

*Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, red. Bogdan Nawrot, Jacek Pokladecki, Wydawnictwo WNP i D UAM, Poznań 2011, ss. 292.

W procesie współczesnej dywersyfikacji życia kulturowego ważne miejsce zajmuje umacnianie samorządności. Postrzega się ją jako siłę przeciwdziałającą unifikacji życia społeczno-politycznego i gospodarczego. W Polsce w rzeczywistości przemian ustrojowych postrzega się ją jako ważny element demokratyzacji życia politycznego. Jest ona wyrazem orientacji na urzeczywistnianie takich wartości, jak: wolność, wspólnotowość, solidarność, partycypacja, konsensus. W prezentowanej pracy zwraca się uwagę na specyfikę funkcjonowania samorządu gminnego w Polsce. Zauważa się, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Gmina występuje w rozumieniu podmiotu zbiorowego (wiejskiego i miejsko-wiejskiego) oraz jednostkowego (miejskiego).

W prezentowanej książce ukazano 21 studiów i opracowań, zatytułowanych kolejno: 1. „Idea i praktyka polskiego samorządu na tle wartości i wyzwań globalnych”, 2. „Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce”, 3. „Idea samorządu gminnego w międzywojennym «Ruchu» Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym”, 4. „Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym na progu XXI wieku”, 5. „Gmina w świetle wypowiedzi biskupów polskich o demokracji i samorządności”, 6. „Prawo do dobrej administracji standardy europejskie a rzeczywistość polska”, 7. „Polski model samorządu lokalnego na tle rozwiązań europejskich (w świetle regulacji konstytucyjnych)”, 8. „Modernizacja brytyjskiego zarządu lokalnego po 1997 jako możliwy wzór rozwiązań w samorządzie europejskim”, 9. „Rozwój instytucjonalny samorządu szczebla podstawowego – studium porównawcze”, 10. „Europeizacja polskich gmin”, 11. „Racjonalność działań w warunkach tzw. «Rzeczpospolitej obywateli»”, 12. „Władza w społeczności lokalnej”, 13. „Gmina – miasto na prawach powiatu – metropolia – w poszukiwaniu efektywnego modelu ustroju miast w Polsce”, 14. „Obszar metropolitarny jako propozycja zmian w systemie zarządzania lokalnego w Polsce”, 15. „Procesy demograficz-

no-osadnicze jako przesłanka zmian wielkości oraz kompetencji gmin”, 16. „Konsolidacja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego”, 17. „Implikacje zmian normatywnych oraz politycznych dla struktury rywalizacji wyborczej w elekcjach samorządowych”, 18. „Dialog obywatelski w gminach po 1990 roku. Przyczyny zróżnicowania”, 19. „Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006–2010”, 20. „Poznańska reforma jednostek pomocniczych – sukces czy porażka?”, 21. „Nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz badań własnych”.

W prezentacji zagadnień wskazuje się, że jedną z charakterystycznych cech współczesnych przeobrażeń cywilizacyjnych jest jednocześnie występowanie zjawisk globalizacyjnych (unifikacyjnych) oraz decentralizacyjnych odmasawiających życie społeczno-gospodarcze, do których należy samorządność. Globalizacja nie oznacza dążenia do tworzenia wewnątrznie jednorodnych podmiotów życia kulturowego świata. Ujawnia się ona w rozwiązaniach gospodarczych przekraczających granice poszczególnych państw, w transferze techniki i technologii, migracji ludności, uniwersalizacji wartości kulturalnych i zachowań społeczno-politycznych, poświęcaniu przez polityków o społeczeństwa coraz większej uwagi sprawom dotyczącym całej ludzkości w powstawaniu różnych instytucji i organizacji międzynarodowych, umacnianiu się znaczenia prawa międzynarodowego. Decentralizacja z kolei, wiąże się z rozwojem lokalnym, z dążeniem wspólnot lokalnych do osiągnięcia wysokiego stopnia samostanowienia i niezależności; jest procesem prowadzącym do odwrótu od społeczeństwa masowego.

Samorząd zajmuje istotne miejsce w rzeczywistości społeczno-politycznej i gospodarczej w Polsce. Przez pojęcie to rozumie się najczęściej ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji państwowej (publicznej), a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym. Przed samorządem stawiano nieraz w dziejach Polski ważne zadania cywili-

zacyjne, m.in. miał on wyzwać inicjatywę, zachęcać do aktywności społeczności lokalne, budzić czynem i dobrą organizacją naród do odbudowy państwowości, miał zachęcać do pracy nad organizowaniem życia gospodarczego i umysłowego, z całą bezwzględnością zwalczać apatię na rzecz aktywizmu społecznego, wiązać ośrodki terytorialne w jedną całość. Idee samorządności w Polsce były znane i realizowane od zarania kształtowania się państwowości. W ciągu wieków zmieniły się ich formy i zakres. Współcześnie w warunkach kształtowania się nowego społeczeństwa globalnego i stawiania pytań dotyczących tożsamości kulturowej poszczególnych narodów i państw, dużą wagę przywiązuje się do upodmiotowienia społeczności lokalnych oraz rozbudowy instytucji samorządowych. Idee samorządowe silnie powiązane są z kulturą polityczną poszczególnych narodów i państw (s. 7–8).

Przypomina się, że w czasie gdy w Europie rodził się i stopniowo rozwijał nowożytny samorząd terytorialny, Polska była pozbawiona własnej suwerenności państwowej. Stąd też tworzące się na ziemiach polskich instytucje samorządu terytorialnego w każdym z zaborów kształtowały się odmienne. Nie były wytworem ustawodawstwa polskiego, lecz państw zaborczych i wobec nich przede wszystkim sprawowały swoje funkcje. Ich formy oraz zakres samodzielności były uwarunkowane przyjętymi w państwach zaborczych rozwiązaniami ustrojowymi i polityką stosowaną wobec ludności polskiej zamieszkującej ziemię byłej Rzeczypospolitej. Oceniając współczesne rozwiązania samorządowe w Polsce zauważa się, że nie udało się wypracować jednoznacznego modelu tego samorządu (s. 27).

Przypomniano, że idea samorządu gminnego miała odbicie na łamach pisma wydawanego w latach 1921–1939 przez Wydział Prawno-Ekonomiczny Uniwersytetu Poznańskiego. Zauważa się, że autorzy opowiadali się za samorządem cieszącym się realną autonomią (s. 36).

Wskazuje się, że samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje wciąż na gruncie prądotętnego zaufania społecznego (s. 42). Przekonuje się, że problematyka samorządowa nie jest obca hierarchom kościelnym państwa. Biskupi niejednokrotnie tematem swoich wystąpień i li-

stów czynią samorządy, uznając je za niepodważalny sukces ustrojowy i podstawowe dobro społeczne (s. 49).

Zauważa się, że pojęcia „administracja” i „administracja publiczna” nie mają w prawie Unii Europejskiej jednolitej definicji legalnej. W doktrynie istnieją dość istotne spory co do tego, jak wypada rozumieć to pojęcie, jaki jest związek administracji publicznej z polityką, z zarządzaniem, z czynnikami kulturowymi. W prawie traktatowym „administracja publiczna” występuje w różnych kontekstach i odcieniach znaczeniowych (s. 57).

W prezentacji polskiego modelu samorządu lokalnego na tle rozwiązań europejskich, przywołuje się regulacje Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Portugalii, Słowacji, Szwajcarii, Węgier oraz Włoch. Z kolei, prezentując problem modernizacji brytyjskiego zarządu lokalnego wskazuje się, że rząd laburzystów wybrany w 1997 r. i będący u władzy do maja 2010 r. wprowadził program reform zarządu lokalnego, promowany pod nazwą „modernizacja”. W Wielkiej Brytanii, samorząd lokalny ma mniej samodzielności niż w innych rozwiniętych państwach. W szczególności brak statusu konstytucyjnego, wynikającego z pisanej konstytucji oznacza, że rząd narodowy ma znaczące możliwości odrzucenia radykalnych reform (s. 95).

Charakteryzując rozwój instytucjonalny samorządu wskazuje się m.in., że katalog właściwości rad podstawowego szczebla w różnych państwach jest zbliżony. Bywa on przedstawiany enumeratywnie w ustawach, chociaż nie jest to regułą, np. brytyjska ustawa o samorządzie lokalnym z 1972 r. nie wylicza w jednoznaczny sposób właściwości rady; są one regulowane w poszczególnych częściach ustawy poświęconych rozmaitym zadaniom realizowanym przez samorząd lokalny (s. 123).

Prezentując europeizację polskich gmin wskazuje się, że istotą integracji europejskiej jest również oparcie jej na wspólnotach lokalnych. Wynika to z zasady pomocniczości oraz uczestnictwa mieszkańców podstawowych jednostek terytorialnych we współpracy międzynarodowej. Skuteczność projektu o charakterze globalnym, a tak można określić proces rozwoju Unii Europejskiej, polega na jego realizacji

w lokalnych strukturach. Istotą działania samorządu gminy jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Jeśli w globalizującym się świecie to zaspokojenie można implementować poprzez modernizację, awans materialny i cywilizacyjny, poprzez kształtowanie społeczeństwa otwartego, to kierunek europejski powinien być trwałym elementem zarządzania publicznego w każdej gminie (s. 135).

Posługując się w badaniach metodą – studium przypadku odniesiono się do rzeczywistości kulturowej miasta Turek. Zauważono, że to miasto rozwija się dynamicznie, o czym świadczą inwestycje oraz budżet (s. 140–144).

Charakteryzując działania ludzkie wskazuje się na: 1. działanie racjonalno-instrumentalne, w którym człowiek realizuje wyznaczony cel, wykorzystując najbardziej skuteczne środki (najbardziej jest to widoczne w sferze ekonomicznej, w której działania wyznacza przede wszystkim zysk); 2. działania determinowane przez przyjęty system wartości, pozostającej jego celem, gdyż wartości wyznaczają działanie człowieka, (kosztów); 3. działanie, którego istota sprowadza się do identyfikacji i korelacji z normami (regułami), utożsamiania się człowiek – jednostka; 4. działania efektywne, dyktowane indywidualnymi (osobistymi) potrzebami i życzeniami (pragnieniami), jak to bywa często – nieuświadomienionymi. Działanie ludzkie z jednej strony jest wyznaczone poprzez racjonalność instrumentalną, sprowadzającą się do doboru środków skutecznego działania, z drugiej strony występuje racjonalność aksjologiczna, koncentrująca się na właściwym doborze celów (s. 145).

Wskazując na rolę władzy w społeczności lokalnej zauważa się, że o ile w miarę łatwo można określić (pod warunkiem uzyskania dostępu do informacji) kwestię majątku, dochodu czy wykształcenia – to już określenie czy „zmierzenie” władzy czy prestiżu nie jest proste, kto ma więcej, a kto mniej władzy, nad kim (czy nad czym), w jakich dziedzinach, czy sferach społecznej aktywności? (s. 155).

Wskazując na problem kształtowania się gminy – miasta na prawach powiatu przypomina się, że jednym z etapów kończących reformę administracji publicznej z 1998 r. miało być uchwalenie ustawy o metropoliach. Obok pro-

jektów korekty podziału terytorialnego stopnia regionalnego (zmiana liczby województw) podjęto próbę ustanowienia prawno-ustrojowej formy, „obszarów metropolitarnych”. W Polsce nie wypracowano dotąd rozwiązań organizacyjno-ustrojowych, uwzględniających specyfikę obszarów miejskich (metropolitarnych). Podkreśla się, że w procesie przemian ustrojowych nie wypracowano w Polsce koncepcji dużych miast. Przyjęte rozwiązania prawne mają charakter tymczasowy, nie sprawdziły się w praktyce (s. 168).

Zauważa się, że zarówno w literaturze zagranicznej, jak i krajowej istnieje wiele określeń, charakteryzujących obszary zurbanizowane, szczególnie w odniesieniu do wielkomijskich form osadniczych. Termin „obszar metropolitarny” ma pochodzenie amerykańskie, ale od lat 60. XX w., wraz z postępującym procesem urbanizacji, zdobywa w Europie coraz więcej zwolenników. Pozostaje więc w związku z takimi terminami, jak: metropolia, metropolizacja, funkcje metropolitarne, aglomeracja miejska. Podstawowe znaczenie w obrębie aglomeracji lub obszaru metropolitarnego ich rdzeń, jakim jest wielkie miasto-metropolia, zwane też miastem centralnym (s. 169). Wśród funkcji metropolitarnych wymienia się: administracyjne, decyzyjne, komunikacyjne, wiedzy, futurystyczne.

Wskazując procesy demograficzno-osadnicze zauważa się, że w latach 1990–2008 liczba ludności zwiększyła się – według danych Głównego Urzędu Statystycznego zaledwie o 0,5% z 37 932,0 tys. do 38 135,9 tys. osób. Jednak analiza zmian zatrudnienia przeprowadzona na poziomie gmin ukazuje duże zróżnicowanie lokalne. Jest to następstwem depopulacji i suburbanizacji. Depopulacja jest widoczna zwłaszcza na obszarach wiejskich wschodniej Polski i regionu sudeckiego – jest następstwem procesów migracyjnych (odpływu młodych ludzi), co negatywnie wpływa na kształtowanie się przyrostu naturalnego. Przyczyną zjawiska są przede wszystkim motywy ekonomiczne, związane ze znalezieniem miejsca pracy, satysfakcjonującym wynagrodzeniem itp. Suburbanizacja polega na dynamicznym rozwoju stref peryferyjnych miast i obszarów podmiejskich (s. 188). Sytuacja gmin podmiejskich jest niemal przeciwieństwem tej, w której znalazły się gminy wy-

ludniące się. Napływ ludności powoduje wzrost potencjału dochodowego, poprzez wzrost liczby ludności nierolniczej, często lepiej sytuowanej, opodatkowanej w odróżnieniu od ludności rolniczej – podatkiem dochodowym, co przekłada się na wpływy z udziałem gmin w tym podatku.

Charakteryzując konsolidację systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego zauważa się, że od 1989 r. doszło do jego konsolidacji. Proces ten był integracyjną częścią konsolidacji systemu demokratycznego w Polsce (s. 214). Wskazuje się, że wśród wielu elementów determinujących rywalizację wyborczą, w tym jej strukturę, są czynniki normatywne oraz polityczne. Pierwsze z nich są wynikiem działalności ustawodawczej *de facto* polityków, którzy w procesie stanowienia prawa decydują o głównych założeniach aktów prawnych (zwłaszcza ordynacji wyborczej), mających mieć wpływ na rywalizację wyborczą. To w ordynacji wyborczej do organów wszystkich szczebli władzy rozstrzygane są m.in. kwestie zastosowania klauzul zapisowych, formuł wyborczych, rozmiarów okręgów wyborczych, zasad finansowania podmiotów uczestniczących w rywalizacji wyborczej, czy też występnych i minimalnych warunków, jakie należy spełnić, by ogólnie wziąć udział w elekcji (zasady rejestracji komitetów wyborczych, niezbędna liczba podpisów wyborców do rejestracji komitetu itp.) (s. 215).

Prezentując kwestię dialogu obywatelskiego, przypomina się, że terminem tym określa się interakcje między sektorem pozarządowym i administracją samorządową, które spełniają zasadę pomocniczości. Dialog ten powinien orientować się na partnerstwo, wykorzystaniu kompetencji i zasobów każdej ze stron. Powinien ponadto spełniać wymogi przejrzystości, sprzyjającej kontroli społecznej i uczciwej konkurencji podmiotów pozarządowych. Wskazuje się, że dialog obywatelski polega na coraz głębszej instytucjonalizacji wymuszonej przez administrację państwową (s. 227).

Ukazując referenda dotyczące odwołania organu gminy podkreśla się, że państwa demokratyczne funkcjonują na bazie określanych zasad. Konstytucje wielu państw przewidują mechanizmy demokracji bezpośredniej. Największe

znaczenie mają referenda (s. 247). W analizie dostarcza się bogatej warstwy egzemplifikacyjnej.

Analitycznie zarysowano reformę samorządu terytorialnego przeprowadzoną w ostatnich latach w Poznaniu. Zauważa się, że dopiero 20 lat po wielkiej reformie samorządowej udało się stworzyć przemyślany jej projekt (s. 272). Analitycznie przedstawiono też problem nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy. Stałymi elementami instytucji nadzoru są więzi między podmiotami, które łączą zależności organizacyjne lub funkcjonalne w układzie stosunków zdecentralizowanych, funkcje nadzoru kierowniczego, władza o charakterze koordynującym itp. Celem nadzoru jest ochrona przed zaniedbaniami władzy lokalnej, zapewnienie skutecznego realizowania powierzonych zadań oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej. Nadzór jako jedna z funkcji państwa jest podstawowym wyznacznikiem relacji między tymi podmiotami, miernikiem wydajności weryfikacyjnej państwa oraz skuteczności jego mechanizmów, gwarantujących przestrzeganie prawa, a także instrumentem harmonizacji stosunków na poziomie administracja rządowa – samorząd (s. 273–274).

Lektura książki pozwala stwierdzić, że:

1. samorząd terytorialny jest ważnym projektem i rzeczywistością kulturową we współczesnej dywersyfikacji życia politycznego;
2. samorządność gminna w Polsce jest podstawowym ogniwem w odmasowianiu życia kulturowego;
3. o poziomie rozwoju samorządności gminnej w istotnej mierze decyduje stan polityczny państwa, (co ujawniają analizy komparatystyczne);
4. podstawowym instrumentem w działalności samorządu gminnego, jak i w ogóle całości kształtu samorządów są rozwiązania prawne;
5. o efektywności samorządu terytorialnego, a w tym gminnego w istotnej mierze decyduje instytucjonalizacja polityczna, wychodząca na przeciw wyzwaniom przemian kulturowych i cywilizacyjnych.

*Andrzej Chodubski*