



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Gmina samorządowa jako polityczna organizacja społeczności lokalnej

Author: Marek Barański

Citation style: Barański Marek. (2000). Gmina samorządowa jako polityczna organizacja społeczności lokalnej. W: P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), "Polityka : przedmiot badań i formy jej przejawiania się" (S. 151-166). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Gmina samorządowa jako polityczna organizacja społeczności lokalnej

Marek Barański

Spółeczność lokalna jako podmiot polityki

Gminę stanowi wspólnota samorządowa, zamieszkująca odpowiednie terytorium. Wspólnota lub społeczność¹ jest określonym typem zbiorowości społecznej. Podstawę wyodrębnienia owej zbiorowości stanowi terytorium zamieszkanе przez określoną grupę ludzi. Społeczność (wspólnota) jest zatem zbiorowością terytorialną, „w ramach której członkowie mogą zaspokajać swoje podstawowe potrzeby i wskutek tego zbiorowości tego typu mogą być względnie samowystarczalne, a czasem nawet względnie odizolowane”². Cechą tak rozumianej społeczności jest powstanie w świadomości jej członków poczucia wspólnoty podstawowych wartości, identyfikacji z konkretnym terytorium oraz poczucia własnej odrębności w stosunku do innych zbiorowości terytorialnych. Przez społeczność lokalną rozumie się na ogół zbiorowość terytorialną o specyficznych rodzajach więzi, które – gdy zanikają – oznaczają powrót społeczności lokalnej do stanu zbiorowości terytorialnych.

Warunkiem koniecznym powstania społeczności lokalnej jest istnienie zbiorowości społecznej zamieszkującej określone terytorium, stanowiące podstawę codziennej aktywności społecznej mieszkańców oraz przesłankę kształtowania więzi społecznej. Gdy w procesie życia codziennego osobniki wchodzi w trwałe i bezpośrednie związki między sobą, tworząc silne lokalne więzi

¹ J. Szczepański: *Elementarne pojęcia socjologii*. Warszawa 1972, s. 249.

² Ibidem, s. 249.

oraz różne formy (postacie) organizacji życia zbiorowego, wówczas następuje kształtowanie się społeczności lokalnej.

Konstruktywną próbę wyjaśnienia zjawisk związanych z kształtowaniem się więzi międzypersonalnych, charakterystycznych dla społeczności lokalnych, stanowi koncepcja środowiska społecznego. Wyjaśnia ona proces kreowania osobowości społecznej jednostki, uwzględniając wpływ otoczenia społecznego. Istotną cechą środowiska społecznego jest jego wielkość, decydująca nie tylko o zasięgu, lecz także o charakterze styczności społecznych. W każdej zbiorowości ludzie, obcując ze sobą, oddziałują bezpośrednio na siebie, doprowadzając do wytworzenia się i utrzymania podziału na „swoich” oraz „obcych”. „Swoi” to ci, z którymi osobnicy pozostają w codziennych, bezpośrednich stycznościach, „obcy” zaś to ci, z którymi styczność ma charakter przypadkowy.

Socjologowie zwracają uwagę na współwystępowanie dwóch istotnych cech charakteryzujących zbiorowości społeczne: ograniczona wielkość środowiska oraz izolacjonizm społeczny. Izolacja społeczna – według P. Rybickiego – nie jest zjawiskiem *stricto* terytorialnym i polega głównie na tym, że tworzący daną zbiorowość jej członkowie sami pozostają ze sobą w ciągłych stycznościach, nie wchodzą natomiast lub wchodzą bardzo rzadko w styczności z ludźmi z zewnątrz³. Izolację społeczną w warunkach masowej komunikacji należałoby uznać za cechę istotnościową fenomenu zbiorowości społecznej typu tradycyjnego (prymitywnego).

Fenomen środowiska społecznego człowieka wiąże się ściśle z pojęciem społeczności lokalnej. Pojawiło się ono – przypomnijmy – w socjologii dziewiętnastowiecznej jako kontekst społeczny, w którym konkretyzują się procesy społeczne o zasięgu masowym.

Kryteria normatywne będące podstawą tworzenia i funkcjonowania gmin dotyczą jednorodnego układu przestrzennego (określonego terytorium), układu gospodarczego oraz więzi społecznych powstałych jako rezultat życia codziennego mieszkańców. Wymienione kryteria wyodrębnienia w układzie społeczno-przestrzennym gminy spełniają znane w socjologii kategorie środowiska społecznego, występujące w trzech odmianach: środowisko kulturalne, naturalne i ludzkie. Jak twierdzi J. Szczepański, zasadniczy powód wyodrębnienia różnych rodzajów tych środowisk tkwi w specyficznym, dla każdego odmiennym, doświadczeniu osobnika oraz w tym, że każdemu rodzajowi środowiska towarzyszy odmienny rodzaj oddziaływania na jednostkę. Środowisko społeczne, a przede wszystkim jego rodzaje jawią się jako przyrodnicze, kulturowe i ludzkie doświadczenie otaczającego człowieka świata⁴. Strukturę środowiska społecznego najszerzej ujmuje T. Szczurkiewicz. Koncepcję F. Znanieckiego, traktującą środowisko społeczne jako ogół

³ P. Rybicki: *Struktura społecznego świata*. Warszawa 1978, s. 601.

⁴ J. Szczepański: *Elementarne pojęcia socjologii...*, s. 252.

jednostek⁵, zbiorowości ludzkich i grup społecznych, z którymi jednostka się styka w ciągu swego życia i które oddziałują na nią lub mogą oddziaływać, T. Szczurkiewicz rozszerza o podmioty impersonalne⁶ o społecznym znaczeniu, które jednostka napotyka w swoim życiu i których działaniu podlega. Powtarzające się styczności prowadzą do powstania środowiska społecznego porównywalnego dla wielu różnych jednostek.

Związki między społecznością lokalną a gminą trafnie ujmuje B. Jałowicki, przypominając, że społeczność lokalna niemal od zawsze była, obok rodziny, podstawowym elementem struktury społecznej, gmina zaś – jej instytucjonalnym i politycznym wyrazem⁷. Społeczności lokalne zorganizowane w gminę, obejmujące określone terytorium, stanowią względnie zamknięty system – lokalny układ społeczny. Polityczny wymiar społeczności lokalnej jest mocno osadzony we współczesnej refleksji socjologicznej. W badaniach nad małymi społecznościami – zwraca uwagę B. Misztal – dominuje podejście traktujące penetrowane obiekty „jako pewnego typu całości polityczne”⁸, jednostki odgrywające określoną rolę i dysponujące pewnymi możliwościami w systemie politycznym państwa. System polityczny jako kategoria nadrzędna dzisiejszej cywilizacji jest w pewnym stopniu zależny od poziomu integracji społeczności. System ten wpływa zdecydowanie na procesy integracyjne w ramach społeczności⁹.

Zmiany w sposobie gospodarowania (cywilizacyjne) wywołują zmiany w przestrzeni oraz kulturze i sposobie życia. Prowadzą do zanikania cech właściwych tradycyjnym społecznościom lokalnym i powstawania innego rodzaju więzi i stosunków społecznych, charakteryzujących się większą autonomią na poziomie życia jednostek i wewnętrzną polaryzacją w łonie zbiorowości. Rewolucja przemysłowa przekształca układy lokalne, zagraża istnieniu ich społeczności¹⁰ i prowadzi do pojawienia się nowego typu struktury społecznej (obok społeczności lokalnej) – zbiorowości terytorialnej.

Kategoria zbiorowości terytorialnej pojawiła się w socjologii amerykańskiej jako reakcja wobec braku typologii społeczności lokalnych, mimo wielu analiz porównawczych. Pomostem pośredniczącym pomiędzy „zanikającą” społecznością lokalną i „zastępującą” ją zbiorowością terytorialną stała się koncepcja „continuum wiejsko-miejskiego” R. Redfielda, oparta na założeniu, iż pomiędzy tradycyjną wioską a wielkim miastem istnieje ciągłość form

⁵ F. Znaniecki: *Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1939, nr 1. Por. B. Jałowicki: *Rozwój lokalny*. Warszawa 1989.

⁶ T. Szczurkiewicz: *Studia socjologiczne*. Warszawa 1969, s. 131–191.

⁷ B. Jałowicki: *Rozwój lokalny...*, s. 98.

⁸ B. Misztal: *Problem społeczności lokalnych w literaturze anglosaskiej*. W: *Idem: Przemiany miejskich społeczności lokalnych w Polsce*. Warszawa 1974, s. 113.

⁹ *Ibidem*, s. 112.

¹⁰ B. Jałowicki: *Rozwój lokalny...*, s. 100.

przejściowych, wyrażająca się w powolnym nabywaniu cech typowo wielkomiejskich w miarę przechodzenia od tradycyjnej wsi, poprzez miasteczko i miasto, aż do wielkiej aglomeracji miejskiej¹¹. Procesy społeczne zachodzące w tych zbiorowościach prowadzą do indywidualizacji (atomizacji), dezorganizacji oraz sekularyzacji społeczności lokalnej. Te podstawowe cechy społeczności lokalnej zawarte w koncepcji „continuum wiejsko-miejskiego” stanowią – według B. Jałowickiego – wyznaczniki zbiorowości terytorialnej. „W odróżnieniu od społeczności lokalnej, będącej zintegrowanym zbiorem powiązanych ze sobą więzami pokrewieństwa i sąsiedztwa rozszerzonych rodzin – pisze B. Jałowicki – zbiorowość składa się ze zatimizowanych rodzin nuklearnych i osób samotnych. Charakteryzuje ją płynny, stale zmieniający się skład, tak, że nie istnieją możliwości wytworzenia się trwałych i znaczących więzi społecznych. Zbiorowości w odróżnieniu od społeczności zamieszkują obszar, a nie miejsce. Obszar zbiorowości w przeciwieństwie do miejsca jest abstrakcyjną przestrzenią pośpiesznie wytworzona i kształtowaną w wyniku działań anonimowych sił techniczno-ekonomicznych uruchamianych przez organizacje gospodarcze i zbiurokratyzowane instytucje polityczne. Miejsce zajmowane przez społeczność było wytwarzane przez nią samą w długim procesie wzajemnej adaptacji człowieka i środowiska.”¹² W rezultacie owych procesów zbiorowości terytorialne, w odróżnieniu od społeczności lokalnych, nie mają swojego naturalnego wyrazu polityczno-instytucjonalnego, którym w tamtych społecznościach była tradycyjna gmina. Są one bowiem organizowane i zarządzane przez terenowe delegatury administracji państwowej. Przyjęcie zaproponowanych przez autora form politycznej organizacji: samorządowej gminy i terenowej delegatury administracji państwowej, jako typowych instytucji, odpowiednio, dla społeczności lokalnych i zbiorowości terytorialnych, należy traktować jako dwa skrajne modele organizacji politycznej lokalnego układu społecznego. Kategoria układu lokalnego ułatwia w ramach analizy politologicznej wyjaśnienie związków genetycznych i funkcjonalnych między zbiorowością społeczną (układem lokalnym) a jego polityczną organizacją – gminą.

Akceptując wyraźne różnice jakościowe między społecznościami lokalnymi i zbiorowościami terytorialnymi, zwracamy uwagę na cechy wspólne obu układów społecznych. Należą do nich: terytorium, interakcje społeczne oraz trwała więź społeczna. W wielu przypadkach zbiorowości społeczne i społeczności lokalne są obiektami tożsamymi, w innych okolicznościach, zwłaszcza w dużych zbiorowościach terytorialnych, można wyodrębnić kilka układów lokalnych, noszących cechy społeczności lokalnych.

W konkluzji podkreślmy, iż gmina jest organizacją społeczną, w tym również swojego rodzaju nadbudową polityczną zbiorowości terytorialnej

¹¹ R. Redfield: *The Folk Society*. „The American Journal of Sociology” 1947, Vol. 4.

¹² B. Jałowicki: *Rozwój lokalny...*, s. 101.

(rzadziej społeczności lokalnej). Gmina stanowi instytucjonalny i polityczny wyraz lokalnego układu społecznego, będącego konkretyzacją podstawowych elementów struktury społecznej, w których znajdują swe odbicie wszystkie zjawiska i procesy społeczne, kształtujące ostateczne oblicze społeczeństwa obywatelskiego i politycznego. W konkretnych układach lokalnych wytwarzana jest część dóbr i usług, rodzą się systemy wartości, kształtują style życia, powstaje sieć interakcji lokalnych i zachowań członków zbiorowości. W doświadczeniach osobistych ludzi konkretyzują się stosunki społeczne, będące pochodną struktury klasowo-warstwowej społeczeństwa. W lokalnym systemie władzy odbija się „zdeformowany” system organizacji politycznej społeczeństwa i sposób sprawowania władzy.

Gmina jako terytorialna grupa interesu

Gospodarowanie stanowi podstawę stosunków społecznych w gminie. Stosunki społeczne w procesie gospodarowania prowadzą do powstania szczególnego rodzaju więzi społecznej. System więzi międzyludzkich, wyrosły na gruncie gospodarowania zbiorowości zamieszkującej dane terytorium, tworzy przesłanki dla wyodrębnienia interesów ekonomicznych społeczności lokalnej. Międzywojenny socjolog społeczności lokalnych K. Krzeczkowski, przekonując o politycznym charakterze gminy, zwracał uwagę na rolę interesu gospodarczego, który – jego zdaniem – przyczynia się do powstania nowego rodzaju więzi społecznej¹³. K. Krzeczkowski akceptował simmlowskie wyjaśnianie rozwoju form organizacyjnych od wspólnoty rodowej, opartej na więzach krwi i pokrewieństwa, poprzez gminny etap życia plemion osiadłych, które generują nowy rodzaj więzi społecznej, którego podstawę stanowi związek terytorialny¹⁴. Ten nowy rodzaj więzi społecznej wykracza poza dotychczasowe rodzaje więzi powstające na podłożu związków krwi. Rozszerza się on na związki sąsiedzkie i pracownicze związane z procesem gospodarowania. „Interes gospodarczy łączy jednostki i grupy ze sobą oparte o pewne terytorium, tworząc to, co nazywamy więzią społeczną. Interes gospodarczy jest bardziej luźny niż więzi pokrewieństwa, ale i bardziej spójny, gdy idzie o związki terytorialne między wyodrębnionymi gospodarczo jednostkami czy grupami.”¹⁵

¹³ K. Krzeczkowski: *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*. „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3.

¹⁴ G. Simmel: *Soziologie*. München–Leipzig 1922, s. 518.

¹⁵ L. Krzywicki: *Ustroje społeczno-gospodarcze w okresie dzikości i barbarzyństwa*. Warszawa 1914, s. 28 i nast.

W istocie więzi gospodarczej tkwi dobrowolność, nie znana ustrojowi rolowemu. Dobrowolność tę ogranicza jednak interes szerszej zbiorowości, przekraczającej granice danego terytorium. Granicą więzi społecznej na podłożu interesu gospodarczego jest interes gospodarczy innej zbiorowości terytorialnej. Czynniki terytorialne stanowią podłoże funkcji gospodarczych układów gospodarujących i tworzy to, „co nazywamy środowiskiem lokalnym, co stanowi otoczenie współsąsiedzkie, oparte o współzycie, związane wspólnym interesem. Wspólne potrzeby i interesy, jako węzły współzycia, przekształcają się w późniejszą przynależność przymusową do danej terytorialnej organizacji.”¹⁶

Przymusowy charakter przynależności do gminy polega na tym, że pewne grupy potrzeb mogą być zaspokojone tylko w miejscu zamieszkania, które dla wielu jest równocześnie miejscem pracy. Wspólne potrzeby i interesy, jako węzły współzycia – pisał K. Krzeczkowski – przekształcają się w późniejszą przynależność przymusową do danej terytorialnej organizacji. Całokształt więzi społecznych związanych z charakterem pracy i podziału oraz więzi sąsiedzkich osób zamieszkujących pewne terytorium tworzy przesłanki do wyodrębnienia interesu gospodarczego społeczności lokalnej¹⁷. Między zbiorowościami terytorialnymi występują naturalne różnice środowiskowe (ekologiczne), które prowadzą do powstania różnic w gospodarowaniu i – w konsekwencji – do specyfiki więzi społecznych oraz odrębności ich interesów. Każda społeczność lokalna, będąca mikroelementem systemu społecznego, ma swoją specyfikę (lokalność) gospodarczą, polityczną, kulturowo-obyczajową itp. Te lokalne swoistości w połączeniu z faktem powołania do życia organizacji społeczności lokalnej stanowią podstawę do wyodrębnienia się samodzielnego podmiotu interesów. Społeczność lokalna ze swymi odrębnościami uzyskuje prawa podmiotu interesów w wyniku zorganizowania się w gminę i powołania do życia organów przedstawicielskich. Podkreślmy wyraźnie, że społeczność lokalna (zbiorowość terytorialna) nabywa atrybutów podmiotu interesów, gdy jej zdolności do gospodarowania łączą się z aktem wyłonienia organów przedstawicielskich organizacji terytorialnej. Podobny punkt widzenia prezentuje M. Kulesza w rozważaniach o modelu władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej. W swej koncepcji korzysta on z ujęcia systemowego problemu, traktując gminę jako terytorialny, wyodrębniony układ gospodarczy. Słuszność zastosowania metody systemowej wynika – jego zdaniem – z założenia, „iż społeczność lokalna, reprezentowana przez swoje organy przedstawicielskie, stanowi odrębny podmiot interesów. Odrębność interesów powoduje, że zbiorowości terytorialne stanowią odrębne podmioty gospodarujące, których podstawowym celem jest formułowanie

¹⁶ M. Kulesza: *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*. Warszawa 1982. część I, s. 6.

¹⁷ K. Krzeczkowski: *Gmina...*, s. 15.

a następnie realizacja potrzeb komunalnych.”¹⁸ Okolicznością ostatecznie przesądzającą o nabyciu przez zbiorowość terytorialną i lokalny układ gospodarczy atrybutów samodzielnego podmiotu interesów jest powołanie do życia organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Gmina jako organizacja terytorialna zespala – dbając o wspólne interesy gospodarcze – wszystkie jednostki zamieszkujące jej terytorium. Wspólne interesy gospodarcze, społeczne, kulturalne i polityczne są rezultatem zbiorowego współżycia, opartego na podobnych doświadczeniach.

Odrębność interesów społeczności lokalnej zorganizowanej w gminę od interesów innych zbiorowości terytorialnych oraz od interesów ogólnospołecznych reprezentowanych przez organy władzy państwowej prowadzi do instytucjonalizacji (wyodrębnienia i upodmiotowienia) pozycji organów władzy lokalnej. Stanowi to konsekwencję (lub przesłankę) – po pierwsze – ukształtowania się dualistycznego charakteru władzy publicznej: władzy państwowej i władzy lokalnej, po drugie – obowiązywania odpowiadającego mu dualistycznego modelu administracji publicznej, składającej się z systemu administracji rządowej oraz systemu administracji samorządowej.

Gmina stanowi zatem zorganizowany podmiot interesu ze względu na proces formułowania i artykulacji, a następnie realizacji potrzeb komunalnych i kulturalnych mieszkańców. Chodzi tu o potrzeby powszechne i elementarne zarazem, co do których – jak pisał K. Krzeczkowski – istnieje przymus konsumpcji wewnętrznej¹⁹. Są to potrzeby podstawowe, niezbędne do życia każdej jednostki (powszechne), które mogą i muszą być zrealizowane tylko w miejscu zamieszkania. Zakres i poziom (jakość) owych potrzeb, oczywiście, ulegają zmianom, jednak zawsze stają się one przedmiotem działań społecznych. Owe potrzeby prowadzą do powstawania interesów indywidualnych i grupowych, często sprzecznych, rodzących konflikty społeczne. Gmina jest środowiskiem zróżnicowanym społecznie ze względu na stosunki własności i związany z tym podział pracy. Interesy sprzeczne są rezultatem zróżnicowania gospodarczego i społecznego.

Podstawę interesu gminy wspólnego dla całej zbiorowości terytorialnej stanowią potrzeby i interesy związane z rozwojem i sposobem wykorzystania szeroko rozumianej infrastruktury społecznej. Gmina staje się podmiotem jako zintegrowana całość ze względu na wspólnotę interesów związanych z tworzeniem i dostępem do infrastruktury, mimo istniejących różnic społecznych, będących rezultatem podziału pracy.

Gmina jawi się jako lokalny system gospodarczy. System ów tworzą relacje występujące między wszelkimi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą od momentu wytworzenia dobra lub usługi poprzez proces wymiany

¹⁸ M. Kulesza: *Model...*, s. 8.

¹⁹ K. Krzeczkowski: *Gmina...*, s. 16.

i podziału. System gospodarczy gminy składa się z dwóch podsystemów. Pierwszy z nich tworzą te podmioty gospodarujące, których celem działania jest osiąganie zysku. W skład drugiego podsystemu wchodzi zaś te podmioty gospodarujące, których podstawowym celem staje się zaspokajanie komunalnych i kulturalnych potrzeb społeczności lokalnych. Dużą część tych podmiotów gospodarujących stanowią organizacyjne jednostki komunalne.

Oddziaływanie władz samorządowych na lokalny system gospodarczy w gminie jest zróżnicowane. W przypadku podsystemu podmiotów komunalnych mamy do czynienia z działalnością zarządczą. Zarząd gminy jest odpowiedzialny za bieżące wykonywanie zadań zapewniających zaspokajanie potrzeb użyteczności publicznej. Natomiast w przypadku podsystemu podmiotów tzw. komercyjnych możliwości oddziaływania na władz lokalnych są ograniczone i mają charakter działań pośrednich. W tym przypadku podstawą oddziaływań władz samorządowych ukierunkowanych na podmioty gospodarcze państwowe, spółdzielcze czy prywatne jest interes gospodarczy gminy.

Podmioty komunalne stanowią część struktury gospodarki lokalnej. Ich udział w gospodarce lokalnej zależy od specyfiki danej gminy. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 9, poz. 43) stanowi, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Obecnie gospodarka prowadzona jest przez gminy zazwyczaj w formach bądź zakładu budżetowego, bądź spółek prawa handlowego. Gmina może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Komunalne zakłady budżetowe prowadzą gospodarkę finansową zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa budżetowego. Działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego.

Gmina może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także może przystępować do takich spółek. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego oraz przystępować do nich, jeżeli zostaną spełnione dwa warunki:

1. Istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym.

2. Występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Mimo dużych zmian ustrojowych w zakresie kompetencji gminy i jej ustroju gospodarczego, możliwości działalności gospodarczej gminy wykraczające poza zadania związane z realizacją potrzeb lokalnych były dość ograniczone. Ustawa o gospodarce komunalnej stanowi bardzo poważny krok do przodu w procesie coraz pełniejszego udziału gminy w rozwoju gospodarczym.

Samorząd terytorialny jako forma organizacji politycznej gminy

Samorząd terytorialny jest typem samorządu społecznego, którego istota polega na istnieniu ustalonego prawem zakresu do samodzielnego zawiadywania własnymi sprawami zbiorowości terytorialnej.

W rozważaniach nad samorządem terytorialnym dominują wyraźnie dwa trendy. Pierwszy z nich uznaje samorząd terytorialny za szczególną formę istnienia organizacji, która charakteryzuje się wykonywaniem zadań publicznych przez organy wyłonione przez bezpośrednio zainteresowane środowiska społeczne, ma samodzielność i jest niezależna od administracji rządowej. W tym ujęciu samorząd terytorialny stanowi szczególny rodzaj sprawowania administracji. Drugi nurt traktuje samorząd terytorialny jako instytucję demokratyzacji życia politycznego. Według tegoż ujęcia samorząd terytorialny jest jedną z podstawowych instytucji prawno-ustrojowych państwa demokracji parlamentarnej.

Według pierwszego ujęcia samorząd to zespół mechanizmów demokratycznego życia politycznego. Upraszczając istotę zjawiska, można powiedzieć, że samorząd jest związany z treścią (przedmiotem) i sposobem działania samodzielnego podmiotu. Drugie ujęcie ma charakter podmiotowy, z którego wynika, że funkcjonowanie instytucji samorządowej zaświadcza o demokratycznym sposobie działania całego państwa.

Dwa podstawowe sposoby ujmowania samorządu terytorialnego – pierwszy jako techniki sprawowania administracji w państwie, drugi jako instytucji demokratyzacji życia politycznego – łączą się z dwoma ścierającymi się na gruncie nauk społecznych i prawnych stanowiskami. Pierwszym z nich jest stanowisko autentycznego samorządu terytorialnego. Warunkiem upodmiotowienia zbiorowości terytorialnej staje się instytucja samorządu terytorialnego łącząca zasadę korporacyjności z zasadą odrębności od państwowej osobowości cywilnoprawnej i publicznoprawnej. Oznacza to, że organizacja zbiorowości terytorialnej sama posiada atrybuty osoby prawnej²⁰.

²⁰ Patrz: *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*. Red. M. Kułesza. T. 1. Warszawa 1982, s. 6–32.

Drugie stanowisko – proetatystyczne – neguje fakt i potrzebę zapewnienia samorządowi terytorialnemu odrębności publicznoprawnej i samodzielności. W tym ujęciu samorząd terytorialny traktuje się jako zdecentralizowaną administrację publiczną, zakreśloną ramami istniejącego systemu prawnego²¹.

Systematyka samorządu terytorialnego najdokładniej przedstawiona jest w prawie administracyjnym. We współczesnym dorobku nauki prawa administracyjnego reprezentatywne są trzy teorie samorządu terytorialnego: naturalistyczne, państwowa i polityczna.

Według teorii naturalistycznych, wyrosłych na gruncie frazeologii rewolucji francuskiej oraz założeniach doktryny prawa natury, samorząd społeczny jest niezbywalnym, naturalnym prawem gminy. Znakomicie do ideologii prawa natury odwoływał się Alexis de Tocqueville. „Gmina – pisał – to jedyny związek, który posiada tak bardzo naturalny charakter, że powstaje samorzutnie wszędzie tam, gdzie gromadzą się ludzie. Społeczność gminna pojawia się więc u wszystkich ludów, niezależnie od ich zwyczajów i praw. Człowiek stworzył monarchię i ustanowił republiki, gmina zaś zdaje się pochodzić wprost od Boga.”²² Ten wybitny teoretyk demokracji zwracał uwagę na kolektywny charakter gminy i samorządu, klasyczna zaś doktryna prawa natury koncentruje uwagę na roli jednostki, która realizując swe naturalne prawo do samodzielnego załatwiania przez nią samą swych wszystkich spraw, czyni to w środowisku gminy. Gmina jest naturalnym środowiskiem realizowania naturalnych praw jednostki, w przeciwieństwie do państwa, które zajmuje się sprawami powierzonymi, a więc obcymi wobec jednostki. Naturalną konsekwencją takiego układu społecznego jest prymat gminy w stosunku do państwa. To związek gmin realizujących naturalne prawa jednostki tworzy państwo. Gmina jest zatem organizacją starszą niż państwo i wobec niego równa²³.

Teoria państwowa samorządu terytorialnego opiera się na założeniu suwerenności państwa realizującego władzę przez własne organy. Istnieje zatem możliwość przekazanie części uprawnień (w tym również władzy) innym samodzielnym podmiotom – korporacjom terytorialnym²⁴. Przekazywanie niektórych kompetencji państwa gminom czy innym podmiotom w drodze regulacji prawnych, najczęściej ustaw, zwane decentralizacją, rodzi różne skutki prawne i społeczno-polityczne. Jedne prowadzą do ukształtowania się państwowego samorządu terytorialnego. Międzywojenny teoretyk i zwolennik tej koncepcji J. Pancjko definiował samorząd terytorialny jako „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną

²¹ Por.: T. Bigo: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa 1928; J. Pancjko: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934.

²² A. Tocqueville: *O demokracji w Ameryce*. Warszawa 1976, s. 71.

²³ J. Bóć: *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*. „Państwo i Prawo” 1990, nr 1.

²⁴ T. Bigo: *Związki...*, s. 152.

przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego²⁵. Państwowy wariant samorządu terytorialnego pojawił się konstytucji marcowej, która przyznawała uprawnienia stanowiące radom gminy, zadania wykonawcze kolegiom działającym „pod przewodnictwem przedstawicieli państwowych władz administracyjnych”²⁶.

Alternatywna wobec państwowej, społeczna koncepcja samorządu terytorialnego polega na takim ustawowym zapisie kompetencji i zadań, który minimalizuje w sposób istotny formy ingerencji ze strony administracji rządowej (państwowej), ograniczając je do nadzoru prawnego w zakresie zadań własnych oraz kontroli w zakresie zadań zleconych. Obecna ustawa o samorządzie terytorialnym w Polsce stanowi produkt koncepcji liberalnej.

Wspólną cechą obu wariantów państwowej teorii samorządu terytorialnego jest oparcie procesów decentralizacji na zasadzie subsydiarności. Subsidiarność jest zasadą pionowego podziału władzy – od dołu do góry (a nie odwrotnie). Postuluje, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. „Jednostki większe działają wyłącznie w tych dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania. Zasadą subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy między poszczególnymi jej szczeblami, stosownie do kryteriów efektywności. Optymalny rozdział kompetencji według hierarchii zadań do wypełniania nazywa się »dokładną adekwatnością«.”²⁷

Teoria polityczna – według J. Bocia – dopatruje się w instytucjach samorządowych konkretyzacji i instytucjonalizacji, przede wszystkim idei politycznej, w której samorząd występuje jako osobowy skład organów samorządowych lub jako forma udziału społeczeństwa w administracji publicznej²⁸. Teoria polityczna na gruncie prawa administracyjnego traktuje instytucję samorządu terytorialnego z perspektywy myśli politycznej – jako element doktryn polityczno-prawnych.

W politologii samorząd terytorialny jest utożsamiany przede wszystkim z podmiotem i polem procesów sprawowania władzy lokalnej. W analizie politologicznej bada się zjawiska władzy publicznej bez względu na zakres i przedmiot. Politologa interesują zjawiska związane z uczestnictwem jednostki w życiu politycznym na szczeblu lokalnym oraz w makroskali społecznej.

²⁵ J. Panekko: *Geneza...*, s. 130.

²⁶ H. Izdebski: *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38.

²⁷ F. Saint-Ouen: *Podział władzy w demokracji europejskiej*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4.

²⁸ J. Boć: *Samorząd terytorialny*. W: *Prawo administracyjne*. Red. J. Boć. Wrocław 1993, s. 510.

Samorząd terytorialny w nauce politycznej traktowany jest jako instytucja polityczna umożliwiająca obywatelom zbiorowości społecznych partycypowanie w zarządzaniu lokalnymi sprawami publicznymi. Politolodzy koncentrując uwagę na uczestnictwie obywateli w procesie sprawowania władzy lokalnej, odwołują się przy analizach do dorobku teorii politycznych, socjologicznych i doktryn prawno-politycznych. W opisie i wyjaśnianiu zjawisk władzy lokalnej i samorządu terytorialnego ważne miejsce zajmuje kategoria interesu, którego realizacja stanowi podstawę i zarazem przesłankę działania wszelkich podmiotów.

Polski model samorządu terytorialnego jest wielostopniowy. Jego podstawę stanowi gmina, dopełnieniem zaś są samorządowy powiat i samorządowe województwo.

Struktura organizacyjna gminy samorządowej jest jasna i czytelna. Wynika ona z ustawy o samorządzie terytorialnym, przede wszystkim zaś z ustaleń zawartych w rozdziale 3 poświęconym władzom gminy²⁹. Samorządowy system funkcjonowania gminy jest realizowany w dwóch wariantach. Pierwszy polega na rozstrzyganiu spraw publicznych w głosowaniu powszechnym poprzez wybory i referendum. Drugi opiera się na rozstrzyganiu spraw publicznych i ich realizacji przez przedstawicielskie organy gminy, które pełnią dwojaką funkcję. Funkcje uchwałodawcze i kontrolne, nadrzędne w stosunku do innych organów gminy, pełni rada gminy, wybierana zgodnie z ordynacją wyborczą do rad gmin. Organem wykonawczym gminy jest zarząd, powoływany przez radę i przed nią odpowiedzialny. Na czele zarządu stoi przewodniczący (prezydent, burmistrz, wójt) jako jednoosobowy organ wykonawczy.

Organizacja samorządu terytorialnego przewiduje istnienie tzw. jednostek pomocniczych, do których należą: sołectwo, dzielnica (osiedle). Ustawa o samorządzie terytorialnym przewiduje ich istnienie, jednak obligatoryjny charakter może im nadać jedynie statut gminy. W praktyce mamy do czynienia z powszechnym i obligatoryjnym działaniem jednostek pomocniczych w środowisku gmin wiejskich. Natomiast w przypadku gmin miejskich, powoływanie, a przede wszystkim funkcjonowanie rad dzielnic (osiedla) jest zjawiskiem zdecydowanie rzadszym. Choć statuty wielu miast przewidują możliwość utworzenia tzw. wspólnot samorządowych, to przede wszystkim z braku inicjatywy środowisk lokalnych zapisy te pozostają martwą literą prawa lokalnego. Nie oznacza to, oczywiście, zupełnego braku zainteresowania sprawami funkcjonowania miejskich jednostek pomocniczych. Nie stanowią one jednak trwałego i powszechnego elementu miejskiego systemu samorządowego, w przeciwieństwie do analogicznych układów zbiorowości wiejskich.

Wspólnoty samorządowe posiadają organy uchwałodawcze, którymi w sołectwach są zebrania wiejskie, w dzielnicach (osiedlach) – rady dzielnic (osie-

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996, Nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

dli) bądź ogólne zebranie mieszkańców. We wsi organem wykonawczym jest sołtys, którego działalność wspomaga rada sołecka. W mieście organem wykonawczym dzielnicy (osiedlu) jest zarząd, na którego czele stoi przewodniczący. Sołectwo i dzielnica nie są osobami prawnymi jak gmina. Zarządzają oraz korzystają z mienia komunalnego i środków finansowych w zakresie określonym statutem gminy, przy czym za całokształt działalności rzeczowej i finansowej gminy odpowiada rada gminy.

Szukając przyczyn różnic w stanie organizacji gmin miejskich i wiejskich, należy się odwołać do charakterystyki funkcjonowania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego przed uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku. Charakteryzował się on centralizacją procesu decyzyjnego, dominacją aparatu administracyjnego (państwowego) nad organami samorządowymi, co doprowadziło do „śmierci naturalnej” instytucji samorządowych działających na szczeblu dzielnic i osiedli. Nicco inaczej wyglądała sytuacja w środowisku wiejskim, gdzie sołtys, pełniący funkcję łącznika między społecznością wiejską a urzędem, posiadający uprawnienia do pobierania różnego rodzaju świadczeń od rolników w imieniu administracji państwowej, pozostał trwałą i potrzebną instytucją systemu władzy lokalnej. W zmienionej sytuacji ustrojowej kompetencje i zadania sołtysa stały się podstawą dla ustalenia regulacji prawnej, która utrzymywała dotychczasowy układ systemu lokalnego sołectwa. Art. 48 Ustawy o samorządzie terytorialnym mówi, że rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego oraz że wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe zwane dalej mieniem gminnym pozostają nienaruszone.

Potwierdzenie w nowej ustawie nabytych praw w drodze wcześniejszych regulacji prawnych dało wiejskim wspólnotom samorządowym przepustkę do przejścia dalszych zadań. Ponieważ przed zmianą ustawy o samorządzie terytorialnym społeczności osiedlowe (dzielnicowe) nie miały żadnych uprawnień, nowa regulacja prawna nie mogła gwarantować im nie istniejącego dziedzictwa.

Obok organów gminy i jednostek pomocniczych (wspólnot samorządowych) ważnym elementem struktury organizacyjnej gminy są tzw. jednostki organizacyjne. Należą do nich podmioty nie posiadające osobowości prawnej, działające na rzecz realizacji zadań własnych gminy. Są to m.in.: przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej, zieleni miejskiej, transportu, ośrodki kultury miejskiej, przedszkola, szkoły. Jednostkami organizacyjnymi gminy są podmioty komunalne gminy wykonujące zadania własne i zlecone. Między gminami zachodzą istotne różnice ze względu na wielkość (liczbę) jednostek organizacyjnych i zakres ich działania. O różnicach decyduje wielkość gminy, typ, charakter gospodarowania i związana z tym wielość funkcji.

Elita władzy społeczności lokalnej Liderzy lokalni

Hierarchiczny układ struktury władzy sprawowanej w gminie jest rezultatem zróżnicowanego dostępu obywateli do udziału we władzy. Decyzje podejmuje pewna grupa ludzi (decydentów), mniejsza od ogólnej liczby osobników wchodzących w skład zbiorowości terytorialnej³⁰.

Podstawowy trzon elity władzy stanowią osoby rekrutujące się spośród formalnych struktur organów władzy lokalnej. Zróżnicowany charakter struktury jest konsekwencją porządku organizacyjnego systemu władzy i związanego z nim podziału kompetencji i zakresu zadań między poszczególne ogniwa władzy. Wyodrębnienie lokalnej elity władzy jest możliwe przy zastosowaniu procedury pozycyjnej³¹, biorącej pod uwagę przede wszystkim pozycje w instytucjach władzy, a następnie pozycje w instytucjach działających na rzecz zaspokajania potrzeb komunalnych mieszkańców oraz w innych ważnych organizacjach i podmiotach gospodarczych. Zastosowanie kryteriów formalnych przy identyfikacji członków elit politycznych sprzyja abstrahowaniu od zalet i wad osobowościowych ludzi pełniących funkcje kierownicze i zarządzające oraz prowadzi do wyodrębnienia klasy ludzi-instytucji. Cechą procedury pozycyjnej jest konstruowanie struktury władzy ze względu na układ formalno-organizacyjny gminy. W takiej sytuacji autorytet i siła ludzi oraz organów władzy opiera się na ważności i autorytecie całej organizacji. Struktura i hierarchia elity oraz organów władzy lokalnej związana jest z funkcjami, jakie pełnią poszczególne organy władzy lokalnej w stosunku do całej zbiorowości terytorialnej.

Drugim, bardzo ważnym środowiskiem rekrutacji elity władzy społeczności lokalnej są członkowie, a przede wszystkim reprezentanci zorganizowanych grup interesów. Należą do nich członkowie i reprezentanci grup interesów ekonomicznych, socjalnych (grupy pracownicze, związki zawodowe), politycznych (partie polityczne, organizacje i ruchy społeczne), środowiskowych (np. lekarskie, nauczycielskie). Członkowie i reprezentanci zorganizowanych grup interesów dla osiągnięcia partykularnych celów korzystają z mechanizmów zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Wykorzystywanie instrumentów formalnych polega na udziale przedstawicieli grup interesów w pracach organów władzy lokalnej (np. jako członkowie rad gmin) i realizacji celów zgodnie z procedurą administracyjną (interpelacja, zgłoszenie wniosku itp.).

³⁰ Z. Bauman: *Struktura władzy społeczności lokalnej*. „Studia Socjologiczno-Polityczne” 1965, nr 12, s. 17.

³¹ W. Narojek: *Mechanizm podejmowania decyzji w mieście*. „Studia Socjologiczne” 1964, nr 2.

Udział przedstawicieli grup interesów w strukturach władzy lokalnej nie wyklucza podejmowania działań i czynienia zabiegów nieformalnych dla uzyskania dodatkowego poparcia w celu osiągnięcia zamierzonego celu.

Bardzo często członkowie i reprezentanci partykularnych grup interesów korzystają z nieformalnych procedur polegających na wywieraniu nacisku (metodą pozaadministracyjną) na przedstawicieli władz lokalnych w celu podjęcia korzystnej dla danej grupy interesu decyzji. Ten sposób „załatwiania” spraw partykularnych, ale także publicznych jest bardzo rozpowszechniony w praktyce podejmowania decyzji jako skutków nacisków nieformalnych. Nie każda grupa interesu uzyskuje status grupy (podmiotu) wpływu politycznego. Dopiero w sytuacji, gdy grupa interesu lub jej przedstawiciele potrafią zadbać o realizację swego celu w dłuższej perspektywie czasowej, możemy ich uznać za grupę wpływu politycznego. Grupa interesu potrafiąca na drodze formalnych i nieformalnych zabiegów zadbać o realizację w dłuższej perspektywie czasowej swego interesu uzyskuje status grupy wpływu politycznego i podmiotu polityki.

Elita wpływu politycznego składa się zatem z zespołu osobników wchodzących w skład grupy interesu, którzy w imieniu grupy wywierają skuteczny nacisk na elitę władzy w celu optymalnego (dla danej grupy interesu) zaspokojenia grupowych bądź jednostkowych potrzeb. Mniejszą wagę przywiązujemy do tych osób w łonie grupy interesu, które spełniają bardzo ważną wewnętrzną funkcję, polegającą na wyartykułowaniu potrzeb grupy i przekształceniu ich w interes. Proces artykulacji interesów traktujemy jako zespół zjawisk zachodzących wewnątrz grupy, choć może on być uznawany – jak czyni to np. Z. Bauman – za domenę działalności tej samej grupy osób, które nadają potrzebom grupy postać artykułowaną i jednocześnie wywierają w imieniu grupy nacisk na organy władzy³².

Obok elity grupy decydentów i elity wpływu politycznego ważnym elementem struktury elity władzy społeczności lokalnej są grupy osób prestiżu oraz autorytetu moralnego i zawodowego. Wielkość i kształt tych grup ma uwarunkowania środowiskowe. Zdecydowanie większą rolę odgrywają członkowie elit prestiżu i autorytetu w środowiskach wiejskich. Mieszkańcy gmin wiejskich znacznie częściej potrafią wskazać konkretne postacie budzące ich zaufanie i prestiż niż mieszkańcy miast. Im większa gmina, tym większa anonimowość życia społecznego i trudniejszy zabieg wytypowania autorytetów lokalnych.

Na podstawie badań terenowych przeprowadzonych w niedużych gminach wiejskich województwa katowickiego respondenci wytypowali następujący skład grup prestiżu i autorytetu: ksiądz (proboszcz), lekarz, nauczyciel, dobry gospodarz. W grupie tej nie znaleźli się członkowie władz lokalnych czy też

³² Z. Bauman: *Struktura...*

liderzy partii i ruchów społecznych. Obserwujemy zatem zjawisko polegające na rozłączności grup prestiżu i autorytetu oraz grup skupiających osobników tworzących elity władzy lokalnej. Zjawisko takie należy uznać za niekorzystne. Pożądana byłaby sytuacja, w której osoby należące do elity prestiżu i autorytetu jednocześnie stanowiłyby zbiór członków elit organów władzy i elit wpływu politycznego. Cechą tej sytuacji byłoby łączenie atrybutów członka elity władzy politycznej i członka elity społeczności lokalnej. Za właściwy należałoby uznać model, w którym elita społeczności lokalnej pokrywałaby się z elitą władzy politycznej, a osoby pełniące funkcje w organach władzy lokalnej cieszyłyby się najwyższym uznaniem i autorytetem.

Wyłanianie członków elit prestiżu i autorytetu społecznego odbywa się w procesie obiektywizacji postaw jednostkowych obywateli. Jest to – przypomnijmy – zabieg wyodrębniania lokalnej elity władzy w kategoriach reputacyjnych³³, przy pomocy opinii dobrze poinformowanych osobników oraz badań terenowych, w wyniku których zebrany materiał empiryczny opracowujemy, grupując jednostkowe sądy obywateli. Wyniki badań terenowych w większym stopniu zawierają wyobrażenia badanych respondentów o strukturze władzy na terenie objętym penetracją terenowym niż rzeczywisty obraz struktury władzy. Wyniki badań empirycznych dostarczają dowodów na potwierdzenie tezy, że prestiż i autorytet osób pełniących funkcje władcze (decydentów) jest konsekwencją sformalizowanego układu lokalnych organów władzy. Elita władzy rozumiana jako grupa osób podejmujących decyzje oraz posiadających wpływ na ich formułowanie rekrutuje się spośród osób pełniących funkcje w organach władzy lokalnej. Nie wyklucza to przekształcania się autorytetu formalnego w autorytet spontaniczny, połączony z prestiżem społecznym, ukształtowanym pod wpływem osobistych walorów działacza lokalnego.

³³ Metodę reputacyjną w procesie identyfikacji elit stosuje W. Navojek za F. Hunterem, który rozwinął ją w pracy: *Community Power Structure*. Chapel Hill 1953.