

STANISŁAW WÓJCIK

FUNKCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Obecnie w świetle badań politologicznych, socjologicznych, prawnych, ekonomicznych oraz poglądów dużej części samorządowców uważa się, że możliwości rozwoju samorządu terytorialnego w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo, potencjał ekonomiczny i aksjologię zdecydowanie się wyczerpują. Główne funkcje państwa: normatywna, gospodarcza (dystrybucji środków materialnych), organizacyjno-administracyjna oraz polityki szczegółowe działają coraz gorzej. Sytuacja ta odbija się fatalnie na kondycji jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.).

Administracja publiczna (państwowa i samorządowa) stanęła przed dylematami rozwoju. Samorząd terytorialny, tak jak państwo, aby sprostać aktualnym wyzwaniom, potrzebuje nowych rozwiązań, długotrwałej prognozy rozwoju, strategii. Nie może to być postępowanie *ad hoc*, od przypadku do przypadku. Potrzeba kompetentnego, metodycznego postępowania, aby skutecznie, trafnie oddziaływać na zjawiska i procesy, jakie niesie rzeczywistość. Jest to zadanie niełatwe, bowiem istnieje ryzyko zejścia na manowce, opracowania błędnej strategii, nietrafionych pomysłów. Przyszłość zależy od wielu czynników. Znamy i analizujemy aktualne uwarunkowania, mamy wiedzę historyczną, ale to dopiero punkt wyjścia konieczny, ale niewystarczający. Nadto – zdaniem J. Regulskiego –

Prof. dr hab. STANISŁAW WÓJCIK – kierownik Katedry Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; adres do korespondencji: ul. Droga Męczenników Majdanka 70, 20-325 Lublin; e-mail: wojcikst@kul.pl.

nie można wnioskować o naszej przyszłości, opierając się na doświadczeniu innych krajów. Dość powszechne jest mniemanie, że Polska od chwili wejścia na drogę demokracji będzie się rozwijała, idąc w ślad za krajami, w których demokracja ma długą tradycję. Również uważam, że jest to mniemanie mylne, a w każdym razie niesłuszne w odniesieniu do samorządności. Dzisiejsze ustroje państw zachodnich kształtowały się przez wieki. Są one wynikiem zjawisk i procesów zachodzących w odległej przeszłości, w warunkach, które nigdy powtórnie nie zaistnieją. Nie przypadkiem w krajach skandynawskich lokalna samorządność jest rozwinięta i stała się istotnym składnikiem tradycji, kształtującej ustroje tych państw. Możemy się dzisiaj na Skandynawii wzorować, ale nigdy nasze społeczeństwo nie wytworzy podobnej tradycji i umiejętności¹. To samo dotyczy innych państw, jak np. Niemcy, Anglia, których drogi rozwoju były zupełnie inne.

Dyskusje i badania wyzwań, które pojawią się przed samorządnością i państwem polskim, należy prowadzić co najmniej w pięciu płaszczyznach: ustrojowej, administracyjnej, gospodarczej, społecznej i aksjologicznej. W pierwszej i drugiej trzeba się zastanowić, czy ustrój państwa, administracja samorządowa będą się rozwijać w kierunku, który zapewni społecznościom lokalnym prawo do niezbędnej swobody. W trzeciej może trzeba powrócić w większym stopniu do działalności gospodarczej samorządów czy zwiększyć ich udział w podatkach, np. VAT-u, no i lepszej kalkulacji przez rząd zadań zleconych, w czwartej, czy rozwój świadomości i umiejętności obywatelskich spowoduje, że społeczności będą zdolne do samorządności. Dużo zależy też będzie od przyjętej przez władze państwa doktryny ideowo-politycznej i stanu moralnego społeczeństwa. Obecnie mamy do czynienia ze złym klimatem moralnym w państwie, który kształtuje atmosferę lęku, zagrożenia bytu, przed jakim staje wiele polskich rodzin. Niezbędne umiejętności można nabyć dopiero przez rzeczywistą, praktyczną działalność. Dlatego dla rozwoju samorządności potrzebne jest zdecentralizowane państwo, w którym społeczeństwo będzie rozwijało umiejętności do samorządzenia się. Istnieją tu silne, wzajemne powiązania i uzależnienia. Przyszłość samorządu, regionów i państwa będzie zależała od splotu tych czynników. W artykule przeprowadzono prawno-polityczną, moralną, ekonomiczną, strategiczną analizę funkcji j.s.t., w ich ujęciu zarówno statyczno-strukturalnym, jak i dynamicznym, co pozwala poznać aktualne cele, trudności, uwarunkowania funkcji i dysfunkcji samorządu terytorialnego.

¹ J. REGULSKI, *Rozwój samorządności w Polsce. Próba przewidywań*, w: *Wizja przyszłości Polski – studia i analizy*, red. B. Gawlas, L. Kuźnicki, Warszawa 2012, t. III, s. 229.

1. FUNKCJE I METODA FUNKCJONALNA

W literaturze prawniczej i politologicznej, a zwłaszcza socjologicznej jest szeroko omawiana problematyka funkcji państwa. Mniej miejsca poświęcono kształtowaniu się, klasyfikacji i znaczeniu funkcji samorządu terytorialnego. Kwestia funkcji ma zawsze, w każdym systemie społeczno-politycznym duże znaczenie². Od chwili reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce (rok 1989) kategoria funkcji stała się przedmiotem większego zainteresowania samorządowców i politologów. Jakkolwiek zainteresowanie takie przyczynia się do popularyzacji tego terminu, to ze względu na to, iż staje się on terminem wieloznacznym, budzi też nieporozumienia. Niektórzy badacze nawet wysuwają zarzut z tego powodu, domagając się wręcz odrzucenia tego terminu. Zdecydowanie przeważa jednak przekonanie o użyteczności kategorii funkcji. Kluczowym argumentem za pozostawieniem i używaniem tego narzędzia badawczego jest możliwość wieloaspektowej analizy zjawisk i procesów zachodzących w państwie – społeczeństwie i samorządzie terytorialnym.

Z tego względu metoda funkcjonalna należy do podstawowych metod badawczych. Służy ona opisowi i wyjaśnieniu istotnych powiązań występujących pomiędzy określonymi zjawiskami i procesami społecznymi. Gdy mamy do czynienia z względnie trwałymi, powtarzającymi się powiązaniem, mającymi charakter przyczynienia się do powstania danego układu, stanu rzeczy, będziemy mogli powiedzieć właśnie o funkcji, np. realizującej ład i porządek, wartości, wzory, dążenie do celu. Przedmiotem jej analizy jest charakter, rodzaj powiązań między dwoma lub więcej zjawiskami i procesami. Metoda ta zmierza do ustalenia, jakie z powiązań między tymi zjawiskami mają charakter funkcjonalny (pozytywny), dysfunkcjonalny czy też są neutralne³.

W literaturze poświęconej metodzie funkcjonalnej autorzy wyróżniają funkcje uświadomione i nieuświadomione, funkcje faktycznie realizowane i funkcje zamierzone. Badacze wyróżniają również funkcję rozumianą jako relacja oraz

² Funkcja, łac. „fungor” – sprawować, dokonywać, spełniać. Tu funkcja rozumiana jest jako wyznaczona przez cele i realizowana przez skutki. Skrajni funkcjoniści sprowadzają poznanie rzeczywistości przez sam skutek, co uznaje się za redukcjonizm poznawczy. Obecnie funkcjonalizm to w socjologii i antropologii kulturowej orientacja badawcza niejednolita, mimo pewnych wspólnych elementów, rozwijana m.in. przez A.R. Radcliffe'a-Browna, T. Parsonsa, R.K. Mertona, D. Eastona, G. Almonda, J. Alexandra, N. Luhmanna; w Polsce m.in. przez P. Sztompkę, B. Rogowską, I. Bogucką. Zob. *Funkcjonalizm*, oprac. S. Wróbel, w: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.) Warszawa 2016, s. 238-240.

³ Zob. P. SZTOMPKA, *Metoda funkcjonalna w socjologii i antropologii społecznej. Studium analityczne*, Wrocław: Ossolineum 1971.

funkcję w znaczeniu rola. Relacja oznacza ukierunkowanie określonego – istotnego ciągu zjawisk, które mogą przyjąć postać relacji logicznej (np. wynikania, dopełnienia, odniesienia), przyczynowo-skutkowej lub aksjologicznej (idee, wartości). Funkcja rozumiana jako rola to sposób sprawowania urzędu, zespołu obowiązków czy zadań przypisywanych określonym podmiotom⁴. Podmiotom publicznym jest ona wyznaczana przez prawo, ale też ulega zmianom w zależności od warunków miejsca i czasu. Funkcja ujmowana jako cel oznacza, iż danemu układowi zjawisk przypisuje się pewien sens istnienia, zadanie do realizacji, do jakiego został powołany. Funkcja faktycznie realizowana jest stwierdzona przez skutki określonych zjawisk⁵. Niekiedy badacze łączą oba punkty odniesienia i wówczas funkcja rozumiana jest jako ukierunkowana społecznie realizacja założonego przez określony podmiot społeczny (jednostkę, grupę, organizację) celu⁶.

2. POZYCJA USTROJOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PODSTAWĄ JEGO FUNKCJI SPOŁECZNEJ

Skuteczność j.s.t. zależy od ustanowienia przez ustawodawcę dobrych ram prawnych. Jest to warunek konieczny dla właściwego sposobu i treści społecznej ich funkcjonowania. W myśl art. 15 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że „zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Oznacza to, że decentralizacja, będąca przeciwieństwem centralizacji, zakłada prawną samodzielność organów niższego stopnia. Prowadzi to do ograniczenia podporządkowania tych organów organom wyższego stopnia. W kwestiach organizacyjnych decentralizacja sprowadza się do samodzielności organów niższego

⁴ A. KORYBSKI, *Funkcje państwa*, w: *O państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007, s. 103; por. I. BOGUĆKA, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000; B. ROGUSK, *Teoria funkcji politycznych*, w: *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998.

⁵ Funkcja ujmowana jako skutek to następstwo określonych działań. Od tak rozumianego skutku należy odróżnić skuteczność danego działania, które oznacza stopień zgodności między wyznaczonym celem a jego zrealizowaniem. Jednak skutkiem w szerokim znaczeniu jest nie tylko rezultat działania zamierzonego, ale i to, co jest następstwem niezamierzonym, nieświadomym przez działający podmiot.

⁶ A. KORYBSKI, *Funkcje państwa*, s. 102.

stopnia w sprawach kadrowych i merytorycznych. Organy nadrzędne w systemie decentralizacji nie mogą ingerować ani w obsadę organów niższej instancji, ani narzucać swej woli w kwestiach załatwienia konkretnej sprawy. Mogą jedynie w formie określonej prawem kontrolować działalność organów niższego stopnia, nadzorować ją i stymulować działania tych organów. W komentarzach zwykło się odróżniać decentralizację rzeczową oraz terytorialną. Podstawową formą tej drugiej jest samorząd terytorialny. Decentralizacja dotyczy stosunków między organami niższego i wyższego stopnia, a nie kompetencji tych organów⁷. Przy tym zwraca się uwagę, że powinno temu towarzyszyć wyposażenie organów zdecentralizowanych w osobowość prawną.

W obszernej literaturze istnieje zasadnicza zgoda co do podstawowego znaczenia tego terminu. Samorząd to określony prawem zakres władzy do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami, dotyczący regulacji wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego, subsydiarny w stosunku do władzy państwowej. Samorząd, co należy podkreślić, to także prawo, ale i zdolność społeczności lokalnej, która umie i chce zarządzać własnymi sprawami. Podstawowym celem społeczności terytorialnych jest realizacja dobra wspólnego. Jest nim zespół potrzeb materialnych i wartości moralno-ideowych, które umożliwiają integralny rozwój ludzkiej osoby, a równocześnie kształtują wspólnotę. Warto w tym miejscu odwołać się również do stanowiska socjologicznego, wyjaśniającego rolę i znaczenie samorządu dla państwa i społeczeństwa. Nawiązując do teorii grup pośrednich Cz. Strzeszewski uważał, że samorząd terytorialny można określić jako grupę pośrednią między państwem a obywatelem. Przy wzajemnych relacjach pomiędzy państwem, samorządem i społeczeństwem niebagatelną rolę odgrywają zasady solidarności i subsydiarności. Zasada solidarności społecznej nakazuje wykorzystanie w organizacji życia państwowego wszystkich więzi naturalnych wspólnoty, które łączą ludzi z tytułu wspólnoty losu lub tych samych celów życia. Natomiast zasada pomocniczości nakazuje realizację przez państwo tylko takich zadań, które są niezbędnie potrzebne dla zaspokojenia wszystkich potrzeb społeczności lokalnych i których nie mogą one same zaspokoić. Ze współdziałania tych dwu zasad wynika konieczność pozostawienia przez państwo szerokiej wolności społeczeństwu oraz samorządom w organizowaniu i koordynowaniu ich działalności tak, aby powstał jeden organizm, jeden porządek społeczny⁸. W ten sposób samorząd terytorialny realizuje swoją najważniejszą

⁷ Decentralizacja rzeczowa, której art. 15 Konstytucji nie dotyczy, polega na powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom zarządzania określonymi rodzajami spraw.

⁸ C. STRZESZEWSKI, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994, s. 531 n.

funkcję społeczną. To rola w kształtowaniu współżycia społeczności lokalnej, a zarazem państwowej i nawet narodowej. Jest to też rola realizująca proces uspołecznienia człowieka, która nie niszczy jego indywidualności. Toczy się tu proces przystosowania jednostki do wspólnoty, odwzorowywanie, tworzy spójnia solidarnościowa.

O funkcjach samorządu terytorialnego trzeba mówić zarówno z punktu widzenia przypisywanych tej organizacji celów – zadań i skutków, jak i z punktu widzenia trwałych, wielostronnych relacji oraz pełnionych ról przez samorząd terytorialny w otoczeniu ustroju państwa, systemu prawnego, społeczeństwa z jego kulturą, systemem wartości, mobilnością. Jednakże ustalenie funkcji w praktyce nie jest łatwe. Autorzy konstruują klasyfikacje funkcji z punktu widzenia różnorodnych kryteriów, często nieostrych, zachodzących na siebie, a nawet sprzecznych.

3. PRZEMIANY SYSTEMOWE AKTYWIZUJĄ NOWE FUNKCJE

Zastosowanie metody funkcjonalnej i oznaczenie funkcji jako relacji oraz pełnionej roli jest szczególnie użyteczne w okresie trwania wielkich przemian systemowych. Formowanie się i realizacja wówczas nowych zadań dokonuje się w toku powstającego ustroju państwa, nowego kształtu władzy publicznej⁹. W takich warunkach uznane przez nowe siły polityczne wiodące cele, łączące na nowo państwo ze społeczeństwem i utworzonym samorządem, pełnią funkcję relacyjną, określoną jako adaptacyjną. Dzięki niej uzyskuje się wyjaśnienie procesu dostosowania nowych instytucji, takich jak jednostki samorządu terytorialnego, pluralizm partyjny itp., do prawdziwych potrzeb i interesów społeczności lokalnych (administracyjnych, gospodarczych, socjalnych, kulturowych). Umożliwia ona ocenę zakresu zmiany systemowej, pozwala dostrzec ewentualne dysfunkcje powstającego nowego ustroju państwa, a także samego samorządu, dążeń społeczeństwa, które – jak w Polsce – odrzuciło system socjalistyczny na rzecz budowy nowego ustroju demokratycznego, gospodarki rynkowej i zdecentralizowanej administracji. Polscy samorządowcy, ich reprezentacje, zorganizowani w związki gmin, miast, powiatów, wykazują wysoką aktywność, zgłaszając w ostatnim okresie (w latach 2000-2015) wiele projektów ustaw dotyczących reformy ustrojowej i funkcjonalnej (ustawy kompetencyjną i finansowe), a także

⁹ J.A. RYBCZYŃSKA, *Relacje administracji publicznej z państwem, prawem i polityką*, w: *Administracja publiczna*, red. A. Pawłowska, Lublin 1999, s. 13 n.

wskazują w swych uchwałach konieczne kierunki zmian polityki rozwoju, z którymi – jak na razie – trudno im się przebić w parlamencie¹⁰.

W związku z zachodzącymi zmianami postaw i zachowań, tworzeniem się nowych ról w społeczeństwie wyróżniana jest funkcja regulacyjna, pozwalająca obserwować i oceniać powstające wzory zachowań, kształtowanie się nowych warunków budowania ładu i porządku. Zainteresowanie samorządów zwłaszcza praktycznymi aspektami nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego, a także nowymi sposobami zarządzania w administracji obecnie znacząco wzrosło, przyczyniając się i na tym polu do udziału samorządowców w opracowaniu kilku ustaw dotyczących koordynacji działań j.s.t. z policją, strażami, służbami i inspekcjami.

Pogłębienie zrozumienia zmian daje funkcja innowacyjna, kształtowania się nowych, w mniejszej skali zarysowujących się powiązań zjawisk i procesów, nastawienia władzy i ludzi do reform. Często uzupełnia ona funkcję adaptacyjną. Uzyskujemy wgląd w przyczyny i skutki lokalnych konfliktów, sporów, kryzysu etyki, powstającej solidarności, możemy także śledzić zmiany cząstkowe w gospodarce, np. proces przeobrażania struktury własnościowej poprzez realizowanie zadań prywatyzacji i reprivatyzacji własności j.s.t.

Ze względu na inne kryterium, na zasięg przestrzenny występowania skutków działania jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) pozwala ono na wyróżnienie funkcji wewnętrznej i zewnętrznej. Ta pierwsza obecnie nie sprowadza się tylko do zaprowadzenia ładu, porządku, bezpieczeństwa publicznego. Wspólnoty lokalne starają się realizować w różnej skali takie zadania, jak socjalne, oświatowe, kulturalne, zdrowotne, pomocy społecznej. Natomiast druga, jakkolwiek w niewielkim jeszcze zakresie, obejmuje regionalną i międzynarodową wymianę, pomoc, budowanie relacji partnerskich.

Można jeszcze wskazać inne kryteria, pozwalające wyróżnić funkcje samorządu terytorialnego, które jednak będą się częściowo nakładać na wcześniej omówione. I tak, z punktu widzenia pewnych uniwersalnych kierunków działalności władzy publicznej wyróżniana jest funkcja uchwałodawcza – decydująca o przewidywalności zachowań, poczuciu bezpieczeństwa, rozdziale dóbr, a także funkcja wykonawcza – realizująca się poprzez wydawane decyzje administracyjne, np. w zakresie ochrony środowiska naturalnego, w innych sprawach obywatelskich¹¹.

¹⁰ S. WÓJCIK, *Personalizm polityczny. Zarys problematyki*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2015, s. 115 n., 131 n.

¹¹ Tamże.

4. FUNKCJE DECENTRALIZACYJNE

Przemiany ustrojowe, jakie zachodzą we współczesnej Polsce, na progu XXI wieku, dokonują się wyraźnie pod wpływem trzech wielkich trendów cywilizacyjnych: upadku komunizmu, globalizacji i decentralizacji. I widzimy, że Polska, jak i inne państwa Europy ewoluują ku wspólnej zjednoczonej Europie, korzystają ze zwielokrotnionego kapitału, osiągnęć gospodarczych i technologicznych oraz wartości takich, jak wolność, tolerancja, równość, praworządność. Ale Polacy napotykają też na wielkie trudności, np. bezrobocie, wyjazdy wielkiej liczby młodzieży za granicę w poszukiwaniu pracy, ogromne zadłużenie państwa i wielu samorządów.

Zdaniem części teoretyków, by jednak sprostać utrzymaniu podmiotowości własnego państwa, jego sterowności i ładu społecznego, państwo narodowe, w którym żyjemy, dąży do decentralizacji władzy, starając się zbudować silną pozycję ustrojową i aktywnie funkcjonujący samorząd terytorialny. Jako zasadę wykonywania władzy w samorządach ustawodawca przyjął demokrację przedstawicielską, ale władza jest też wykonywana przez wspólnotę poprzez demokrację bezpośrednią. Referendum, konsultacje i doradztwo społeczne są takimi formami demokracji bezpośredniej. Wykonywanie władzy w systemie demokracji pośredniej odbywa się poprzez organy instytucji samorządu, by mógł on realizować tak ważne zadania cywilizacyjne, jak wyzwalanie inicjatyw społeczności lokalnych, zachęcanie do działalności, do innowacyjności, nowoczesnej organizacji życia gospodarczego, do otwartości intelektualnej, by budzić aktywizm społeczny. Wśród administratywistów, a także na łamach prasy publiczności przekonują, że w Polakach tkwi ogromny potencjał, ale że jest on wciąż zbyt ukryty, tłumiony przez biurokrację, która krępuje przedsiębiorczość i nowe inicjatywy, oraz że kolejne rządy i władze samorządowe nie wykorzystują swych atrybutów i uprawnień¹². Rodzi to pytanie, czy decentralizacja faktycznie, w obecnych warunkach, sprzyja kształtowaniu podmiotowości społeczności lokalnych. Jakie funkcje wynikają z decentralizacji lub dopełniają decentralizację?

Idea samorządności zakłada rządzenie się sobą, czyli zaspokajanie swoich potrzeb, w miarę możliwości samodzielnie. Wyrazem tej idei jest samorząd, który działa w ramach konstytucyjnego państwa prawa, opierając się na fundamentalnej zasadzie decentralizacji, która oznacza, że władze centralne państwa dzielą się władzą i środkami materialnymi ze społeczeństwem zorganizowanym w samo-

¹² Cz. S. BARTNIK, *O prawdę i dobro w samorządach*, „Nasz Dziennik”, 31.10-2.11.2014, s. 22-23; P. KRYCZKA, *Samorządność gminna – uśpiony potencjał*, w: *Spoločności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, red. B. Woźniak, Koszalin 2000.

rządy terytorialne, przy równoczesnym braku hierarchicznego podporządkowania. Gminy korzystają z ustanowionej prawem samodzielności i niezależności, podlegając jedynie nadzorowi organom rządowym, sprawowanemu według kryterium legalności. Zasada ta jest wzmocniona przez kilka zasad szczegółowych, a mianowicie: zasadę pomocniczości – państwo wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli, ich wspólnoty i organizacje; zasadę demokracji przedstawicielskiej – władza jest sprawowana przez wybieralnych przedstawicieli lokalnej społeczności; zasadę samodzielności – samorząd we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność wykonuje zadania publiczne; zasadę unitarności – pełną i wyłączną suwerenność ma państwo jako całość; zasadę wolności zrzeszania się – prawo samorządu do tworzenia związków.

Celem decentralizacji i samorządu terytorialnego, a więc funkcją zamierzoną, jest upodmiotowienie społeczności lokalnej, realizujące się poprzez wyodrębnienie i usamodzielnienie owej wspólnoty jako podmiotu władzy wykonującego administrację publiczną (sens administracyjno-polityczny) oraz wyodrębnienie i usamodzielnienie wspólnoty mieszkańców jako podmiotu praw majątkowych (sens gospodarczy). W toczącym się procesie upodmiotowienia można obserwować wiele nowych, szczegółowych funkcji, jakie wynikają z decentralizacji, np. jak władza samorządowa i lokalna społeczność mobilizują się dla realizacji określonych zadań (funkcja mobilizująca), jak tworzą się nowe wzory zachowań, role społeczne, autorytety i kreowanie postaw prorozwojowych (funkcja kreatywna), jak przebiegają procesy integracyjne, wyrażające się w zespoleniu społeczności lokalnej wokół wspólnych i akceptowanych celów, wartości i autorytetów w działaniach dla dobra wspólnego (funkcja integracyjna), jakie są skutki działań, których celem jest zapewnienie konsensusu w sytuacji konfliktów interesów indywidualnych i grupowych w obliczu niezaspokojonych potrzeb (funkcja mediacyjna), i w efekcie proces więziotwórczy, wpływający na poczucie ludzi, że faktycznie w sensie psychologicznym, ekonomicznym i politycznym poszerza się zakres wolności (funkcja więziotwórcza)¹³. Można w tym miejscu stwierdzić, że polski samorząd zmierza do uzyskania aktywnych i odpowiedzialnych wspólnot, ale obecnie napotyka istotne bariery utrudniające, jak np. nadmierne upaństwowienie j.s.t. (nadmierne regulacje prawne, zbyt silna zależność finansowa od państwa), wciąż słaba partycypacja obywatelska, niska skuteczność administracji, słabe wykorzystanie funduszy unijnych, niska skuteczność współdziałania gmin w gospodarowaniu przestrzenią, w przygotowywaniu planów rozwoju – często bez uzgodnienia ze społecznościami lokalnymi.

¹³ S. WÓJCIK, *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013, s. 21.

5. ZNACZENIE KLIMATU IDEOWEGO I MORALNEGO

Wskazane powyżej funkcje samorząd może realizować nie tylko dzięki swoim zasobom, do których zalicza się władzę, majątek, finanse. Każdy samorząd posiada również kapitał kulturowy, który w istotny sposób przyczynia się do skuteczności realizacji postawionych celów. Na kapitał kulturowy samorządu składa się: zaufanie społeczne oraz cnoty obywatelskie. Daje to nadzieję, że dzięki temu kapitałowi społeczności lokalne i ich reprezentacje zachowają niezbędną roztropność, mądrość i w ogóle zdrowie duchowe w budowie lepszej przyszłości.

Nie będzie to łatwe. Dzisiaj Polacy wciąż nie są zdecydowani, na jakiej podstawie doktrynalnej oprzeć dalszy swój rozwój. Nie zdają sobie w pełni sprawy, jak powinno być określone miejsce obywatela w polityce. Polak nie jest przekonany, że powinien aktywnie wkroczyć do polityki zarówno lokalnej, jak i centralnej. Co więcej, najważniejsi politycy kraju mówią do młodzieży, żeby nie studiowała socjologii – politologii, a przecież nie dysponując wiedzą społeczno-polityczną młodzież, ta najbardziej odpowiedzialna, już się dystansuje od polityki.

Tymczasem wciąż przyglądamy się dwóm zdecydowanie odmiennym doktrynalnym rozwiązaniom dotyczącym miejsca człowieka w polityce: neoliberalizmowi i personalizmowi (odrzucono marksizm). Należy w tym miejscu wyraźnie zdać sobie sprawę z profili obu prądów ideowych, by właściwie, prawdziwie wyznaczyć nasze, polskie cele rozwojowe. Rządząca koalicja PO-PSL optuje za liberalnym indywidualizmem, społeczeństwem jednostek rywalizujących, będących w stałym konflikcie, które oddało władzę na drodze kontraktu wyborczego politykom. Obecnie przy władzy jest też wielki, oligarchiczny biznes. W efekcie żyjemy w ustroju, który przeżywa kryzys: parlamentarny, rządowy (afery), biurokratyczny. Z kolei personalizm traktuje człowieka podmiotowo. Oznacza to faktyczny podział władzy pomiędzy człowiekiem – osobą, decydującą o celach swego życia, i suwerenne państwo, które ma władzę w zakresie pozyskiwania środków dla realizacji dobra wspólnego, tj. zapewniające rozwój osobowy człowieka. Ma to być państwo stabilne, ale i dynamiczne.

Pierwszy nurt oddziałuje bardzo aktywnie, drugi usiłuje się mu przeciwstawić argumentując, że – jak uczy doświadczenie – więcej zależy nie od ustroju, lecz od jakości człowieka, jego głębokich przekonań i odpowiedzialności. I właśnie od takich ludzi zależy przyszłość społeczności lokalnych i całej Polski. Która z tych tendencji zwycięży w j. s. t.?

Obecnie samorządy uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej ukazują zarówno swoją wartość społeczną, gospodarczą, ludzką, patriotyczną, jak i przeżywają wyraźnie słabości, niedoskonałości, błędy w działaniu. Za bardzo nieko-

rzystny proces uznaje się nadmierny przyrost administracji samorządowej i jej zbiurokratyzowanie, a także tworzenie się samorządowych klanów wyborczych. Podzielam zdanie tych samorządowców, którzy uważają, że w ich funkcjonowaniu i postawach zdeterminowanych prawem brakuje zachowań regulowanych również przez etykę. Tym opiniom odpowiada stanowisko personalistyczne, które uznaje regulacje prawne, nie toleruje manipulacji, wypełnia prawa społeczne i administracyjne, ale też wzywa do kierowania się moralnością – niezależnie od układów politycznych – ze względu na godność osoby. Jak na razie przeważają żywiołowe poglądy liberalne, które coraz bardziej niszczą samorządność¹⁴. Personalizm uczy, że cele społeczne są uwarunkowane dominującymi ideami, moralnością – prawością, która dyscyplinuje wewnętrznie człowieka, uwrażliwia na sprawy społeczne. Dobry klimat moralny decyduje o poczuciu pewności lub niepewności ludzkiego bytu. Istotna jest również religijność człowieka, uznanie Boga za najwyższą kategorię sensu, harmonii, logiki (funkcja konkluzyjna).

6. KONSTRUKCJA CELÓW – ZADAŃ GMINY

Głównym celem gminy jest realizowanie zadań publicznych nastawionych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Chodzi tu zarówno o zadania własne, jak i zlecone z zakresu administracji publicznej. Rodzaj i zakres zadań nie wypływa z natury gminy, lecz z woli państwowej władzy ustawodawczej. Rola samorządu w systemie władzy w państwie polega na tym, by był skuteczną formą ich realizacji. Pełniąc tak tę rolę, samorząd staje się instytucją demokracji lokalnej, pełni funkcję polityczną. Wynika to ze sposobu jego działania, że realizując zadania, działa niezależnie, samodzielnie i stosuje władztwo decyzyjne na swoim terenie, pomimo że na podstawie ustaw i w ramach przez nie wytoczonych, a zgodność jego działania z prawem podlega nadzorowi organów państwowych¹⁵.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g. 8.03.1990, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawa wskazuje na zasadę domniemania generalnej kompetencji. Oznacza to, że gmina jest gospodarzem na swoim terenie. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego precyzuje, że gmina, jako podmiot stosunków cywil-

¹⁴ Szerzej zob. S. WÓJCIK, *Samorząd i państwo*, s. 34 n.

¹⁵ L. RAJCA, *Gmina jako podmiot władzy i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001, s. 94; B. ZAWADZKA, *Zadania samorządu terytorialnego*, w: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 215.

no-prawnych, wykonując przysługujące jej uprawnienia właścicielskie, w stosunku do mienia komunalnego realizuje zadania publiczne. Również Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych, w przypadku zadań własnych, jak i w wypadku zadań zleconych. Gmina, wykonując te zadania, nie przestaje być podmiotem władzy publicznej¹⁶.

Podział zadań na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej spełnia też inną ważną rolę. Ustawodawca stara się w taki sposób budować normy prawne, aby zapobiec bądź przejmowaniu zadań administracji samorządowej przez administrację rządową, bądź chronić samorządy przed nadmiernym obciążeniem ich zadaniami zleconymi. Zarówno zadania własne, jak i zlecone mają charakter zamierzonych funkcji państwa przypisanych samorządom.

Zadania własne na gruncie prawa administracyjnego ujmuje się skrótowo w cztery pakiety zadań: z infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego. To, które zadania własne mają charakter obowiązkowy, określają poszczególne przepisy (art. 7 ust. 2 u.s.g.). Chodzi tu o możliwość zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimum.

Gminy wykonują też zadania zlecone. O zadaniach tych mówimy wtedy, gdy nie mają lokalnego charakteru, jeśli jednostka samorządu otrzymuje zadania na zasadzie dekoncentracji, jeśli zadania te są finansowane przez władze rządowe i jeżeli jednostka działa w imieniu władz rządowych, które w konsekwencji dysponują możliwością dalej idącej ingerencji nadzorczej¹⁷. Zgodnie z art. 166, ust. 2 Konstytucji RP ustawa może zlecić j.s.t. wykonywanie innych zadań publicznych, określając jednocześnie sposób ich przekazania i wykonania. O zadaniach zleconych mówi również art. 8 ust. 1 u.s.g., dodając do zapisów konstytucyjnych, że zadania z zakresu administracji rządowej gmina może również wykonywać na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Ponadto gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami. O przekazaniu samorządowi terytorialnemu zadań zleconych decyduje efektywność działań podejmowanych przez samorząd, jak również np. ułatwienie obywatelom dostępu do organów administracji publicznej wykonujących konkretne czynności.

¹⁶ L. RAJCA, *Gmina jako podmiot władzy*, s. 97.

¹⁷ E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 3.

J.s.t. wykonują swoje zadania za pomocą organów uchwałodawczych i wykonawczych. Organem stanowiącym i kontrolnym jest Rada Gminy, która programuje działalność samorządu, wykonawczym zaś wójt, który od 2002 r. łączy funkcje wykonawczą z funkcją wydawania decyzji administracyjnych. Gmina, wykonując swoje zadania, może korzystać z pomocy jednostek pomocniczych (sołectw), które znajdując się jeszcze bliżej obywatela niż gmina, potrafią skuteczniej wykonywać pewne zadania. W przypadku gdy gmina nie jest w stanie samodzielnie wykonać określonych zadań, może je realizować na drodze współdziałania z innymi gminami, tworząc związki, stowarzyszenia i porozumienia międzygminne, co ma sprzyjać sprawnej i efektywnej realizacji zadań. Jest przy tym kwestią do dyskusji ocena realizacji podjętych zadań. Z jednej strony samorządy są postrzegane jako instytucje stwarzające dobry klimat inwestycyjny, nawiązujące współpracę, także międzynarodową, chociaż z drugiej strony w świadomości społeczeństwa samorząd często funkcjonuje jako podmiot nazbyt władczy, w którym pracują aroganccy, skorumpowani, nieudolni urzędnicy. Psują oni obraz samorządów. W efekcie mniej widoczni są ci najbardziej wartościowi – misyjni¹⁸. Tak powstaje niebezpieczna ścieżka rozwoju biurokracji, dysfunkcji samorządności.

7. PRAWNE I POLITYCZNE FORMY REALIZACJI CELÓW J.S.T.

Samorząd terytorialny realizuje swoje zadania w formach określonych prawem. Istnieje wiele kryteriów różnicujących te formy. Możemy wyróżnić kryterium adresata, które różnicuje akty prawne na: wewnętrzne (skierowane do organów gminy i wszystkich jej jednostek) i zewnętrzne (skierowane do obywateli i jednostek, z gminą niezwiązanych) oraz skutku działania (akty władcze i niewładcze), rodzaju przepisów prawnych stanowiących podstawę działania (prawo cywilne lub administracyjne). Biorąc pod uwagę te kryteria, możemy wyróżnić następujące formy prawne realizacji zadań: akty normatywne powszechnie obowiązujące oraz akty typu wewnętrznego (Statut Gminy, Regulamin) jako przepisy prawa miejscowego; akty planowania; akty indywidualne; zawieranie porozumień; zawieranie umów; korzystanie z innych form prawnych¹⁹.

¹⁸ S. WÓJCIK, *Samorząd i państwo*, s. 58.

¹⁹ Z. LEOŃSKI, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 42.

Unormowania prawne dotyczące działalności j.s.t., sytuacji obywatela w urzędzie są określone w wielu ustawach, w kodeksie postępowania administracyjnego. Jednak w opinii mieszkańców i prawników administratywistów polski ustawodawca (posłowie) tworzy prawo na wyrost²⁰. I okazuje się wówczas, że nadmierne regulacje prawne ograniczają i urzędy gminne, i aktywność obywatelską. Wspólnoty samorządowe stają się mało otwarte na współpracę z innymi gminami, a także do wewnątrz, do własnych obywateli. Również zwiększająca się co roku liczba zasadnych skarg musi niepokoić, świadczy bowiem o dysfunkcji obecnego prawa administracyjnego. Niedostatecznie sprawna administracja samorządowa dostrzegana jest przez ekspertów UE, gdyż nie spełnia wielu unijnych dyrektyw dobrej, służebnej administracji. Taki stan rzeczy potwierdza rzecznik praw obywatelskich, który nie dostrzega służebnej roli administracji wobec obywateli, którzy często okazują się bezbronni wobec tego aparatu. Normą według niego jest ukrywanie niekompetencji i niedbalstwa za bezmiarem przepisów. Korupcja podważa autorytet tej władzy. Mamy tu do czynienia niewątpliwie z dysfunkcją na gruncie stosowania prawa administracyjnego. Jak widać, stosowanie się administracji samorządowej do samej litery prawa nie wystarcza. Podzielam spostrzeżenie Andrzeja Piekary, że istotnym źródłem tej dysfunkcji jest słabość etosu urzędniczego. Podobnie uważa Jacek Sobczak, który podkreśla konieczność, aby do świadomości urzędnika dostała się i upowszechniła zasada uprzejmości i by była realizowana w ich relacjach z obywatelami²¹.

W dyskusji publicznej ostatnio nasiliły się głosy, że samorząd ma zbyt małe kompetencje, źle wykonuje zadania, że potrzeba większego nadzoru, ale też utrzymują się opinie zdecydowanie odmienne, że samorząd potrzebuje więcej swobody, mniej regulacji prawnych, zaufania i lepszych, bardziej trafnych wyborów ludzi kompetentnych²². Czy nie wynika to z faktu, że obecne elity samorządowe i centralne nie ufają obywatelom? Podzielam pogląd Bartłomieja Nowotarskiego, zdaniem którego mamy demokrację polityków – elit, chociaż faktycznie amatorów w zarządzaniu administracyjnym. Dlatego większość samorządów cierpi na trzy dysfunkcje: etatystyczną, autokratyczną i braku prawdziwej

²⁰ J. REGULSKI, *Posłowie tworzą prawo na wyrost*, „Rzeczpospolita”, 14.11.2014, s. 11; J. REFULSKI, *Dlaczego samorząd woli rządzić się sam*, „Gazeta Wyborcza”, 11.03.2013, s. 4.

²¹ A. PIEKARA, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010, s. 47-48 n.; J. SOBCHAK, *Prawo do dobrej administracji. Standardy europejskie a rzeczywistość polska*, w: *Wielopodmiotowość samorządności gminnej w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładcki, Poznań 2011.

²² J. HAUSNER, *Demokracja samorządowa słabnie*, „Rzeczpospolita” 13.11.2014, s. 16; O. DZIEKOŃSKI, *Samorząd potrzebuje więcej swobody*, „Rzeczpospolita” 14.04.2014, s. 4; A. PORAWSKI, *Reforma w ręce fachowców*, „Rzeczpospolita” 8.05.2015, s. 6.

wspólnoty. Pierwsza jest związana ciągle ze słabą pozycją ustrojową samorządów wobec rządu, a nawet parlamentu. Sądzę, że warto poddać dyskusji opinie samorządowców i niektórych polityków, którzy postulują wprowadzenie prawa weta samorządów wobec złych ustaw parlamentu (sprzecznych z interesem samorządów), a nawet jego przebudowę poprzez utworzenie izby samorządowej w miejsce izby sejmowej, co miałyby podnieść polityczną rangę samorządu, dało większą samodzielność, zdecydowanie poprawiło warunki tworzenia i realizacji prawa. W kwestii drugiej potrzeba równowagi władz uchwałodawczej i wykonawczej gminy, chodzi o wzmocnienie pozycji rady wobec wójta, burmistrza, prezydenta. W trzeciej zaś brakuje dobrego dialogu władzy ze społeczeństwem²³. Aby przeciwstawić się malejącej partycypacji społeczności lokalnej – jak słusznie zauważa Nowotarski – należy zamienić demokrację politycznych elit w obywatelską. Chodzi tu o kreowanie więzi sąsiedzkich, również poprzez rozwijanie działalności kulturalnej, ale najbardziej potrzeba dopuścić ludzi do udziału w tworzeniu tzw. budżetów partycypacyjnych i rzetelnych dyskusji w sprawach rozwoju gminy, udziale w planowaniu przestrzennym. Chciałbym podkreślić, że całego życia społeczności lokalnych nie da się oprzeć wyłącznie na prawie, z pominięciem świadomości wspólnego dobra. Tworzenie przez liberałów polskich odpowiedniej, sprawnej i służebnej administracji samorządowej jest dlatego trudne i jak na razie budzi ostrą krytykę.

8. EKONOMICZNE PODSTAWY REALIZACJI ZADAŃ

Aby gmina mogła wykonywać zadania własne, jak i zlecone, realizując funkcję socjalno-finansową (pomoc społeczna, ochrona zdrowia, oświata i kultura, ochrona środowiska naturalnego, bezpieczeństwo publiczne), musi mieć zapewnione określone środki materialne. Ustawodawca daje gminom prawo do posiadania mienia komunalnego oraz do prowadzenia gospodarki finansowej. Wśród elementów składających się na samodzielność ekonomiczną gminy znajdują się: prawo do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; osobowość prawna; zasada sądowej ochrony; majątek gminy; władztwo podatkowe; samodzielność finansowa.

Dodatkową formą pozyskiwania środków na realizację zadań może być prowadzona przez gminy działalność gospodarcza (o ile zezwala na nią ustawodawca). Istotne jest również to, że wszystkie formy realizacji zadań muszą być

²³ B. NOWOTARSKI, *Oddać samorządy obywatelom*, „Gazeta Wyborcza” 13.11.2014, s. 9.

formami prawnymi. Wydaje się, że mając sprecyzowane cele, zadania, że mając zapewnioną materialną i prawną podstawę do realizacji zadań, wszystko powinno być perfekcyjnie zrealizowane. W rzeczywistości tak nie jest zawsze. Dostrzegamy tu dysfunkcje. Gminy mają coraz więcej zadań, są nimi przeciążone. Szywniejsze są ramy prawne i zupełnie źle jest z finansami, których rzeczywista wysokość zawsze jest niewiadomą, gdyż nieprzewidywalna jest polityka państwa, od którego pochodzą dochody zewnętrzne, oraz losy ludzkie, od których zależy wielkość wpłacanych podatków i opłat lokalnych. Im lepsza sytuacja mieszkańców gminy, tym więcej podatków jest wpłacanych do gminnej kasy, tym samym lepsza sytuacja finansowa gminy i efektywniej wykonywane zadania. Dlatego władzom gminy bardzo zależy, aby dbać o rozwój społeczności lokalnej, o kreowanie jak najlepszych warunków życia²⁴.

Problemem podstawowym jest zarówno obszar kompetencji, który wymaga korekty w ustawach, jak i kwestia dalszej decentralizacji finansów państwa. W strukturze budżetów samorządów terytorialnych subwencja ogólna i dotacja celowa stanowią zbyt duże ograniczenia dla decyzji samodzielnych gmin, uwzględniających specyfikę sytuacji lokalnej i regionalnej. Rozwój lokalny i regionalny ma charakter integralny. Obejmuje on wiele wymiarów. Do podstawowych wymiarów tego rozwoju należy zaliczyć wymiar gospodarczy, który jest mocno ograniczony przez ustawodawcę. Najwyższy czas, aby przesądzić i odejść od państwowej polityki gospodarczej na rzecz polityki gospodarczej realizowanej przez samorzady terytorialne.

Warto również zastanowić się nad uwzględnieniem przez samorzady przy realizacji zadań gospodarczych zasad społecznej gospodarki rynkowej, łączącej siłę mechanizmów rynkowych oraz zasad pomocniczości i solidarności, tak skutecznie realizowane zarówno przez samorzady, jak i rząd niemiecki. Analizy ekonomiczne i socjologiczne prowadzone przez badaczy od połowy XX wieku obrazują płynny rozwój j.s.t., poczynając od modelu „reglamentacyjno-porządkowego”, następnie „administracji świadczącej” aż do dzisiejszej „administracji na rzecz rozwoju”²⁵.

²⁴ A. CHMIELEWSKA, *Działalność samorządu terytorialnego w gminie Sadowie w latach 2002-2004*, mps pracy magisterskiej, Lublin, 2005, s. 75.

²⁵ S. WÓJCIK, *Samorząd i państwo*, s. 26-29; szerzej zob. S. WÓJCIK, *Ekonomia społeczna według koncepcji Stanisława Grabskiego*, Lublin 1995; S. WÓJCIK, *Zapomniana polska ekonomia społeczna XX wieku*, Lublin 2002; S. WÓJCIK, *Imperialne państwo rynkowe. Dynamika i bariery*, Lublin 2010, s. 59 n.

9. PLANOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO

Celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. To główne zadanie wyznaczają konstytucja, ustawa o samorządzie gminnym. Jednakże zdolność organizacyjna, finansowa i prawna samorządów do pobudzania rozwoju lokalnego pozostawia wiele do życzenia. Szczególnie niepokoją nieudane próby pobudzania lokalnego i regionalnego rozwoju, wpisane w politykę zrównoważonego rozwoju czy polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Zapowiedziany ostatnio przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego rozwój odpowiedzialny napawa nadzieją, że polityka rozwoju będzie bardziej realistyczna, w tym także dla j.s.t. Dużą nadzieję wiążą samorządowcy zwłaszcza z dalszą decentralizacją finansów, zwiększeniem ich udziału w podatku VAT oraz realistycznym wyliczeniem dotacji i subwencji przyznawanych przez rząd na zadania zlecone.

Funkcjonowanie gminy w warunkach zmieniającego się otoczenia (stanu państwa i społeczeństwa) wymaga, by działalność gminy była elastyczna i dynamiczna. Aby tak było, samorzady muszą mieć większą samodzielność decyzyjną. Czy tak się na ogół dzieje? Z badań wynika, że jeszcze zbyt często formułowanie bieżących uchwał i decyzji dokonuje się pod wpływem korupcji i wygrywa prywatny, partyjny interes. A powinien obejmować lokalną sferę działalności społeczno-gospodarczej, lokalne środowisko życia, być prowadzony z punktu widzenia potrzeb mieszkańców, lokalnych zasobów, przy zaangażowaniu w ten proces struktur samorządowych i samej lokalnej społeczności. Rozwój lokalny powinien również uwzględniać kreowanie nowych wartości, takich jak wysoka jakość środowiska życia, nowe, innowacyjne rodzaje działalności (usługowej, gospodarczej itp.), atrakcyjne oferty lokalizacyjne. Wśród celów rozwoju gmin trzeba stale przypominać główne cele, jakimi są zapewnienie mieszkańcom miejsc pracy, dochodów z tytułu ich zatrudnienia i w razie potrzeby opieki socjalnej²⁶.

Programowanie i pobudzanie rozwoju dzisiaj wymaga posługiwania się instrumentami z dziedziny nowego zarządzania (*new public management*). Chodzi też o zarządzanie strategiczne, to jest o proces nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, który zapewni dopasowanie możliwości potencjałów lokalnych do czekających wyzwań (np. innowacyjność wytwórcza i usługowa) i osiągnięcie celu. Jest to zatem ukierunkowany na przyszłość ciągły proces planowania wyboru celów, kierunków rozwoju gminy, a także środków ma-

²⁶ J. KIDA, *Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe*, Warszawa 1997, s. 27-28.

terialnych, kontroli wykonania przyjętych zadań, a więc proces kształtujący przyszłe wydarzenia i przyszły poziom rozwoju gminy oraz jej pozycję w powiecie, województwie i państwie. Zarządzanie strategiczne jest metodą zarządzania zmianami oraz budowania szerokiego konsensusu wśród lokalnej społeczności odnośnie do wspólnej wizji przyszłości²⁷.

Gminy winny starać się myśleć nie tylko o dniu dzisiejszym, ale i o przyszłości, o zapewnieniu swoim mieszkańcom godziwego poziomu życia, dlatego muszą pobudzać rozwój. Wśród gminnych celów strategicznych, czyli priorytetów rozwoju, znajdują się: tworzenie atmosfery współpracy na rzecz postępu, gminnego systemu informacji, promocji, restrukturyzacji rolnictwa, rozwoju turystyki i agroturystyki, infrastruktury technicznej czy rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości. Wymienione priorytety rozwoju opierają się na wykorzystaniu przez gminy ich mocnych stron i przełamywaniu barier określanych jako „słabe strony gminy”.

ZAKOŃCZENIE

Wskazane w artykule funkcje i dysfunkcje samorządności terytorialnej można wykorzystać do analizy specyfiki funkcjonowania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego, co pozwala na poznanie ich celów, skutków, relacji, ról o stanie procesu upodmiotowienia społeczności lokalnych (funkcja społeczna), o rosnącym, malejącym znaczeniu demokracji lokalnej (funkcja polityczna), o pogłębianiu, rozwijaniu – m.in. integracji, więzi lokalnych (funkcja decentralizacyjna), o wpływie idei, kultury, moralności, religijności (funkcja aksjologiczna), o zakresie i znaczeniu zmian w ustroju i funkcjonowaniu j.s.t. (funkcja administracyjno-prawna), o stanie artykulacji interesów, racjonalnej gospodarki lokalnej (funkcja socjalna, funkcja gospodarcza) oraz procedurze wyboru celów i środków (funkcja planistyczna). Na podstawie metody funkcjonalnej można uzyskać rzetelną ocenę aktualnej roli i znaczenia samorządu terytorialnego dla społeczeństwa i państwa oraz korygować kierunki jego rozwoju.

Z dokonanego przeglądu zadań, możliwości i ograniczeń w ich realizacji wynika, iż należy dążyć do wzmocnienia pozycji ustrojowej, do poprawy kon-

²⁷ J.J. PARYSEK, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001, s. 46, 50; S. KORNIK, *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 362; M. ZIÓŁKOWSKI, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, w: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Warszawa 2000, s. 50.

dycji gospodarczej i znaczenia społecznego j.s.t., ponieważ gorzej funkcjonujące samorządy osłabiają nie tylko państwo, lecz także społeczeństwo. Trzeba prowadzić dalsze reformowanie samorządów. Sprawnie działające samorządy udowadniają, że ich rola w funkcjonowaniu państwa prawa jest duża i będzie rosła, ale aktualna ich sytuacja jest trudna. Doceniany jest w literaturze samorządowej fakt, że system samorządowy w ciągu 26 lat III RP stał się ważnym filarem państwa. Samorządy są największym inwestorem, usługodawcą i pracodawcą. Ale obecnie wyraźnie widać pogłębiające się nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Spada w społeczeństwie dobra ocena samorządów. Narastają dysfunkcje. Dzieje się tak z powodu postępującego upaństwowienia, upartyjnienia, osłabienia demokracji samorządowej, niesprawności biurokracji, nieefektywnego wykorzystywania funduszy unijnych. Są kłopoty ze wspólnotowością, nieumiejętne gospodarowanie przestrzenią, braki w przygotowaniu planów rozwoju gmin²⁸. Samorządy zadłużają się i w coraz mniejszym stopniu są konfrontowane z problemami ludzi, o innowacyjności w większości się tylko mówi. Chodzi o to, by samorządy stały się bardziej samodzielne decyzyjnie, by były zarządzane profesjonalnie i – koniecznie – by w większym stopniu otworzyły się na konkretną współpracę ze społecznościami lokalnymi – dla jakościowej poprawy demokracji lokalnej. Warto w tym miejscu podkreślić, że aby jednostki samorządu terytorialnego mogły poprawić relacje ze społecznością lokalną, powinny w większym stopniu podjąć sprawy kultury, kreowania i respektowania wartości, praworządności i służby w działaniu, czyli nadążać za rosnącymi aspiracjami naszego społeczeństwa oraz podnosić swój autorytet.

BIBLIOGRAFIA

- BARTNIK Cz.S.: O prawdę i dobro w samorządach, „Nasz Dziennik” 2014, nr 254/5096, s. 22-23.
BOGUCKA I.: Funkcje prawa. Analiza pojęcia, Zakamycze 2000.
DZIEKOŃSKI O.: Samorząd potrzebuje więcej swobody, „Rzeczpospolita” 2014, nr 87 (9814), s. 4.
FANDREJEWSKA A., HAUSNER J.: Recepta na bolączki polskich samorządów, „Rzeczpospolita” 2013, nr 108 (9532), s. B 8-9.
Funkcjonalizm, oprac S. Wróbel, w: Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Warszawa 2016, s. 238-240.
HAUSNER J., Demokracja samorządowa słabnie, „Rzeczpospolita” 2014, nr 263 (9990), s. 16.
KIDA J., Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe, Warszawa 1997.
KORNIK S., Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy), w: Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy, t. I, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 362.

²⁸ A. FANDREJEWSKA, J. HAUSNER, *Recepta na bolączki polskich samorządów*, „Rzeczpospolita” 10.05.2013, s. B 8-9.

- KORYBSKI A., Funkcje państwa, w: O państwie i polityce, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007, s. 101-110.
- KRYCZKA P., Samorządność gminna – uśpiony potencjał, w: Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej, red. B. Woźniak, Koszalin 2000.
- LEOŃSKI Z., Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2002.
- NOWOTARSKI B., Oddać samorządy obywatelom, „Gazeta Wyborcza” 2014, nr 263, s. 9.
- OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA E., Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 3.
- PARYSEK J.J., Podstawy gospodarki lokalnej, Poznań 2001.
- PIEKARA A., Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki, Warszawa 2010.
- PORAŃSKI A., Reforma w ręce fachowców, „Rzeczpospolita” 2015, nr 106 (10135), s. 6.
- RAJCA L., Gmina jako podmiot władzy i jako właściciel mienia, Warszawa 2001.
- REGULSKI J., Dlaczego samorząd woli rządzić się sam, „Gazeta Wyborcza” 2013, nr 59 (7789), s. 4.
- REGULSKI J., Posłowie tworzą prawo na wyrost, „Rzeczpospolita” 2014, nr 264 (9991), s. 11.
- REGULSKI J., Rozwój samorządności w Polsce. Próba przewidywań, w: Wizja przyszłości Polski – studia i analizy, t. III, red. B. Gawlas, L. Kuźnicki, Warszawa 2012, s. 229.
- ROGUSKA B., Teoria funkcji politycznych, w: Studia z teorii polityki, t. II, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998.
- RYBCZYŃSKA J.A., Relacje administracji publicznej z państwem, prawem i polityką, w: Administracja publiczna, red. A. Pawłowska, Lublin 1999, s. 13.
- SOBCZAK J., Prawo do dobrej administracji. Standardy europejskie a rzeczywistość polska, w: Wielopodmiotowość samorządności gminnej w Polsce, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011.
- STRZESZEWSKI Cz., Katolicka nauka społeczna, Lublin 1994.
- SZTOMPKA P., Metoda funkcjonalna w socjologii i antropologii społecznej. Studium analityczne, Wrocław: Ossolineum 1971.
- WÓJCIK S., Ekonomia społeczna według koncepcji Stanisława Grabskiego, Lublin 1995.
- WÓJCIK S., Imperialne państwo rynkowe. Dynamika i bariery, Lublin 2010.
- WÓJCIK S.: Personalizm polityczny. Zarys problematyki, Lublin: Wydawnictwo KUL 2015.
- WÓJCIK S.: Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność, Lublin 2013.
- WÓJCIK S.: Zapomniana polska ekonomia społeczna XX wieku, Lublin 2002.
- ZAWADZKA B.: Zadania samorządu terytorialnego, w: Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 215.
- ZIÓŁKOWSKI M.: Proces formułowania strategii rozwoju gminy, w: Samorząd terytorialny a rozwój lokalny, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Warszawa 2000, s. 50.

FUNKCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

W artykule ukazano znaczenie funkcji samorządu terytorialnego i trudności, na jakie samorząd napotyka. Cele – zadania, a zwłaszcza ich realizacja, relacje i role, są obecnie determinowane przez aktualną, skomplikowaną sytuację gospodarczą, społeczną, prawną i polityczną państwa i w konsekwencji samorządów, co generuje liczne dysfunkcje.

Słowa kluczowe: funkcje; metoda funkcjonalna; samorząd terytorialny; państwo; dysfunkcje.

THE FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

The article shows the importance of the functions of the local government and the problems it encounters. Local government's objectives, relations and roles are at present determined by current, complicated economic, social, legal and political situation of the state and, consequently of local governments what leads to numerous malfunctions.

Key words: functions; functional method; local government; state; malfunctions.