



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

**Title:** Samorząd terytorialny w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego

**Author:** Marek Janusz Barański

**Citation style:** Barański Marek Janusz (2016). Samorząd terytorialny w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. W: M. Barański, M. Guzy (red.), "Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989" (s. 38-55). 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

## Samorząd terytorialny w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego

**Abstract:** The aim of the article is to reconstruct the theoretical foundations of the local government, reestablished in 1990, taking into account the state and political theories, whose standards have been established with regard to the local government during the interwar period, as well as the concept of the civil society, built upon the foundation of the civil movements of the 1980s that aimed at democratizing the authoritarian regimes of Central and Eastern Europe. The idea of the civil society, which reemerged after two centuries, not only inspired a nation-wide political protest movement and democratic modernization of the state, but also became one of the cornerstones of the conception of the local government, as cooperation with the local organizations, considered to be the most important agents of the third sector, has been inscribed directly into the local government statutes.

**Key words:** civil society, local government, non-governmental organizations, social capital, social trust

Reaktywowany w Polsce samorząd terytorialny ma już 26 lat. Jego ustrój jest wzorowany na rozwiązaniach samorządu zachodnioeuropejskiego oraz na wartościach i zasadach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 roku.

Dzisiejszy samorząd terytorialny został odbudowany po 61 latach nieobecności. Utworzony w 1918 roku wpisywał się w państwowo-etatystyczny model państwa, w którym sprawuje ono władzę samodzielnie i bezpośrednio przez swoje organy, ale może część tej władzy przekazać lokalnej społeczności jako odrębnemu podmiotowi prawnemu.

Nowoczesny samorząd terytorialny istniał w Polsce tylko do wybuchu II wojny światowej i okupacji niemieckiej, kiedy został zastąpiony administracją wojenną. Reaktywowany „Manifestem lipcowym” przedwojenny model samorządu przetrwał do roku 1950, kiedy został zlikwidowany, a jego rolę przejęły terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Próby wznowienia działalności samorządu terytorialnego w 1983 roku nie powiodły się.

Wprowadzenie do systemu władzy i administracji państwowej samorządu terytorialnego jako segmentu procesu demokratycznej modernizacji nastąpiło po uchwaleniu ustawy o samorządzie terytorialnym w dniu 8 marca 1990 roku. Dzisiejszy model polskiego samorządu lokalnego nawiązuje do sprawdzonych w blisko 200-letniej historii samorządu teorii państwowej i politycznej<sup>1</sup> oraz do stosunkowo młodej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego samorządu terytorialnego.

Teoria państwowa nazywana również agencyjną wyrosła na gruncie krytyki teorii naturalistycznej i wywodzi się z założenia suwerenności państwa jako jedyne podmiotu prawa publicznego niemającego mu równorzędnych, które może część swoich kompetencji przekazać władzy lokalnej. Istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich, przekazanych mu przez państwo, jako ich własne prawo. „Samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”<sup>2</sup>. W związku z tym „korporacjom samorządowym przysługuje prawo wyłaniania w drodze wyborów własnych organów, które rozporządzają władzą publiczną. Na gruncie nauk prawnych panuje przekonanie, że państwo i powołany przez niego w wyniku decentralizacji samorząd są dwoma różnymi organami jednego i tego samego państwa, które realizują wspólne dobro powszechne”<sup>3</sup>. Ponieważ najwyższe dobro publiczne jest tworzone i realizowane przez władzę państwową, ma ono pierwszeństwo przed partykularnymi (lokalnymi) dobrami publicznymi, które nie mogą być sprzeczne z dobrem ogółu. Prowadzi to do podporządkowania samorządu państwu, zbliżając się do etatystycznego modelu samorządu lokalnego, w którym mamy do czynienia z wpływaniem państwa na samorząd, co osłabia podmiotowość wspólnoty samorządowej, sprzyja omnipotencji państwa oraz ogranicza aktywność obywateli i wywołuje apatie społeczne.

Koncepcja polityczna samorządu terytorialnego wyrosła głównie na gruncie doświadczeń angielskich przeobrażeń administracji lokalnej opartych na procesach dekoncentracji oraz decentralizacji administracji publicznej. W przeciwieństwie do rozwiązań typowych dla krajów kontynentalnych Europy dekoncentracja w Anglii prowadziła do hierarchicznego podporządkowania gminy w wielostopniowej strukturze administracji państwowej, a polityczny charakter samorządowej gminy nie wynikał z niezależności od władzy państwowej, lecz udziału w składzie osobowym organów władzy lokalnej „urzędników honorowych”, którzy nie pobierają płacy od władzy centralnej i dlatego mogą skutecznie bronić interesów społeczności lokalnej. Taką pozycję zajmuje rada gminy,

<sup>1</sup> Teorie: państwowa i polityczna wyrosły na gruncie teorii naturalistycznej.

<sup>2</sup> S. WYKRĘTOWICZ: *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*. W: *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*. Red. S. WYKRĘTOWICZ. Poznań 2004, s. 64.

<sup>3</sup> M. JAROSZYŃSKI: *Współpraca z rządem w samorządzie*. „Gazeta Polska” 1934, nr 144.

składająca się z radnych wyłonionych w drodze powszechnych, bezpośrednich i pośrednich wyborów. W teorii politycznej samorząd lokalny nie jest kategorią prawną, a o jego politycznym charakterze decyduje niezawisłość władz lokalnych od rządu.

Polityczność samorządu terytorialnego Rudolfa von Gneista<sup>4</sup> wynika z trwałych sprzeczności między państwem i społeczeństwem, co zmusza władze centralne do przeciwstawienia się społeczeństwu i stworzeniu opartego na państwowym ustawodawstwie samorządu terytorialnego jako autonomicznej administracji powiatów i gmin, sprawowanej przez honorowych urzędników, utrzymywanej z podatku gruntowego.

Koncepcja samorządu terytorialnego w ujęciu społeczeństwa obywatelskiego nawiązuje do antycznych i oświeceniowych idei stawiających znak równości pomiędzy greckim *polis* oraz gminą i państwem okresu oświeceniowego. Idea społeczeństwa obywatelskiego pojawiła się około 28 wieków temu w antycznych *polis*, stając się synonimem wspólnoty politycznej wszystkich wolnych obywateli (mężczyzn), którzy rządzą się sami, nie tworząc oderwanych od społeczeństwa struktur państwowych. Według Arystotelesa<sup>5</sup> najwyższym wyrazem istnienia społeczności cywilnej jest utworzenie państwa (*polis*), które staje się ukoronowaniem społecznej istoty człowieka. Bogate w oryginalne mechanizmy samorządzenia wspólnoty polityczne stały się prototypami bezpośredniej demokracji w warunkach państwa niewolniczego. Po upadku rządów demokracji bezpośredniej i przekształcenia się państw w monarchie absolutne aż do epoki oświecenia i powstania republik, społeczeństwo obywatelskie zniknęło ze słownika politycznego. Ponownie pojawiło się ono w koncepcjach umowy społecznej, które nawiązując do prawa naturalnego, zapewniało miejsce dla społeczności jako jednolitego organizmu<sup>6</sup>, związanego ze sferą życia prywatnego oraz do życia publicznego zarezerwowanego dla państwa. Dychotomia sfery życia publicznego i prywatnego<sup>7</sup> stała się podstawą funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego.

Powtórnie idea społeczeństwa obywatelskiego odżyła w czasach nowożytnych w XVII- i XVIII-wiecznej renesansowej angielskiej myśli społecznej<sup>8</sup> za sprawą jednego z najwybitniejszych myślicieli okresu Oświecenia Johna Locke'a<sup>9</sup>, dla którego społeczeństwo obywatelskie było przeciwstawiane społeczeństwu naturalnemu ustanowionemu przez Boga, do którego należy człowiek.

<sup>4</sup> J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Paryż 1926, Wilno 1934, s. 59.

<sup>5</sup> ARYSTOTELES: *Polityka*. Warszawa 2002, s. 15.

<sup>6</sup> B.A. JELONEK: *Idea umowy społecznej*. W: „Acta Erasmiana”. T. 7: *Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*. Wrocław 2014, s. 13.

<sup>7</sup> A. HEYWOOD: *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*. Warszawa 2007, s. 10.

<sup>8</sup> A. HEYWOOD: *Politologia*. Warszawa 2010, s. 10.

<sup>9</sup> J. LOCKE: *Rozważania dotyczące rozumu ludzkiego*. Warszawa 1955, s. 70.

Z kolei dla innego „rozumu” Oświecenia Jana Jakuba Rousseau<sup>10</sup> zawarcie umowy o władzę państwową poprzedzała umowa społeczna, wyrażająca wolę ludu, która jednoczyła i godziła każdego i wszystkich, kiedy każdy o wszystkich i wszyscy o każdym postanawiali to samo, tworząc w ten sposób społeczeństwo obywatelskie. Człowiek należał do powstałego w wyniku umowy społecznej społeczeństwa obywatelskiego.

W wieku XIX, w okresie rywalizacji i syntezy materializmu i idealizmu zwłaszcza w koncepcjach Georga Wilhelma Friedricha Hegla<sup>11</sup> oraz Antonia Gramsciego<sup>12</sup> społeczeństwo obywatelskie miało już wyraźnie postulatyczny i normatywny charakter w miejsce tworu istniejącego w rzeczywistości. W dorobku G.W. Hegla społeczeństwo obywatelskie, zależne od rynku, stanowiło trzeci obok wspólnoty narodowej opartej na podstawach etycznych oraz państwie zbudowanym na rozumie element systemu społecznego. Misyjną rolę wyznaczał społeczeństwu obywatelskiemu Gramsci, według którego w triadzie, obok gospodarki i państwa, społeczeństwo obywatelskie miało stanowić zapórę dla dominacji burżuazji.

W połowie XIX wieku prawie na 100 lat zamarła idea społeczeństwa obywatelskiego, której miejsce zajęła idea społeczeństwa demokratycznego, a następnie doktryny społeczeństw totalitarnych, w wersjach komunistycznej i faszystowskiej.

W latach 40. ubiegłego stulecia, u schyłku II wojny światowej Karl Popper sformułował koncepcję „społeczeństwa otwartego”, w której zakwestionował zasady społeczeństw totalitarnych, zamkniętych na dopływ idei sprzecznych z panującymi doktrynami, odrzucających racjonalizm i wymianę poglądów<sup>13</sup>.

Zakończenie wojny, procesy denazyfikacji państw faszystowskich i ich sojuszników znowu na kilkadziesiąt lat odsunęły proces renesansu społeczeństwa obywatelskiego w warunkach podziału politycznego świata na dwa antagonistyczne systemy.

Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego do nauk społecznych i dyskursu publicznego nastąpił z początkiem lat 80. w wyniku fali masowych protestów konfrontujących – poczynając od Polski w 1980 roku – słabości gospodarcze i polityczne państw socjalistycznych oraz artykułujących zmiany zmierzające do likwidacji autorytarnych instytucji władzy i implementacji demokratycznych reżimów.

Aktywności ruchów obywatelskich w państwach socjalistycznych towarzyszyła dyskusja wokół uniwersalnych atrybutów oraz cech specyficznych społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>10</sup> J.J. ROUSSEAU: *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*. W: *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*. Warszawa 1956, s. 142.

<sup>11</sup> Cytuję za Shlomo AVINERI: *Hegel's Theory of the Modern State*. Cambridge 1972, s. 104. W: J. SZACKI: *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa 1981, s. 209.

<sup>12</sup> A. GRAMSCI: *Nowoczesny książę. Pisma wybrane*. T. 1, s. 529.

<sup>13</sup> K.R. POPPER: *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*. T. 1: *Urok Platona*. Warszawa 1993, s. 194 i nast.

czeństwa obywatelskiego. Wskazane procesy przyczyniły się do wypracowania nowego spojrzenia na społeczeństwo obywatelskie jako podmiot zmiany ustroju politycznego i zachowań jednostek gwarantujący swobodę jednostki w drodze ograniczania władzy państwowej oraz środków prowadzącego do urzeczywistnienia ideału Popperowskiego społeczeństwa otwartego jako opozycji dla *repressive society* XX-wiecznych totalitaryzmów<sup>14</sup>.

Wśród wielu współczesnych definicji społeczeństwa obywatelskiego pojawia się propozycja Jerzego Szackiego nawiązująca do 3-sektorowej struktury współczesnego społeczeństwa. Sektor pierwszy tworzą prywatne podmioty gospodarcze, które realizują cele prywatne; drugi – podmioty i instytucje publiczne, w tym szeroko rozumiane państwo realizujące cele publiczne; zaś trzeci – obywatele oraz organizacje pozarządowe realizujące cele publiczne. Trzeci sektor, gdzie podmioty są prywatne a cele publiczne – to właśnie społeczeństwo obywatelskie<sup>15</sup>. Istotą społeczeństwa obywatelskiego jest podejmowanie samodzielnych działań przez jednostki i zorganizowane grupy społeczne dla dobra wspólnego danej społeczności uwarunkowane stanem samoświadomości obywateli. Według Piotra Glišńskiego społeczeństwo obywatelskie jest określonym systemem potrzeb wspólnoty składającej się z niezależnych jednostek oraz osób prawnych, w tym także grup społecznych o wyraźnie określonej tożsamości<sup>16</sup>. Społeczeństwo obywatelskie stanowi rezultat ludzkich działań uwarunkowanych istnieniem systemu potrzeb, podziałem pracy i wyodrębnioną własnością leżącą u podstaw funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Nie realizacja ludzkich idei, ale „ekonomiczny czynnik, jakim jest działanie mechanizmu rynkowego, łączy interes jednostki i ogółu”<sup>17</sup>.

Cechą konstytutywną społeczeństwa obywatelskiego jest jego podmiotowość, zdolność do samoorganizacji oraz autonomia wobec państwa zgodnie z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa. Edmund Wnuk-Lipiński definiuje społeczeństwo obywatelskie jako ogół niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych działających w sferze publicznej. Tworzą go struktury względnie autonomiczne wobec państwa, powstające oddolnie i charakteryzujące się dobrowolnym uczestnictwem swoich członków<sup>18</sup>. Poza organizacjami pozarządowymi społeczeństwo obywatelskie tworzą różnego rodzaju wspólnoty lokalne i samorządowe oraz nieformalne grupy i ruchy społeczne. Społeczeństwo obywatelskie powstaje tam, gdzie pojawiają się potrzeby grupowe, które zaspokajane są w drodze samoorganizacji obywateli bez udziału państwa.

<sup>14</sup> Za dr. Andrzejem KRASNOWOLSKIM: *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*. Kancelaria Senatu. Biuro analiz i dokumentacji. Warszawa 2014, s. 6.

<sup>15</sup> J. SZACKI: *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*. W: *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*. Red. J. SZACKI. Kraków 1997, s. 58.

<sup>16</sup> P. GLIŃSKI: *Polscy zieloni. Ruch społeczny w procesie przemian*. Warszawa 1996, s. 111.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 112.

<sup>18</sup> W. WNUK-LIPIŃSKI: *Socjologia życia publicznego*. Warszawa 2005, s. 119.



Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego nawiązuje do dwóch tradycji: republikańskiej oraz liberalnej, kształtujących się pod wpływem idei rewolucji amerykańskiej i francuskiej pomiędzy XVIII a XX wiekiem – według Thomasa Humphreya Marshalla<sup>19</sup> opierającej się na trzech składnikach obywatelstwa: cywilnym, politycznym i społecznym. Na cywilny składnik obywatelkości składają się prawa indywidualnej wolności, takie jak: wolność osobista, wolność słowa, myśli i wyznania oraz własność prywatna. Istotę składnika politycznego stanowi prawo (czynne i bierne) do uczestnictwa we władzy politycznej. Społeczny element oznacza prawo do szeroko rozumianej partycypacji gospodarczej, zabezpieczenia społecznego oraz współuczestnictwa w dziedzictwie kulturowym.

W modelu republikańskim pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odwołuje się do ontologicznych podstaw wspólnoty oraz jej dobra. W tym ujęciu społeczeństwo obywatelskie jest synonimem wspólnoty politycznej najwyższego rodzaju. Stawia się znak równości między społeczeństwem a państwem. Cel takiego społeczeństwa to dobro wszystkich obywateli, które jest nadrzędne wobec dobra jednostki. Człowiek, realizując własne cele, postępuje zgodnie ze swoją naturą, troszcząc się o dobro wspólne.

Społeczność obywatelskie opiera się na przekonaniu, że obywatel realizuje się przez uczestnictwo w życiu publicznym państwa, pojmowanego jako wspólnota polityczna, realizująca dobro publiczne nadrzędne wobec interesu prywatnego<sup>20</sup>. Utrwalająca się zgodność interesu i dobra prywatnego oraz publicznego tworzy przesłanki harmonii pomiędzy wspólnotą obywatelską i wspólnotą polityczną (państwem). Dychotomia wspólnoty obywatelskiej i politycznej tradycji republikańskiej wprowadza 2-segmentową strukturę państwa. W klasycznym modelu tradycji republikańskiej dobro wspólnoty obywatelskiej jest zarazem wspólnotą polityczną, jednością, w której nie czyni się rozróżnienia pomiędzy społeczeństwem a państwem, które pojawia się i utrwała w czasach nowożytnych.

Tradycja republikańska społeczeństwa obywatelskiego jest określana potocznie mianem tradycji obywatelskiej cnoty – stawia ona w centrum uwagi dobro publiczne oraz stawia znak równości między obywatelską sferą prywatną społeczeństwa a sferą polityczną.

Liberalne ujęcie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z ukonstytuowaniem się w końcu XVIII wieku demokracji przedstawicielskiej państwa narodowego oraz samorządu lokalnego pod wpływem rozwoju myśli liberalnej. Jednostka ludzka z jej wolnością i równością stanowiąca centrum systemu wartości winna być zasadniczym celem działania instytucji publicznych. Granice wolności jednostki wyznacza wolność drugiego człowieka. Liberalna równość

<sup>19</sup> Thomas Humphrey Marshall (1893–1981) – brytyjski socjolog, profesor London School of Economics, najbardziej znany ze zbioru esejów pt. *Citizenship and Social Class*.

<sup>20</sup> <http://www.pozytek.gov.pl/Esej.Spoleczenstwo,Obywatelskie,805.html> (dostęp: 19.08.2016).

wobec praw natury oznacza, że ludzie rodzą się równi, z równym prawem do korzystania z wszelkich wolności. Wśród nich ważne miejsce zajmują wolności polityczne, na które składają się wybieralny i stabilny rząd, wolne i uczciwe wybory, instytucje samorządu terytorialnego pochodzące z wolnych wyborów, autonomia zrzeszania się, czyli prawo tworzenia niezależnych stowarzyszeń, w tym ruchów społecznych, grup interesu i partii politycznych. Zasada liberalnej wolności kreuje dwa segmenty życia społecznego: państwo z samorządem oraz społeczeństwo obywatelskie. Jako pierwsze powstaje społeczeństwo w wyniku podpisania umowy społecznej każdego z każdym w celu zagwarantowania wolności oraz wyeliminowania siły i wojen. Drugi akt społeczny polega na zawarciu umowy społeczeństwa z władzą w celu utworzenia państwa. Celem obu aktów umowy społecznej jest zachowanie i utrwalenie uprawnień naturalnych jednostki ludzkiej przy pomocy praw stanowionych przez władzę państwową. W ten sposób ludzie rezygnują jedynie z samosądów wobec gwałcicieli prawa natury, przekazując wymiar sprawiedliwości władzom państwowym<sup>21</sup>.

W modelu liberalnym społeczeństwa obywatelskiego, w przeciwieństwie do tradycji republikańskiej, państwo i społeczeństwo zostają rozdzielone. Nie wspólnota i jej dobro, lecz jednostka i jej uprawnienia stanowią konstytutywną podstawę społeczeństwa obywatelskiego. Wśród uprawnień jednostki zasadnicze znaczenie mają wolność i własność, a państwo powstaje nie po to, żeby realizować dobro ogółu, lecz po to, by chronić wolność i własność jednostek. Wykształcone obok państwa społeczeństwo obywatelskie jest sferą niezależności i wolności jednostek, której państwo nie może naruszać. Utworzone w tym sektorze dobrowolne stowarzyszenia i zrzeszenia, będące przejawem aktywności i samoorganizacji społecznej, opierają się przede wszystkim na więziach formalnych, rzadziej na spontanicznych więziach wspólnotowych charakterystycznych dla społeczeństwa republikańskiego.

Spoczeństwo obywatelskie liberalne nie stanowi jedności, lecz jest wyrazem różnorodności typowej dla społeczeństwa indywidualistycznego, dla którego podstawę relacji społecznych stanowi jednostka z jej uprawnieniami, partykularnymi celami i koncepcją dobrego życia, a nie wspólnota.

Wzajemne związki koncepcji społeczeństwa obywatelskiego i liberalnej idei demokracji trafnie ujmuje Ralf Dahrendorf<sup>22</sup>, według którego ustroj liberalny zapewnia demokratyczne współdziałanie instytucji politycznych w walce o władzę oraz instytucji społecznych, które umożliwiają autonomiczne manifestowanie interesów, wartości i preferencji w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Państwo demokratyczne i społeczeństwo obywatelskie muszą współdziałać, aby urzeczywistnić wolność.

<sup>21</sup> R. TOKARCZYK: *Historia filozofii i prawa*. Zakamycze 2000, s. 219.

<sup>22</sup> R. DAHRENDORF: *Wolność a więzi społeczne. Uwagi o strukturze pewnej argumentacji*. W: *Spoczeństwo liberalne. Rozmowy w Castel Gandolfo*. Kraków 1996, s. 18; oraz IDEM: *Rozważania nad rewolucją w Europie*. Warszawa 1991.



O ile w tradycji republikańskiej pojęcie społeczeństwa obywatelskiego łączy się z wymiarem obywatelskości, która wyznacza relację między jednostką a państwem stanowiącym wspólnotę polityczną, to w tradycji liberalnej, choć nie znika całkowicie, wyraźnie traci na znaczeniu i jest traktowane raczej w kategoriach uprawnień niż obowiązków.

Gdy republikanie przywiązują większą wagę do gwarancji instytucjonalnych społeczeństwa obywatelskiego, to liberałowie kładą nacisk na prawne ustalenie obszaru minimalnej koniecznej niezależności jednostki.

W stosunku do bardziej homogenicznego modelu republikańskiego model liberalny jest bardziej zróżnicowany. Zwracają uwagę przede wszystkim dwa nurty: pierwszy akcentujący rolę ekonomiki, rynku i instytucji ekonomicznych, które towarzyszą powstaniu społeczeństwa obywatelskiego; drugi kładący nacisk na autonomiczną rolę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza jego samoorganizację i ducha obywatelskiego.

Zainicjowane w 1989 roku zmiany demokratyczne, restauracja samorządu terytorialnego, procesy prywatyzacji oraz powstawania stowarzyszeń stworzyły przesłanki do reaktywacji społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacje społeczne, które powstały jeszcze w XIX wieku – np. koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne, uniwersytety ludowe, Polskie Towarzystwo Gimnastyczne Sokół i nowo powstające stowarzyszenia na mocy Prawa o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 roku w strukturach państwa demokratycznego – stały się elementami tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego, które podjęło współpracę z nowo utworzonym samorządem gminnym, a następnie od 1999 roku z samorządem powiatowym oraz samorządem województwa.

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, a także ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa uchwalone w 1998 roku wprowadziły zasadę współpracy władz lokalnych i regionalnych z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami pożytku publicznego, co tworzyło przesłanki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Teoria społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie terytorialnym od końca lat 80. XX wieku koncentruje się na współpracy publicznego (państwowego) sektora samorządowego ze społeczeństwem obywatelskim w obszarze zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Spółeczeństwo obywatelskie obok sektora publicznego oraz prywatnego występuje na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym oraz ogólnokrajowym. Jego aktywność przejawia się na wszystkich poziomach struktury wertykalnej społeczeństwa, jednak na poziomie lokalnym w otoczeniu samorządu terytorialnego oraz lokalnej gospodarki znajdują się czynniki endogenne determinujące aktywność lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, lokalnej ekonomiki i udziału we współzarządzaniu samorządem terytorialnym. Wszystkie trzy sek-

tory społeczeństwa: publiczny (państwo i samorząd), prywatny oraz społeczeństwo obywatelskie odgrywają ważną rolę z punktu widzenia zaspokajania potrzeb jednostek i ich rozwoju oraz społeczeństwa jako całości. Sektor publiczny dostarcza dobra i usługi, które z punktu widzenia dobra ogółu są niezbędne dla zaspokajania potrzeb jednostek i społeczeństwa lub wyrównują różnice społeczne. Sektor prywatny jest głównym producentem dóbr i usług, które dystrybuowane są w społeczeństwie za pośrednictwem rynku, co ogranicza powszechny do nich dostęp.

Spółeczeństwo obywatelskie umożliwia jednostkom społecznym i grupom dostęp do dóbr i usług, których ludzie nie otrzymują od sektora publicznego i są dla nich niedostępne za pośrednictwem rynku. Rola i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego zależy od gotowości jednostek do indywidualnej aktywności na rzecz innych oraz współdziałania z nimi. Podstawą dla zdiagnozowania potencjału społeczeństwa obywatelskiego jest charakterystyka ilościowa aktorów podejmujących działania dla dobra innych indywidualnie i grupowo. W polskim ustawodawstwie preferuje się aktywność grupową, promując organizacje pozarządowe i traktując je jako synonim społeczeństwa obywatelskiego, gdy w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie są reprezentatywną kategorią złożonej struktury tzw. trzeciego sektora.

W ilościowych badaniach przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor<sup>23</sup> w 2014 roku odnotowano 17 tys. fundacji oraz 86 tys. stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych), z czego aktywnych było ok. 70 tys. Dominowały organizacje zajmujące się sportem, turystyką, rekreacją i hobby (34%), 15% działało w obszarze edukacji i wychowania, o 2% mniej podmiotów było aktywnych w kulturze i sztuce. Od 6% do 8% organizacji pozarządowych zajmowało się usługami socjalnymi, ochroną zdrowia oraz rozwojem lokalnym.

Działania wyłącznie na poziomie najbliższego sąsiedztwa prowadziło 5% organizacji, a 1/3 organizacji była aktywna co najwyżej na terenie gminy lub powiatu, zaś 1/4 na terenie województwa, z kolei 28% działa na poziomie ogólnopolskim. Co 10 organizacja prowadzi działalność międzynarodową.

Z perspektywy ćwierćwiecza procesu modernizacji odnotowano spadek zrzeszania się obywateli w organizacjach społecznych z 30,5% w 1989 roku do 13,4% w roku 2015<sup>24</sup>. Najwięcej aktywistów, prawie czwarta część trzeciego sektora działa w organizacjach religijno-kościelnych, 13,8% stanowią członkowie klubów sportowych, 13,6% to członkowie stowarzyszeń towarzysko-hobbystycznych,

---

<sup>23</sup> *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor*, s. 89. [https://www.google.pl/search?q=kondycja+sektora+organizacji+pozarz%C4%85dowych+w+polsce+2015.+raport+z+bada%C5%84&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe\\_rd=cr&ei=AGQvWKvxEaKt8wflqjjoDQ](https://www.google.pl/search?q=kondycja+sektora+organizacji+pozarz%C4%85dowych+w+polsce+2015.+raport+z+bada%C5%84&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=AGQvWKvxEaKt8wflqjjoDQ) (dostęp: 18.11.2016)

<sup>24</sup> *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Red. J. CZAPIŃSKI i T. PANEK. Warszawa 2015, s. 333. [https://www.google.pl/?client=firefox-b#q=diagnoza+spo%C5%82eczna+2015&gfe\\_rd=cr](https://www.google.pl/?client=firefox-b#q=diagnoza+spo%C5%82eczna+2015&gfe_rd=cr) (dostęp: 28.08.2016).

12,1% zrzeszonych to członkowie związków zawodowych, co 10 aktywista należy do 1. z 11 pozostałych organizacji społecznych, a prawie 25% należy do innego rodzaju organizacji.

Badania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce pokazują, że ponad 68% obywateli<sup>25</sup> nie włącza się w żadną działalność. Prawie 30% angażowało się społecznie w roku 2012, co daje najwyższy wskaźnik od 1998 roku. Jednak tylko co piąty Polak w ciągu ostatnich 5 lat wykonał pracę społeczną na rzecz swego środowiska. Najgorzej wypada aktywność wolontariacka, którą wykonuje 9% Polaków, co lokuje nasz kraj na ostatnim miejscu w Europie.

Dużą słabością społeczeństwa obywatelskiego jest kryzys przywództwa mierzony odsetkiem osób pełniących funkcje społeczne w podmiotach trzeciego sektora. Tylko 6,1% Polaków pełniło lub pełni jakieś funkcje z wyboru. W okresie od 2003 roku do 2015 roku społeczeństwo obywatelskie nie rozwija się, nie wciąga w swoje struktury większej liczby członków<sup>26</sup>.

Cechą społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest wstrzemięźliwość w łączeniu się w związki formalne i ograniczanie się w podejmowaniu niesformalizowanych działań na rzecz własnej społeczności lokalnej. Wykonywanie nieodpłatnie pracy bądź świadczenie usług dla osób spoza rodziny lub na rzecz organizacji społecznej od spontanicznej pomocy sąsiedzkiej na wsi do zorganizowanego wolontariatu deklaruje 27% społeczników. Niższą aktywnością cieszy się udział obywateli w zebraniu publicznym, w którym deklaruje udział prawie co 5 mieszkańców naszego kraju. W tej grupie dominują mieszkańcy wsi. Sprzyja temu jednostka pomocnicza gminy, której podstawowym organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców.

Przyczyny apatii społecznej wskazują na uwarunkowania o charakterze historyczno-ideologicznym, nawiązując do okresu realnego socjalizmu. PRL według badanych rozwinął antyobywatelską mentalność oraz regułę czerpania możliwie wielu korzyści dla siebie od państwa i dawanie jak najmniej w zamian, co miało stworzyć model obywatela roszczeniowego, a nie prospołecznego.

Kolejnym źródłem bierności społecznej jest utrzymujące się zjawisko wycofania się obywateli z przestrzeni publicznej z powodu szoku związanego z transformacją („trauma wielkiej zmiany”) i jej niekorzystnymi skutkami. Wśród czynników determinujących pasywność społeczną wymienia się również upartyjnienie życia politycznego, w tym zwłaszcza samorządów terytorialnych. Prowadzi to do upolityczniania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które współpracują z samorządami<sup>27</sup>. Niechęć obywateli do polityki wpływa na nieprzychylny stosunek do organizacji współpracujących z lokalnymi władzami, za pośrednictwem których otrzymują fundusze na działalność.

<sup>25</sup> Z. KINOWSKA: *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. „Infos” (Biuro Analiz Sejmowych) 2012, nr 22 (136), s. 2.

<sup>26</sup> *Diagnoza społeczna 2015...*, s. 323.

<sup>27</sup> Z. KINOWSKA: *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 3.

Poza przyczynami obiektywnymi istnieją bariery na poziomie świadomościowym, w tym przede wszystkim deficyt zaufania społecznego oraz brak poczucia wpływu na sytuację w kraju i społeczności lokalnej, a także brak wiary w skuteczność działań obywatelskich.

Nie sprzyjają aktywności obywatelskiej postawy skrajnego indywidualizmu i konsumpcjonizmu promowane od początku procesu transformacji.

W Polsce udział obywateli w życiu publicznym jest incydentalny. Tylko trzecią część dorosłych Polaków można określić jako społeczników. Zaangażowanie w życie społeczne pozostaje domeną stosunkowo wąskich grup osób i jest związane z względnie wysoką pozycją społeczną.

Rywalizacja republikańskiego i liberalnego modelu społeczeństwa obywatelskiego oraz doświadczenie społeczne reagujące na współczesne wyzwania i zagrożenia w sposób oczywisty prowadzą do konwergencji obu modeli, chociaż istotnym czynnikiem różniącym te koncepcje jest jakość kapitału społecznego, która oznacza zdolność do współdziałania uzależnioną od poziomu zaufania społecznego. Równo sto lat temu Lyd J. Hanifan w badaniach społeczności wiejskich dowodził, że współpraca sąsiedzka oparta na dobrej woli, partnerstwie, sympatii i społecznej więzi tworzy społeczną jedność, prowadzi do zmniejszenia kosztów, ułatwia wytwarzanie dóbr i generowanie dochodu<sup>28</sup>.

Do nauk społecznych kategorię indywidualnego kapitału społecznego w latach 80. XX wieku wprowadził Pierre Bourdieu. Kapitał społeczny stanowi zasób znajomości osobistych oznaczający usytuowanie jednostki w sieci formalnych i nieformalnych stosunków społecznych, znajomości odpowiednich ludzi oraz przynależności do określonych środowisk społecznych.

Według Jamesa Colemana kapitał społeczny jest nie tylko zbiorem relacji występujących pomiędzy jednostkami, ale także zespołem cech organizacji społeczeństwa jak normy i sankcje, zaufanie i zobowiązanie wobec grupy, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa. Kapitał społeczny analogicznie jak inne postaci kapitału „jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło”<sup>29</sup>. Istotą kapitału społecznego wg Roberta Putnama są solidarność i zaufanie w społeczności, które napędzają współpracę. Im większy poziom zaufania w obrębie społeczności, tym większe prawdopodobieństwo współpracy i odwrotnie, współdziałanie powiększa zaufanie. Autorzy *Diagnozy społecznej* za innymi badaczami podkreślają oszałamiającą karierę kapitału społecznego stanowiącego sedno społeczeństwa obywatelskiego, „z pewnością zaś społeczeństwa efektywnego rozwojowo”<sup>30</sup>, zwracając

<sup>28</sup> L.J. HANIFAN: *The Rural School Community Center*. „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1916, No. 67, s. 130 i nast.

<sup>29</sup> R. PUTNAM: *Społeczny kapitał a sukces instytucji*. W: *Socjologia. Lektury*. Red. P. SZTOMPKA, M. KUCIA. Kraków 2009, s. 388.

<sup>30</sup> *Diagnoza społeczna 2015...*, s. 333.

uwagę na jego znaczenie jako czynnika rozwoju gospodarczego wspólnoty oraz jakości życia społeczeństwa, w którym „milej jest żyć wśród ludzi, którzy sobie ufają i ze sobą współpracują”<sup>31</sup>. Wśród wielu komponentów kapitału społecznego prym wiodą: uogólnione zaufanie do ludzi i instytucji publicznych oraz dbanie o dobro wspólne i współpracę<sup>32</sup>. Według najbardziej prestiżowych opinii badaczy zachodnich (Coleman, Putnam, Francis Fukuyama) szczególną rolę w kapitale społecznym odgrywa dobro publiczne, które choć nie jest właściwością poszczególnych jednostek<sup>33</sup>, to stanowi podstawę współdziałania opartego na wzajemnym zaufaniu członków grupy społecznej<sup>34</sup>.

Powyższe konstytutywne komponenty kapitału społecznego w polskich badaniach cechują się niskimi wskaźnikami, ograniczającymi zdolności wspólnotowego rozwoju nie tylko w konkurencyjnym otoczeniu rynkowym. Świadczą o tym wyniki badań European Social Survey oraz rodzime badania, które od 2003 roku do 2014 roku wskazują na niewielki wzrost od 10,5% do 16% odsetka Polaków zgadzających się z opinią, „że większości ludzi można ufać”, co plasuje nasz kraj na jednym z ostatnich w Europie wobec czterokrotnie wyższego zaufania w Danii, Norwegii i Finlandii.

Istotnym wskaźnikiem społeczeństwa obywatelskiego jest stosunek do dobra wspólnego i do demokracji. Autorzy *Diagnozy Społecznej 2015* grzmią w sprawie obojętności prawie połowy Polaków wobec naruszania dobra publicznego. Wskaźnik rzetelności Ralpha Cronbacha maksymalnie osiągający wielkość 0,95 wskazuje na nieznaczny wzrost wrażliwości na dobro wspólne od 49,9% w 2011 roku do 51,9% w roku 2015. Odsetek osób wrażliwych na naruszenie dobra publicznego wzrósł o 2 punkty, przekraczając zaledwie połowę próby panelowej<sup>35</sup>.

Niski poziom kapitału społecznego i towarzyszący mu niski poziom zaufania społecznego wraz zaledwie z 50% odsetkiem obywateli wrażliwych na dobro publiczne oraz słabe więzi współpracy wskazują na deficyty społeczeństwa obywatelskiego. Mamy zatem w trzecim sektorze przewagę postaw liberalnych, wśród których naczelną rolę zajmuje aktywność jednostki dążącej do egzekwowania swych praw i przejawiającej troskę o cele prywatne.

Reasumując, kapitał społeczny w Polsce jest słaby, a jego niedostatek rekompensujemy wysokim poziomem kapitału ludzkiego (wykształcenia), który w gospodarkach ubogich stanowi decydujący czynnik rozwoju gospodarczego i społecznego. W krajach zamożnych decydującym czynnikiem rozwoju jest wysoki poziom kapitału społecznego.

Podmiotem dysponującym ogromnym potencjałem na rzecz zwiększenia kapitału społecznego jest samorząd terytorialny, który może stworzyć wspól-

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 315.

notom samorządowym warunki do partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Proces dochodzenia do partnerskiego współzrządzenia nie jest łatwy dla obu stron – władz samorządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego. Za dzisiejszy stan lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w jednakowym stopniu odpowiadają obie strony. O jakości społeczeństwa obywatelskiego i współpracy obu sektorów mówią wskaźniki wykorzystania instrumentów demokracji bezpośredniej i pośredniej, w tym referendum lokalne, wybory samorządowe (rady gminy, powiatu, sejmiku województwa, rady dzielnic) oraz instytucje i procedury obywatelskie, takie jak: konsultacje społeczne, inicjatywa uchwałodawcza, inicjatywa lokalna, budżet obywatelski, organy opiniodawczo-doradcze, debaty publiczne i inne.

Wybory samorządowe, które stanowią istotny instrument demokracji lokalnej oraz formą partycypacji społeczeństwa obywatelskiego poza wyborami do Parlamentu Europejskiego, są najmniej popularną formą elekcji. W siedmiu edycjach wyborów samorządowych od 1990 roku frekwencja waha się od 33,78% w 1994 roku do 47,40% w wyborach z 2014 roku.

Referenda lokalne jako instrument demokracji bezpośredniej są stosowane w rozstrzyganiu spraw ważnych dla wspólnoty mieszkańców gminy, powiatu czy województwa, w tym głównie w procesie odwołania organów władzy lokalnej – zdecydowanie najczęściej w sprawie usunięcia wójta, burmistrza czy prezydenta. Incydentalnie odbywają się referenda lokalne w sprawie samoopodatkowania mieszkańców bądź w innych sprawach o ważnym znaczeniu publicznym. Od początku funkcjonowania samorządu gminnego – pierwsze referenda odbyły się w 1992 roku – do końca szóstej kadencji samorządów w 2014 roku przeprowadzono łącznie 625<sup>36</sup> referendów, w tym 74 ważnych, co stanowiło 11,84% ogółu wdrożonych procedur. Frekwencja w zależności od przedmiotu referendum musiała przekroczyć 30% w sprawach merytorycznych i odwołania organu (do noweli ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku)<sup>37</sup>, 2/3 uprawnionych do głosowania w sprawie samoopodatkowania, oraz co najmniej 3/5 liczby wyborców biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

Pomimo stosunkowo słabej frekwencji obywateli w referendum lokalnym odnotować należy powoli rosnącą frekwencję w wyborach samorządowych, w których w każdej z trzech ostatnich edycji wzięło udział ponad 45% uprawnionych do głosowania. Negatywnym zjawiskiem jest spadek liczby osób kandydujących na radnych do organów stanowiących oraz na stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta.

Najwyżej notowane wśród form demokracji bezpośredniej oraz aktywności obywatelskiej są zebrania mieszkańców wsi oraz miast, którym wsparcie logi-

<sup>36</sup> <http://nowyobywatel.pl/2014/01/27/lokalni-bezradni/> (dostęp: 28.10.2016); oraz M. BARAŃSKI: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Katowice 2013, s. 116.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1457.



styczne dają jednostki pomocnicze gmin i miast – sołectwa i dzielnice. Przypomnieć w tym miejscu trzeba o zdecydowanie większej aktywności mieszkańców gmin, gdzie obligatoryjnie funkcjonują sołectwa, w których zebranie wiejskie jest ustawowym organem uchwałodawczym podnoszącym aktywność obywatelską w stosunku do zebrań miejskich, mających inny charakter oraz dotyczących sesji rad dzielnic, osiedli. Wyjątek stanowią miasta, które wprowadziły sołectwa z zebraniem mieszkańców miejskiego sołectwa.

Ważnym instrumentem partycypacji społecznej na poziomie lokalnym i regionalnym są konsultacje społeczne. W stosunku do przedstawionych form aktywności obywatelskiej konsultacje społeczne, wśród nich także obligatoryjne, nie mają charakteru wiążącego przy podejmowaniu decyzji przez uprawnione podmioty, procedury polegają na zasięgnięciu opinii, stanowiska w sprawie ważnych problemów społecznych w warunkach efektywności i przejrzystości. Cechą charakterystyczną konsultacji jest zróżnicowana forma ich przeprowadzenia w stosunku do poprzednich instrumentów demokracji lokalnej, które są wdrażane z zastosowaniem konkretnych procedur. Swoboda zastosowania oryginalnej, łatwej i przyjaznej formy niestety nie ma wpływu na zainteresowanie i aktywność ze strony mieszkańców. Im wyższy szczebel samorządu terytorialnego jest organizatorem konsultacji, tym gorsza pozycja konsultacji społecznych.

Autorzy zespołu badawczego pod kierunkiem J. Hausnera krytycznie oceniają efektywność mechanizmów konsultacji społecznych, przypisując ten stan rzeczy urzędnikom, którzy organizują je w ostatniej chwili, źle dobierają uczestników konsultacji, nie wykorzystują badań społecznych i ekspertyz oraz unikają współpracy z ekspertami. Z opinii publicznej wyłania się fasadowy obraz konsultacji<sup>38</sup>.

Przedstawione wyżej formy aktywności obywatelskiej są procedurami demokratycznymi wynikającymi z przepisów prawa, przede wszystkim konstytucji, ustaw samorządowych i okołosamorządowych. Najniżej oceniane są konsultacje, z powodu rangi tej instytucji, która pomimo tego, iż ma w wielu przypadkach charakter obowiązkowy, nie ma znaczenia rozstrzygającego, tylko funkcję opiniodawczą. Duże znaczenie dla niedocenianej roli konsultacji ma stosunek urzędników, którzy z jednej strony są przekonani o swoich wysokich kompetencjach, z drugiej strony nie dostrzegają odpowiednich kompetencji po stronie partnerów konsultacji, co przyczynia się do ulgowego przygotowania narzędzi i scenariusza opiniodawczej funkcji powyższej procedury.

Istotne znaczenie dla rozwoju samorządności oraz społeczeństwa obywatelskiego ma współpraca merytoryczna samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi. Nieprzypadkowo ustawodawca rekomenduje współpracę obu niezależnych od siebie sektorów, które kierują się w swej działalności dobrem

---

<sup>38</sup> J. BOBER, J. HAUSNER, H. IZDEBSKI i in.: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków 2013, s. 35.

publicznym. Chociaż obaj aktorzy mają różne interesy, to łączy ich wspólnota celów, co stanowi oczywistą przesłankę dla ich współdziałania. Z raportu z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2014 roku wynika, że najważniejszym elementem otoczenia organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń funkcjonujących obok innych podmiotów trzeciego sektora są społeczności i samorządy lokalne gmin miast i powiatów, które są siedzibą organizacji. Relacje pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi wysoko oceniane przez segment społeczny znajdują swoje odzwierciedlenie i legitymizację współpracy we wszystkich ustawach samorządowych oraz ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>39</sup>. Współpraca między samorządem terytorialnym i trzecim sektorem odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, a organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do uchwalania rocznego lub wieloletniego programu współpracy. Opracowanie i uchwalenie programu współpracy stanowi okazję do podjęcia partnerskiej współpracy z organizacjami pozarządowymi, w pierwszym rzędzie inicjowania konsultacji społecznych, które powinny stworzyć warunki do zapewnienia realnego wpływu trzeciego sektora na kształt samorządowego dokumentu uchwalanego przez organ uchwałodawczy. Z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor w 2014 roku wynika, iż tylko 39%<sup>40</sup> organizacji uczestniczyło w opracowaniu lub konsultacjach uchwał, dokumentów, strategii i planów przygotowywanych przez samorządy. Najczęściej w konsultacjach brały udział organizacje ze wsi (43%) oraz z miast poniżej 50 tys. mieszkańców. Tylko co trzeci podmiot z sektora obywatelskiego w dużych miastach brał udział w konsultacjach społecznych.

Drugą formą relacji pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi jest współpraca finansowa. Najczęstszą formę współpracy w tym zakresie stanowi udział organizacji pozarządowych w konkursach ofert ogłaszanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych. Konkursy są dwojakiego rodzaju, pierwsze polegają na ogół na częściowym wsparciu finansowym zadania, drugie – na wyborze organizacji, która otrzymuje całą pulę środków finansowych w drodze zlecenia powierzonego zadania. Pozakonkursowym wsparciem finansowym organizacji pozarządowej jest instytucja tzw. małego grantu, który przyznaje organ wykonawczy po obowiązkowym podaniu projektu do publicznej informacji. Do wyjątków należy ścieżka zamawiania przez samorządy u organizacji społecznych usług bądź produktów z pominięciem postępowania konkursowego.

Instytucja konkursów na realizację zadań publicznych jest powszechnie znana, o czym świadczy fakt, iż 82% organizacji zetknęło się z nimi, a ponad połowa próbowała poprzez nie uzyskać środki finansowe od samorządu. Pomimo wielu

---

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

<sup>40</sup> *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015...*, s. 89.

uwag i zastrzeżeń forma pomocy finansowej udzielanej organizacjom pozarządowym zyskuje generalnie pozytywne oceny, a samorząd jest otwarty na szeroką współpracę i deklaruje przejrzystość procedur konkursowych.

Ogólna ocena współpracy samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi w świetle badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wypada umiarkowanie pozytywnie uzyskując 6,88 pkt. w 10-punktowej skali. Oceny są zróżnicowane środowiskowo. Najlepsze oceny współpracy przypisują samorządom organizacje pozarządowe w gminach wiejskich i małych miastach. W dużych miastach więcej jest ocen krytycznych, których przyczyn należy szukać w większych oczekiwaniach członków organizacji wobec urzędników, niż to ma miejsce w gminach wiejskich. W tych ostatnich środki finansowe gminy stanowią jedyne źródło wsparcia trzeciego sektora, co wpisuje się w obraz władz gminy jako jedyne dobrodzieja, który robi, co może, aby pomóc lokalnym partnerom społeczeństwa obywatelskiego. W dużych miastach łatwiejszy dostęp do zróżnicowanych źródeł finansowania, w tym ze strony sektora prywatnego, przekłada się na większe apetyty i roszczenia przyszłych beneficjentów wobec samorządu lokalnego. Kolejna przyczyna kontestowania współpracy podmiotów trzeciego sektora z władzami lokalnymi tkwi w dużo lepszych kompetencjach członków organizacji w dużych miastach, którzy są bardziej wymagający wobec urzędników i rygorystyczni w ocenach współpracy z samorządem.

Podsumowując współpracę organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym, można wyróżnić sześć podstawowych modeli współpracy, które uwzględniają etap spontanicznej współpracy nieregulowany prawem, lecz odwołujący się po części do praktyk poprzedniego ustroju oraz nowych oryginalnych i specyficznych – miejscowych reguł, w tym:

- 1) model uznaniowo-zadaniowy, dotyczący okresu poprzedzającego obligatoryjną współpracę samorządu gminnego z organizacjami pozarządowymi, polegający na finansowaniu projektów w całości lub części przez poszczególne jednostki urzędu gminy według uznania władz samorządowych bez konkursu;
- 2) model „gdański”, w którym samorząd wyodrębnia pulę środków finansowych dla organizacji samorządowych i ogłasza konkurs w obrębie wielu rodzajów działalności samorządu terytorialnego;
- 3) model „zamówienia publicznego”, w którym przeznaczają się środki budżetowe na realizację konkretnego zadania w drodze kontraktu, a jego wykonawca wybierany jest w procedurze zamówień publicznych;
- 4) model zlecenia zadania publicznego jednostki samorządu terytorialnego w drodze otwartego lub ograniczonego konkursu;
- 5) model wsparcia finansowego zadania publicznego polegający na przyznaniu grantu na częściowe sfinansowanie np. do 50% kosztów zadań projektu zgłoszonego do konkursu;

- 6) model mieszany, oparty na: a) systemie grantowym, b) systemie kontraktowym bazującym na zasadzie ekwiwalentności świadczeń dla wyodrębnionych zadań o określonych standardach i zaawansowanym rynku usług, c) systemie projektów skonsolidowanych, premiującym partnerskie występowania o środki w różnych postaciach organizacyjno-prawnych, d) systemie wsparcia projektów infrastrukturalnych, którego celem jest konkurowanie o środki z pozostałymi oferentami, poprzez wspieranie ich i podnoszenie szans na dostęp do środków.

Jakościowo nową formą współpracy sektora pozarządowego z samorządem terytorialnym staje się instytucja partnerstwa publiczno-społecznego, którą traktuje się jako alternatywę wobec wdrażanej od kilku lat instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, będącego rodzajem długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia.

W tym sensie niezbędny jest wzrost znaczenia inicjatyw obywatelskich oraz udział sektora organizacji pozarządowych. Istotne jest tworzenie warunków dla rozwoju infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego, dialogu obywatelskiego, postaw obywatelskich kształtujących różnorodne formy partycypacji społecznej oraz przyczynienie się do upowszechniania i wdrażania koncepcji społecznej formuły usług społecznych. Przykładem tego rodzaju współpracy jest partnerski program konstruowania i wdrażania polityk publicznych. Przesłanką tego projektu jest przekonanie, że problemy społeczne, które powstają w środowisku lokalnym, na miejscu powinny być rozwiązane z pomocą sąsiadów, środowiska lokalnego, a gdy to się nie udaje, to poprzez zainicjowanie współpracy organizacji pozarządowej z samorządem terytorialnym. Coraz częściej i więcej pojawia się organizacje pozarządowych, które, monitorując swoje otoczenie, znajdują ludzi z problemami lub całe grupy problemowe, którym najpierw udzielają pomocy, a gdy ta nie wystarcza, zapraszają do pomocy samorząd lokalny. Sprzyja temu również wymieniona już ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która wprowadza instytucję inicjatywy lokalnej będącej formą realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową we współpracy z mieszkańcami samorządu terytorialnego wprowadzona nowelą do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 roku<sup>41</sup>.

Obywatele jako grupa nieformalna lub za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej, uznający, że np. w gminie, w której mieszkają, konieczna jest określona inwestycja lub działanie, mogą wystąpić z wnioskiem w tej sprawie do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wdrożenie tej procedury do spektrum działań obywatelskich sprawia wiele kłopotów niektórym samorządom, w in-

---

<sup>41</sup> Art. 2 pkt. 4 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

nych opracowywane są procedury umożliwiające skonsumowanie w praktyce instytucji inicjatywy lokalnej.

Prawo nie sprzyja obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej na poziomie lokalnym. Niejasne przepisy utrudniają włączanie obywateli w procesy decyzyjne. Potrzebna jest wola i przekonanie rządzących oraz władz lokalnych, aby uregulować ten mechanizm w prawie miejscowym i stosować go w praktyce. Regulacje wprowadzone przez rozmaite jednostki samorządu terytorialnego różnią się przede wszystkim ustaleniem liczby mieszkańców, których podpisy uruchamiałyby by powyższą procedurę.

Współpraca samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi realizuje misję rozwoju samorządu terytorialnego jako segmentu demokratycznego państwa prawa i organizacji pozarządowych budujących społeczeństwo obywatelskie o wysokich standardach w zakresie zaufania społecznego, współpracy i partycypacji obywatelskiej. Analiza procesu modernizacji demokratycznej w początkowej fazie charakteryzowała się pozytywnymi zjawiskami w zakresie implementacji instytucji demokratycznych i obywatelskich, jednak po pewnym czasie nastąpiło zahamowanie dynamiki wzrostu liczby podmiotów społeczeństwa obywatelskiego oraz nie udało się zmienić niskiego poziomu zaufania społecznego.

Słabość społeczeństwa obywatelskiego ma decydujące znaczenie dla poziomu współpracy z samorządem lokalnym, chociaż przedstawiciele obu środowisk robią dobrą minę do złej gry i przeceniają efekty swoich praktyk. O ile samorządowcy raczej tłumaczą przyczyny braku osiągnięć w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w słabościach partnera, to członkowie organizacji pozarządowych przeceniają wątpliwe efekty.

Niski poziom kompetencji obywatelskich i demokratycznej kultury politycznej nie daje przesłanek do zrozumienia roli i efektów działania sektorów: publicznego i obywatelskiego w rozwoju jednostek, społeczeństwa i państwa z samorządem, co nie mobilizuje do aktywności i partycypacji.