

Ewa GANOWICZ

Opole

## Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym

**Streszczenie:** Na przestrzeni dwóch dekad funkcjonowania samorządności w Polsce nastąpiły przeobrażenia w katalogu podstawowych wartości samorządu terytorialnego. W pierwszych dziesięciu latach, gdy budowano fundamenty samorządności w Polsce, najważniejsze były podstawowe, ustrojowe wartości, tj. wolność, równość czy powszechność. W drugim natomiast ustąpiły one miejsca wartościom fundamentalnym dla rozwoju samorządu terytorialnego takim, jak: więzi lokalne, poczucie wspólnoty, kapitał społeczny, inkluzja polityczna, czy wreszcie społeczeństwo obywatelskie.

Równoległe następowały zmiany w wymaganiach stawianych pracownikom samorządowym. Pojawiły się i ulegały uściśleniu, akty prawne rangi ustawowej określające wymagania wobec nich, obowiązujące ich, jako realizatorów służby publicznej, zasady.

Celem artykułu jest próba skatalogowania zbioru wartości kojarzonych z samorządem terytorialnym w Polsce. Ów katalog będzie subiektywny w charakterze. Jednocześnie autor jako wartości traktuje także i zasady, które poprzez uznanie ich przez daną społeczność za cenne, zyskują przymiot wartości.

**Słowa kluczowe:** zasady samorządu terytorialnego, aksjologia samorządności, podstawowe wartości samorządu terytorialnego, katalog wartości samorządu terytorialnego, katalog zasad samorządu terytorialnego.

**W** niniejszym artykule podjęto próbę skatalogowania zbioru wartości kojarzonych z samorządem terytorialnym w Polsce. Wyszczególniony katalog będzie posiadał charakter subiektywny. Przy tym za wartości uznane zostały także te zasady, które poprzez uznanie ich przez daną społeczność za cenne, zyskują przymiot wartości.

Punktem wyjścia w rozważaniach jest znaczenie terminu „wartość”. Należy on do tych pojęć, które nie poddają się jednoznacznej interpretacji. To jedna z podstawowych kategorii filozoficznych, obecna w wielu dziedzinach nauki (Zob. *Encyklopedia PWN*, 1982, s. 19).

Najogólniej wartością określa się „cechę stanowiącą o nieprzeciętnych walorach kogoś lub czegoś; ważność, znaczenie” (*Słownik współczesnego*, 1998, s. 499).

To różnego rodzaju „przekonania (idee) jednostek i grup społecznych, determinujące postawy oraz zachowania jednostkowe i zbiorowe” (Mariański, Zdaniewicz, 1991, s. 14). Tworzą one normy o charakterze społecznym, zbiór nakazów i zakazów uznanych przez społeczeństwo (*Etyka*, 2012, s. 5).

Wartości składają się na systemy aksjologiczne. Tworzą pewną hierarchię różnicującą dążenia poszczególnych osób czy ich grup oraz wyznaczając standardy postępowania w ramach społeczeństwa. Przy tym system i hierarchia wartości stanowią o specyfice każdej kultury. Warunkują je m.in. przeszłość historyczna, tradycje narodowe, czynniki

społeczno-ekonomiczne, stosunki międzyludzkie i własnościowe, system sprawowania władzy itp.

Nie jest to kategoria jednorodna pod żadnym względem. Także ich katalog nie jest stały, lecz wykazuje pewną dynamikę. W wyniku przemian społecznych, politycznych i ekonomicznych pojawiają się nowe wartości, a dotychczas istniejące zyskują nowy wymiar lub ulegają procesom destabilizacji i tracą na aktualności. Zmieniają się nie tylko pojedyncze wartości, ale także całe ich systemy. Jednak istnieją wartości stałe, niezmiennne, jak wolność, równość, sprawiedliwość, solidarność czy wspólnota. Wyprowadza się je z ludzkiej natury, przyrodzonych człowiekowi praw, jego godności jako osoby, podstawowych potrzeb gwarantujących mu nie tylko niezakłócone istnienie, ale i nieskrepowany rozwój.

Takie wartości uważa się za fundamentalne, podstawowe. Jako korzystne obiektywnie są pożądane, dlatego w hierarchii wyprzedzają one wszystkie inne. To czyni je zasadami, oparciem, podwaliną, fundamentem, podstawą (*Słownik współczesnego*, 1998, s. 627). Przymiot zasady przysługuje wartościom uważanym za słuszny, dobry, moralnie pozytywny, etyczny sposób postępowania (Modzelewski, 2006, s. 17 i n.).

Wartości szczególnie cenne znajdują umocowanie w prawie. Zasady prawne wyrażają idee społeczno-polityczne, które wyrastają z podstaw ustrojowych, na jakich opiera się dana społeczność, z jej polityki (Rot, 1994, s. 42). Do takich należy m.in. samorząd terytorialny.

Zasady te to w sensie opisowym wzorzec ukształtowania instytucji lub zespołu instytucji, w szczególności doniosłych dla tej instytucji aspektach, wskazujący na sposób rozstrzygnięcia wybranych kwestii z nią związanych (Wronkowska, Ziemiński, 2001, s. 187). Mają one też wydzźwięk dyrektywalny jako normy prawnie wiążące, należące do systemu prawa, nadrzędne w stosunku do innych norm, takie, którym wyznacza się odmienne od przyznanych innym normom, role (Wronkowska, Ziemiński, 2001, s. 187). Wytarczają więc kierunek interpretacji przepisów oraz dalszego normowania.

Zasadami są tylko normy uznawane za podstawowe i oceniane jako zasadnicze ze względu na przypisywaną im wagę i doniosłość (Nowacki, Tobor, 1994, s. 92). To normy zawarte w obowiązującym prawie albo wypływające z niego. Jeśli nie znajdują wyrażenia w przepisach obowiązujących, wartości, nawet najcenniejsze, nie staną się zasadami prawnymi, lecz jedynie postulatami natury politycznej lub etycznej (Nowacki, Tobor, 1994, s. 91).

Na określonych zasadach, jako pewna idea społeczna, organizacyjna i ustrojowa, opiera się instytucja samorządu terytorialnego. Ponieważ znajduje ona silne umocowanie w regulacjach prawnych dotyczących ustroju państwa, wiąże się także z polityką, ponieważ samorząd to władza publiczna szczególnego rodzaju (Ganowicz, Rubisz, 2008, s. 43).

Politycy lokalni, na szczeblu gminnym, powiatowym czy wojewódzkim realizują określoną politykę (cele) czy to ugrupowania politycznego, z którego się wywodzą, czy elektoratu, który ich wybrał. Poprzez ich działania realizowane są w praktyce, bądź też nie, istotne wartości (zasady) samorządności. Polityka wydaje się abstrahować od wartościowania (Marciniak, Mołdawa, Wojtaszczyk, 2001, s. 12). Termin kojarzy się raczej ze strategią postępowania, która ma doprowadzić do realizacji określonych celów, aniżeli z ich moralną oceną, aspektem etycznym tych celów.

Dla nauki o wartościach, istotna jest wartość docelowa, autoteliczna i jej miejsce w hierarchii pozostałych wartości, natomiast dla polityki liczyć się będzie dobór środków, metod gwarantujących skuteczne i efektywne osiągnięcie założonych celów, a nie te cele (wartości) same w sobie.

Powyższa konkluzja nie stoi w sprzeczności z tezą, że związki polityki z etyką (a więc również z wartościami) są oczywiste i wielowymiarowe (Marciniak, Mołdawa, Wojtaszczyk, 2001, s. 32). Postawy, poglądy, decyzje, działania osób zaangażowanych w politykę podlegają ocenom moralnym, etycznym elektoratu, środków masowego przekazu (kontrola społeczna). Sposoby realizowania polityki, jej efekty nie są moralnie indyferentne, mogą prowadzić do naruszenia, czy nawet pogwałcenia podstawowych praw człowieka jako jednostki, czy obywatela lub zwiększać zakres jego wolności i poczucie sprawiedliwości. Wiele (jeśli nie wszystkie) z instytucji, w ramach których następuje realizacja celów politycznych także wyrasta z pewnych idei urzeczywistniających określone wartości.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest ustalenie, jakie idee legły u podstaw instytucji samorządu terytorialnego i w jaki sposób zostają uzewnętrznione w konkretnych warunkach politycznych. Ponieważ te ostatnie ulegają mniej lub bardziej dynamicznym przeobrażeniom, celem artykułu będzie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób i w jakim stopniu, podstawowe dla samorządu terytorialnego wartości ulegały przekształceniu w procesie przemian ustrojowych.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r., należy zaliczyć do jednej z najdonioślejszych decyzji podjętych w celu przeobrażenia ustroju RP. Stanowi ona najistotniejszy, podstawowy element procesu polegającego na przechodzeniu od modelu państwa autorytarnego i centralnie zarządzanego do modelu państwa demokratycznego i zdecentralizowanego (Calzoni, 1994, s. 107 i n.). Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny ma podstawowe znaczenie dla rozwoju i budowania demokracji. Poprzez jego działalność realizowane są podstawowe dla społeczeństwa demokratycznego, wartości – zasady, które stanowiły zrab instytucji w jej tworzeniu właściwie od podstaw oraz te, które pojawiły się dopiero w procesie rozwoju samorządności stając się istotnymi dla różnych społeczności wartościami.

Samorząd definiowany jest na wiele sposobów. Najogólniej rzecz ujmując, oznacza niezależne od nadrzędnej władzy decydowanie o własnych sprawach, wykonywanie funkcji uzupełniających w stosunku do władz. To samodzielne i niezależne zawiadywanie własnymi sprawami, zwykle w zakresie administracji, przez terytorialne lub zawodowe grupy ludności za pośrednictwem wybranych przedstawicieli (*Słownik współczesnego*, 1998, s. 292).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (*Europejska*) w art. 3 definiuje samorząd terytorialny stanowiąc, że oznacza on „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Samorząd został powołany, aby określone grupy ludzi mogły zarządzać sprawami dla nich ważnymi.

W literaturze dużo miejsca poświęcono rozważaniom mającym wskazać na cechy, określające jego istotę. W pierwszej kolejności podkreśla się decentralizacyjny i korporacyjny charakter samorządu terytorialnego. Pierwsza cecha wynika z art. 15 Konstytucji RP, druga zaś z brzmienia art. 16 § 1 Konstytucji (*Konstytucja*, 1997). Znaczenie sa-

morządu określa też zasada samodzielności, pomocniczości, demokracji reprezentacyjnej oraz wolności zrzeszania się.

Zasadę samodzielności statuuje Konstytucja w art. 165, w myśl którego „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i w związku z tym przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Osobowość prawną jednostek samorządu jest warunkiem samodzielności, a jednocześnie prawnym jej wyrazem (Górski, 2002).

Zasada samodzielności doznaje pewnego ograniczenia w związku z poddaniem samorządu nadzorowi państwa. Artykuł 171 Konstytucji przewiduje nadzór (prowadzony jedynie „z punktu widzenia legalności” działań organów samorządu) ze strony Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych – regionalnych izb finansowych.

Z kolei pomocniczość powiązana jest ściśle z decentralizacją. Wydaje się, że dotyczy w szczególności finansów samorządu terytorialnego (Górski, 2002). Art. 167 Konstytucji stanowi, że „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”, zaś „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Zasada ta stanowi, że „zadania powinny być realizowane na jak najniższym poziomie przy zapewnieniu środków proporcjonalnych do osiągnięcia zamierzonego celu” (Boć, 1998, s. 263).

Społeczność jako całość ta nie jest w stanie realizować zadań, dlatego powołuje w drodze demokratycznych wyborów kolegialne organy wspólnoty i to one w jej imieniu wykonują zadania administracyjne. Zatem kluczowa dla samorządu jest zasada demokracji przedstawicielskiej, tzn. wymóg demokratycznego sposobu wyboru organów przez mieszkańców. Zgodnie z § 2 artykułu 169 wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Istota samorządu leży w wyborze, co czyni jego organy kategorią nie tylko prawną, ale i społeczną (Górski, 2002). Gdyby organy te pochodziły z mianowania, stanowiłoby to zaprzeczenie zasady samodzielności.

Wreszcie samorząd dysponuje prawem zrzeszania się (*Konstytucja*, 1997, art. 172 § 1). Oznacza ono prawo do uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

W świetle powyższych ustaleń wydaje się, że określenie przez Z. Leońskiego samorządu jako „[...] organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki na realizację nałożonych zadań” (Leoński, 2001, s. 3), celnie oddaje jego istotę.

Pierwszą i fundamentalną wartością leżącą u podstaw samorządności jest wolność. Bez niej nie byłaby możliwa realizacja żadnej innej idei.

Wolność jest pojęciem wieloznacznym. Oznacza niezależność, niezawisłość, niepodległość, możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną wolą. „Wolność” to także prawa obywatelskie takie jak: wolność osobista, wolność słowa, wyznania, sumienia, zgromadzeń.

Społeczna istota samorządu terytorialnego obejmuje humanistyczne wartości, składające się na koncepcję społeczeństwa obywatelskiego i samorządnego oraz państwa

praworządnego i demokratycznego. Wolność jest wartością, która stwarza warunki dla godności i podmiotowości człowieka i jego samodoskonalenia, rozwoju.

Podstawowe prawa, wolności samorządu terytorialnego zostały określone już w Konstytucji RP. Sama decentralizacja jest wyrazem wolności szczególnego rodzaju, bo niejako „od państwa”. Jednak samorząd to także władza, ludzie, obywatele i ich wspólnota, wolność jako prawo do realizacji zadań publicznych należących do państwa, a więc prawo „do państwa”, do udziału w sprawowaniu władzy (Nycz, 2006).

Kwintesencją wolności samorządu terytorialnego jest jego samodzielność ograniczona jedynie wymogiem zgodnego z prawem działania, kontrolą i nadzorem ze strony państwa.

Samorząd gwarantuje społeczności lokalnej całą sferę podstawowych, naturalnych praw, wolności w płaszczyznach politycznej, społecznej, gospodarczej, kulturowej. Prawa wolnościowe, których przedmiotem są szczegółowe wolności w sferze podejmowania decyzji i zewnętrznego działania, stoją w służbie konkretnej wolności społeczności lokalnej.

Gwarantuje także społeczności lokalnej całokształt praw społecznych. Ich treść wyraża się w możliwości korzystania, ale też tworzenia dóbr niezbędnych społeczności lokalnej do godnej egzystencji (korzystanie z wartości własnego środowiska, tworzenie i pomnażanie tych wartości, zarządzanie własnym regionem, korzystanie i tworzenie własnej kultury itd.).

Kolejną podstawową ideą jest równość. Określa się ją jako całkowite podobieństwo, identyczność, jednakowość, tożsamość pod względem ilości, jakości, wartości, wielkości itp. (*Słownik języka*, 2012). W znaczeniu społecznym oznacza równouprawnienie, brak podziału społeczeństwa na uprzywilejowanych i wyzyskiwanych (Byłok, Sikora, Sztumska, 2001, s. 61–62). Zasada równości należy do fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa. Wielu autorów utożsamia ją wręcz z zasadą sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP obywatele są wobec prawa równi oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Samorządowi terytorialnemu konstytucyjnie zagwarantowano uczestnictwo „w sprawowaniu władzy publicznej”, więc zapis ten dotyczy także jednostek i organów samorządu terytorialnego, ponieważ zasada równości objęła też osoby prawne, a Konstytucja wyposażyła w nią samorząd terytorialny.

Prawo konstytucyjne istotę zasady równości upatruje w tym, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, według równej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących” (OTK 1988, 1989, s. 14).

Równość wyraża się także w akcie wyborczym. Zasada równości wyborów, głosi, że każdy głos ma na tyle, na ile to możliwe, jednakową wagę, to znaczy, by na jeden mandat przypadała w przybliżeniu jednakowa ilość głosów. Zasada oznacza także, że każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. W sensie materialnym siłę głosu każdego wyborcy ma taką samą wartość (siłę), co zapewnia mu równy wpływ na skład organu przedstawicielskiego.

Równość, zarówno praw, jak i obowiązków, jest niezbędna dla funkcjonowania we wspólnocie. Tego rodzaju wspólnota jest „połączona poziomymi zależnościami oddziaływania i współpracy, nie zaś pionowymi zależnościami władzy i podległości” (Putnam, 1993, s. 134–135).

Równości towarzyszy powszechność. Na samorząd składa się przecież ogół ludności zamieszkujący dane terytorium. Powszechność samorządu sprowadza się także do jego obligatoryjnego charakteru (z racji miejsca zamieszkania). Równocześnie przejawia się ona w realizacji zadań samorządowych poprzez wydawanie powszechnie obowiązujących aktów normatywnych oraz w kryteriach przeprowadzania wyborów.

Ponadto zasada powszechności stanowi kanon wolnych wyborów. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – poprzez wybory i referendum, lub za pośrednictwem organów gminy. Wójt, prezydent, burmistrz są wybierani na zasadach powszechności, równości i bezpośredniości w głosowaniu tajnym.

Powszechność określa krąg obywateli, którzy mają prawo do udziału w wyborach, obejmując wszystkich, którzy dysponują czynnym i biernym prawem wyborczym.

Z kolei zasada bezpośredniości głosi, iż każdy wyborca musi oddać swój głos osobiście tak, aby mieć bezpośredni wpływ na kształt przyszłego organu władzy, nie może tego zrobić przez pośrednika. Wyborcy poprzez akt głosowania wybierają swoich przedstawicieli bez szczebli pośrednich (wybory jednostopniowe).

Bezpośredniość można także rozumieć jako bliskość struktur samorządowych wobec wyborcy. Przekłada się ona na usprawnienie kontroli wobec osób, które sprawują władzę na poziomie lokalnym. W praktyce oznacza to, że zadania ważne dla danej społeczności powinny być realizowane „[...] na najniższym z możliwych szczebli [...]” (Izdebski, 2003, s. 91), możliwie najbliższej obywatela.

W zdecentralizowanym systemie administracji publicznej zasadniczym celem działalności samorządu lokalnego jest: identyfikacja i organizowanie zaspokojenia zbiorowych potrzeb miejscowej ludności. Zasadnicza tożsamość władzy lokalnej w systemie zdecentralizowanym wiąże się z reprezentowaniem przez nią interesów społeczności lokalnej i bezpośrednim działaniem na rzecz danej społeczności w toku realizacji wynikających stąd zadań. Zatem u podstaw ideologicznych samorządu terytorialnego leży zasada reprezentatywności. Wybrane w wyborach powszechnych i bezpośrednich organy samorządu terytorialnego otrzymują mandat do reprezentowania interesów wspólnoty samorządowej. Istotą demokracji jest, by w ciałach pochodzących z wyborów znajdowały reprezentację poglądy wszystkich istotnych grup społecznych. Władza lokalna ma reprezentować interesy i potrzeby całej społeczności, również grup mniejszościowych.

Tutaj uwidacznia się rola zasady równości – równego dostępu i równych szans wyborczych dla wszystkich lokalnych środowisk. Reprezentacja polityczna przyjmuje formy od partii politycznych i ich koalicji, przez stowarzyszenia i organizacje społeczne, po wyborców. Analiza ich funkcjonowania pozwala stwierdzić, że zasada równości doznaje tu ograniczeń, ponieważ uprzywilejowane są komitety partyjne. Inne komitety są tego rodzaju przywilejów pozbawione. Często liderami i członkami lokalnych struktur partyjnych stają się osoby zainteresowane władzą rozumianą jako źródło własnych korzyści, a nie jako służba publiczna w interesie społeczeństwa (Zob. Waśkiewicz, 2012).

Ten stan rzeczy poddaje w wątpliwość realizację zasady reprezentatywności władz lokalnych.

Ustawa zasadnicza w art. 16 § 1 stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy wspólnotę samorządową. Jest to wyraz pewnej idei społecznej, stanowiącej przedmiot zainteresowania socjologii.

Wspólnota to związek mieszkańców określonego terytorium, charakteryzujący się poczuciem przynależności do zamieszkującej je grupy społecznej oraz poczuciem odpowiedzialności za lokalne sprawy, potrzeby uczestnictwa w nich, współdecydowania.

Zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne czyni ich podmiotami społecznej samoorganizacji, integracji, rozwoju wspólnej lokalnej świadomości, a w konsekwencji współtwórcami rozwoju wspólnoty (Hausner, 1999, s. 21). Jest ono wyznacznikiem przynależności do wspólnoty obywatelskiej w ogóle, a więc i do samorządu terytorialnego (Putnam, 1993, s. 134).

Wymienione powyżej zasady pozostają w ścisłym związku z tymi, które zawarte zostały w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Nie wdając się w szczegółowe rozważania natury prawnej dotyczących hierarchii aktów – Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w kwestii zasad ustrojowych, należy podkreślić, że na mocy art. 91 ustawy zasadniczej z 1997 r., Karta stanowi część polskiego porządku prawnego.

Podstawowe idee samorządności wyrażone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego pokrywają się z tymi w Konstytucji RP. Już w preambule jest mowa o demokracji i decentralizacji jako zasadach fundamentalnych.

Karta podkreśla, że „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego”; „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich [...]”, „[...] na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”; „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”. Statuuje więc podstawowe zasady samorządu.

Społeczności lokalne, wyposażone w powołane w sposób demokratyczny organy, mają korzystać z „szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań”. Zatem znajduje tu wyraz także zasada samodzielności (doprecyzowana w dalszych przepisach Karty).

Powyższe idee znalazły rozwinięcie w dalszej części tekstu aktu, zaś pozostałe można z niego wyinterpretować.

Zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego, jako fundamentalne, znalazły odzwierciedlenie w porządku prawnym, który artykułuje je w aktach prawnych najwyższej rangi, czyniąc je zasadami i wysuwając je tym samym przed inne normy, plasuje je najwyżej w hierarchii unormowanych wartości. Towarzyszą one myśleniu o polityce w kontekście lokalnym od samego początku kształtowania instytucji samorządu terytorialnego.

Jednak istnieją także takie idee, które pojawiły się w miarę upływu czasu jako rezultat ewolucji, rozwoju poglądów na istotę i funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz przeobrażeń w samym społeczeństwie, które go tworzy. Nie znalazły one wyraźnego umocowania w prawie, jednak stosowane w praktyce, stały się zasadami leżącymi u podstaw działalności władz lokalnych. Do takich idei należą: partycypacja polityczna, kapitał społeczny, inkluzja polityczna oraz społeczeństwo obywatelskie.

Władze samorządowe, jako władze związków mieszkańców, stanowią emanację społeczności lokalnych. Stąd kluczowe znaczenie ma możliwość uczestniczenia tych ostatnich w sprawowaniu władzy. Przy tym nie chodzi o samo zaangażowanie polityczne

jako takie, które jest pojęciem szerokim określającym zainteresowanie życiem politycznym, liderami partyjnymi i ich programami. Może ono, lecz nie musi, prowadzić do aktywności społeczno-politycznej. Jednak wysoki stopień zaangażowania politycznego przekształca się w partycypację polityczną oznaczającą realny wpływ na zmianę lub utrzymanie określonej polityki. W najbardziej ogólnym znaczeniu partycypacja polityczna oznacza wszelką dobrowolną aktywność, poprzez którą jednostki, bądź grupy społeczne chcą wpływać na wybór rządzących i/lub rezultaty działań politycznych (*Słownik polityczny*, 2012).

Partycypacja obywatelska jest zespołem działań i metod uczestnictwa obywateli w określaniu i rozwiązywaniu ich własnych problemów.

Do klasycznych narzędzi partycypacji społecznej zalicza się pięć instrumentów: wybory, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne oraz akcje bezpośrednie.

Dla realizacji tej zasady istotna jest wolność w aspekcie politycznym zawierająca w sobie swobodę zrzeszania się, tworzenia organizacji społecznych i politycznych (*Encyklopedia liberalizmu*, 2012).

Rodzajem praktyki prawno-politycznej, zaliczanym do kręgu zjawisk partycypacji politycznej jest inkluzja (włączenie) polityczna. Określa się ją jako „działania zmierzające do obejmowania poszczególnych grup obywateli systemem gwarancji prawnych, instytucjonalnych bądź społeczno-politycznych zapewniające im realne uczestnictwo w sprawowaniu władzy” (Czajkowski, Sobkowiak, 2000).

Głównym przedmiotem inkluzji politycznej jest zdobycie prawa do bezpośredniej lub pośredniej partycypacji we władzy państwowej. Stwarza ona możliwość współdziałania w podejmowaniu decyzji politycznych i prawnych, które spośród wszystkich decyzji społecznych mają moc wiążącą całe społeczeństwo. Skutkiem jest istotna zmiana dotychczasowych ról i miejsca jednostek lub grup w istniejącym układzie władzy: z rządzonych na współrządzących; stają się one pełnoprawnym partnerem w grze politycznej.

Zasady i procedury przebiegu procesu inkluzji politycznej są pochodną wielu czynników, wśród których najważniejsze znaczenie mają obowiązujące normy polityczne i prawne, przyjęte standardy kultury politycznej oraz ideowo-doktrynalne założenia polityki rządzącej elity władzy.

Przy tym inkluzja polityczna ma postać inkluzji niepełnej lub inkluzji pełnej. Uzyskanie pełnej inkluzji politycznej można uznać za jeden z ideałów demokratycznych.

Samorząd terytorialny jako wspólnota powiązana szeregiem różnego rodzaju relacji, opiera się głównie na więzi społecznej, a ta z kolei na zaufaniu do władz, ale także do siebie nawzajem. Taka wspólnota, w warunkach wspomnianego zaufania, ma tworzyć pewną wartość dodaną. Dysponując pewnymi zasobami, musi realizować własne cele w sposób sprawny, ale i efektywny. Najważniejszy jest jej kapitał społeczny, przez który rozumie się zespół takich cech organizacji społecznej jak zaufanie, normy i powiązania między jednostkami, które zwiększają ich sprawność w zbiorowym działaniu, a zarazem czynią z nich wspólnotę, albo określony zbiór nieformalnych reguł lub norm podzielanych przez członków grupy, które zezwalają na ich wzajemną kooperację (Fukuyama, 1997, s. 20)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pod warunkiem, że wartości nie są złe.



Kapitał społeczny to efekt istnienia relacji między różnymi autonomicznymi partnerami (mieszkańcami, podmiotami gospodarczymi, urzędnikami i innymi) oraz zachodzących między nimi interakcjami (Adamowicz, 2006). Jest on niezbędnym warunkiem budowy społeczeństwa obywatelskiego jako społeczeństwa państwa demokratycznego, aktywnego publicznie, świadomego swoich celów, zdolnego do samoorganizowania się dla realizacji celów ekonomicznych, politycznych, społecznych (Załęski, 2012, s. 7–24).

Cechuje je wysoki poziom organizacji społecznej, samoczynny, napędzający się wzrost ekonomiczny i kulturalny, pozytywny stosunek do innych ludzi i innych społeczeństw, tolerancja i otwartość na racjonalne argumenty, inne kultury i postawy odmienne światopoglądowo, racjonalizm, samorząd lokalny, liczne stowarzyszenia pozarządowe, a w życiu politycznym, współzawodniczące ze sobą partie i grupy interesu (lobby) jako formy jego organizacji (Kozyr-Kowalski, 2004).

Przykładowymi przejawami społeczeństwa obywatelskiego są: aktywność społeczna; organizacje pozarządowe; samorządność; wolontariat; współpraca dla dobra wspólnoty; trwałe i zrównoważony rozwój. Dla jego rozwoju oczywiste jest istnienie organizacji pozarządowych tworzących formy organizacyjne, w których ramach aktywni obywatele mogą wyrażać swój udział w życiu publicznym.

Coraz częściej budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest przedmiotem troski i zabiegów, zarówno liderów lokalnych, jak i władz centralnych. W ostatnich latach pojawiły się rozwiązania prawne, które mają na celu rozwój społeczeństwa obywatelskiego, np. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie regulująca działalność sektora pozarządowego jako trzeciej, obok sektora publicznego i rynkowego, siły (*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, 2003).

Organizacje pozarządowe nie wyczerpują jednak pełnego pola aktywności obywatelskiej. Równie ważną jest aktywność obywateli w lokalnych organach władzy publicznej, a więc w samorządach i wokół nich. Obie te sfery odwołują się do tych samych wartości i powinny łatwo znaleźć wspólne formy współpracy.

Samorząd, dzięki m.in. szerszemu dostępowi do władzy, możliwości uczenia się i wykorzystywania doświadczeń; zwiększenia możliwości wyboru; skupieniu się na sprawach społeczności lokalnej oraz zaangażowaniu politycznemu wpływa na wprowadzanie wartości społeczeństwa obywatelskiego w życie.

Widać wyraźnie, że idee samorządowe są zróżnicowane. Bez tych najbardziej podstawowych, ugruntowanych prawnie, nie mogłyby zaistnieć te nowoczesne, stanowiące odzwierciedlenie zmian w funkcjonowaniu społeczeństw, a więc i wspólnot lokalnych. Na bazie wolności, równości, powszechności, bezpośredniości i reprezentatywności pojawiły się możliwości bardziej aktywnego uczestnictwa w sprawowaniu władzy w terenie. Prowadzi to do wykształcenia się społeczeństwa obywatelskiego, które nie rządzi, lecz zarządza sprawami wspólnoty (Zob. Swianiewicz, 2008). Oznacza to odejście od hierarchii na rzecz partnerstwa. To wyraźna ewolucja jakościowa instytucji samorządu terytorialnego.

Przeobrażenia w poglądach na wartości nie oznaczają odrzucenia tych pierwotnych zasad i idei, lecz zmiany w ich hierarchii. Jest to widoczne wyraźnie, jeśli poddać analizie proces rozwoju samorządu terytorialnego w III RP oraz dokumenty programowe partii politycznych na przestrzeni tych dwóch dekad.

Ponieważ szczegółowe omówienie wszystkich programów znacznie wykracza poza ramy niniejszych ogólnych rozważań, konkluzje zamieszczono w tabeli 1. Widać ogromne zróżnicowanie w podejściu do idei samorządności, jednak nadal najważniejsze są te fundamentalne zasady, chociaż na znaczeniu zyskuje idea społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza na prawicy i centro-prawicy. Istotna jest reprezentatywność i partycypacja społeczna, wspólnota społeczności lokalnych. Zwraca się uwagę na ich istotne znaczenie, jednak brak konkretnych propozycji, by usprawnić ich realizację. Na razie pozostają one głównie postulatami politycznymi.

Wyraźna jest zmiana w wartościach samorządowych. Fundamentalne zasady, jako absolutne i niewzruszalne ustąpiły miejsca nowoczesnej myśli zmierzającej do utworzenia realnie zaangażowanych w lokalne sprawy wspólnot samorządowych.

O ile w pierwszych 10 latach kształtowania się samorządności liczyły się podstawowe wartości kreujące jego byt w ogóle, tzn. wolność, równość, powszechność, itp., o tyle kolejna dekada postawiła na rozwój jakościowy, zwracając uwagę na więzi lokalne, poczucie wspólnoty, znaczenie kapitału społecznego, inkluzji politycznej. Mają one służyć budowaniu społeczeństwa obywatelskiego jako najdoskonalszej formy samorządu terytorialnego.

Tabela 1

**Zmiany w hierarchii wartości stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce w III RP**

Lp.	Hierarchia wartości w latach 1989–1999	Hierarchia wartości w latach 2000–2010	Hierarchia wartości w programach politycznych według kolejności ich pojawiania się			
			PIS	PO	SLD	PSL
1	2	3	4	5	6	7
1	Wolność	społeczeństwo obywatelskie	wolność	wolność	solidarność społeczna	reprezentatywność (interesy społeczności lokalnej, pragmatyzm)
2	Równość	partycypacja polityczna	solidarność społeczna	wspólnota	wolność	solidarność społeczna
3	Powszechność	inkluzja polityczna	społeczeństwo obywatelskie	reprezentatywność (interesy społeczności lokalnej, pragmatyzm)	społeczeństwo obywatelskie	partycypacja społeczna
4	Solidarność społeczna	kapitał społeczny	wspólnota	przedsiębiorczość/ partycypacja społeczna	partycypacja polityczna	
5	Bezpośredniość	wspólnota	partycypacja polityczna	społeczeństwo obywatelskie	równość	
6	Reprezentatywność	reprezentatywność		decentralizacja	powszechność	
7	Wspólnota	bezpośredniość		solidarność społeczna	reprezentatywność	

1	2	3	4	5	6	7
8	Kapitał polityczny	solidarność społeczna				
9	Partycypacja polityczna	powszechność				
10	Inkluzja polityczna	wolność				
11	Społeczeństwo obywatelskie	równość				

**Źródło:** Opracowanie własne.

Należy zauważyć, że aksjologia samorządności nie zamyka się na wymienionych powyżej zasadach. Pozostałyby one jedynie pustymi sloganami, gdyby przeczyła im praktyka.

Samorząd istnieje dla obywateli terytorialnej wspólnoty, by wspomagać ich w realizacji wspólnych interesów. Świadczy on usługi dla ludności, tak w imieniu państwa, jak i własnym (Suchodolski, 2012, s. 108).

Samorząd dysponuje możliwością podjęcia decyzji w istotnych dla obywatela sprawach. Z tego powodu administracja samorządowa, jako obszar administracji publicznej, odznacza się tym, że znajduje się na styku interesu publicznego i prywatnego, gdzie łatwo o różnego rodzaju zjawiska patologiczne, w szczególności korupcję.

Najbliżej obywateli we wspólnocie samorządowej są pracownicy samorządowi. To od nich zależy prawidłowe funkcjonowanie samorządu, zgodnie z ideami, które legły u podstaw jego utworzenia (Szreniawski, 2003, s. 75). Oczekiwane w odniesieniu do pracowników administracji samorządowej postawy znajdują wyraz w ustawach, regulaminach i kodeksach etycznych.

Wartości etyczne leżące u podstaw działalności urzędu administracji publicznej powinny zawierać Siedem Zasad życia Publicznego, które zostały opracowane w 1994 r. w Wielkiej Brytanii. Zasady te obejmują: zasadę bezstronności; niezawisłości; obiektywizmu; odpowiedzialności; jawności; uczciwości oraz przywództwa (Kowalski, 2005, s. 102–103).

Z kolei Europejski Kodeks Dobrej Administracji (*Europejski*, 2006) wymienia m.in. zasadę praworządności, niedyskryminowania, współmierności, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności, niezależności, obiektywności, zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania, doradztwa, uczciwości, uprzejmości, odpowiedzi na pisma w języku obywatela, potwierdzenie odbioru, ujawniania nazwiska właściwego urzędnika, zobowiązanie przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji, wysłuchania i złożenia oświadczenia, stosownego terminu podjęcia decyzji, uzasadnienia decyzji, informowania o możliwości odwołania, przekazania podjętej decyzji, ochrony danych osobowych, prowadzenia rejestrów.

Najogólniej realizacja zadań w administracji samorządowej, podobnie jak w administracji publicznej w ogóle, polega na ochronie interesów państwa oraz praw i słusznym interesów obywateli. Temu mają służyć zasady rzetelności, bezstronności, niezawisłości, merytoryczności i obiektywizmu, przestrzegania prawa i zarządzania z udziałem obywateli. Ideą jest stanie na straży autorytetu RP oraz dążenie do pogłębienia zaufania obywa-

teli do organów państwa. Zasadą jest też otwarty przepływ informacji między urzędem a obywatelami, udzielanie obywatelom wszystkich, z wyjątkiem poufnych informacji. Urząd nie tylko działa dla dobra publicznego, ale musi też uzasadniać podjęte decyzje. Ma przy tym działać sprawnie, terminowo, rzetelnie, uczciwie, bezstronnie i jawnie. Istotne jest tu także racjonalnie gospodarowanie środkami publicznymi.

Polski ustawodawca wartości etyczne pracowników administracji lokalnej zawarł art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych (*Ustawa o pracownikach samorządowych*, 2008). Do standardów postępowania pracowników samorządowych należą, obok przestrzegania praw, m.in. sumienność, sprawność i bezstronność, zachowanie uprzejmości i życzliwości, zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim oraz stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Wyliczenie ustawowe nie jest katalogiem zamkniętym.

Od urzędników samorządowych wymaga się dużo w kwestii postaw, moralności postępowania, ale też sama idea samorządności, zwłaszcza w społeczeństwie obywatelskim, jest ogromnym wyzwaniem.

### Wnioski

Na przestrzeni dwudziestu lat funkcjonowania samorządności w Polsce można zaobserwować ewolucję systemu podstawowych wartości samorządu terytorialnego. W okresie pierwszego dziesięciolecia, gdy budowane były fundamenty samorządności w Polsce najważniejsze były podstawowe, ustrojowe wartości, tj. wolność, równość czy powszechność.

W drugim dziesięcioleciu fundamentalne dla dalszego rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce stały się następujące wartości: więzi lokalne, poczucie wspólnoty, kapitał społeczny, inkluzja polityczna czy wreszcie społeczeństwo obywatelskie jako ukoronowanie idei samorządności.

Równoległe następowały przeobrażenia w wymaganiach stawianych pracownikom samorządowym. Pojawiły się i ulegały uściśleniu, doprecyzowaniu, akty prawne rangi ustawowej określające wymagania wobec nich, zasady, jakich muszą przestrzegać jako realizatorzy służby publicznej. Dobrą praktyką jest tworzenie kodeksów etycznych dla poszczególnych urzędów. Ich tworzenie stało się standardem. Osobną kwestią jest ich rzeczywiste przestrzeganie i mechanizmu sankcjonowania zachowań nieetycznych. Wydaje się jednak, że pewne kroki na drodze do dobrej jakości samorządności lokalnej zostały już podjęte.

### Bibliografia

- Adamowicz M. (red.) (2006), *Samorzady i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, Wyd. SGGW, Warszawa.
- Boć J. (red.) (1998), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław.
- Byłok F., Sikora J., Sztumska B. (2001), *Wybrane aspekty socjologii rynku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa.

- Calzoni G. (1994), *Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski*, RPEiS, nr 2.
- Czajkowski A., Sobkowiak L. (2000), *Studia z teorii polityki*, tom III, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Encyklopedia liberalizmu* (2012).
- Encyklopedia PWN* (1982), Warszawa.
- Etyka i moralność, a administracja publiczna* (2012), Biuletyn elektroniczny Doradca Pracownika JST nr 3, „Etyka”, [http://www.bzura.pl/browser/files/zalaczniki/bzura\\_biuletyn\\_doradca\\_pracownika\\_jst\\_03.pdf](http://www.bzura.pl/browser/files/zalaczniki/bzura_biuletyn_doradca_pracownika_jst_03.pdf).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.
- Europejski Kodeks Dobrej Administracji* z dnia 6 września 2001, Parlament Europejski, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf>.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław.
- Ganowicz E., Rubisz L. (red.) (2008), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Górski A. (2002), *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Szkoły Wyższej im. Bogdana Jańskiego „Zarządzanie i Edukacja”, nr V.
- Hausner J. (red.) (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków.
- Izdebski H (2003), *Samorząd terytorialny – Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Kowalski T. (2005), *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa Sulechów.
- Kozyr-Kowalski S. (2004), *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Leoński Z. (2001), *Samorząd Terytorialny w RP*, Warszawa.
- Mariański J., Zdaniewicz W. (1991), *Wartości religijne i moralne młodych Polaków*, Warszawa.
- Marciniak E. M., Mołdawa T., Wojtaszczyk K. A. (red.) (2001), *Etyka i Polityka*, Warszawa.
- Modzelewski E. (2006), *Etyka a Polityka*, Warszawa.
- Nowacki J., Tobor Z. (1994), *Wstęp do prawnawstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Nycz E. (red.) (2006), *Problemy mieszkańców. Dylematy władz. W poszukiwaniu lokalnego partnerstwa*, Uniwersytet Opolski, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu, Towarzystwo Ziemi Kozielskiej, Opole.
- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1988* (1989), Warszawa.
- Putnam R. D. (1993), *Demokracja w działaniu*, Warszawa.
- Rot H. (1994), *Wstęp do nauk prawnych*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Słownik języka polskiego*, <http://www.sownik.gfinder.eu/index.php?id=54842>.
- Słownik polityczny*, <http://www.wybory.com.pl/link/sownik/30/>.
- Słownik współczesnego języka polskiego* (1998), t. 2, Przegląd Reader's Digest, Warszawa.
- Suchodolski B. (2012), *Kodeks etyczny jako narzędzie służące do podnoszenia jakości usług administracji publicznej*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Zeszyty Naukowe nr 94 Seria: Administracja i Zarządzanie.
- Swianiewicz P. (2008), *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4.
- Szreniawski J. (2003), *Wstęp do nauki administracji*, Verba, Lublin.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U., Nr 223, poz. 1458.

Waśkiewicz A. (2012), *Paradoksy idei reprezentacji politycznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Wronkowska S., Ziemiński Z. (2001), *Zarys teorii prawa*, Ars Boni et Aequi, Poznań.

Załęski P. S. (2012), *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

---

## The idea of self-government in Poland – an attempt at axiological systematization in terms of political science

### Summary

Over the two decades of local governance in Poland, the catalogue of the fundamental values of local self-government has transformed. In the first decade, when the foundations of local governance in Poland were laid, the most important aspect was the basic values of the political system: liberty, equality and universality. In the second decade, they were replaced by the values that are fundamental for the development of local governance, such as local bonds, a sense of community, social capital, political inclusion and, last but not least, civic society.

These changes were accompanied by different requirements being made of local government officials. There emerged increasingly detailed legal acts of statutory status that defined such requirements and the principles the officials are supposed to abide by as public servants.

The paper attempts to catalogue the set of values associated with local government in Poland. This catalogue is subjective. The author also includes among those values the principles that are recognized as valuable by a given community, thus becoming values in themselves.

**Key words:** principles of self-government, axiology of self-government, basic values of local self-government