

O samorządzie terytorialnym

Barbara Imiołczyk

1. Definicja samorządu terytorialnego i jego atrybuty

Samorząd terytorialny to **mieszkańcy określonego terytorium, którzy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową**, która może się sama rządzić.

Dla samodzielnego wykonywania zadań publicznych konieczne są:

- osobowość prawna,
- prawo do wyboru władz w wyborach powszechnych,
- prawo własności i niezależne dysponowanie własnym majątkiem,
- prawo uchwalania własnego budżetu i dysponowania swymi środkami finansowymi, w tym zaciągania pożyczek, kredytów, emisji obligacji itp.
- własna administracja,
- prawo do ustalania sposobu realizacji swych zadań,
- prawo do ustalania organizacji urzędu, własnych przedsiębiorstw i innych własnych jednostek organizacyjnych.

Samodzielność samorządu terytorialnego jest w Polsce gwarantowana przez Konstytucję i inne ustawy. Podlega ochronie sądowej – samorząd ma

prawo zaskarżyć do sądu powszechnego wszelkie działania, które naruszają jego samodzielność.

Wspólnota samodzielnie realizuje zadania, służące zaspokojeniu jej potrzeb. w realizacji swoich zadań własnych podlega nadzorowi tylko pod względem zgodności działań z prawem, nie pod kątem celowości.

Każdy z mieszkańców, przez fakt swojego zamieszkania w konkretnym miejscu, jest członkiem wspólnoty gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. Ustrój Polski zbudowany jest na zasadzie pomocniczości, do której odwołuje się nasza Konstytucja w preambule.

Zgodnie z tą zasadą podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Tylko gmina korzysta z **domniemania kompetencji** – oznacza to, że może wykonywać wszystkie zadania, potrzebne do zaspokojenia potrzeb mieszkańców, które nie są zastrzeżone ustawami dla innych władz publicznych. Natomiast zakres zadań powiatu i województwa jest określony w ustawach.

Warszawa, jako jedyna gmina w Polsce, działa na podstawie odrębnej ustawy¹. Ustawa zobowiązuje

¹ <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-ustroju-miasta-stolecznego-warszawy/>

miasto do utworzenia dzielnic, określa podstawowe zakresy ich działania, a także minimalne środki finansowe, które muszą być przekazane do dyspozycji dzielnic na wykonywanie tych zadań.

*Konstytucja RP*²

Art. 16. Samorząd terytorialny

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

2. Kształtowanie się samorządu terytorialnego

Mimo bardzo intensywnego rozwoju średniowiecznych miast nie można ich uznać za pierwowzór obecnego samorządu. Władze w nich sprawowały bowiem wyłącznie najbogatsze rody, a uprawnienia pochodziły z nadania właściciela. Stąd rozmaite kłopoty miast. Kiedy w bogatych miastach toczyły się zacięte bitwy o władzę, w uboższych nie było chętnych do jej sprawowania. w Malborku zamożni mieszczanie zapłacili królowi za to, aby nie zajmować się rządzeniem – zabierało ono czas, a nie przynosiło zysków. Rada miejska wystąpiła więc do króla Zygmunta Augusta alarmując, że gdy wymrą obecnie sprawujący władzę, nie będzie miał kto zajmować się losami miasta.

Akt założenia miasta zastrzegał uprawnienia sędownicze dla mieszczan. w XV wieku rada miejska Nysy skorzystała z nich skazując na śmierć księcia wrocławskiego za rozboje na drodze. Wyrok wykonano.

Istotą obecnego samorządu terytorialnego jest prawo wszystkich mieszkańców do wyboru władz oraz prawne umocowanie samorządu w ustroju państwa. Dlatego uznaje się, że w Europie dopiero Wielka Rewolucja Francuska wraz z odejściem od autorytarnej monarchii poprzez przyjęcie Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela a następnie Konstytucji z 1791 roku, stworzyła podwaliny pod samorządność terytorialną. Samorząd upowszechnił u się

w Europie w pierwszej połowie XIX wieku. Pruska ustawa z 1808 roku dała mieszkańcom miast prawo samodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi oraz prawo do demokratycznych wyborów władz miejskich. w drugiej połowie XIX wieku idea samorządu terytorialnego stopniowo wprowadzana była do ustawodawstwa poszczególnych państw Europy.

W Polsce po odzyskaniu niepodległości początkowo istniały zróżnicowane rozwiązania dotyczące samorządności na terenach różnych zaborów. Dopiero ustawa w 1933 roku *o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* ujednoliciła kształt samorządu na terenie całego kraju. Dlatego nazywana jest potocznie ustawą „scaleniową”. Samorząd działał w gminach i powiatach. Województwo miało charakter rządowy. Wyjątek stanowiło województwo śląskie, dla którego szeroką autonomię uchwalono już w 1920 roku. Przyznanie autonomii miało zachęcić mieszkańców do opowiedzenia się w plebiscycie po stronie Polski. Województwo działało faktycznie od 1922 roku. Sejm Śląski wybierano w powszechnych wyborach, a budżet był uchwalany na miejscu a nie w Warszawie. Sala Sejmu Śląskiego w Katowicach stała się wzorcem dla budowanej w tym samym czasie Sali Sejmu RP w Warszawie.

Po latach okupacji i po okresie PRL-u samorząd terytorialny został przywrócony na poziomie gmin dopiero w 1990 roku. w 1999 roku przywrócono samorząd na poziomie powiatów; wtedy też utworzono samorząd województwa.

3. Mieszkaniec we wspólnocie

Mieszkańcy wybierają władze samorządowe, które realizują zadania w ich imieniu. Wybór władz nie pozbawia członków wspólnoty prawa do aktywnego uczestnictwa w jej życiu, w tym wpływania na podejmowane przez władze i administrację w ich imieniu decyzje. w tym celu mieszkańcy mogą korzystać z wielu praw:

- do informacji publicznej,
- do wyrażania opinii,
- do uczestniczenia w obradach komisji i rady,
- do zabierania głosu w corocznej debacie o stanie gminy/powiatu/województwa,
- do składania petycji,
- do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej,
- do realizowania zadań, służących zaspokojeniu

² Dz.U.1997.78.483 - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

potrzeb wspólnoty,

- Do konsultowania ważnych spraw. w kluczowych kwestiach przeprowadzanie konsultacji jest obowiązkiem. Dotyczy to tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic; tworzenia jednostki pomocniczej gminy.

Aktywnemu uczestnictwu mieszkańców w życiu wspólnoty służy wiele narzędzi. Ciągłe tworzone są nowe, które następnie się upowszechniają.

Przykładem takiego narzędzia jest **budżet obywatelski**, który powstał, jako innowacyjny sposób włączania mieszkańców w życie wspólnoty i szybko się upowszechnił w coraz większej liczbie samorządów. Niedawne zmiany prawa samorządowego wprowadziły obowiązek tworzenia budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach oraz ustawowo określiły zasady, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Mieszkańcy wsi dysponują **funduszem sołeckim**. Udział mieszkańców w opracowywaniu map potrzeb, diagnozowaniu problemów, przygotowywaniu strategii, programów i planów działania jest dobrą praktyką w wielu samorządach. Coraz więcej władz samorządowych uczy się trudnej sztuki **zarządzania partycypacyjnego** (uczestniczącego), które zakłada aktywność mieszkańców na każdym etapie tworzenia koncepcji, przygotowywania i podejmowania decyzji. To coś znacznie więcej niż **konsultacje społeczne** – chociaż i one są niełatwą sztuką, a zasady i tryb ich przeprowadzania w wielu miejscach pozostawia wiele do życzenia. Coraz częściej standardem staje się przygotowywanie diagnoz, a potem planów działania, projektowanie usług z udziałem tych, których diagnozy dotyczą, a do których programy i usługi są adresowane.

Przykłady:

Gdyński standard usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania opracowany został z udziałem wszystkich zainteresowanych, w tym osób starszych i z niepełnosprawnościami, które pytano o zdanie w trakcie wizyt indywidualnych w ich domach. Prace, w tym wymiana opinii i informacji, uzgodnienia dotyczące oczekiwań i pożądanых cech usług, ustalanie kryteriów jakości – trwały od 2009 do 2011 roku.

Gdański program mieszkalnictwa społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023 ma za zadanie wsparcie różnych grup mieszkańców: osób starszych, z niepełnosprawnościami, wychowanków

domów dziecka, osób chorujących psychicznie, uzależnionych, osób w kryzysie bezdomności, imigrantów. Łączy zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych z różnorodnym, dostosowanym do indywidualnych potrzeb, wsparciem terapeutycznym i społecznym. Jego celem jest usamodzielnienie wspieranych, poprzez zastosowanie różnorodnych form pomocy. Program przygotowywany był z udziałem wszystkich zainteresowanych grup – w tym organizacji pozarządowych na co dzień służącym pomocą potrzebującym i najlepiej znającym ich potrzeby.

Program w Gdańsku realizowany jest również we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Organizacje pozarządowe pełnią ważną rolę we wspólnocie samorządowej. Pozwalają pełniej korzystać z praw indywidualnych, a także wykonywać wiele zadań na rzecz wspólnoty; zarówno w formie wolontariatu jak również kontraktowanych specjalistycznych usług publicznych.

Liderzy lokalni ciągle poszukują nowych sposobów włączania jak największej liczby mieszkańców do aktywnego zaspakajania potrzeb osób, grup, środowisk.

Przykładem rozbudowanego systemu włączania mieszkańców w dialog społeczny jest Warszawa. W ciągu ponad 20 lat stale rozszerzano współpracę władz i administracji z organizacjami pozarządowymi. Obecnie współpraca ta ujęta jest na poziomie miasta, dzielnic i poszczególnych obszarów życia w formę komisji dialogu. Szczegółowe informacje znaleźć można w Informatorze o warszawskich ciałach dialogu społecznego.³

W Warszawie działa 30 branżowych i 18 dzielnicowych Komisji Dialogu Społecznego. Mają charakter opiniodawczy, inicjatywny i doradczy. Każda zainteresowana organizacja może dołączyć do komisji lub zainicjować powstanie nowej. Zakres działania Komisji jest bardzo szeroki i zależy w dużym stopniu od aktywności jej członków. Jest to:

- konsultowanie i współtworzenie dokumentów i projektów aktów prawnych wydawanych przez władze,
- opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z zadaniami publicznymi oraz opiniowanie projektów ogłoszeń konkursowych,
- delegowanie przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w komisjach konkursowych rozpatrujących oferty o przyznanie dotacji oraz

3 <http://warszawa.ngo.pl/scwo-publikacje>

do zespołów do spraw oceny realizacji zadania publicznego w ramach małego grantu,

- wskazywanie przedstawicieli organizacji do zespołów roboczych,
- współpraca z komórkami organizacyjnymi urzędów w celu polepszenia i podwyższenia efektywności działań kierowanych do mieszkańców,
- określanie potrzeby społecznych, sposobów ich zaspokajania,
- animowanie i utrzymywanie w różnych formach kontaktów z mieszkańcami,
- występowanie do władz z wnioskami w zakresie swojej działalności.

Wymianę informacji między komisjami zapewnia Forum Komisji Dialogu Społecznego, w którym biorą udział przedstawiciele Komisji. Natomiast Stołeczne Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych bezpłatnie wspiera organizacje działające na terenie całego miasta.

W Strzyżowie w województwie podkarpackim.

Władze gminy – aby pomóc organizacjom pozarządowym w zdobywaniu i realizacji projektów – postanowiły przeznaczać w budżecie pieniądze na wkład własny do projektów organizacji, które samodzielnie takimi finansami nie dysponują. Urzędnicy wspierają też organizacje i grupy nieformalne w budowaniu partnerstw, przygotowywaniu projektów i ich rozliczaniu. Pomagając organizacjom i grupom nieformalnym władze i urzędnicy ułatwiają mieszkańcom samodzielną realizację wielu pomysłów i planów, a jednocześnie łączą ludzi we wspólnym działaniu. To przykład działania zasady pomocniczości w praktyce.

Specyficzną formą uczestnictwa obywateli w życiu wspólnoty jest **referendum lokalne**. W referendum lokalnym mieszkańcy podejmują decyzję bezpośrednio. Referendum może być przeprowadzone w każdej ważnej sprawie, która mieści się w zakresie zadań i kompetencji tej wspólnoty. Referendum jest obowiązkowe w kwestii samoopodatkowania się mieszkańców.

W Polsce referendum przeprowadzano najczęściej w sprawie odwołania władz gminy. Skojarzyło się więc z instrumentem walki politycznej, a nie merytorycznym rozstrzygnięciem spraw ważnych dla wspólnoty. Upowszechnienie referendum wymaga systematycznego budowania umiejętności jego przygotowywania – określania sprawy podlegającej głosowaniu, sformułowaniu pytania referendalnego, dostarczenia lokalnej społeczności kompleksowych

i wyczerpujących informacji, dotyczących rozstrzygnięcia sprawy wraz z możliwymi konsekwencjami podjęcia decyzji za i przeciw, przeprowadzania debat w trakcie kampanii referendalnej.

Poszukiwanie sposobów na wzmocnienie uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych doprowadziło do opracowania różnych metod w procesie, który nosi nazwę **deliberacja**. Powstało pojęcie: demokracja deliberatywna, która przeciwstawiana jest demokracji biurokratycznej. Najczęściej stosowana technika deliberacji są **panele obywatelskie**. Panele obywatelskie to publiczne moderowane debaty, przeprowadzane w sposób transparentny, z udziałem losowo wybranych przedstawicieli wspólnoty. Osoby debatujące otrzymują wiedzę związaną z materią przedmiotu, który rozstrząsają. Debatują, wymieniają poglądy za i przeciw. w wyniku deliberacji osiągają konsens w sprawie, która jest przedmiotem deliberacji lub formułują rekomendacje poparte przez zdecydowaną większość uczestniczek i uczestników panelu. Tak osiągnięta zgoda (lub rekomendacje) może być wiążąca lub nie dla władz lokalnych. Decyzja o tym, jaki jest jej charakter zapada przed rozpoczęciem procesu deliberacji.

Przykłady paneli obywatelskich, przeprowadzonych w polskich samorządach to:

Gdańsk – Jak przygotować miasto na wystąpienie ulewnych opadów deszczu. Panel zorganizowano po ulewach, które w 2017 r. uczyniły w mieście wiele szkód. w trakcie deliberacji wypracowano 18 rekomendacji, które prezydent Gdańska przyjął do realizacji.

Lublin – Co zrobić, aby oddychać czystym powietrzem? w czasie panelu przeprowadzonego w 2018 r. wypracowano 250 rekomendacji, a 55 rekomendacji uzyskało poparcie 80% debatujących. Prezydent miasta opracował i przedstawił sposób realizacji tych rekomendacji.

Inna metoda deliberacji – sondaż deliberacyjny – nie służy podejmowaniu decyzji ale pogłębionemu badaniu opinii publicznej.

Pierwszy sondaż deliberacyjny przeprowadzono w Poznaniu. Dotyczył on kwestii zarządzania stadionem miejskim, modernizowanym na Mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 roku. Kwestie, które rozważali mieszkańcy to: kto i w jaki sposób powinien zarządzać stadionem? w jaki sposób powinno być finansowane utrzymanie stadionu i infrastruktury

ry? Jak stadion powinien być użytkowany i w jakim zakresie powinien być on dostępny dla mieszkańców okolicy i całego Poznania?

4. Wyzwania

Samorząd terytorialny stwarza możliwość wpływu mieszkańców na sprawy, które ich bezpośrednio dotyczą, stanowią o jakości ich życia. Do tego, aby z tych możliwości skorzystać potrzebna jest wiedza, umiejętności i gotowość do współpracy. Zarówno po stronie mieszkańców, jak i wybranych przez nich przedstawicieli – władz samorządowych. Przekazanie lokalnej społeczności odpowiedzialności za zaspakajanie potrzeb wspólnoty pozwala znaleźć rozwiązania nietypowe, wynikające ze znajomości miejscowej specyfiki i dostosowanie rozwiązań do lokalnych warunków. Pole do innowacji jest wprost nieograniczone, zwłaszcza na poziomie gminy.

W Krapkowicach osoby opuszczające szpital, a wymagające rehabilitacji otrzymują ją w swoim domu. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej obliczył, że jest to bardziej efektywny sposób przywracania sprawności i tańszy niż wszystkie koszty związane z długotrwałym oczekiwaniem na rehabilitację, kłopotami z dojazdem i przedłużającym się okresem powrotu do pełnego zdrowia.

Często początkowo niewielkie działania prowadzone konsekwentnie i rozwijane wraz z lepszym poznaniem potrzeb, poszerzeniem umiejętności i włączeniem większej liczby zainteresowanych do współpracy, przekształcają się w cykliczne, złożone z wielu modułów programy. Różnymi co do miejsca i skali, ale pokazującymi to samo podejście, są przykłady 12 tysięcznego Lubaczowa i Parku Śląskiego położonego na granicy Katowic i Chorzowa zarządzanego przez samorząd województwa.

Park Śląski dla seniorów to obecnie cykl czterech projektów realizowanych z seniorami dla seniorów i wszystkich użytkowników Parku: Parkowa Akademia Wolontariatu, Akademia Aktywnego Seniora, cykliczne Kongresy „Obywatel Senior” i Sieć Gmin Przyjaznych Seniorom.

Inicjatorami była grupa seniorów, która w 2011 r. zaproponowała organizację zajęć dla seniorów

w Parku Śląskim. Liderami zajęć mieli być właśnie oni. Tak powstała Parkowa Akademia Wolontariatu. Aktywność PAW przerosła wszelkie oczekiwania. w 2012 roku odbywa się pierwszy Kongres „Obywatel Senior” i powołana zostaje do życia Fundacja Park Śląski, która rozwija kolejne działania we współpracy z wolontariuszami seniorami dla osób starszych, a także dla młodych.

Lubaczów położony we wschodniej części województwa podkarpackiego jest miastem z sercem otwartym dla seniorów. Wszystko zaczęło się od powołania Lubaczowskiej Rady Seniorów z inicjatywy władz miasta. Kolejne działania animowali seniorzy i Młodzieżowa Rada Miasta. Obecnie to wzór spójnej, długofalowej i wieloaspektowej lokalnej polityki senioralnej na skalę 12 tysięcznego miasta.

Przykład warszawski pokazuje, jak można tworzyć realne zachęty do aktywności młodych.

W Warszawie działa Młodzieżowa Rada Miasta i młodzieżowe rady dzielnic. Na projekty zgłaszane przez młodzieżowe rady dzielnic miasto Warszawa organizuje konkurs grantowy. Podstawą konkursu jest program „Młoda Warszawa. Miasto z klimatem dla młodych 2016-2020”. Cel programu to „podniesienie jakości życia młodzieży w mieście oraz rozwój partycypacji i aktywności młodych warszawiaków”.

Włączenie mieszkańców w proces zarządzania miastem od samych mieszkańców wymaga aktywności i umiejętności. Od władz samorządowych wymaga również wiedzy i opanowania narzędzi komunikacji, konsultacji. Przede wszystkim wymaga jednak postawy otwartości na współpracę i przekonania, że opłaca się taką współpracę podejmować. Nie jest to wcale łatwe. Bo zarządzanie uczestniczące wymaga czasu - tu nie ma szybkich, gotowych, zamówionych u ekspertów rozwiązań, decyzji podejmowanych w zaciszu gabinetów. Coraz częściej przebija się wśród władz samorządowych przekonanie, że to się jednak opłaca. Decyzje zapadają co prawda wolniej, są wypracowywane w czasem trudnych dyskusjach, wymagają uwzględnienia różnych punktów widzenia, różnych interesów. Są za to trwałe, dobrze dostosowane do potrzeb. i co bardzo ważne lepiej zrozumiałe dla mieszkańców – łatwiej je zatem wdrażać z ich udziałem. Dziś efektywność w samorządzie terytorialnym to nie szybkie, jednostkowe decyzje. Te trzeba podejmować w sytuacjach kryzysowych. Dobre zarządzanie jednostką samorządową

przypomina raczej stanie za sterem wielkiego statku, poruszającym się ociężale, ze świadomością, że każdy członek załogi ma swoją ważną rolę do odegrania w tym procesie.

5. Zagrożenia

Równie liczne jak szanse są zagrożenia, które towarzyszą samorządowi terytorialnemu. Są one zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne.

Do wewnętrznych zaliczyć można:

- Brak wiedzy i umiejętności, koniecznych do efektywnej współpracy. Braki te występują zarówno wśród sprawujących władzę, jak i mieszkańców wspólnoty.
- Tendencja do sprawowania władzy w sposób autorytarny. Wynika najczęściej z przekonania, że zdobycie mandatu oznacza jednocześnie prawo do samodzielnego podejmowania decyzji przez okres kadencji, bez liczenia się ze zdaniem tych, którzy mandatu radnego/wójta/burmistrza/prezydenta nie mają. Cechuje się ograniczonym lub pozorowanym korzystaniem z konsultacji społecznych, utrudnianiem dostępu do informacji publicznej, podejmowaniem decyzji w sposób nieprzejrzysty, nie tłumaczeniem motywów decyzji i działań. Wszystkie ciała opiniotwórczo doradcze powoływane na mocy ustaw (np.: młodzieżowe rady gmin), różne działania wymuszane ustawami (gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie), będą miały w takim samorządzie charakter fasadowy/blankietowy.
- Bierność członków wspólnoty. Brak aktywności może mieć wiele przyczyn – brak wiedzy, brak czasu, przekonanie, że „moje zdanie nie ma znaczenia”, lęk przed tym, aby wyrażeniem własnej opinii nie narazić się władzy, przyzwyczajenie do „niewtrącania się w nieswoje sprawy”. Niektóre z tych przyczyn można przezwyciężyć dostarczeniem wiedzy, otwartą postawą władz, zaproszeniem do współpracy.
- Rozumienie przez władze samorządowe efektywnego działania, jako takiego, które polega na szybkim podejmowaniu decyzji. Wtedy decyzje wypracowywane są w wąskiej grupie ekspertów, podejmowane i realizowane możliwie szybko. Traci się wtedy ekspertyzę mieszkańców, która jest nie do zastąpienia przez ekspertów ze-

wewnętrznych, np. co do zróżnicowanych potrzeb. Takie decyzje obarczone są większym błędem oraz wdrażane trudniej – bo bez pomocy, a czasami nawet bez zrozumienia członków wspólnoty. Łatwiej wywołują opór społeczny, konflikty – ponieważ sprzeczności interesów rzadko są rozwiązywane na etapie przygotowywania i podejmowania decyzji.

- Dominacja we władzach i/lub społeczności konfliktów o charakterze partyjnym nad sporami merytorycznymi. Szkodliwa zwłaszcza w sytuacji kiedy wójt/burmistrz/prezydent nie ma większości w radzie, a działalność większości radnych zdominowana jest przez interesy partyjne. Zdarza się np., że radni głosują za nieudzieleniem absolutorium zarządowi, choć nie mają do tego podstaw merytorycznych.

Największym zagrożeniem zewnętrznym jest ograniczanie samodzielności samorządów przez władze centralne – rząd i parlament.

- Pozbawianie samorządu kompetencji,
- wkraczanie w samorządowe władztwo poprzez przekazywanie administracji rządowej zadań, które powinny być wykonywane przez samorząd, tworzenie w wojewódzkiej administracji rządowej jednostek dublujących zadania samorządu województwa,
- nakładanie zadań bez przekazania odpowiednich środków finansowych,
- uchwalanie ustaw, które pozbawiają samorządy dochodu (zmniejszanie podatków, które stanowią źródło dochodów samorządu bez odpowiednich rekompensat),
- zmienianie granic gmin bez uwzględniania opinii mieszkańców, z naruszeniem interesów wspólnoty,
- próby podporządkowania samorządu nadzorowi pod kątem celowości, a nie tylko prawa.

To tylko niektóre z działań wszystkich rządów i parlamentów funkcjonujących między rokiem 1990 a 2018. Pokusa centralizacji jest bowiem zawsze obecna. Tylko jej nasilenie bywa różne. Polski samorząd ma silną pozycję ustrojową. Ale nie zawsze w przeszłości tak było. i nie zawsze w przyszłości musi tak być. Największą gwarancją samodzielności samorządu są świadomości jego znaczenia i aktywni obywatele.

6. Alternatywy

Alternatywą dla samorządu terytorialnego jest działanie administracji centralnej na każdym szczeblu podziału administracyjnego kraju. W przypadku Polski byłoby to działanie administracji rządowej na poziomie gmin, powiatów i województw. Taka sytuacja istniała na poziomie powiatów i województw do roku 1999. W takim ustroju władze centralne mianują swoich przedstawicieli w terenie i przez nich sprawują rządy. Władza terenowa jest zależna bezpośrednio od swoich zwierzchników i wykonuje ich polecenia. Budżet ustalany jest centralnie i jest częścią budżetu centralnego. Mienie jest własnością skarbu państwa, a jednostki terenowe są jedynie jego dysponentami, ale nie mają prawa własności.

Bibliografia

Ustawa o samorządzie gminnym <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000994>

Ustawa o samorządzie powiatowym <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf>

Ustawa o samorządzie województwa <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000913>

Anna Czyżewska, Justyna Dubanik Informator o warszawskich ciałach dialogu społecznego Federacja Mazowia, Warszawa 2017

prof. dr hab. Zygmunt Niwieiadomski, Geneza i istota samorządu terytorialnego file:///C:/Users/Samsung/Downloads/15-NIEWIADOMSKI_PL.pdf

Henryk Samsonowicz Życie miasta średniowiecznego, Wydawnictwo Poznańskie 2017

Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Bogumił Szmulik, Encyklopedia samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer 2010

ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych. Pod redakcją Barbary Imiołczyk http://frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Poradnik%20dla%20radnych_ABC_samorządu.pdf

O debatowaniu

Radosław Czekan

1. Czym jest debata?

Debata to dyskusja o określonej formie na zadany temat, w której przedstawia się stanowiska „za” i „przeciw”. Takie rozumienie przyjmujemy na potrzeby tej broszury, choć w Polsce słowa „debata” używa się do określenia różnych wydarzeń.

Debata panelowa, to dyskusja osób, które mogą się ze sobą zgadzać i której celem jest dogłębna analiza problemu lub wypracowanie wspólnego stanowiska. Debata publiczna to cały zespół zjawisk społecznych, w których spotykają się różne opinie. Czasami „debatę” słyszymy przy stole czy na korytarzu.

Debata „za i przeciw” również ma wiele odmian. Może być prowadzona w formacie brytyjskim parlamentarnym, w tzw. formacie Schools, w którym odbywają się Ponadgimnazjalne Mistrzostwa Świata w Debatowaniu, w formacie Oxford Union czy w stylu Karla Poppera. Każdy format ma swoje wady i zalety. Niektóre z nich bardziej cenią logiczną argumentację, inne retoryczne popisy, ale wszystkie mają zadanie sprawić, że uczestnicy będą „patrzeć na świat trochę szerzej”, jak śpiewał szczeciński raper Łona.

Umiejętność dostrzegania racji po jednej i po drugiej stronie pozwala na wzajemne zrozumienie, ale również takie dobranie argumentacji, która jest

najbardziej przekonująca dla osób o zupełnie innym punkcie widzenia.

2. Skąd się wzięła debata? Geneza

Początków debat można szukać w antycznej Grecji i początkach demokracji, choć debaty podobne do dzisiejszych zaczęły pojawiać się dopiero w XVIII wieku w Wielkiej Brytanii, przede wszystkim na uniwersytetach m.in.: na Cambridge, w St. Andrews czy w Oxfordzie. To profesor tej ostatniej uczelni – Zbigniew Pełczyński jako jeden z pierwszych w Polsce propagował debatowanie. W latach '90 powstały m.in.: kluby debat na Uniwersytecie Warszawskim, a później w innych miastach.

W ostatnich kilku latach debaty mocno wyewoluowały. Debatantki i debatantów w naszym kraju można liczyć już w tysiącach, a co roku odbywa się kilkanaście turniejów krajowych i konkursy międzynarodowe. W 2016 roku w Warszawie odbywały się Uniwersyteckie Mistrzostwa Europy w Debatowaniu, które są najbardziej prestiżowym, ale i największym wydarzeniem debatanckim na Starym Kontynencie. Z kolei w 2018 roku wyłoniliśmy pierwszą reprezentację Polski na Ponadgimnazjalne Mistrzostwa Świata Debat oraz coraz więcej osób dorosłych

spoza szkół i uniwersytetów podjęto się debatowania w ramach hobby.

Do najsłynniejszych debat świata można zaliczyć pionierskie debaty między Abrahamem Lincolnem a Stephenem Douglassem, którzy zmierzyli się w siedmiu długich pojedynkach w 1858 roku w walce wyborach do amerykańskiego Senatu. Debaty Lincolna i Douglasa cieszyły się taką popularnością, że dały początek tradycji debat wyborczych.

Jednymi z najczęściej komentowanych debat był pojedynek Jamesa Baldwina z Williamem F. Buckley'em z 1963 roku na Cambridge Union w tezie „Czy amerykański sen odbywa się kosztem czarnoskórych?” (oryg. „Is the American Dream at the expense of the American Negro?”). Pasjonująca argumentacja Baldwina w obronie Afroamerykanów spotkała się z owacją na stojąco wszystkich zgromadzonych i stała się symbolem walki z dyskryminacją rasową.

Z polskich debat warto wspomnieć debatę Wałęsa – Kwaśniewski z 1995 roku, która w zgodnej opinii ekspertów przeważała szalę wyborów prezydenckich, a właściwie przeważała napastliwa odpowiedź Lecha Wałęsy na podanie ręki przez Aleksandra Kwaśniewskiego, czyli słynne „Panu, to ja mogę co najwyżej nogę podać”. Wałęsa później przyznał się do błędu i przeprosił za niefortunną wypowiedź, ale nie pomogło mu to odbudować swojej pozycji i wybory wygrał Kwaśniewski.

3. Anatomia debaty

W zależności od formatu debaty wyglądają różnie, ale wszystkie dążą do zapewnienia idealnych warunków wymiany opinii i argumentów.

Centralnym elementem debaty jest jasno określony **spór**, czyli problem, który ma możliwe co najmniej dwa różne rozwiązania. Przykładowo sporne jest, czy głosowanie w wyborach samorządowych powinno być obowiązkowe. Jedna strona może argumentować, że obowiązek podniesie frekwencję wyborów, a zatem i ich jakość. Przeciwna strona będzie proponować pozostanie przy status quo, ponieważ obowiązek zniekształci wynik wyborów.

Żeby rozstrzygnąć spór musimy rozważyć **argumen-**

ty za i przeciw. Argument to twierdzenie i zespół innych twierdzeń je potwierdzających. Argumentem nie jest stwierdzenie „Obowiązkowe głosowanie podniesie frekwencję”, bo bez uzasadnienia jest to tylko tzw. „wrzutka”. Do każdego twierdzenia konieczne jest uzasadnienie: dlaczego to twierdzenie jest prawdopodobne i dlaczego jest ważne w tym sporze.

Przykład

TEZA: NALEŻY WPROWADZIĆ OBOWIĄZEK GŁOSOWANIA W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH.

ARGUMENT ZA: Obowiązkowe głosowanie podniesie frekwencję.

Dlaczego to prawdopodobne?

Kiedy brak udziału w wyborach będzie groził karą finansową, tak jak to jest w innych krajach, obywatelom nie będzie się opłacało zostać w domach, dlatego pójdą do urn. Ponadto większość z nich odda ważny głos, ponieważ racjonalnie rzecz biorąc, jeżeli już są przy karcie do głosowania, to lepiej mieć wpływ na to kto wygra wybory niż nie mieć. Co więcej kara za absencję spowoduje, że więcej osób dowie się o wyborach, sięgnie po programy kandydatów czy będzie oglądać debaty wyborcze. Dlaczego ważne jest, żeby podnieść frekwencję? Obecnie ponad połowa społeczeństwa jest bierna i politycy nie tylko nie biorą ich interesów oraz przekonań pod uwagę, ale również sami obywatele nie czują, że mogą coś zmienić. To powoduje, że stają się coraz bardziej obojętni na złe decyzje w regionie, niekompetencję czy inne szkodliwe zjawiska. Aby skutecznie reagować i ulepszać lokalną społeczność potrzebujemy zmotywowanych i aktywnych obywateli. Obowiązek głosowania i większa frekwencja znacznie się temu przysłużą.*

* Powyższe argumenty nie stanowią idealnych argumentów i wiele można jeszcze do nich dodać. Natomiast są to dobre przykłady ilustrujące, jakie minimalne uzasadnienie powinien mieć argument, żeby argumentem można było go nazwać.

ARGUMENT PRZECIW: Obowiązkowe głosowanie wypaczy wynik wyborów

Dlaczego to prawdopodobne?

Przymus wyborczy spowoduje, że obywatele będą oddawali głos na kogokolwiek, ponieważ nie interesuje ich polityka, a jedynie będą chcieli uniknąć ewentualnej kary. Przyczynami niskiej frekwencji nie jest lenistwo obywateli, ale brak ogólnego zainteresowania polityką i poczucie braku możliwości wywarcia wpływu na władzę. Przypadkowe głosy spowodują, że mandat otrzymają politycy, którzy

niekoniecznie będą najlepsi, ale np.: ci którzy są pierwsi na listach na pierwszej stronie. Dlaczego ważne jest, żeby nie wypaczyć wyniku wyborów?

Celem wyborów jest wybranie reprezentantów społeczności, którzy w najlepszym stopniu będą przedstawiać interesy wszystkich mieszkańców, a nie tylko tych głosujących. Dlatego wypaczenie wyniku wyborów może zaszkodzić każdemu. Co więcej politycy nie będą wiedzieli, które głosy były przypadkowe, a które rzetelne i nie będzie jasne, jakie są prawdziwe oczekiwania oraz przekonania obywateli.

Kolejnym ważnym elementem debaty są jej **zasady formalne**. Mówcy powinni szanować siebie nawzajem oraz powstrzymać się od ataków personalnych (tzw. ad personam czy ad hominem), a zamiast tego skupić się na argumentowaniu o sprawie (ad rem). Ważne jest przestrzeganie przyznanego czasu, aby zapewnić każdemu równą szansę wypowiedzi oraz pozostawienie swobody moderacji osobie prowadzącej dyskusję.

Przykłady:

Debata w formacie Oxford Union to debata publiczna z udziałem dwóch trzyosobowych drużyn. Mówcy mówią na zmianę po 5-8 minut, a w trakcie ich mów przeciwnicy mogą zaproponować pytanie lub uwagę (poprzez wstanie z charakterystycznie podniesioną ręką). Po drugich mowach również widzowie wskazani przez moderatora mogą zabrać głos za lub przeciw w formie maksymalnie dwuminutowych wypowiedzi. Po głosach publiczności następują mowy końcowe, podsumowanie moderatora i głosowanie zgromadzonych.

Debata w formacie Schools również składa się z dwóch drużyn po trzech mówców w każdej strony („za” i „przeciw”), którzy na przemian mają ośmiominutowe mowy (z wyłączeniem czwartych mów, które mają cztery minuty i wygłaszane są przez jednego z poprzednich mówców w odwróconym porządku). Sędziowie debaty dokonują holistycznej oceny z głównym naciskiem na treść argumentacji (analizę logiczną twierdzeń, stopień udowodnienia istotności i prawdopodobieństwa argumentów).

4. Wyzwania, zagrożenia (dylematy)

Największym wyzwaniem debatowania jest zapewnienie komfortowej i bezpiecznej przestrzeni do swobodnego argumentowania niezależnie od posiadanych poglądów. Obawa, że argumenty będą wyśmiane, potraktowane z góry czy zignorowane powoduje efekt autocenzury, w której osoby uczestniczące ograniczają się tylko do argumentów akceptowanych przez grupę. W ten sposób zamiast poszerzenia perspektywy i wzbogacenia się o nowy punkt widzenia zamykamy się coraz bardziej w bańce tych samych poglądów, co wzmacnia radykalizację społeczną. Ponadto warto stosować zasadę losowania stron debaty. w ten sposób debatantki i debatanci wchodzi w buty „innych” poznając różne sposoby patrzenia na świat.

Debata w bezpiecznej i swobodnej atmosferze wciąż może zniechęcić do zabierania głosu, jeżeli jest nieuczciwie lub niewłaściwie oceniona. Bardzo często zaproszeni goście, dziennikarze, oficjele czy naukowcy mogą udzielić fantastycznego i merytorycznego komentarza do debaty, ale z drugiej strony mogą nie znać zasad oceny, co powoduje że często stosują niespójne, nieprzewidywalne i subiektywne kryteria wyboru zwycięzców.

Debata jako **jedne z najbardziej angażujących narzędzi społecznych** niosą ze swoją siłą również sporą odpowiedzialność. Dlatego zawsze warto włączyć do panelu sędziowskiego doświadczonych sędziów debat sportowych. Czasami warto się zastanowić, czy w ogóle sędziowanie debat jest konieczne, ponieważ ciekawa dyskusja może być wartością i przeżyciem samym w sobie.

W trakcie debaty warto zwrócić uwagę na najczęstsze błędy argumentacyjne, które, niewykryte, skutecznie zatrują merytoryczną dyskusję:

1. Sofizmat rozszerzenia lub „strach na wróble” (ang. straw man) – przedstawienie zniekształconej („gorszej”) wersji argumentu oponentów i następnie zbijanie go.

Przykład:

Aneta: Gdy głosowanie jest obowiązkowe, to więcej ludzi przyjdzie na wybory i będziemy mieli więcej informacji, czego tak naprawdę chce lokalna społeczność.

Jan: Aneta proponuje wsadzanie do więzień za to, że ktoś nie interesuje się polityką. To jest sprzeczne

z podstawowymi wolnościami obywatelskimi.

Komentarz: Jan przedstawił argument Anety tak jakby proponowała najsurowsze kary (nie było o tym mowy), a następnie zbijał to wskazując, jak uderza to w fundamentalne wolności. Ale skoro nie o tym mówiła Aneta, to jest to tzw. strach na wróble.

2. Pomylenie korelacji z przyczynowością

Przykład:

Aneta: w Belgii, w której obowiązuje przymus wyborczy przez 541 dni nie dało się utworzyć stabilnego rządu. Chyba nie chcielibyśmy takiego „bezkrolewia” w Polsce!

Jan: To pomylenie korelacji z przyczynowością. Przymus wyborczy istnieje w Belgii od 1893 roku, a kryzys rządowy wystąpił w 2010 roku. Nie ma powodów by sądzić, że jedno spowodowało drugie.

3. Argument z niepewnego źródła

Przykład:

Jan: Według opinii profesora Niewierzyskiego obowiązek głosowania zostanie zignorowany przez Polaków.

Aneta: Nie mamy teraz możliwości zweryfikowania wiarygodności profesora. Czy jest on ekspertem w dziedzinie politologii lub socjologii? Czy przeprowadził odpowiednie badania w tym zakresie? Czy są inne wiarygodne źródła kwestionujące ten pogląd..?

Komentarz: Argument ze źródła lub autorytetu jest przekonywający tylko do tego stopnia, do którego źródło rzeczywiście jest wiarygodne i słuchający może je zweryfikować. Jest to szczególnie istotna sprawa w dobie rosnącej ilości tzw. fake news, czyli informacji pisanych i publikowanych w celu wprowadzenia w błąd, albo w celu uzyskania finansowych lub politycznych korzyści.

5. Alternatywy

Debaty nie są jedyną formą dialogu publicznego. Często ich rolę spełniają zwykłe, niesformalizowane dyskusje czy np.: konsultacje społeczne.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Art.. 5a

1. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz

w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

Konsultacje polegają na zebraniu opinii mieszkańców na temat jakiegoś przedsięwzięcia, żeby następnie uwzględnić je w ostatecznie podejmowanej decyzji. Konsultacje społeczne w Warszawie odbywały się w najróżniejszych sprawach m.in.: budowy szybkiej linii tramwajowej Wola - Wilanów, handlowych ulic Pragi Północ, czy tego, jak zmienić Plac Defilad.

W ramach konsultacji społecznych nie zderza się argumentów władzy z poglądami mieszkańców, a jedynie organizuje spotkania, wywiady, ankiety z mieszkańcami, po to żeby późniejsze postanowienia najlepiej realizowały rzeczywiste potrzeby lokalnej społeczności.

Inną alternatywą dla debat jest uczestnictwo we wszelkich ciałach doradczych, w których dyskusja rządzi się swoimi zasadami nie zawsze spójnymi z regułami debat. Do takich ciał należą m.in.: Rada Młodzieżowa m.st. Warszawy, Warszawska Rada Seniorów czy ich dzielnicowe odpowiedniki.

Niezależnie od wybranej formuły aktywności umiejętności merytorycznej argumentacji i debatowania na pewno się przydadzą!

Bibliografia

Wygrywanie debat, Stephen L. Johnson, tłum. Fundacja Polska Debatuje

Nagranie debaty Baldwin – Buckley w języku angielskim: <https://www.youtube.com/watch?v=oFeoS41xe7w>

