

Alicja Ewa Wasilewska*

EFEKTYWNOŚĆ KULTURY OBYWATELSKIEJ W KONTEKŚCIE MISJI SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.08/a.e.wasilewska

WPROWADZENIE

Współcześnie za społeczeństwo obywatelskie uważa się takie, w którym: suwerenem jest naród sprawujący władzę poprzez swoich przedstawicieli, a tak ustanowiona władza działa na podstawie stanowionego prawa; istnieje system prawnej ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich oraz funkcjonują właściwe instytucje dające rękojmię ich należytego przestrzegania; uczestnictwo obywateli w życiu społecznym jest w sposób formalnoprawny zagwarantowane.

Celem artykułu jest wykazanie, że taka konstrukcja społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze funkcjonalnym może być postrzegana jako współdziałanie oparte na porozumieniu wolnych i równych obywateli, którzy z jednej strony budują swoją jedność, a zarazem i efektywność, na wspólnie uzgodnionym wcześniej postępowaniu. Z drugiej strony owa jedność zostaje ograniczona poprzez istnienie prawnych mechanizmów zapewniających równowagę społeczną oraz kulturę obywatelską, dla których fundamentalne są zasady państwa demokratycznego. Mechanizmy te to racjonalne regulacje prawne, legalne instytucje i organizacje, których głównym celem będzie zawsze integracja różnych interesów społeczeństwa na tle uwarunkowań polityczno-gospodarczych państwa narodowego.

Dlatego też zwraca się uwagę, że współcześnie dominuje tendencja przejmowania przez społeczności obywatelskie od państwa wielu z jego preroga-

* Alicja Ewa Wasilewska – mgr, doktorantka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, alice201653@wp.pl

tyw. Proces ten dokonuje się właśnie dzięki tym mechanizmom i poprzez takie podmioty, jak samorządy lokalne, zawodowe, gospodarcze czy też organizacje pozarządowe, zwane w literaturze przedmiotu „trzecim sektorem”¹. Zakłada się przy tym, że efektywność działania tychże instytucji po części jest ściśle zdeterminowana skutecznym wypełnianiem przez państwo jego konstytucyjnych zadań, a po części też konsekwentnym wykonywaniem tych zadań w sposób, który zapewni społeczeństwu szeroko rozumiane bezpieczeństwo przy jednoczesnym zachowaniu równowagi społecznej i kultury obywatelskiej.

1. SPOŁECZNE ORAZ FUNKCJONALNE KOMPONENTY KULTURY OBYWATELSKIEJ

Kultura obywatelska (ang. *civic culture*) to kultura uczestnicząca, którą można określać jako zespół uznawanych i społecznie akceptowanych wartości, przekonań, określonych postaw oraz wzorców zachowań. Na bazie tychże wartości kształtuje się dziś nowoczesne, prężne społeczeństwo obywatelskie. Podkreślić należy, że wspomniane wartości są wręcz niezbędnym elementem warunkującym jego sprawność i skuteczność działania. Przekłada się to zarówno na gotowość obywatela do działania, jak i na jego umiejętność współpracy z innymi, poszanowanie praw innego człowieka, szacunek dla pracy oraz respekt dla obowiązującego prawa. Można zatem wnioskować, że kultura obywatelska stanowi swoisty pomost pomiędzy świadomym uczestnictwem jednostek w społeczeństwie i wynikającym stąd poczuciu odpowiedzialności a uznaniem i wypełnianiem obowiązków wobec państwa i społeczeństwa. Wypada tu dodać, że trwałość takiego pomostu zależna jest głównie od zachowania tożsamości narodowej oraz wykorzystaniu cennych tradycji narodowych².

Aktywność polskiego społeczeństwa obywatelskiego urzeczywistnia się zasadniczo na dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest obszar obywatelskiej aktyw-

¹ Trzeci sektor to nazwa stosowana wobec ogółu organizacji pozarządowych. Określenie to, przeniesione z języka angielskiego (*third sector*), nawiązuje do koncepcji podziału dzielącego aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory. Obok instytucji państwa (administracji publicznej, sektora państwowego – pierwszego sektora oraz podmiotów for-profit, nastawionych na zysk (biznes, sektor prywatny – drugiego sektora) istnieją więc organizacje, które ani nie są nastawione na zysk (non-profit), ani nie stanowią elementu struktury państwa – są zatem trzecim sektorem.

² A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, Wiedza i Życie, 1996, nr 6.

ności grupowej, do której należy zaliczyć działalność w organizacjach pozarządowych o charakterze obywatelskim oraz działalność w ramach wspólnot lokalnych i samorządowych. Drugą jest obszar indywidualnej aktywności społecznej nawiązującej do postaw i świadomości obywatelskiej Polaków³. Oba te obszary, w przekonaniu autorki, stanowią najlepsze podłoże dla rozwoju współczesnej demokracji, gdyż z jednej strony, pozostają źródłem wzmocnienia i urzeczywistnienia prawa społeczeństwa obywatelskiego do pełnego uczestniczenia w życiu publicznym. Natomiast z drugiej, stanowią narzędzie umożliwiające właściwe wypełnianie ról społecznych przez obywateli oraz ich samorealizację we wszystkich sferach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. W obszarze tak rozumianej aktywności obywatelskiej rola państwa praworządnego, którego filarem są naczelne zasady wynikające z konstytucji, powinna być postrzegana jako dopełnienie społeczeństwa obywatelskiego. Takim dopełnieniem będą właściwe regulacje życia społecznego przez prawo. Co do zasady są to wolności i prawa przynależne obywatelom oraz kompetencje przysługujące państwu. Zatem społeczeństwo obywatelskie realizuje to wszystko, co nie jest zabronione prawem i jest akceptowane przez zasady moralne i „często wiąże się z troską o dobro jednostki i wspólnoty”⁴.

Z powyższych rozważań nasuwa się wniosek, że głównym elementem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego są jego obywatele. W wymiarze indywidualnym, jak i wspólnotowym, to obywatele aktywni, świadomi i w swoich działaniach potwierdzający wysoki poziom podmiotowości społecznej, ekonomicznej i politycznej⁵. Tacy obywatele to nie tylko pożądaný komponent dla struktur społecznych, ale też wartościowy potencjał tworzący aktywne wspólnoty, które urzeczywistniają fundamentalne zasady i wartości demokratyczne ładu społecznego.

2. SAMORZĄD SPOŁECZNY W PERSPEKTYWIE ROZWOJU DEMOKRACJI SPOŁECZNEJ

Nie będzie żadnym *novum* twierdzenie, że podstawę państwa demokratycznego tworzy wolne i dobrze zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Dlatego też wszystkie przemiany społeczno-gospodarcze, jakie miały miejsce

³ *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, s. 7, www.ekonomiaspolna.gov.pl/files/pozytek/PO_Spol_Obywat/swrso.doc [dostęp: 27.02.2018].

⁴ E. Dryll, *Wrastanie w kulturę*, <https://www.eneteia.pl/o-nas/czytelnia/akademicka/cz-wrastanie/> [dostęp: 02.03.2018].

⁵ Por. *Strategia wspierania...*, *op. cit.*

w krajach postkomunistycznych po 1989 r. za cel główny przyjęły odbudowę społeczeństwa obywatelskiego, niszczonego i stłamszonego przez ówczesny ustrój totalitarny.

Przemiany ustrojowe, jakie zaszły w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., przyczyniły się do ponownego rozwoju idei samorządności społecznej. Ukształtowani na doświadczeniach realnego socjalizmu, decydenci polityczni dostrzegli wówczas, że budowa centralistycznego systemu administracji oraz przekraczanie granic etatyzmu nie tylko nie służy państwu, ale może mieć w stosunku do niego wręcz dysfunkcyjny charakter. Zatem słusznie uznano, że zasadniczą przyczyną kryzysu struktur państwowych jest brak partycypacji społecznej w życiu politycznym. Konsekwencją tego braku było wyłączenie racjonalnej komunikacji z kultury funkcjonowania społeczności ludzkich, jak i nadmierna alienacja elit władzy (co ostatecznie doprowadziło do jej kryzysu). Alternatywą w tej sytuacji stał się rozwój społeczeństwa obywatelskiego, którego zasadniczym filarem jest szeroko rozumiany samorząd społeczny⁶.

W demokracji społecznej najważniejszą rzeczą jest umiejętność powiązania interesów jednostkowych z publicznymi w wyniku racjonalnych dociekań⁷ bez nacisku na „radykalne uleczenie natury ludzkiej”⁸. Podkreślić przy tym należy, że dla prawidłowości takiego procesu niezbędne staje się propagowanie pewnych wartości wywodzących się z idei liberalizmu, jak: szacunek dla godności i wolności człowieka, sprawiedliwość oraz równość społeczna i gospodarcza, odpowiedzialność indywidualna i obywatelska. W ocenie autorki tylko taka instytucja społeczna, polityczna, prywatna, która korzysta z wymienionych wartości, a składa się z czynnika obywatelskiego, zdolna jest do „samoregulacji i samodoskonalenia”⁹. Aby owe procesy były jednak konstruktywne, konieczna jest racjonalna komunikacja oparta na równouprawnieniu jej uczestników. Cechą zasadniczą tak pojmowanej racjonalności jest to, że uzyskany konsensus nie jest zależny od wielkości ilorazu inteligencji uczestników, ale od zniesienia jakiegokolwiek autorytetu. Przy czym, nie-autorytarny charakter wzajemnych relacji zwiększa otwartość i kreatywność

⁶ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, s. 13, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 02.03.2018].

⁷ W. Galston, *Cele liberalizmu*, Znak, Kraków 1999, s. 265.

⁸ L. Wroński, *O pewnych dylematach związanych ze sprawowaniem władzy*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011, s. 66.

⁹ J. Gray, *Liberalizm*, Znak, Kraków 1994, s. 8.

obywatelską podmiotów uczestniczących i czyni z nich partnerów racjonalnie oceniających rzeczywistość społeczną. Zatem partnerów w negocjacji wiąże tylko to, co K. Schaller określa jako „racjonalna kooperacja”¹⁰. Dlatego też podstawą równouprawnienia podmiotów uczestniczących w racjonalnej komunikacji będzie zatem ich udział w „procesie racjonalnej analizy”¹¹. Celem przedstawionego procesu, pod warunkiem że pozostaje on w zgodzie z prawem i społecznymi zasadami, jest tworzenie synergetycznych relacji pomiędzy czynnikiem społecznym a demokracją w imię dobra wspólnego. Niewątpliwie ów cel daje się osiągnąć poprzez właściwą organizację życia społecznego, politycznego czy gospodarczego przez państwo prawne.

Już Arystoteles pisał w *Polityce*, że demokracja (rządy ludu) jest pluralistyczna. Podkreślić trzeba, że demokracja jest formą rządów, ale także oznacza udział wszystkich obywateli w życiu publicznym i w tym znaczeniu podlega ona wartościowaniu. Zasadnicze kryterium oceny będzie oscylować między poziomem zaangażowania wszystkich obywateli w kształtowanie dobra wspólnego oraz jakością tego zaangażowania¹². Zatem bycie członkiem społeczeństwa demokratycznego oznacza współdziałanie z innymi podmiotami w celu tworzenia polityki służącej dobru większości¹³. Z reguły wymaga to przekierowania interesu indywidualnego i zredagowania go pod kontem interesu publicznego. Jest to konsekwencją rezygnacji z interesów partykularnych na rzecz ogółu (niekiedy pozornej) i często staje się sposobem na realizację egoistycznych zamierzeń o charakterze indywidualnym zgodnie z założeniem, że wszystkie drogi prowadzą do celu. Zapewne Arystoteles określając swoją alienację dla cnót w znaczeniu moralnym i intelektualnym nie takie zalety aktywności człowieka miał na uwadze.

Zaangażowanie w społeczne mechanizmy demokratyczne musi być, w ujęciu J. Daweya: „stylem życia, a nie tylko formalnym udziałem w pewnych działaniach politycznych”¹⁴. W tym celu państwo demokratyczne legitymizuje poszanowanie godności istoty ludzkiej i jej ochronę, a zarazem daje rękojmię praw i wolności całej społeczności obywatelskiej nikogo nie różnicując.

¹⁰ A. Murzyn, *Edukacja filozoficzna a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 73.

¹¹ *Ibidem*, s. 74.

¹² D. Kurzyna-Chmiel, *Główne zasady i wartości dotyczące oświaty*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 190.

¹³ *Ibidem*, s. 191.

¹⁴ J. Dawey, *Demokracja i wychowanie: wprowadzenie do filozofii wychowania*, Ossolineum, Wrocław 1972, s. 11.

Uwzględniając godność człowieka, państwo demokratyczne uznaje za zasady normy ogólne, które wyrażają zasadnicze idee społeczne ukształtowane przez rewolucję francuską z 1789 r. czy amerykańską „Deklarację Niepodległości” z 1776 r., ale też ogólne założenia ustrojowe leżące u podstaw kształtowania demokratycznego systemu prawa¹⁵.

Niewątpliwie rewolucja mieszczańska znosząc ustrój stanowy spowodowała upodmiotowienie wszystkich ludzi (wolność i równość wobec prawa). Stworzyła też ustrojowe podstawy rozwoju demokracji społecznej uzupełnione przez doktrynę liberalizmu ekonomicznego wykształconą w XVIII-wiecznej Anglii.

Liberalizm ekonomiczny zakładał demokratyczną legitymizację kapitalizmu w postaci wolności ekonomicznej i konkurencji, jako gwarancji rozwoju odpowiedzialnej gospodarki rynkowej. W rezultacie kapitalizm tamtego okresu zdynamizował życie społeczne powodując: „niespotykane dotąd przyspieszenie wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego”¹⁶, a zarazem pogłębiał nierówności i podziały społeczne na uprzywilejowanych i defaworyzowanych¹⁷. Dlatego też kapitał finansowy nabrał nie tylko dominującego znaczenia, ale wręcz podporządkował sobie w sposób bezwzględny kulturę funkcjonowania społeczności ludzkich w krajach kapitalistycznego świata. Konsekwencją tego była industrializacja i urbanizacja. To spowodowało, że miasta stały się swoistą enklawą demokracji społecznej, gdyż w jej granicach tworzyły się wspólnoty obywatelskie, jak: partie, stronnictwa polityczne i organizacje społeczne, a w ramach organizacji kształtowały się związki zawodowe, towarzystwa skupiające ludzi interesu oraz samorządy społeczne krzewiące ideę interesu publicznego. Spośród wymienionych wspólnot to samorządy społeczne, w ocenie autorki, wniosły najwięcej w budowę społeczeństwa demokratycznego.

Powyższe założenie wynika stąd, że wspólnota samorządowa w aspekcie socjologicznym oznacza, iż pewna zbiorowość weszła na wyższe stadium rozwoju, czyli wspólnotę (ang. *local community*). Wyższe stadium rozwoju charakteryzuje się:

„istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej określonej warunkami lokalnymi”¹⁸.

¹⁵ Por. D. Kurzyna-Chmiel, *Główne zasady...*, *op. cit.*, s. 195.

¹⁶ S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008, s. 17.

¹⁷ A.E. Wasilewska, *Kapitalizm i medycyna jako modyfikatory współczesnej egzystencji, Część I*, [w:] K. Pujer (red.) *Humanistyka i nauki społeczne. Doświadczenia. Konteksty. Wyzwania*, t. 7, Exante, Wrocław 2018, s. 47.

¹⁸ B. Tuziak, *Samorząd terytorialny w demokratycznym państwie*, Rzeszów 2005, s. 43.

Nasuwa się zatem wniosek, że wspólnota samorządowa wnosi bogate treści w proces budowy współczesnej demokracji i pełni doniosłą rolę w tworzeniu jej pozytywnego wizerunku. Nawiązując do wcześniejszej charakterystyki, wypada zauważyć, że w życiu społeczności samorządowych występują tak cenne, a przez to bardzo pożądane wartości, jakimi są: patriotyzm lokalny i regionalny, solidarność, troska o wspólny rozwój kulturowy, gospodarczy, samopomoc, wierność tradycji, ochrona dziedzictwa kulturowego, ochrona środowiska, poszanowanie prawa i moralności. W ten sposób kształtuje się określony kapitał społeczny opierający się na wzajemnym zaufaniu, sieci różnego rodzaju powiązań oraz normach i zobowiązaniach. Znaczenie tych czynników mocno akcentował już R. Putnam wskazując, że:

„dziedziczenie kapitału społecznego, definiowanego w kategoriach norm wzajemności i sieci obywatelskiego zaangażowania, ułatwia wspólnotom społecznym współpracę”¹⁹,

a partycypacja w tego typu organizacji ułatwia komunikację, zwiększając tym samym wzajemne zaufanie i wyrabia umiejętność strategicznego współdziałania²⁰.

Zaufanie na poziomie wspólnoty samorządowej przekłada się na efektywność demokracji w wymiarze ogólnopaństwowym, którą R. Inglehart określa też mianem „demokracji rzeczywistej”²¹. Autor ten podkreśla, że zinstytucjonalizowane w tak rozumianej demokracji prawa obywatelskie i polityczne stają się skuteczne w praktyce. Należy to rozumieć w ten sposób, że prawa te są respektowane przez osoby sprawujące władzę w państwie czy też piastujące publiczne urzędy. Podkreślić warto, że nie chodzi tu o identyfikację efektywnej demokracji ze skutecznością osiągniętych rezultatów politycznych. Efektywność postrzegana jest bowiem w demokracji z perspektywy zasady równego traktowania wszystkich podmiotów, którym na mocy definicji przysługują formalne prawa obywatelskie. Największym zagrożeniem dla tak pojmowanej efektywnej demokracji jest korupcja elit. Dzieje się tak, dlatego że w jej wyniku skorumpowani urzędnicy pozbawiają przeciętnego obywatela dostępu do usług, które należą mu się z mocy prawa.

Ze społecznego punktu widzenia korupcja jest zjawiskiem negatywnym, ale niestety powszechnym. Pozostając w sprzeczności z zasadą równości,

¹⁹ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we Włoszech*, Znak, Warszawa 1995, s. 258.

²⁰ A. Kasperek, *Autonomia i demokracja w perspektywie społeczeństwa postmaterialistycznego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, op. cit., s. 110.

²¹ *Ibidem*, s. 108.

kształtuje postawy naganne i nieetyczne, które podważają wartości moralne i religijne. Korupcja niszczy ustrój demokratyczny poprzez mechanizm nadużywania władzy, stanowisk, powiązań, a w konsekwencji obniża zaufanie do instytucji życia publicznego i samego państwa prawa. Społeczności, gdzie korupcja stanowi półlegalny sposób pozyskiwania dóbr w sferze społecznych motywów, manifestują swój brak aktywności, brak autonomii wyboru, dysfunkcję samokontroli i brak racjonalnej komunikacji. Jednocześnie wykształca się społeczna pasywność, zależność, nieufność, a w rezultacie wzajemna wrogość i agresja. Warto zauważyć, że korupcja jest zjawiskiem dwubiegowym w takim znaczeniu, iż korupcja elit wywołuje skutki w strukturach społecznych, a korupcja struktur społecznych w konsekwencji kształtuje władzę. W tym układzie dochodzi do amoralnego familizmu, który E. Banfield określił jako: „fenomen zawężenia horyzontów życia społecznego do własnej rodziny”²². Należy podkreślić, że jego cechą charakterystyczną jest awersja obywateli do angażowania się w sprawy społeczne czy publiczne. Zjawisko to pozostaje w ścisłym związku ze wspomnianym już wcześniej poważnym niedoborem społecznego zaufania, które jest najważniejszym budulcem więzi międzyludzkich.

Zarówno korupcja, jak i zjawisko amoralnego familizmu, niszczą struktury społeczeństwa demokratycznego, gdyż afirmują wyłączność wspólnot prywatnych o najwęższym zasięgu, a zatem rodzinnych, mafijnych, sekciarskich, koteryjnych i, jak pisze P. Sztompka: „przenikniętych obronnym odruchem wrogości i nieufności wobec wszelkich szerszych zbiorowości”²³. Za skrajny rezultat wspomnianych zjawisk należałoby wskazać całkowitą destrukcję „jakiegokolwiek wspólnoty moralnej”²⁴ na rzecz bezwzględnej autoryzacji własnych interesów jednostki „dla których realizacji wszyscy inni mają służyć tylko jako dogodne instrumenty”²⁵. Ujętych w ten sposób patologii degradujących najwyższą wartość, jaką jest naturalna godność człowieka, nie udaje się całkowicie wyeliminować, można je jedynie ograniczać. Płaszczyzną, która stwarza właściwe warunki takiego ograniczenia, jest idea społeczeństwa samorządowego w państwie demokratycznym.

Wspomniana wcześniej rewolucja francuska stworzyła nową rzeczywistość, w której priorytetem stało się „sprawowanie rządu ludu, dla ludu, przez lud” (A. Lincoln). Natomiast określony w ustawie konstytuancy ustrój otworzył prawne, a zarazem modelowe podwaliny pod współcześnie rozumiany samo-

²² E. Banfield, *The Moral Basis of Backwardness*, Free Press, New York 1958.

²³ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002, s. 189.

²⁴ Por. A. Kasperek, *Autonomia i demokracja...*, *op. cit.*, s. 111.

²⁵ *Ibidem*, s. 111.

rząd społeczny i jego upodmiotowienie. Czerpiące z jej dorobku demokratyczne państwo prawne szanuje podmiotowość człowieka zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i wspólnotowym. Jego przejawem jest tworzenie zinstytucjonalizowanych form (np.: samorządów, stowarzyszeń, fundacji, związków i grup samopomocowych, organizacji), wspierających zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne. Stwarza to realne szanse współdecydowania zarówno o losach własnych, jak i całych wspólnot, bez względu na ich formę zorganizowania. Trzeba podkreślić, że w takim ujęciu współdziałanie staje się polityką opartą na partycypacji i umożliwiającą rozwiązywanie powstałych konfliktów w formie debaty oraz mediacji, a realizującą się poprzez aktywność obywateli uczestniczących²⁶. Aktywne uczestnictwo rozwija, z jednej strony, samodzielność w ocenie i niezależność w myśleniu oraz działaniu, a z drugiej – uczy dokonywania demokratycznych wyborów, co z kolei wymaga kształtowania określonej osobowości autonomicznej²⁷ i jest warunkiem sprawnego funkcjonowania w demokratycznym społeczeństwie²⁸.

W literaturze zachodniej autonomia postrzegana jest przez pryzmat teorii samookreślenia, w myśl której:

„jednostka autonomiczna to osoba motywowana wewnątrznie, mająca poczucie kompetencji oraz przekonana, że własnym działaniem może kształtować bieg zdarzeń, a także preferująca samodzielność w podejmowaniu decyzji”²⁹.

Wypada podkreślić, że poprzez dokonywanie autonomicznych wyborów człowiek może zmieniać zewnętrzne warunki determinujące jego aktywność, a nawet wpływać na własną naturę. Dobrym przykładem będzie tu wybór środowiska życia czy złożenie świadomej deklaracji przynależności do określonej wspólnoty. Z powyższego wynika, że autonomia może przybierać różne formy, chodzi głównie o to: „by wybory człowieka stawały się maksymalnie niezależne od zewnętrznych autorytetów”³⁰.

Prawnym zabezpieczeniem autonomicznych wyborów jest demokracja formalna, w której właściwe instytucje państwa w zakresie określonej sfery wartości dokonają legitymizacji „ram wyborów”, dając tym samym gwarancję ich istnienia³¹. Nie budzi wątpliwości twierdzenie, że społeczeństwa nie da się

²⁶ B. Tuziak, *Samorząd lokalny w demokratycznym państwie*, [w:] A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny. Istota, efekty i doświadczenia*, Rzeszów–Tyczyn 2005, s. 45.

²⁷ Por. A. Sudenska, *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 145.

²⁸ *Ibidem*, s.143.

²⁹ *Ibidem*, s. 144.

³⁰ Por. A. Kasperek, *Autonomia i demokracja...*, *op. cit.*, s. 106.

³¹ *Ibidem*, s. 107.

zaprogramować, chociażby z uwagi na to, że jest ono formą współżycia ludzi w określonym systemie zwyczajów³², opartą na idei naturalnej wolności. Już D. Scotus podkreślał, że: „natura czyni człowieka na tyle wolnym, że nawet nie może on sam siebie uczynić niewolnikiem” (i dalej) „ludzie mają prawo do pewnych działań, które są ich własne”³³. To jeden z pierwszych scholastyków, który głosił teorię powszechnej zgody jako sposobu legitymizowania władzy.

W znaczeniu potocznym przyjmuje się, że demokracja jest taką formą ustroju państwa, która uznaje wolę większości obywateli za źródło władzy, a suwerenem tej władzy jest naród. Specyfiką takiego ustroju jest to, że państwo jako pierwotny dysponent władztwa dzieli się nim ze społeczeństwem, które uzyskuje w ten sposób prawnie zagwarantowaną podmiotowość. Konsekwencją wskazanego układu jest samorządność. Podkreślić jednak należy, że jej zakres wyznaczają normy ustrojowe konstytuujące zbiór pewnych zasad (np. wolność, równość, godność, solidarność i praworządność)³⁴, ale również ogólnie akceptowane i przyjęte przez społeczności samorządowe zasady etyczne. Wyznaczenie prawnych oraz moralnych granic samorządności jest o tyle istotne, że w sposób jednolity określają one rolę i miejsce samorządów w strukturze organizacji państwa prawnego, przez co wyznaczają także instytucjonalne i prawne formy ich kontroli.

Można zatem przyjąć, że współcześnie ukształtowana samorządność jest wyrazem akceptowanych i rozwijanych przez wspólnoty samorządowe formalnoprawnych idei porządku demokratycznego. W ten sposób wynikająca z art. 4 ust. 2 obowiązującej konstytucji³⁵ demokracja przedstawicielska przybiera postać demokracji uczestniczącej. Podstawę jej funkcjonowania stanowi podejmowanie decyzji w sposób kolektywny (co do zasady, to założenie znakomicie sprawdza się w przypadku samorządów), gdzie wszyscy obywatele mają prawo uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, które bezpośrednio ich dotyczą.

Analizowane zagadnienia to proces skomplikowany i wieloaspektowy, który wymaga spojrzenia na fenomen idei demokracji z perspektywy wielu płaszczyzn mających istotne znaczenie dla rozwoju współczesnego społeczeństwa, jak i jego destrukcji (anihilacja struktur społecznych). Zdecydowanie zagadnienie to wykracza poza zakres niniejszego artykułu. Jednakże warto

³² Por. A. Murzyn, *Edukacja filozoficzna...*, op. cit., s. 74.

³³ L. Wroński, *O pewnych dylematach związanych ze sprawowaniem władzy*, Rzeszów 2005, s. 63.

³⁴ M. Grążawski, *Wychowanie do demokracji obywatelskiej*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, op. cit., s. 31.

³⁵ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 8 Konstytucji RP.

pamiętać, żyjąc w trzeciej dekadzie realizacji przemian ustrojowych, że rzeczywistość w dobie (po)nowoczesności bywa brutalna i nader często mija się z oczekiwaniami, gdyż elitom/liderom trudno dzielić się władzą. Co istotne, w budowaniu sieci współpracy i komunikacji społecznej władza wykorzystuje biopolitykę, aby zwrócić uwagę na człowieka i jego dobro (tzw. ludzki wymiar bezpieczeństwa). Niestety, w większości z pobudek ekonomicznych, w mniejszości – humanitarnych³⁶.

Na marginesie trzeba zaznaczyć, że cokolwiek otrzymujemy od władzy (towar, usługa, świadczenie), to władza ta modeluje nasze autonomiczne wybory. Dlatego niektóre wspólnoty, jak mennonici, nic nie chcą od władzy i są postrzegani jako poszukiwacze całkowitej wolności.

Parafrazując z powyższą treścią – odwołujemy się do demokratycznych haseł oraz mienimy się wolnymi ludźmi, gdy tak naprawdę każda sfera naszego życia jest całkowicie uzależniona od władzy. Deklarujemy równość wszystkich podmiotów. Tymczasem równość ta zdominowana jest przez status społeczny ukształtowany w toku powiązań rodzinnych, pochodzenie, rasę, wykształcenie, kumoterstwo, korupcję i biedę. Stawiamy na samorządność. Tymczasem dzisiejsza samorządność to już nieupolityczniona idea, a „upartyjniona deklaracja” trawionej rakiem korupcji i nepotyzmu koterii, gdzie władza i wpływy na poziomie samorządu są domeną jednej grupy osób, niekiedy przez całe ostatnie ćwierćwiecze. Powołujemy się na solidarność społeczną, ale tylko wówczas, gdy służy to własnym partykularnym interesom zainteresowanych ich realizacją podmiotów. Wyrażamy pluralizm, gdy staje się on hasłem reklamowym grupy interesów i źródłem dla redagowania atrakcyjnych programów wyborczych partii politycznych. Afirmujemy demokratyczne idee, a nie potrafimy się zaktywizować w obrębie własnych struktur samorządowych. Artykułujemy konieczność zmian, ale nie podejmujemy żadnych działań w tym kierunku, licząc, że inni uczynią to za nas. Bierność i pozorność deklarowanych postaw staje się cechą społeczeństwa polskiego, a wspólne dobro staje się pojęciem coraz bardziej pustym.

To tylko kilka przykładów wypaczenia prawdziwych wartości, na których społeczeństwo demokratyczne winno dzisiaj budować swoją samorządność, która w nowożytnym świecie utożsamiana jest z samorządem społecznym, bez względu na formę w jakiej jest on zorganizowany.

³⁶ A.E. Wasilewska, *Strategia bezpieczeństwa społecznego jako remedium dla przetrwania*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” Nr 2(61)2018, Wydawnictwo Uczelni Łazarskiego, s. 167.

3. WSPÓŁCZESNY SAMORZĄD SPOŁECZNY. JEGO ISTOTA I DZIAŁANIE W SFERZE PUBLICZNEJ

Współczesny samorząd społeczny jest wyewoluowanym rezultatem pozycji gminy jako samorządowej władzy lokalnej, której rewolucja francuska z 1789 r. nadała przymiot „czwartej władzy” bazując na oświeceniowym hasle: „wolne gminy podstawą wolnego państwa”³⁷. Określone wówczas zasady i ustrój władzy lokalnej stworzyły formalne wytyczne dla kształtowania współczesnych struktur samorządowych. Już wówczas skryształizował się jednolity pogląd, że istotę samorządu należy rozumieć jako samodzielne zarządzanie przez bezpośrednio zainteresowanych obywateli instytucji niezawisłej, czyli niepodległej hierarchicznie innym organom państwa, a głównie biurokratyzowanej i scentralizowanej administracji³⁸. Przy czym, funkcjonowanie tak pojmowanego samorządu opierało się na trzech filarach, które to zasady do dziś są fundamentalne dla wspólnot samorządowych. Będą to zatem: wolne wybory do rad przez wszystkich uprawnionych członków wspólnoty; podział organów na uchwałodawcze i wykonawcze; niepodległość hierarchiczna organów samorządowych od innych organów państwa.

Powyzsze wskaźniki modelowe już w XIX w. wpłynęły zasadniczo na kształtowanie się (w zależności od kryterium więzi) wszystkich form nowożytnego samorządu społecznego. W sferze administracji lokalnej był to samorząd terytorialny. W sferze ekonomicznej powstał samorząd gospodarczy w postaci izb gospodarczych, np.: rolniczych, przemysłowo-handlowych oraz rzemieślniczych. Już wtedy charakter i zakres uprawnień samorządu gospodarczego, wyznaczał stopień jego decentralizacji i zaufania demokratycznego państwa do zorganizowanego w tej formie czynnika obywatelskiego. W sferze profesji „zawodów zaufania publicznego” i dla ochrony tych zawodów, które ze względu na dobro społeczne mogą być wykonywane tylko przez osoby o wysokich kwalifikacjach specjalistycznych i wartościach moralnych, jako ostatni ukształtował się samorząd zawodowy³⁹. Wszystkie te formy zaliczono do tzw. samorządu korporacyjnego przyjmując, że są to publicznoprawne związki osób, związane ze sobą określoną formą więzi: terytorialną, gospodarczą, zawodową. Trzeba zaznaczyć, że w tym okresie ukształtował się także samorząd zakładowy, jako forma niekorporacyjna związana z samoistnymi zakładami użyteczności publicznej (m.in. uniwersytety i inne szkoły akademickie). Już

³⁷ Por. S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd...*, op. cit., s. 18.

³⁸ *Ibidem*, s. 19 i n.

³⁹ *Ibidem*, s. 20.

na tym etapie rozważań nasuwa się wniosek, że samorząd i decentralizacja to powiązane ze sobą pojęcia, traktowane często jako synonimy.

Przyjmując za M. Kuleszą, że:

„samorząd to zdecentralizowana forma zarządzania sprawami publicznymi, której istota polega na samodzielnym (do granic prawa) i niezależnym (od władzy centralnej) wykonywaniu, przez określoną społeczność, niektórych funkcji z zakresu administracji publicznej, w tym na samodzielnym wykonywaniu przez nią jej praw korporacyjnych”⁴⁰.

Samorząd zatem występuje tu jako zasada i model organizacji społeczeństwa na poziomie struktury zarządu państwa, przez które uzewnętrznia się demokracja społeczeństwa. Podkreślić wypada, że tylko w ustroju demokracji obywatelskiej państwo dzieli się władzą ze społeczeństwem. Jest to konsekwencją motywów polityczno-ustrojowych uzasadniających zastosowanie przez ustawodawcę techniki decentralizacji w dziedzinach, w których technika centralizacji z różnych względów nie może być stosowana. Zatem w obszarach, w których ustrojodawcy zależy na tym, by doszedł do głosu czynnik społeczny, zastosuje technikę decentralizacji w formie różnego typu samorządów.

Fenomen takiego rozwiązania pozwala samym zainteresowanym wspólnotom decydować o określonych sprawach. W samorządzie opartym na kryterium terytorialnym to społeczeństwo obywatelskie powinno decydować o sprawach istotnych dla danego terenu i jego rozwoju. W samorządzie opartym na więzi ekonomicznej (produkcyjnej) czynnik społeczny powinien decydować o sprawach zarządzania i perspektywach rozwoju gospodarczego. W samorządzie zawodowym opartym na kryterium rzeczowym osoby wykonujące tzw. zawody zaufania publicznego (inaczej wolne zawody) powinny decydować o istotnych zagadnieniach danego, społecznie ważnego zawodu. Prawnie zagwarantowane kompetencje do decydowania przez struktury społeczne niższego szczebla nie tylko podnoszą znaczenie samorządu jako organu składającego się z czynnika społecznego do rangi partnera w zarządzaniu sprawami publicznymi, ale też wzmacniają jego względną samodzielność (niezależność od organów wyższego szczebla)⁴¹. Względna, gdyż ograniczoną prawnymi środkami nadzoru ze strony scentralizowanego aparatu państwa, przewidziane w odpowiednich ustawach.

Słuszna staje się interpretacja P. Radziejwicz, który wskazuje na uzależnienie trwałości i zakresu decentralizacji od podejmowanych, w ramach

⁴⁰ M. Kulesza, *Samorząd*, [w:] B. Szlachta, *Słownik społeczny*, Kraków 2004, s. 1153.

⁴¹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 86 i n.

obowiązującego porządku konstytucyjnego, decyzji prawodawcy⁴². Podobnie przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2002 r., że: „do ustawodawcy należy ocena, czy i w jakim zakresie” właściwe jednostki organizacyjne „powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu”⁴³. Natomiast w innym wyroku Trybunał podkreślił, że decentralizacja:

„nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej”⁴⁴.

Dokonana interpretacja w pełni potwierdza ogólny charakter zasad ustrojowych państwa deklarujących decentralizację władzy publicznej w art. 15 Konstytucji RP i wskazując w art. 16 oraz art. 17, że realizacja tej zasady będzie się odbywać w formach samorządowych⁴⁵.

Jednakże odwoływanie się do idei legalności dla uzasadnienia takich czy innych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które noszą insygnia istniejącej władzy, wnosi niewiele, jeśli chodzi o zakres zarządu przez samorządy społeczne sprawami publicznymi oraz jego normatywny sens.

Powszechnie przyjmuje się, że w rozwiniętych cywilizacyjnie krajach zapewnienie udziału społeczeństwa w administracji państwowej poprzez powierzanie samorządnym korporacjom ludności części administracji i troski zaspokojenia niektórych potrzeb członków tej wspólnoty, jest po prostu bardziej efektywne, opłacalne i wygodne. Także z punktu widzenia władz państwowych, gdyż usprawnia to i umacnia funkcjonowanie państwa, będąc jednocześnie podstawowym warunkiem, a zarazem szkołą jego demokratycznego charakteru i szkołą kadr działaczy politycznych. Za takim ujęciem zagadnienia przemawia również zasada pomocniczości jako jeden z najważniejszych komponentów niezbędnych do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

W społeczeństwie wszystko zaczyna się od człowieka i jest na niego ukierunkowane. Instytucje społeczne (także państwo) są tylko środkami, narzędziami w służbie człowieka-obywatela. Jednakże państwo nie jest zwolnione z obowiązku koniecznej interwencji w danej sferze. Przeciwnie, ma obowiązek podejmowania takich działań, których społeczności niższego rzędu same podjąć nie mogą z przyczyn ekonomicznych, organizacyjnych czy politycznych. Przy

⁴² P. Radzewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/1–2, s. 9 i n.

⁴³ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. akt K 34/01, OTK ZU-A, nr 6, poz. 84.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2002 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU 2003/2A, poz. 11; „Gazeta Prawna” 2003/35.

⁴⁵ Zob. art. 15 Konstytucji RP w związku z art. 16 i art. 17 i art. 2.

czym państwo nie może ich zastępować ani tym bardziej ograniczać ich swobody działania. Najwierniejszym skrótem zasady pomocniczości jest hasło: „Tyle państwa, ile koniecznie potrzeba, tyle wolności, ile można”⁴⁶, pod warunkiem że konstrukcja ta jest zdominowana przez kryterium interesu publicznego.

Konsekwencją organizacji życia społecznego według zasady pomocniczości jest jego pluralizm, decentralizacja i demokratyzacja⁴⁷. Są to wartości, które obok zasady unitarnego charakteru państwa (deklarującą, że pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo jako całość), kształtują społeczną rolę (inaczej misję) samorządu, bez względu na jego formę i kryterium więzi integrujących określoną wspólnotę.

Trzeba zauważyć, że społeczna misja samorządu wyraża się poprzez realizację wspomnianych wartości, między którymi zachodzi relacja współzależności opartej na wzajemnym wzmacnianiu się i racjonalizowaniu. Obligatoryjnym elementem, który bezpośrednio wpływa na sprawność i kreatywność organizowania tej misji, jest pełne upodmiotowienie konkretnych społeczności w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i polityczno-ustrojowego⁴⁸.

Literatura przedmiotu wskazuje, że owo upodmiotowienie w ramach określonej zbiorowości ludzkiej dokonuje się z woli ustawodawcy i w zakresie zdominowanym przez kryterium dobra wspólnego. Przy czym należy dodać, że wspomniany zakres oznacza umocowanie do działania w sferze administracji publicznej i możliwość korzystania z uprawnień władczych. Nasuwa się wniosek, że zakres administracji powierzony samorządowi społecznemu, jak i decyzja ustawodawcy o jego prawnym sformalizowaniu, wykazuje znamiona swobodnego uznania administracyjnego. Za takim ujęciem przemawia wspomniany już wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., w którym stwierdzono, że:

„wyrażona w art. 15 Konstytucji RP zasada decentralizacji nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych”⁴⁹.

Konsekwencją procesu decyzyjnego państwa będzie zatem wydzielenie z całości administracji zrzeszenia osób zorganizowanego w samorząd i wyposażonego w osobowość prawną (inaczej korporacja – związek publicznoprawny oparty na członkostwie o charakterze przymusowym). Podstawę wydzielenia stanowi konkretna norma prawna, która określa granice samodzielności działania tak ukonstytuowanego samorządu, przyznaje mu przymiot osoby

⁴⁶ A. Wuwer, *Zasada pomocniczości*, https://opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/czym_jest_kns8.html

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ A. Potoczek, *Spoleczna rola samorządu terytorialnego*, Żak, Warszawa 2011, s. 31 i n.

⁴⁹ P. Radziejewicz, *Decentralizacja...*, *op. cit.*, s. 10.

prawnej oraz formułuje katalog środków nadzoru i zasady ich stosowania⁵⁰. Trzeba podkreślić, że samodzielność działania, która z natury rzeczy wykazuje niewątpliwie cechę indywidualności (autonomii wyboru), jest względna w obrębie zorganizowanej wspólnoty, ale bezwzględna wyłącznie „w ramach prawa i do granic tym prawem określonych”⁵¹.

Na samodzielność samorządu, ażeby w pełni zrozumieć jej istotę, należy patrzeć przez pryzmat zbiorowości zainteresowanych osób. Przynależność do zbiorowości jest obligatoryjna z uwagi, na zasięg terytorialny, walor ekonomiczny czy też kryterium wolnego zawodu. Ponadto jak każda osoba prawna samorząd społeczny działa przez swoje organy wybrane przez zainteresowaną zbiorowość. Wyłonione tą drogą organy w sposób bezpośredni wykonują nałożone na samorząd ustawa zadania. W chwili, gdy samorząd społeczny jako korporacja (podmiot prawa publicznego) wchodzi w relacje prawne z innymi podmiotami ma prawa podmiotowe, chroniące jego samodzielność. Zaś w sytuacji, gdzie samorząd występuje jako podmiot wykonujący zarząd administracją państwa, ma kompetencje. To właśnie ustawowo określone kompetencje dla realizacji zadania publicznego przesądzają o jego pozycji w strukturze państwa i formie w jakiej zbiorowość zainteresowanych osób urzeczywistnia ideę społeczeństwa obywatelskiego⁵². Zauważyć wypada, że przyznane w zakresie kompetencji wspólnocie samorządowej prawo „do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi” jest wyrazem władztwa samorządowego i otwiera drzwi do samorządności, która winna być identyfikowana przez jedność celów wyróżnionych ze względu na aspekt społeczny realizacji zadeklarowanych zamiarów politycznych⁵³.

Według encyklopedii, samorządność:

„to zasada, w której kształtują się reguły współżycia jednostek w grupie polegające na posiadaniu i wykorzystywaniu uprawnień do podejmowania decyzji wewnątrzgrupowych, nieskrępowanych możliwości organizowania się, solidarnego występowania w obronie interesów grupowych i względnie autonomicznego działania”⁵⁴.

Nie ulega wątpliwości, że w takim ujęciu samorządność oznacza ludzką aktywność, która jest uwarunkowana motywami podejmowania działania (dobra wola, przymus, chęć działania). Najczęściej człowiek decyduje

⁵⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26.

⁵¹ *Ibidem*, s. 26.

⁵² Por. A. Potoczek, *Spoleczna rola samorządu...*, *op. cit.*, s. 31.

⁵³ Por. A.E. Wasilewska, *Strategia bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 12.

⁵⁴ W. Pomykało (red.), *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1993.

o sprawstwie swojego działania samodzielnie, kierując się regułą: „wybieram sam dla siebie, bo ponoszę konsekwencje swojego działania”⁵⁵. Idealem jest, gdy ta reguła staje się dominująca w działaniach zbiorowości samorządowej, a więc osób, które powinny konstruktywnie i skutecznie realizować plany życiowe we własnej wspólnocie. A poprzez świadome uczestnictwo również aktywnie ją wspierać. Warto powołać się na E. Eriksona, który wyraził pogląd, że „człowiek uczy się przez całe życie”. Podobnie H. Mann pisał, że „przygotowanie do demokracji polega na szkoleniu się w samorządności”⁵⁶. Zatem dla zdefiniowanej powyżej samorządności istotne jest właściwe przygotowanie człowieka do pełnienia odpowiednich ról społecznych, tj.; przez jego uspołecznienie. Zdaniem W. Okonia uspołecznienie jest procesem:

„dojrzewania społecznego człowieka, który polega na kierowaniu się w codziennym działaniu dobrem ogółu, zapewniający przewagę wartości społecznych w myśleniu i działaniu jednostki nad myśleniem i działaniem nastawionym na dobro osobiste”⁵⁷.

Przy wszystkich udogodnieniach, jakie niesie ze sobą przestrzeń mediów cyfrowych, uspołecznienie jest procesem niezwykle trudnym. Dzieje się tak dlatego, że bycie członkiem społeczeństwa demokratycznego oznacza współdziałanie z innymi obywatelami oparte na rozwiniętym poczuciu sprawiedliwości. To poszukiwanie dobra i słuszności jest właściwym komponentem dla tworzenia polityki służącej dobru większości i wymaga wzniesienia się ponad własne interesy lub interesy określonych zbiorowości oraz brania pod uwagę interesów ogółu⁵⁸. W uznaniu autorki, samorząd społeczny (w granicach zorganizowanej wspólnoty) jest takim obszarem poszukiwania i tworzenia. W obszarze poszukiwania staje się decydentem, a w obszarze tworzenia jest kreatorem. Kryterium różnicującym owe obszary jest interes społeczny i jego zakres. Jako kreator samorząd będzie bowiem kierował się interesem społecznym w wymiarze lokalnym, środowiskowym. Jako decydent samorząd uwzględnia interes w wymiarze ogólnospołecznym, *stricte* publicznym. Dopiero skorelowanie obu wymiarów interesu społecznego pozwoli budować dobro wspólne. Nie jest to możliwe wówczas, gdy brakuje aktywnego współdziałania samorządu społecznego o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, wspólnotowym, jak i współdziałania z podmiotami znajdującymi się na zewnątrz zorganizowanej zbiorowości.

⁵⁵ Por. A. Murzyn, *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 83.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 186.

⁵⁷ W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, PWN, Warszawa 1975.

⁵⁸ Por. A. Murzyn, *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 191.

Samodzielność, samorządność, uspołecznienie to priorytetowe i wzajemnie się dopełniające komponenty współdziałania, którego istotą jest konstruktywny kompromis społeczny. To kompromis rozumiany jako konsekwencja współpracy z otoczeniem społecznym i wymiany doświadczeń opartych na inicjatywie i przedsiębiorczości jednostek. W takich warunkach kształtuje się aspekt społeczny samorządu i jego istota.

Podsumowując, należy stwierdzić, że istota samorządu przejawia się w jego społecznym charakterze, opartym na współdziałaniu czynnika obywatelskiego zrzeszonego w ustawowo przewidzianą formę organizacyjnoprawną, dla realizacji racjonalnie określonych zadań społecznych, gospodarczych i politycznych o znaczeniu publicznym, ukierunkowanych na rozwój tej wspólnoty i jej ochronę.

4. FORMY SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO I ICH SPECYFIKA

Istotnym elementem dzisiejszej demokratyzacji życia społecznego jest jej ukierunkowanie na rozwój samorządu społecznego. Jego formy są różne i wynikają głównie ze specyfiki więzi łączących ogół jednostek tworzących daną wspólnotę. Dla jednych będą to więzi o charakterze terytorialnym, które łączą w samorząd jednostki zamieszkujące pewne terytorium o zasięgu lokalnym lub regionalnym. Dla innych form będą to więzi oparte na kryterium rzeczowym, łączące osoby należące do tzw. zawodów zaufania publicznego bądź osoby należące do określonego stanu gospodarczego⁵⁹.

W poprzedniej części artykułu wskazano, że utworzenie określonej formy samorządu jest wyrazem woli ustawodawcy, a zatem jego ewentualne przekształcenie lub likwidacja również. W konsekwencji tego procesu decyzyjnego kształtuje się związek publicznoprawny o obligatoryjnym członkostwie i ściśle określonym zakresie działania, ale z zachowanym prawem nadzoru ze strony państwa opartym na kryterium legalności i celowości. Powyższe kryteria spełniają zasadniczo samorząd terytorialny i samorząd zawodowy. Pewną hybrydą wśród samorządów jest dzisiejszy samorząd gospodarczy, który w świetle teorii prawa administracyjnego jest nim tylko z nazwy. Wprawdzie izby rolnicze od 1995 r. posiadają status korporacji publicznoprawnej, ale większość ich zadań ma jedynie charakter postulatyczny, czyli właściwy dla korporacji prawa prywatnego. A zatem nie są one w pełnym znaczeniu instytucjami

⁵⁹ R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 338.

samorządu gospodarczego. Ponadto izby przemysłowo-handlowe, działające na podstawie ustawy z 30 maja 1989 r.⁶⁰, są jedynie stowarzyszeniami prawa prywatnego bez władztwa administracyjnego. Od ponad 20 lat środowisko przedsiębiorców podejmuje starania o reaktywowanie samorządu gospodarczego. Dopiero w czerwcu 2016 r. projekt ustawy o samorządzie gospodarczym został przekazany do prac legislacyjnych Sejmu, a jej konsultantami są H. Izdebski i J. Stefanowicz. Projekt zakłada, że samorząd gospodarczy będzie powszechną instytucją, w której przedsiębiorcy uczestniczą na zasadzie takiej jak uczestnictwo obywateli w samorządzie terytorialnym⁶¹.

Samorząd terytorialny jest ściśle powiązany z systemem ustrojowym państwa. Będąc częścią struktury państwa demokratycznego, jest głównym kreatorem demokracji lokalnej, przez co staje się znaczącą instytucją w kształtowaniu ładu społecznego oraz rozwoju w skali lokalnej i regionalnej; pełni funkcję służebną wobec społeczności lokalnej zaspokajając jej podstawowe potrzeby i zapewniając jej ochronę, przez co zobligowany jest do racjonalnej gospodarki środkami publicznymi⁶².

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że istnienie samorządu terytorialnego wykazuje pozytywny wpływ na mniejsze społeczności lokalne. Niewątpliwie jest to związane z zarządzaniem sprawami lokalnymi. W ten sposób społeczność lokalna uczy się odpowiedzialności za swoje „małe ojczyzny”, które tworzą naturalne środowisko jej życia. To dla jego ochrony społeczności ludzkie stają się bardziej aktywne i sprawne organizacyjnie, a zarazem bardziej otwarte na drugiego człowieka i zdolne do samopomocy.

Samorząd terytorialny jako element ładu publicznego w państwie nie może być strukturą odrębną od państwa. Dlatego nie ma własnych suwerennych zadań⁶³. Jego zadania są zawsze częścią zadań administracji publicznej, które Konstytucja RP wyraźnie artykułuje w swoich przepisach (art. 163, art. 166 ust. 1 i 2)⁶⁴ wskazując na ich charakter publiczny. Podkreślić trzeba, że samorząd terytorialny stanowi swego rodzaju system społeczno-gospodarczy (samorządowa korporacja terytorialna). Jego filarem jest trójszczeblowy podział na gminę, powiat (wspólnoty lokalne) i województwo samorządowe (wspólnota regionalna) jako odrębne i samodzielne jednostki samorządu tery-

⁶⁰ Ustawa o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 710 ze zm.).

⁶¹ Zob. Obywatelski projekt ustawy, [w:] S. Wykrętowicz, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce na tle Europy i Stanów Zjednoczonych*, Poznań 2016, s. 203 n.

⁶² Por. A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny...*, *op. cit.*, s. 31.

⁶³ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/09, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

⁶⁴ Zob. art. 163, art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 7, art. 15 Konstytucji RP.

torialnego w układzie pionowym. Przy czym gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Na znaczącą jej pozycję wskazuje E. Blakey. Wyraża on pogląd, że:

„rozwój jednostek terytorialnych jest lokalnie zdeterminowany przez położenie gminy. Przez jej zasoby i warunki środowiska naturalnego, struktury zawodowe, aktywność lokalnych władz i wspólnoty gminnej, poziom rozwoju gospodarki, stan kapitału”⁶⁵.

Niewątpliwie do tych wyliczeń należy dodać stosunki agrarne, kierunki produkcji rolnej oraz infrastrukturę.

Odpowiednio rozwinięta infrastruktura jest dziś czynnikiem warunkującym rozwój społeczny samorządu terytorialnego, a w konsekwencji całego kraju. Stanowi też stały czynnik ożywienia gospodarczego, wpływając na rozwój przedsiębiorczości w skali gminy, powiatu, regionu (np. proces gazyfikacji wsi). Jednakże rozwój lokalnej przedsiębiorczości musi się opierać na czynnym zaangażowaniu kapitału społecznego w nieformalne związki i formalne stowarzyszenia. A zatem organizacje niezależne, do których wejście i wyjście jest dobrowolne, a dużą rolę w nich odgrywają lokalni liderzy⁶⁶. Ideałem jest, gdy osoby takie są nośnikami twórczych idei, inicjatorami w obszarach życia gospodarczego i społecznego, kreatorami pozytywnych zmian w otaczającej ich rzeczywistości, wzorem dla samorządowców dzierżących władzę. Tymczasem, co oferują nam lokalni kreatorzy? Na poły autorytarne rządy liderów (n)kadencji (głównie na poziomie gmin). Serwują oni budowę kolejnych centrów handlowych, zamiast godnego życia – kreowane medialnie statystyki, biedę i wykluczenie beneficjentów pomocy społecznej (50–60 lat), drogie mieszkania, smog, nepotyzm, kumoterstwo i korupcję. Wspólnota postrzegana jest i praktycznie traktowana w sposób czysto

„użyteczny i instrumentalny – jako rezerwuar dóbr, źródło przywilejów, bezpośrednich korzyści osobistych osiągniętych przez nadużycia władzy i stanowiska”⁶⁷.

Te niekonstruktywne komponenty dotkliwie hamują rozwój demokracji społecznej, pomimo że przepis art. 17 Konstytucji otwiera możliwość powoływania przez ustawodawcę dalszych samorządów o znaczeniu społecznym. Dlatego też kolejną formą publicznoprawną w jakiej realizuje się decentralizacja jest samorząd zawodowy. Podstawę jego wyodrębnienia stanowią tzw. wolne

⁶⁵ A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny...*, op. cit., s. 105.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 128.

⁶⁷ A. Kwiatkowski, *Krytycznie o samorządzie*, http://infowyszkow.pl/news,2861-W_dniu_swietekrytycznie_o_samorzadzcie [dostęp: 02.03.2018].

zawody, których byt, oparty na więzi zawodowej, poddany jest specyficznym zasadom funkcjonowania. Wynika to stąd, że organizacja i funkcjonowanie każdej z takich profesji w sferze administracji publicznej uzależnione jest od zarządzania określonymi rodzajami spraw. Można zatem wysunąć wniosek, że istotą samorządu zawodowego jest współdziałanie zrzeszonej w formę publicznoprawną wspólnoty, dla sprawowania pieczy nad należyтым zrealizowaniem powierzonego przez państwo zakresu spraw. W ten sposób samorząd zawodowy uzyskuje określoną przepisami prawa samodzielność, ograniczoną przez ust. 2 art. 17 Konstytucji, który stanowi, że samorzady zawodowe: „nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej” oraz kryterium legalności⁶⁸.

Specyfika samorządu zawodowego przejawia się w tym, że powierzanie zarządu sprawami publicznymi dokonuje się na rzecz samorządowej korporacji zawodowej, w ramach „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”. Przy czym w literaturze przedmiotu podkreśla się brak ustawowej definicji „pieczy”. Dlatego dla potrzeb niniejszego artykułu przyjmuje się pogląd H. Izdebskiego. Autor ten zakłada, że pojęcie pieczy powinno być rozumiane szeroko, czyli że:

„pieczę należy odnosić nie tylko do spraw, które w akcie prawnym określone są wprost, jako sprawowanie pieczy czy nadzoru, ale też do władczego decydowania o dopuszczeniu do zawodu; do ustalania zasad etyki i deontologii zawodowej; sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego”⁶⁹.

W aspekcie podmiotowym pieczy podlegają wszystkie osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego⁷⁰.

Upoważnienie zrzeszeń do stanowienia kodeksów etyki zawodowej jest wyrazem zaufania ustawodawcy oraz zrozumienia, że tego typu regulacja wymaga profesjonalnej wiedzy i doświadczenia wynikających ze specyfiki danego zawodu. Są to zawody, które wymagają najwyższych kwalifikacji merytorycznych oraz moralnych, służące ochronie istotnych wartości i potrzeb społecznych. Kodeksy deontologiczne mają wymuszać wysokie standardy moralne i etyczne postępowania zawodowego. Tradycyjne zawody zaufania publicznego wykształciły wiele reguł etycznych normujących ich wykonywanie. A ich sformalizowanie w postaci kodeksów etycznych daje podstawy wewnątrz korporacyjnego sądownictwa dyscyplinarnego. To wszystko służyć

⁶⁸ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 14 i n.

⁶⁹ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad samorządem zawodowym*, Warszawa 2002, s. 33.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. II GSK 2066/11, LEX Nr 1406655.

ma generowaniu zaufania społecznego do całej zbiorowości, a nie zindywidualizowanych, acz tworzących ją jednostek. Tak więc zawody zaufania publicznego to profesje, w przypadku których: „w szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie zaufania usługobiorcy do świadczącego usługi”⁷¹.

Powszechnie przyjęty pogląd, że samorząd zawodowy stoi na straży deontologii zawodowej, dziś już nie znajduje odzwierciedlenia w ocenie opinii publicznej. Wolne zawody nazbyt często kojarzone są z łatwizną i cwaniactwem, nierzetelnością, wykorzystaniem wiedzy-władzy dla realizacji interesów własnych, korupcją, uwikłaniem w sprawy kryminalne, nastawieniem na ilość, a nie na jakość świadczonych usług. To wszystko wytwarza kulturę nieufności, w której obrębie przedstawiciele wyróżnionych zawodów zapominają, że zostali obdarowani swoistego rodzaju przywilejem, a przede wszystkim – że zaufania społeczeństwa nie można zadekretować.

PODSUMOWANIE

Problemem dla efektywności dzisiejszych samorządów jest zachwianie równowagi pomiędzy postulowanym, a realizowanym kształtem samorządności. Częste dysfunkcje dostrzegane w funkcjonowaniu samorządów to: trudności w uzgodnieniu interesu grupowego z ogólnym, społecznym; brak umiejętności budowania kultury zaufania; konfliktowość i rywalizacja wewnętrzna; zawłaszczanie sfery samorządowej przez partie polityczne, klany urzędnicze i zawodowe; obejmowanie trwałych ról społecznych wyłącznie z uwagi na interesy jednostkowe. To tylko nieliczny repertuar zjawisk uczestnictwa niekonstruktywnego hamującego kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego⁷².

Istniejąca wśród teoretyków rozbieżność poglądów związanych z istotą samorządu w znacznym stopniu utrudnia jej zdefiniowanie. Jak dotąd nie udało się jej określić w sposób jednoznaczny, powszechnie zaakceptowany i obejmujący w swej treści wszystkie formy samorządu społecznego. Konsekwencją takiej ułomności jest przyjęte w praktyce założenie, że samorządem jest każda instytucja, która przez ustawodawcę została nazwana tym mianem.

Istota współczesnej demokratyzacji, a zarazem fundamentalne przesłanie administracji to: służyć obywatelom. To idea, która kreuje tworzenie wszystkich instytucji w państwie, a zarazem przesądza o efektywności kultury

⁷¹ *Ibidem*, s. 45 i n.

⁷² Por. A. Kwiatkowski, *Krytycznie...*, *op. cit.*

obywatelskiej w jego rozwoju. To też przesłanie, które w duchu służebności kształtuje istotę obywatelskiej samorządności – współdziałanie, z którego powinna wynikać pewna wartość dodana, jakaś wymierna korzyść, rozwój, postęp. I na tym tle dokonywane były próby zdefiniowania jego istoty w aspekcie uwarunkowań demokracji obywatelskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Banfield E., *The Moral Basis of Backwardness*, Free Press, New York 1958.
- Dawey J., *Demokracja i wychowanie: wprowadzenie do filozofii wychowania*, Ossolineum, Wrocław 1972.
- Galston W., *Cele liberalizmu*, Znak, Kraków 1999.
- Gray J., *Liberalizm*, Znak, Kraków 1994.
- Grażawski M., *Wychowanie do demokracji obywatelskiej*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad samorządem zawodowym*, Warszawa 2002.
- Kasparek A., *Autonomia i demokracja w perspektywie społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011.
- Kmieciak R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008.
- Kurzyna-Chmiel D., *Główne zasady i wartości dotyczące oświaty*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Murzyn A., *Edukacja filozoficzna a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Kraków 2011.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988.
- Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, PWN, Warszawa 1975.
- Potoczek A., *Spoleczna rola samorządu terytorialnego*, Żak, Warszawa 2011.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we Włoszech*, Znak, Warszawa 1995.
- Radziewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/1–2.

- Siciński A., *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, Wiedza i Życie, 1996.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002.
- Tuziak B., *Samorząd lokalny w demokratycznym państwie*, [w:] A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny. Istota, efekty i doświadczenia*, Rzeszów–Tyczyn 2005.
- Wasilewska A.E., *Kapitalizm i medycyna jako modyfikatory współczesnej egzystencji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), 167.
- Wasilewska A.E., *Strategia bezpieczeństwa społecznego jako remedium dla przetrwania. Część I*, [w:] K. Pujer (red.) *Humanistyka i nauki społeczne. Doświadczenia. Konteksty. Wyzwania*, t. 7, Exante, Wrocław 2018 r, s. 47.
- Wroński L., *O pewnych dylematach związanych ze sprawowaniem władzy*, Rzeszów 2005.
- Wuwer A., *Zasada pomocniczości*, https://opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/czym_jest_kns8.html
- Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008.

Źródła internetowe

- Dryll E., *Wrastanie w kulturę*, https://www.eneteia.pl/o-nas/czytelnia/akademicka/cz_wrastanie/ [dostęp: 02.03.2018].
- Kwiatkowski A., *Krytycznie o samorządzie*, http://infowyszkow.pl/news,2861-W_dniu_swiet,akrytycznie_o_samorzadz [dostęp: 02.03.2018].
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 02.03.2018].
- Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/PO_Spol_Obywat/swrso.doc [dostęp: 27.02.2018].
- infowyszkow.pl/news.2861 [dostęp: 07.05.2017].
- www.mpips.gov.pl/SWRSP2009-2015.pdf [dostęp: 27.04.2017].

Wykaz orzecznictwa

- Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/09, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2002 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU 2003/2A, poz. 11; „Gazeta Prawna” 2003/35.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. akt K 34/01, OTK ZU-A, nr 6, poz. 84.
- Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. II GSK 2066/11, LEX Nr 1406655.

EFEKTYWNOŚĆ KULTURY OBYWATELSKIEJ W KONTEKŚCIE MISJI SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO

Streszczenie

Istniejąca wśród teoretyków rozbieżność poglądów związanych z istotą samorządu w znacznym stopniu utrudnia jej zdefiniowanie. Jak dotąd nie udało się jej określić w sposób jednoznaczny, powszechnie zaakceptowany i obejmujący w swej treści wszystkie formy samorządu. Konsekwencją takiej ułomności jest przyjęte w praktyce założenie, że samorządem jest każda instytucja, która przez ustawodawcę została nazwana tym mianem. I na tym tle dokonywane są próby zdefiniowania jego istoty oraz efektywności kultury obywatelskiej w rozwoju dzisiejszej demokracji.

Artykuł ten, stanowi swego rodzaju próbę zrównoważenia podłoża socjologicznego i prawnego, na którym opiera się dzisiejszy samorząd społeczny. W założeniu ma on wykazać, że w obliczu współczesnej rzeczywistości oba te podłoża mają być dla siebie alternatywą. Muszą się wzajemnie dopełniać i wzmacniać w kształtowaniu pozytywnych wartości, istotnych dla wykształcenia się społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: samorządność, uspołecznienie, demokracja, społeczeństwo obywatelskie

EFFECTIVENESS OF THE CIVIC CULTURE IN THE CONTEXT OF A SOCIAL SELF-GOVERNMENT'S MISSION

Abstract

The discrepancy between scientists' opinions about the essence of self-government makes it notably difficult to define it. Thus, it has not been specified in an unambiguous, commonly acceptable and comprehensive way so far. As a result of this deficiency, it is assumed that any institution that has been given the name of self-government by the legislator is one. Based on that, there are attempts to define its essence and effectiveness of the civic culture in the development of contemporary democracy.

The article is a certain attempt to balance the contemporary social self-government's sociological foundation against the legal one. It is aimed at proving that in the face of the present-day reality both foundations are to be alternative. They must complement one another and support in the creation of positive values that are important for the development of a civic society.

Key words: self-governance, socialisation, democracy, civic society

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ КУЛЬТУРЫ В КОНТЕКСТЕ МИССИИ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Резюме

Бытующее среди теоретиков расхождение во взглядах на сущность самоуправления в значительной степени осложняет его толкование. До сих пор не удалось дать однозначного, общепринятого определения и охватить по существу все формы самоуправления. Последствием такого бессилия является принятое на практике предположение, что самоуправление – это любой институт, который был таким образом именован законодателем. На этом фоне предпринимаются попытки определить ее сущность и эффективность гражданской культуры в контексте развития современной демократии.

Данная статья представляет собой своеобразную попытку сбалансирования социологической и правовой основы, на которой базируется современное общественное самоуправление. Предполагается, что перед лицом современной реальности оба эти субстрата должны быть альтернативными. Они призваны быть также взаимодополняемыми и взаимоукрепляемыми в контексте формирования положительных ценностей, которые необходимы для развития гражданского общества.

Ключевые слова: самоуправление, социализация, демократия, гражданское общество

Cytuj jako:

Wasilewska A.E., *Efektywność kultury obywatelskiej w kontekście misji samorządu społecznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 210–236. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.08/a.e.wasilewska

Cite as:

Wasilewska, A.,E. (2019) ‘Efektywność kultury obywatelskiej w kontekście misji samorządu społecznego’ [‘Effectiveness of the civic culture in the context of a social self-government’s mission’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 210–236. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.08/a.e.wasilewska