, że samorząd terytorialny nie jest zwartą, jednolitą siłą zdolną przeciwstawić się niekorzystnym, w ocenie społeczności lokalnych i ich przedstawicieli, działaniom administracji rządowej czy projektom regulacji ustawowych.

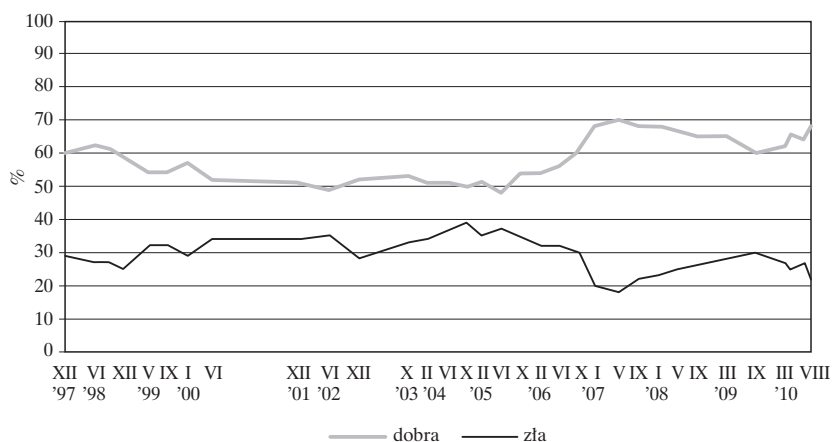
¹⁵ W. Kieżun, *Reforma administracyjna w Polsce jako egemplifikacja podstawowych praw patologii biurokracji*, [w:] J. Muszyński (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Gdynia-Warszawa 2000, s. 20.

¹⁶ Tamże.

Jest „teatrem” mniej lub bardziej zawołowanych prób uprzedmiotowienia organizacyjnego, pomimo podejmowanych inicjatyw na rzecz tworzenia wpływowych związków samorządowych, odnotowujących dość sporadyczne sukcesy w konfrontacji celów reprezentowanych przez nie podmiotów z tendencjami przejawianymi przez polityczno-partyjne elity państwowe sprzyjające wzmocnieniu administracji rządowej.

Pomimo różnorodnych trudności organizacyjnych i sygnalizowanych problemów w budowaniu samorządu w Polsce można zauważyć, że coraz większa liczba badanych obywateli pozytywnie ocenia władze samorządowe. Potwierdza to chociażby raport CBOS z sierpnia 2010 roku, w świetle którego przeszło dwie trzecie (68 proc.) respondentów dobrze oceniło władze swojego miasta/gminy¹⁷. Poniższa tabela pokazuje jak w latach 1997–2010 korzystnie zmieniała się opinia o władzach samorządowych.

Wykres 1. Zmiana opinii o władzach miasta/gminy respondenta



Źródło: *Oceny działalności parlamentu i władz samorządowych*, Raport CBOS, sierpień 2010.

Co prawda w prezentowanej publikacji wprowadza się wyraźne rozróżnienie między władzą samorządową a samym samorządem, stanowiącym ogół mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego państwa. Niemniej jednak autor niniejszego studium ma świadomość, wyniesioną z wieloletniego doświadczenia w charakterze funkcjonariusza publicznego, z którego wynika, że bardzo wielu mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego (a nawet publicystów) mówiąc o samorządzie, ma na myśli władze, a nie siebie samych jako uczestników tego

¹⁷ *Oceny działalności parlamentu i władz samorządowych*, Raport CBOS, sierpień 2010. Na marginesie wspomnieć można, że jednocześnie ponadprzeciętnie mniej korzystnie funkcjonowanie władz samorządowych w badaniu tym postrzegali mieszkańcy najmniejszych miast, bezrobotni, rolnicy a także specjaliści i przedstawiciele kadry kierowniczej.

systemu organizacyjnego. Takie rozumienie może wynikać m.in. z przyczyn o podłożu historycznym, związanych z brakiem pewnych doświadczeń społecznych.

Zadaniem karkołomnym, o ile w ogóle możliwym do zrealizowania byłoby znalezienie w polskiej, rodzimej historii wyraźnych, jednolitych tradycji w dziedzinie budowania samorządu lokalnego i wzorcowych doświadczeń mogących stanowić podwalinę dla wypracowania oryginalnego modelu organizacyjnego. Przedwojenna Polska, której polityczne elity początkowo próbowały zbudować nowoczesne struktury demokratycznego państwa według standardów zachodnich, stanęła przed obliczem nieznanego sobie i nieprzewidywanego problemu. Zarówno w dawniejszej historii Rzeczypospolitej szlacheckiej, jak i w okresie zaborów niełatwo jest zapewne odnaleźć przykłady wyraźnie samorządnej, zdecentralizowanej struktury organizacyjnej, której podmiotem byłaby lokalna społeczność terytorialna. Zbigniew Leoński podkreśla co prawda, że „nowoczesny” samorząd powstał pod wpływem idei Rewolucji Francuskiej, czyli ziemie polskie wówczas już znalazły się w trzech odrębnych porządkach prawno-organizacyjnych poszczególnych zaborców¹⁸. Jednakże zauważa on, że pewne zręby posiadającego publicznoprawny charakter samorządu można dostrzec w Konstytucji 3 Maja z 1791 roku określającej prawo miast do „wolności” związanej z własnym zakresem spraw samorządu (aczkolwiek obejmować to miało również sprawowanie sądownictwa)¹⁹. Cytowany autor wskazuje również na pewne elementy rozwiązań samorządowych, dotyczących gminy wiejskiej na terytorium utworzonej w 1816 roku Rzeczypospolitej Krakowskiej, gdzie byli wybierani wójtowie jako organy administracji²⁰. Z kolei biorąc pod uwagę sytuację po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, zaznaczyć należy, iż zaledwie po kilku latach trudnej próby budowy porządku demokratycznego Polska przeżyła w 1926 roku istotny wstrząs polityczny. Przewrót majowy wyraźnie utrudnił proces dojrzewania demokracji, kładąc zarazem kres nadziejom na stworzenie samorządu o charakterze lokalnym. Niemniej jednak na polu naukowym podejmowane były różnorodne badania nad samorządem terytorialnym w kontekście europejskich rozwiązań organizacyjnych, z uwzględnieniem aspektów prawnych i socjologicznych²¹. Według Joanny Jagody, w ramach licznych prób na rzecz zdefiniowania pojęcia samorządu terytorialnego w okresie tym trwała żywa dyskusja środowisk naukowych, zaś „ówcześni

¹⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 1.

¹⁹ *Tamże*.

²⁰ *Tamże*, s. 2.

²¹ W tym kontekście przypomnieć warto o niektórych publikacjach przywoływanych szczególnie przez B. Dolnickiego, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 37, jak: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, (wyd. I) Paryż 1929, (wyd. II) Paryż 1934; T. Bigo, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933; H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934; T. Bigo, *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym*, Lwów 1928; J. Panejko, *Samorząd porównawczy*, Kraków 1928.

uczeni przenosili na polski grunt osiągnięcia zachodnioeuropejskiej nauki o samorządzie, a także sami twórczo rozwijali tę naukę, wnosząc nowe wartości poznawcze, które do dziś zachowały aktualność”²². W okresie tym przedmiotem sporu było m.in. ustalenie, czy samorząd terytorialny ma być podmiotem prawnym odrębnym od państwa, zaś „powszechnie przyjął się wówczas pogląd, według którego podstawowe kryterium definicji samorządu terytorialnego powinno stanowić określenie jego stosunku do państwa”²³.

Sytuacja polityczna dwudziestolecia międzywojennego nie może być przedmiotem prostych analogii w stosunku do przemian związanych z transformacją systemową po 1989 roku. Jednakże warto zasygnalizować przynajmniej niektóre podobieństwa związane chociażby z napięciami społecznymi i oczekiwaniami części elit politycznych dotyczącymi urzeczywistnienia zapowiadanych korzyści organizacyjnych wynikających z demokratyzacji państwa. W Polsce po 1989 roku, w ciągu początkowych lat transformacji można było zauważyć swoiste „zmęczenie” problemami i patologiami zrodzonymi m.in. w kształtujących się samorządach terytorialnych, co w pewnym okresie (szerzej omówionym w kolejnych odsłonach niniejszej monografii) miało niewątpliwy wpływ na rozkwit tendencji recentralistycznych. W układzie wewnętrznym samorządu gminnego, pokłosiem tego typu refleksji stały się różnorodne ograniczenia, dotyczące między innymi kolegalności decyzyjnej (zmniejszenie liczby radnych, ograniczenie wysokości diet, likwidacja kolegalnych zarządów gmin). W pewnej mierze przyczyniły się zapewne do wprowadzenia takich rozwiązań coraz bardziej znaczące w Polsce środki masowego przekazu, które nierzadko na podstawie jednostkowych przypadków kontrowersyjnych nieprawidłowości formułowały nie do końca uprawnione uogólnienia dotyczące funkcjonowania systemu. To także, przy „przewrażliwieniu” na punkcie medialnym części polskich polityków, zapewne prowadziło do wzmożonej aktywności prawno-regulacyjnej na poziomie parlamentarnym i rządowym, wyraźnie odbijającej się na samorządach lokalnych pod względem kontrolno-organizacyjnym. Administracyjne i organizacyjno-prawne osłabienie podmiotowości zbiorowej dzisiejszego samorządu terytorialnego oczywiście nie może być jednak wprost, bezkrytycznie porównywane do sytuacji zasadniczego „zwrotu” (w konsekwencji tzw. przewrotu majowego z 1926 roku), mającego miejsce w okresie międzywojennym. Tamta zmiana doprowadziła do uprzedmiotowienia samorządu terytorialnego w znacznie poważniejszym i nieporównywalnym zakresie niż niekiedy można obserwować w obecnym systemie politycznym. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, z trudem (wynikającym z dziedzictwa różnych regulacji poszczególnych zaborów) zamierzano początkowo zbudować jednolity, ale zdecentralizowany samorząd terytorialny, jednakże skutek działań

²² J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 28.

²³ *Tamże*.

elit politycznych dominujących w państwie od 1926 roku, zdecydowanie zwyciężyła i umocniła się, aż do wybuchu wojny w 1939 roku, koncepcja centralistyczna. Podkreśla to Bogdan Dolnicki w monografii *Samorząd terytorialny*, w której przywołuje omawiane problemy w kontekście porównawczym funkcjonowania Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej. Jego zdaniem: „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”²⁴.

Według B. Dolnickiego model ustrojowy wprowadzony w Polsce w 1918 roku wynikał ze skrajnego ścierania się koncepcji prawicowych i lewicowych²⁵. Pierwsze optowały za stworzeniem silnie scentralizowanej struktury, drugie zaś postulowały wprowadzenie szerokiego zakresu samodzielności działania organów terenowych administracji. Cytowany autor podkreśla, że wynikiem tego starcia politycznego było usytuowanie organów samorządu terytorialnego obok organów scentralizowanej administracji rządowej. Ten podział formalnie był utrzymany do końca II RP. Podkreślić należy, że ów szkieletowy schemat z czasem został wypełniony zmieniającymi się interpretacjami znaczeniowymi, co do roli i właściwości funkcjonowania instytucji składających się na omawiany model, na co inspirujący wpływ miały ówczesnie dominujące kierunki myśli politycznej. B. Dolnicki zgadza się z M. Jaroszyńskim, który podzielił układ przedwojennej administracji terytorialnej na trzy okresy²⁶. Pierwszy to okres tzw. demokracji burżuazyjnej, wyznaczony cezurą 1918–1926, czyli od odzyskania niepodległości do zamachu stanu, określanego w literaturze jako przewrót majowy. W tym okresie standardy samorządności terytorialnej wyznaczała Konstytucja z 17 marca 1921 roku, która w art. 3 i art. 68 wprowadzała zasadę szerokiego samorządu, zarówno terytorialnego, jak i zawodowego oraz w art. 66 określiła zasadę decentralizacji administracji państwowej z wyborczym udziałem obywateli²⁷. W drugim okresie zwyciężyła koncepcja budowania wzmocnionej władzy w układzie wykonawczym. Charakterystyczne było tu przeniesienie kierownictwa państwowego z rąk organów o charakterze kolegialnym na rzecz monokratycznych organów powołanych na podstawie mianowania²⁸. Przystąpiono do ujednolicenia systemu administracyjnego (posiadającego dotychczas bardziej zróżnicowany charakter ze względu na doświadczenia wyniesione z poszczególnych zaborów) oraz wprowadzono nadrzędność administracji

²⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 49.

²⁵ *Tamże*, s. 47.

²⁶ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 39–42.

²⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).

²⁸ *Tamże*, s. 133–134, por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, cyt. wyd., s. 48.

rządowej wobec organów samorządowych. B. Dolnicki szczególnie podkreśla regulacje ustawy samorządowej wprowadzone w 1933 roku²⁹. Przyznały one organom rządowym (ze szczególnym uwzględnieniem zwierzchniej roli wojewody) kompetencje nadzorcze wobec samorządu terytorialnego³⁰. Dotyczyło to m.in. wymogu dodatkowego zatwierdzania uchwał, które organy samorządowe podejmowały w ważniejszych sprawach gospodarczych, dokonywania nadzorczych inspekcji w poszczególnych jednostkach, zatwierdzania wyborów osób wchodzących w skład organów zarządzających w samorządzie, a także możliwość zastosowania sankcji dyscyplinarnych wobec nich w okresie pełnienia funkcji. W przypadku stwierdzenia niewłaściwego funkcjonowania organów samorządowych możliwe było również ich odgórne rozwiązanie.

W trzecim okresie formowania się układu administracyjnego II RP do wybuchu wojny standardy wyznaczała Konstytucja z kwietnia 1935 r., która przyczyniła się do głębokiej centralizacji ustrojowej. Jedynie z formalnego punktu widzenia zachowano w niej istnienie, obok administracji rządowej, również samorządu terytorialnego i gospodarczego w układzie podziału administracji państwowej. Na poziomie deklaratywnym państwo pod rządami sanacyjnymi miało zapewnić swobodny rozwój samorządu, a ingerować mogło tylko na rzecz tzw. dobra powszechnego. Samorząd zaś miał być po prostu jedną z form działania państwa³¹. B. Dolnicki jednak nie ma złudzeń, co do wstecznego i działającego wbrew rozwojowi samorządności terytorialnej charakteru zmian ustrojowych w drugiej połowie dwudziestolecia międzywojennego. 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”³².

Po okresie centralizacji systemowej, charakterystycznej dla Polski Ludowej, samorząd terytorialny został reaktywowany dopiero w 1990 roku, jako szczególny element ustrojowy, który miał w znacznym stopniu służyć przeprowadzeniu decentralizacji państwa. 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:

²⁹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1933 r., nr 35, poz. 294).

³⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, cyt. wyd., s. 48.

³¹ Zob. K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1930, s. 13.

³² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, cyt. wyd., s. 50; por. też M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, cyt. wyd., s. 42; oraz J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 33.

„Restytucja samorządu terytorialnego otworzyła drogę do demokratyzacji i decentralizacji”³³. Owa decentralizacja z kolei w oczach sygnatariuszy Okrągłego Stołu jawiła się w dużej mierze, jako antidotum na patologie centralizmu czasów PRL. Z pewnością jednak budowany od 1990 roku model samorządu terytorialnego miał być absolutnym zaprzeczeniem organizacji terytorialnej Polski Ludowej, która stworzyła administrację terenową daleką od demokratycznych idei samorządu lokalnego. Szczególnie w latach 1949–50 nastąpiło zdecydowane przejście sowieckich wzorców centralizmu demokratycznego, które posłużyły tworzeniu tzw. rad narodowych. Organami zarządzającymi, wykonawczymi administracji „samorządowej” stały się prezydia rad, które z jednej strony podlegały właściwym radom, a z drugiej były ulokowane w hierarchicznym układzie podporządkowania prezydiów, prezidiom wyższego szczebla, aż do najwyższego poziomu tj. Rady Państwa. Jednolite, terenowe organy władzy państwowej, jakimi były rady narodowe, funkcjonowały w gminach, miastach, w dzielnicach dużych miast, powiatach (do momentu ich likwidacji w 1975 roku) oraz w województwach (których liczba wzrosła do 49 w 1975 roku wskutek wprowadzenia nowego podziału administracyjnego państwa).

Do budowy zdecentralizowanego samorządu przystąpiono niezwłocznie po (częściowo wolnych, kontraktowych) wyborach, które odbyły się 4 czerwca 1989 roku. Ryszard Chruściak, jako początek prac parlamentarnych wskazuje debatę na temat lokalnej samorządności, która odbyła się w Senacie już 29 lipca 1989 roku³⁴. Podkreśla, że w debacie tej panowało przekonanie wyrażone w uchwale mówiącej o konieczności stworzenia samorządu (zarówno w gminach wiejskich, jak i w miastach), jako „niezbędnego elementu przebudowy politycznego-prawnego ustroju Polski”³⁵. Reaktywowany Senat RP rozpoczął prace legislacyjne na rzecz odbudowy samorządu terytorialnego, które ostatecznie 8 marca 1990 roku zaowocowały uchwaleniem trzech istotnych ustaw: 1) ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁶, 2) ustawy o samorządzie terytorialnym³⁷, 3) ordynacji wyborczej do rad gmin³⁸. Można zgodzić się z twierdzeniami tych badaczy, którzy wskazują na stworzenie samorządu lokalnego jako ważnego instrumentu reorganizacji politycznej państwa zainicjowanej przez ruch „Solidarność”. Zda-

³³ A.J. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Olsztyn 1999, s. 8.

³⁴ R. Chruściak, *Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. – parlamentarne dyskusje i spory*, [w:] T. Młodawa (red.) *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 49.

³⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu PRL w dniach 28, 29, 31 lipca i 1 sierpnia 1989 r.* łam 104.

³⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 94).

³⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [uchwalonej pierwotnie pod tytułem: o samorządzie terytorialnym] (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 96).

niem Wojciecha Łukowskiego dzięki reformom zapoczątkowanym przy Okrągłym Stole, przesilenie polityczne na poziomie lokalnym miało głębszy wymiar niż zmiany wypracowane na szczeblu ogólnokrajowym, co podkreśla, opisując towarzyszące im okoliczności: „Naprzeciw opozycji reprezentowanej w pierwszych wolnych wyborach samorządowych przez lokalne komitety obywatelskie rzadko stawały lokalne siły dawnej władzy”³⁹. Zatem samorząd lokalny okazał się być pierwszym szczeblem, na którym ukształtowały się w Polsce w pełni demokratyczne władze po 1989 roku.

Innowacyjny układ samorządu terytorialnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem w niniejszej monografii miasta stołecznego Warszawy można postrzegać przez pryzmat układu dialektycznego. Z jednej strony bowiem pojawia się kwestia działań oddolnych np. jakości kapitału społecznego i funkcjonariuszy samorządowych, z drugiej zaś uwarunkowań strukturalnych, barier odgórnych, wypadkowej interesów politycznych, działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez centralne elity polityczne tworzące ramy funkcjonowania samorządu lokalnego. Warszawa w tej „grze” jest w pewnym sensie, używając potocznego sformułowania, pomiędzy „młotem a kowadłem”. Z jednej strony jest bardzo blisko centrum politycznego i wielkich interesów politycznych, przez co prawdopodobnie trudniej tu stworzyć w pełni niezależny i mniej upolityczniony samorząd. Z drugiej strony posiada zróżnicowany, zatomizowany i niejednokrotnie anomiczny kapitał społeczny, który nie ma charakteru stricte wspólnotowego, odpowiadającego wyobrażeniom (chyba nie do końca współcześnie zasadnym) o wielkiej sile prowincjonalnej społeczności typu niemieckiego *Gemeinschaft* bądź anglosaskiego *community*. Poruszana w kolejnych rozdziałach niniejszej publikacji problematyka kapitału społecznego w oczywisty sposób nie obejmuje wszystkich obszarów badawczych z tym związanych i zapewne nie spełni oczekiwań części środowiska naukowego nastawionego na wielowymiarową eksplorację tego problemu. Jest ona jednak świadomie przez autora sprowadzana bardziej do zagadnień dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i dylematów organizacyjnych oraz patologii organizacyjnych. Poruszone w monografii dylematy organizacyjne samorządu lokalnego to między innymi problemy typów podporządkowania, gdzie z jednej strony istnieje układ polityczny, a z drugiej schemat administracyjny. Są to także relacje między poszczególnymi elementami władzy w samorządzie terytorialnym jak zarząd z jednej strony i rada z drugiej, a także cechy i problemy związane z funkcjonowaniem jednoosobowym czy kolegialnym zarządu.

Postawionym w publikacji hipotezom towarzyszy dodatkowo założenie, że decentralizacja państwa miała być użytecznym sposobem nowej, demokratycznej elity politycznej na szybszy, gruntowny demontaż organizacyjny scentralizowane-

³⁹ W. Łukowski, *Z perspektywy lokalnej. O instytucjonalizacji przestrzeni społecznej*, [w:] M. Jabłonowski, S. Stępka, S. Sulowski (red.), *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*, Warszawa 2009, s. 304.

go systemu PRL. Katarzyna Dojwa określa podjęte przez reformatorów działania jako rewolucyjne, pisząc: „Rewolucja samorządowa 1990 roku prowadzi do alternacji władzy na szczeblu podstawowym, wprowadza także instytucjonalne podstawy rozwoju samorządności i budowy społeczeństwa obywatelskiego w gminie”⁴⁰. Jej zdaniem restytuowany samorząd terytorialny miał spełnić dwa zadania. Pierwsze w sensie społecznym, w ramach którego celem reformy było upodmiotowienie obywateli, drugie zaś w sensie politycznym, polegającym na przełamaniu monopolu władzy⁴¹. Kontynuacja procesu decentralizacji naturalnie napotykała jednak przeszkody społeczne, polityczne i ekonomiczne. Jej konsekwentna realizacja po doświadczeniach pierwszych lat transformacji systemowej mogła jawić się też jako zagrożenie dla wzmacniania wpływów i skuteczności administracji rządowej nowego reżimu, dążącej do uporządkowania ram prawno-organizacyjnych i sprawowania kontroli nad działaniem państwa. Nowe elity polityczne szczebla krajowego mając teraz obok siebie wpływy i decyzyjny podmiot wyposażony w instrumenty realnej władzy, mogły również przejawiać niepokój, co do postępującego osłabienia własnej roli i pozycji w państwie oraz w społeczeństwie. Początkowo wprowadzona została szeroka demokracja przedstawicielska na szczeblu lokalnym (gminnym), stwarzająca możliwość partycypacji w procesie zarządzania życiem organizacyjnym wspólnoty terytorialnej, związana z jej upodmiotowieniem w ramach państwa. Reforma ta (czy też rewolucja), osłabiała jednocześnie możliwości działania administracji rządowej w gminach. Upodmiotowienie lokalnego czynnika kolegialnego opierało się m.in. o obowiązującą początkowo (do 2002 roku) zasadę kolegialności pracy zarządów gmin i związane było z pewnym, wyraźnym uzależnieniem składu osobowego zarządów (a pośrednio prowadzonej przez nie polityki) od poparcia większości w radzie gminy. Dodać należy tu istotne spostrzeżenie Jerzego Bartkowskiego, że samorząd terytorialny i stowarzyszenia są instytucjami integrującymi a organy władzy samorządowej w tzw. teorii społecznej samorządu są traktowane jako forma upodmiotowienia lokalnych społeczności w związku z politycznym uznaniem praw podmiotowych o charakterze zbiorowym, publicznym⁴².

Politycy największych ugrupowań parlamentarnych w Polsce, współcześnie dość sporadycznie wykazują zainteresowanie problemami samorządu terytorialnego, dostrzegając jego instrumentalne traktowanie przez administrację rządową czy partie polityczne. 29 czerwca 2013 roku w Sosnowcu na Kongresie Prawa

⁴⁰ K. Dojwa, *Samorząd terytorialne i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne*, [w:] S. Sulowski (red.), *Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego*, „Studia Politologiczne”, 2011, nr 20, s. 25–26.

⁴¹ *Tamże*, s. 23.

⁴² J. Bartkowski, *Integracja społeczna w świadomości lokalnych zbiorowości*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne wzory kultury politycznej. Szkice ogólne i opracowania monograficzne*, Warszawa 2007, s. 79. Autor nawiązuje tu częściowo do S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2001.

i Sprawiedliwości, prezes tej partii Jarosław Kaczyński krytykując działania rządu, wzywał aby zakończyć „wojnę” z samorządami, polegającą na tym, że obciąża się je dodatkowymi zadaniami, a nie zapewnia pieniędzy na ich realizację. Premier rządu Donald Tusk z kolei i politycy Platformy Obywatelskiej w wyborach samorządowych w 2010 roku głosili hasło wyborcze: „Z dala od polityki”, które wszyscy kandydaci tej partii umieszczali na swoich materiałach wyborczych. Może nieco dziwić, że kandydaci partii politycznych do organów samorządu terytorialnego chcą być z dala od polityki, ale rzeczywiście problem upolitycznienia czy też upartyjniienia samorządu wydaje się być przez samych polityków w pewnej mierze dostrzegany. Trudno jednak powiedzieć, że w sprawy poszczególnych samorządów nie angażują się oni politycznie. Referendum lokalne, w wyniku którego w 2013 roku został odwołany wywodzący się z PO prezydent Elbląga Grzegorz Nowaczyk wraz z radą miejską, a następnie kampania wyborcza, w którą zaangażowali się znani politycy szczebla krajowego na czele z samym premierem, pokazuje, że polityka jednak ingeruje w życie społeczności lokalnej. Jednym z głównych elementów kampanii wyborczej w przyspieszonych wyborach odbywających się w czerwcu 2013 roku stały się obietnice dotyczące przekopania mierzei Wiślanej dla żeglugi, zbudowania portu morskiego czy zmiany granic województw, co zupełnie leży poza zakresem zadań własnych samorządu lokalnego⁴³. Pojawia się pytanie o istotę postrzegania problemów samorządowych, skoro sami kandydaci na funkcję prezydenta miasta w swoich programach wyborczych wykraczają poza zakres spraw, którymi będą mogli się zajmować po objęciu urzędu a wspierają ich w tym politycy krajowi. Podobnie referendum w sprawie odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz z października 2013 roku, zainicjowane przez Warszawską Wspólnotę Samorządową, na czele z burmistrzem dzielnicy Ursynów Piotrem Guziałem wywołało z jednej strony wyraźne zaangażowanie partii politycznych, takich jak PiS i Ruch Palikota⁴⁴ po jednej stronie oraz Platformy Obywatelskiej, na czele z premierem Donaldem Tuskiem, a nawet z prezydentem państwa, po drugiej. Widać zatem, że sprawy lokalne, nie są do końca pozostawiane lokalnym społecznościom, a polityka jest obecna w samorządzie lokalnym. Oczywiście z analizy danych o komitetach wyborczych, które gromadzi Państwowa Komisja Wyborcza wynika, że w małych gminach partie polityczne w Polsce mają marginalne znaczenie, co wcale nie oznacza, iż tamtejsi radni i burmistrzowie nie uprawiają polityki. Brak partii i apartyjność nie jest też dowodem na apolityczność, gdyż stosunki o charakterze politycznym, interesy, sojusze, koalicje i różnorodne układy polityczne mogą dotyczyć nie tylko upartyjniionych samorządów w wielkich miastach. Problem polegający na tym, jak dalece polityka jest obec-

⁴³ Kaczyński namawia elblązan na „prawdziwą zmianę”, – informacja PAP, „Rzeczpospolita”, 20.06.2013, Wydanie internetowe: <http://www.rp.pl/artykul/1021776-Kaczynski-namawia-elblazan-na--prawdziwa-zmiane-.html>

⁴⁴ Ruch Palikota 6 października 2013 r. przeformował się w centrolewicową partię Twój Ruch.

na w samorządzie terytorialnym, jawi się jako mający związek z kulturą społeczeństwa polskiego. Zasadne wydaje się tu zatem mówić o kulturze politycznej w odniesieniu do tego obszaru problemowego. Również w kontekście doświadczeń historycznych i tradycji związanych z samorządem lokalnym w Polsce należy zwrócić uwagę na problematykę kultury, a w szczególności kultury politycznej. Niniejsza monografia omawia problematykę organizacji samorządu lokalnego w specyficzny sposób na tle większości publikacji naukowych poruszających to zagadnienie, a mianowicie w znacznej mierze odnosi się do samorządu jako wytworu kulturowego oraz wskazuje na szczególne formy adaptacji tego wytworu w warunkach polskich. Proces upodmiotowienia samorządu lokalnego wiąże się tu zatem z procesem demokratyzacji państwa, a istnienie i uznawanie (zarówno przez obywateli, jak i elity polityczne oraz administrację centralną) samodzielności i podmiotowości samorządu jest przejawem demokratyzacji kultury organizacyjnej. Ujęcie przedstawione tutaj można usytuować w ramach koncepcji kultury politycznej przedstawionej przez Jana Garlickiego i Artura Nogę-Bogomilskiego. W zaproponowanej definicji regulująco-projektującej, wykorzystali i uzupełnili klasyczną koncepcję kultury politycznej Gabriela Almonda⁴⁵, którą badacz ten rozwijał ze swoimi współpracownikami, co tutaj (w przekonaniu autora niniejszej monografii, w odniesieniu do samorządu lokalnego) szczególnie wydaje się istotne na gruncie problematyki kultury politycznej uczestnictwa (participant)⁴⁶. Pod pojęciem kultury politycznej według J. Garlickiego i A. Noga-Bogomilskiego należy rozumieć: „zmienny w czasie, wytworzony głównie pod wpływem tradycji historycznej oraz struktury instytucji politycznych i zasad funkcjonowania danego systemu – całokształt orientacji społeczeństwa, grupy społecznej, jednostek wobec polityki. Jest to sfera subiektywna polityki (wewnętrzne przekonania) znajdująca wyraz w zachowaniach konkretnych i werbalnych”⁴⁷. Autorzy ci wskazują cztery wymiary składające się na kulturę polityczną:

- 1) Komponent poznawczy – związany z zainteresowaniem polityką, wiedzą o niej i znajomością faktów politycznych,
- 2) Komponent aksjologiczny – dotyczący uznawanych i pożądanых wartości związanych z systemem politycznym,
- 3) Komponent oceno-afektywny – który odnosi się do oceny politycznych zjawisk i sądów wartościujących dotyczących instytucji politycznych,
- 4) Komponent behawioralny – związany z uznawanymi wzorami zachowania w sferze polityki i wypróbowanymi typami politycznych działań⁴⁸.

⁴⁵ G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „Journal of Politics”, 1956, nr XVIII.

⁴⁶ G.A. Almond, G.B. Powell, *Comparative Politics. A Development Approach*, Boston 1966; G.A. Almond, G.B. Powell, *Kultura polityczna*, [w:] W. Derczyński, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, Warszawa 1975, s. 576–589.

⁴⁷ J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, s. 44–45.

⁴⁸ *Tamże*.

W kontekście omawianego w niniejszym studium procesu upodmiotowienia samorządu lokalnego szczególnie adekwatny wydaje się pewien wymiar kultury politycznej, na który zwraca uwagę J. Garlicki w innej publikacji, twierdząc: „Można powiedzieć, że kultura polityczna zwykle stanowi treść procesu tworzenia i funkcjonowania tego, co socjologowie i politolodzy zwykli określać mianem społeczeństwa obywatelskiego”⁴⁹. Wydaje się zatem, że siła sprawcza i znaczenie systemowe samorządu lokalnego w Polsce, będącego przedmiotem niniejszego studium, może być odzwierciedleniem kondycji tzw. społeczeństwa obywatelskiego. J. Garlicki, przedstawiając ramy naukowe ujmowania problemu społeczeństwa obywatelskiego w świetle kultury politycznej, łączy w oryginalny sposób i uzupełnia koncepcję Harolda Lasswella⁵⁰ i Roberta Alana Dahla⁵¹. W efekcie, jego propozycja modelu analizy obejmuje osiem płaszczyzn, w których obrębie można wyróżnić istotne z punktu widzenia demokratyzacji aspekty orientacji politycznych, charakteryzujące nastawienie do sfery polityki:

- 1) płaszczyzna nastawienia obywateli do systemu politycznego, do transformacji systemu i zaufanie w stosunku do instytucji politycznych;
- 2) aspekt pluralizmu (lub jego braku) w odniesieniu do sfery wartości i politycznych orientacji społeczeństwa;
- 3) płaszczyzna nastawienia obywateli w stosunku do pluralizmu;
- 4) problem „politycznego ego” obywateli ujmowany szczególnie w kontekście otwartości albo braku otwartości;
- 5) nastawienie na działanie kolektywne, w grupie lub indywidualistyczne;
- 6) sposób podejścia do rozwiązywania problemów;
- 7) kwestia aktywności lub bierności w sferze społecznej, szczególnie w publicznej;
- 8) skłonność do ulegania lękom lub brak podatności na lęki”⁵².

W kontekście kulturowym można przedstawiać podmiotowość samorządu lokalnego w wielu ujęciach teoretycznych, nie zapominając również o interpretacji na poziomie wiedzy potocznej. Próbuując przyjąć społeczną definicję podmiotowości samorządu lokalnego, należałoby odnieść się do sumy przekonań poznawczych i na przykład przeprowadzić badania ilościowe na reprezentatywnej próbie respondentów w kraju. Można byłoby w takim przypadku uznać, że opinia większości badanych stanowiłby swego rodzaju definicję społeczną. W takim wariancie zagadnienie to wiązałoby się ze świadomością, z wiedzą (prawdziwą lub fałszywą) na temat roli oraz funkcji obiektów, instytucji i organizacji społecznych czy politycznych. Założyć też można, iż definicja taka nie będzie mieć trwałego

⁴⁹ J. Garlicki, *Tradycje i dynamika kultury politycznej społeczeństwa polskiego*, [w:] J. Błuszkowski (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa 2008, s. 198.

⁵⁰ Zob. H. Lasswell, *The Political Writings*, Glencoe 1951.

⁵¹ Zob. R.A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven 1966.

⁵² J. Garlicki, *Tradycje i dynamika kultury politycznej społeczeństwa polskiego*, cyt. wyd., s. 200–201.

charakteru i przy dynamice zmian społecznych, organizacyjnych, prawnych z czasem ulegnie różnorodnym modyfikacjom. W związku z tym trwałość obowiązywania takiej definicji byłaby ściśle związana z systematycznym monitorowaniem stanu świadomości społecznej. Poza tym zapewne przyjąć należy, że występować może ingerencja społecznej definicji samorządu lokalnego (i jego podmiotowości) na zachowania społeczne w tej dziedzinie. Sposób rozumienia tego problemu przez uczestników samorządu wpływa na ich zachowania w tej sferze, a zatem rodzi pewne oczekiwania, roszczenia nie zawsze adekwatne do systemowo, prawnie przypisanej funkcji dla danej organizacji. Nieadekwatność społecznego postrzegania samorządu w stosunku do jego aktualnych formalno-prawnych funkcji może doprowadzić do podjęcia próby dokonania zmiany w alternatywnych kierunkach. W pierwszym wpływ społecznej oceny i oczekiwań może na tyle istotnie oddziaływać na decydentów politycznych, że będą przyjmować regulacje prawne upodmiotowujące samorząd zgodnie z postulatami i wyobrażeniami wyrażanymi przez większość społeczeństwa. W drugim podjęte zostaną działania na rzecz edukacji społecznej w celu uświadomienia obywateli czym jest samorząd lokalny, co można, a czego nie można od niego oczekiwać, na czym polega jego upodmiotowienie i jakie są granice prawne tegoż upodmiotowienia. W przypadku rozbieżności postrzegania samorządu lokalnego przez społeczeństwo i polityczny ośrodek stanowiący, może też występować stan stagnacji podtrzymujący, utrwalający brak wzajemnego zrozumienia i nieadekwatność funkcjonowania. Świadczyć to może o dysharmonii normatywnej i swoistej anomii społecznej. Zbyt zróżnicowany sposób postrzegania i stosowania norm przez większość obywateli, może owocować różnorodnymi dysfunkcjami organizacyjnymi i brakiem właściwej kontroli społecznej nad funkcjonowaniem instytucji oraz nad utrzymaniem sprawności działania organizacji. Brak jakichkolwiek reakcji (w jednym jak i w drugim przedstawionym powyżej kierunku) elit decyzyjnych, polityczno-organizacyjnych, w przypadku zaistnienia rozbieżności, może być uznany jako dowód braku więzi łączącej prawodawców, decydentów, organizatorów z pozostałymi uczestnikami systemu. Podłożem braku reakcji (zarówno ze strony organizatorów, jak i uczestników) na nieadekwatność, niedopasowanie, może być słabość kognitywnego, progowego składnika więzi, a zatem istnieje problem poznawczy polegający na tym, że zarówno twórcy, organizatorzy systemu, jak i uczestnicy nic albo niewiele o sobie wzajemnie wiedzą, a w szczególności uczestnicy nie wiedzą wystarczająco o strukturze organizacyjnej, w której mają funkcjonować. Innym brakującym składnikiem może być element behawioralny, a zatem u podłoża dysharmonii leży tu brak partycypacji, uczestnictwa obywateli w systemie, domniemani uczestnicy nie korzystają z danych im możliwości. Występować tu może problem więzi konektywnej, co wyraża się w akcesie lub w jego braku ze strony potencjalnych uczestników. Kolejną przyczyną rozbieżności może być problem emocjonalny, afektywny, gdy potencjalni uczestnicy nie darzą pozytywnymi uczuciami danego

tworu organizacyjnego, czy też nie tolerują jego kreatorów. Jednakże prawdopodobnie obojętność emocjonalna uczestników może w pewnych okolicznościach nawet jeszcze bardziej wyraźnie osłabić związek z organizacją niż negatywne emocje. Zastanawiającym wariantem wydaje się być także stosunek ambiwalentny, w ramach którego uwidaczniają się niejednolite, zarówno pozytywne, jak i negatywne uczucia. W sytuacji takiej można mówić również o niestabilności nastawienia uczestników w stosunku do danej struktury. Wspomnieć należy także o wymiarze aksjologicznym, w którym istnienie (i sposób działania) samorządu lokalnego byłoby zgodne lub niezgodne z wartościami uznawanymi w danym społeczeństwie. Na marginesie także być może zasadne byłoby zastanowienie się nad ujęciem psychologicznym, w ramach którego dostrzegać można np. katektyczny składnik więzi, wiążący się z zainwestowaniem energii w obiekt służący zaspokajaniu pewnych potrzeb, co obejmować może np. idee czy osoby. W takim ujęciu samorząd lokalny w ujęciu podmiotowym można rozpatrywać jako ważny lub nieważny dla członków danej zbiorowości społecznej.

Podmiotowość samorządu lokalnego trudno byłoby rozpatrywać nominalistycznie czy też reistycznie. Zdaje się to być wszakże coś więcej niż namacalny byt czasoprzestrzenny. Pojawia się tu też wątpliwość, czy istniejący w sensie administracyjnym i prawnym samorząd lokalny można w ogóle nazywać samorządem, jeśli ten nie miał charakteru podmiotowego. Gdyby przyjąć, że samo określenie „samorząd” ma w istocie sens podmiotowy, to sformułowanie takie jak „podmiotowość samorządu lokalnego” można by nawet odczytywać jako sformułowanie tautologiczne. Pozostając przy próbie zarysowania kulturowego kontekstu upodmiotowienia samorządu lokalnego wskazać wypada co najmniej kilka adekwatnych kierunków teoretycznych, w ramach których w pewnej mierze mieściłaby się podejmowana problematyka. Zatem podmiotowy samorząd lokalny przedstawiać można w sposób deskryptywny, deskryptywno-enumeratywny, gdzie chodziłoby o uchwycenie dla jego opisanie jak największej liczby desygnatów. Oczywiście można dokonać próby uchwycenia samorządu lokalnego poprzez wskazywanie jego elementów składowych, jak np. określone terytorium, społeczność lokalna, wspólne wartości, symbole, zapewnione, stałe i gwarantowane źródła finansowania, osobowość prawna, samodzielna gospodarka oraz inne składniki sprzyjające samoorganizacji konkretnej, wydzielonej zbiorowości terytorialnej. Oczywiście dla uchwycenia tego, czym w istocie jest samorząd lokalny jednak nie wystarczy wymienić i opisać jego elementy składowe, podobnie jak daleko niesatysfakcjonujące byłoby zdefiniowanie np. człowieka przez pryzmat nawet dokładnego wyszczególnienia wszystkich organów oraz pierwiastków z jakich się on składa. Może to przecież nie odzwierciedlać istoty działania i charakteru badanego podmiotu. Samorząd lokalny i proces jego upodmiotowienia można także przedstawiać z historycznego punktu widzenia. W takim przypadku uwzględnić należałoby ewolucję instytucji życia społecznego oraz ewolucję organizacji państwa. A zatem państwa demokratyczne, zdecentralizowane, w których istnieje podmio-

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

