

Gmina

Specyfika opracowań umieszczanych w księgach jubileuszowych polega m.in. na tym, że nie muszą to być prace czysto naukowe, ale powinny być wyrazem szacunku i sympatii dla jubilata, co można uczynić różnymi drogami. Trzeba jednak pamiętać o zainteresowaniach naukowych wyróżnianej osoby i w miarę możliwości nawiązywać do jego tematyki i jego dorobku. Tak właśnie chcę postąpić, formułując kilka uwag i refleksji na temat bliski Panu Profesorowi Jerzemu Korczakowi. Przede wszystkim po to, aby wyrazić Mu swoje uznanie, swoją przyjaźń i najlepsze życzenia z okazji ważnego Jubileuszu.

Wybrany temat, a zwłaszcza jego lakoniczny tytuł, może na początku dziwić. Jak to? Przecież mieści on w sobie zagadnienia oczywiste, wręcz podręcznikowe, a jest przy tym tak obszerny, że zapewne trudne jest jego zmieszczenie w krótkim artykule. O co więc chodzi? Sądzę, że wyjaśnienie motywów wyboru tego tematu należy zacząć od stwierdzenia, że każda dziedzina prawa, w tym oczywiście prawo administracyjne, posługuje się kilkoma, może kilkunastoma słowami o znaczeniu dla tej dziedziny absolutnie nadrzędnym, które stanowią istotne zworniki dla całego przedmiotu. Słowa te są stosowane w wielkiej liczbie wariantów i służą do opisywania nieomal wszystkiego w różnych konfiguracjach. Trudno je tutaj wymieniać, ale zwróćmy uwagę, że jednym z takich słów jest właśnie **gmina**. Nie będę jej ani definiować, ani charakteryzować. Zamierzam natomiast wskazać na niezwykle uniwersalność tego słowa i na jego wielowarstwową przydatność. Spróbuję wymienić przynajmniej najważniejsze z bardzo wielu kontekstów, w jakim słowo „**gmina**” jest przydatne dla prawa administracyjnego i jego nauki. Słowo to ma niezwykle interesujące „wnętrze”. Będzie mowa o różnych sposobach myślenia o gminie, które wcale nie biorą swego początku od norm prawa pozytywnego, a dla badacza tej problematyki powinny się układać w spójną całość.

* Prof. dr hab. Jan Zimmermann, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0003-0268-1746](https://orcid.org/0000-0003-0268-1746).

1. Myślenie historyczne

Mówiąc o gminie, należy zacząć od historii. Nie ulega wątpliwości, że gmina była załączkiem nowoczesnego samorządu terytorialnego. Istota i konstrukcja gminy powstały w czasach, w jakich prawo administracyjne jako gałąź prawa jeszcze nie istniało. Instytucja gminy była bowiem korelatem pierwszych, wyprowadzanych z prawa natury, prób wyposażenia społeczności lokalnych w prawo do decydowania o własnych sprawach, niezależnie od państwa. Miał tu znaczenie dorobek Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która dała przesłanki dla powstania samorządu terytorialnego. Wielki wpływ miał też proces tworzenia samorządu terytorialnego w Prusach, gdzie według reformy H. von Steina mieszkańcy uzyskali prawo do samodzielnego zarządzania miastem przez swoje wybierane organy. Pierwowzorem gmin były więc miasta średniowieczne, a w oparciu o ich korporacyjny charakter wykształcały się inne formy związków społecznych. Następowało to powoli i z pewnym bólem. Świadczy o tym cytowany przez F. Ochimowskiego¹ „[...] nadworny jakiś kronikarz Guilbert de Nogent, który pisze w świętym oburzeniu: «gmina jest nową szkaradną nazwą. Pod nią rozumieć trzeba, że ludzie obowiązani płacić podatki, uiszczając je zaledwie dwa razy do roku, są wolni od podatków, jakie wszyscy poddani składają księciu; gdy zaś spełnią przestępstwo, można ich karać tylko podług norm przewidzianych przez ustawy»”. Sam autor definiował gminę jako „związek społeczny, oparty na interesach z sąsiedztwa wynikających, związek jednostek i rodzin, uznający organy władzy, najczęściej z wyboru obywateli”². Pierwsze konstrukcje gminy stawiały gminę i mieszkańców w opozycji do państwa, sytuowały ich w oparciu o prawa naturalne jednostki i stały się zacznym sporu między społeczną i państwową teorią samorządu. Teza, że powstanie samorządu terytorialnego możliwe było dzięki gminom jest o tyle prawdziwa, że gminy były historycznie ukształtowanymi zrzeszeniami obywateli, którym państwo mogło przekazać prawo i obowiązek wykonywania administracji. Gminy jednak nie tworzyły ze swej istoty korporacji samorządowych. Stawały się one nimi dopiero z woli państwa³. Istnienie gminy i jej imperium pochodzi od państwa, zaś samorząd jest administracją państwową, wykonywaną przez zainteresowanych, a nie przez urzędników państwowych, co oznacza, że państwo powstrzymuje się od działań w sfe-

¹ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. I, Warszawa 1923, s. 56.

² *Ibidem*, s. 60.

³ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 106.

rze interesów miejscowych, zarezerwowanej dla inicjatywy bezpośrednio zainteresowanych⁴. Oczywiście teoria społeczna nie mogła przetrwać wobec koncepcji państwa prawa i teorii, według których gmina jest zawsze organizowana i wyposażana w kompetencje przez państwo i każda jej działalność jest jednocześnie działaniem państwowym. Państwo dzieli się z samorządem terytorialnym swoimi zadaniami i swoimi kompetencjami, ale pozostają one zawsze w obrębie państwa. W państwie współczesnym dyskusja na ten temat ma już charakter historyczny, ale jej reminiscencje są bardzo widoczne. Odzywają one niestety wtedy, gdy wchodzi w grę czynniki polityczne oznaczające tendencje rządzących do ograniczania samorządu terytorialnego i zawężania zasady decentralizacji poprzez nietrafne i tendencyjne próby przeciwstawiania samorządu terytorialnego państwu.

2. Myślenie konstytucyjne

Szukając odniesień prawnych, trzeba myśleć o gminie przede wszystkim w kontekście konstytucyjnym. W Konstytucji znajdziemy podstawowe prawne podłoże dla wszelkiego rozumowania. Najważniejszy jest tu przepis art. 164 ust. 1, zgodnie z którym gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Tak określając gminę, Konstytucja RP nie narzuca nam jednak konieczności wąskiego patrzenia na przedmiot analizy a odwrotnie: od razu wiąże pojęcie gminy z pojęciem samorządu terytorialnego, nazwanego w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP „wspólnotą samorządową”, określanej tam „ogółem mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego”. Już w tych dwóch krótkich przepisach Konstytucji RP ujawnia się cała wielowarstwowość omawianego zagadnienia. Idąc od ogółu do szczegółu, gmina jest zatem: 1) ogółem mieszkańców, 2) będących z mocy prawa wspólnotą samorządową, 3) znajdujących się w ramach zasadniczego podziału terytorialnego, 4) a w tych ramach usytuowanych na szczeblu najniższym, nazwanym podstawowym. Z każdego z tych punktów wynika cały wachlarz oddzielnych problemów, którymi powinien się zajmować badacz gminy: 1) kwestia określenia „mieszkaniec” (należą tu kwestie samego zamieszkania, zagadnienia meldunkowe, możliwość realizacji praw obywatelskich na danym terenie itp.), 2) interpretacja słowa: „wspólnota” (element socjologiczny wyznaczony wprowadzie przez prawo, ale stanowiący odrębny przedmiot analizy), 3) odniesienie do uregulowanego ustawowo zasadniczego podziału terytorialnego i 4) znaczenie określenia „podstawowy”, skierowanego

⁴ *Ibidem*, s. 107.

do innych unormowań Konstytucyjnych, dotyczących zadań gminy (art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 164 ust. 2). Sądzę, że bez analizy tych podstaw konstytucyjnych kompleksowe wypowiedzanie się na temat gminy nie jest możliwe.

3. Myślenie prawne i prawnicze

Oczywiste powinno być również sięgnięcie do ustawy o samorządzie gminnym. Ten podstawowy akt prawny dotyczący gminy rozwija jej konstytucyjne pojęcie, dodając do niego nową kategorię: terytorium. Oczywiście już Konstytucja RP mówi o tym, że gmina ma swoje miejsce w ramach podstawowego podziału terytorialnego, jednak sformułowanie ustawowe wprowadza słowo „terytorium” jako element definicyjny gminy, ustalając, że „Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium” (art. 1 ust. 2 u.s.g.). Jest to wprawdzie tylko definicja ustawowa, z założenia przydatna tylko dla interpretacji tej jednej ustawy, jednak wprowadza ona element obszarowy, geograficzny czy topograficzny (wręcz fizyczny) do omawianego pojęcia. Pojęcie terytorium i pojęcie wspólnoty samorządowej są od siebie zupełnie odległe, jednak wniosek z ich połączenia jest taki, że chodzi o wspólnotę określoną granicami fizycznymi i wyznaczonymi przez przepisy na mapie. Jeżeli więc nawet zauważymy, że z socjologicznego punktu widzenia dana wspólnota sięga poza te granice, to od strony prawnej ta jej część nie stanowi już gminy, co być może oznacza, że granice gminy nie zostały poprawnie ustalone. Rodzi się pytanie, czy jeżeli jakaś grupa ludzi jest wspólnotą, to można ją ograniczać terytorialnie? Można jednak również postawić pytanie odwrotne: czy można nazywać wspólnotą tylko grupę właśnie terytorialnie ograniczoną?

Na wyznaczonym terenie „gminy” coś się dzieje, coś funkcjonuje i jest stosowane prawo, biegnie życie ludzkie uwikłane w sploty stosunków prawnych, działają ludzie, którzy w państwie demokratycznym, gdyż o takim mówimy, realizują swoje cele życiowe, plany i marzenia, i powinni mieć sami wpływ na wszystko to, co się dzieje na terenie wyznaczonym w ten sposób. Na takim obszarze istnieje więc grupa mieszkańców, którzy tam właśnie ulokowali swoje życie i którzy choćby właśnie terytorialnie, jeśli nie we własnych odczuciach, tworzą pewną wspólnotę, zwaną wspólnotą samorządową. Dlatego ustawa określa gminę jako całość złożoną z dwóch segmentów: z terytorium i ze wspólnoty mieszkańców zamieszkujących na tym terytorium, niezależnie od ich indywidualnych postaw, cech, światopoglądu, przynależności politycznej itp. W ten sposób desygnat nazwy „gmina” jest dwoisty, a obie jego części mają zupełnie odmienny charakter. Uzupełniają się jednak wzajemnie, tworząc całość jedyną w swoim rodzaju.

Z dalszych przepisów ustawy wynika szereg cech charakteryzujących tak zdefiniowaną gminę, które nie są elementami samego pojęcia, ale pozwalają o niej myśleć albo kształtować jej obraz w określonych kierunkach szczegółowych. I tak ustawa mówi o zadaniach gminy, ale w kompetencje do ich realizowania wyposaża oczywiście jej organy. Można więc gminę charakteryzować jako zespół organów administracji publicznej wskazanych w ustawie, a idąc dalej, jako zespół urzędników, pracowników samorządowych, jacy są tymi organami lub ich członkami, czy też praktycznie wykonują ich kompetencje. W ten sposób pojęcie gminy przywołuje na myśl konstrukcje administracyjnego prawa ustrojowego, a także sięga do prawa pracy oraz do prawa wyborczego regulującego wybór organów gminy.

Ustawowe pojęcie gminy uruchamia również dociekania cywilistyczne, gdy weźmie się pod uwagę to, że gmina jest wyposażona przez ustawę w osobowość prawną. Jednocześnie pozwala wejść w granice prawa finansowego, gdy mowa o majątku i o finansach gminy.

Wreszcie ustawa reguluje wątek, również o znaczeniu ustrojowym, określający powiązanie gminy z administracją rządową. Są to unormowania wprowadzające nadzór nad działalnością organów gminy. Sama gmina nie jest podmiotem nadzorowanym, ale ocenie podlegają jej działania. Jednak otwiera się tutaj kolejny, niezwykle ważny kierunek myślenia o gminie jako części aparatu administracyjnego państwa, mieszczącej się w samym centrum tego aparatu poprzez swoje związanie z administracją rządową wojewódzką i centralną.

Można zapewne zauważyć, że dotąd nie padły tu jakiegokolwiek stwierdzenia, które wykraczałyby poza zupełnie elementarne i podręcznikowe. W czym więc tkwi powód takiego zestawienia? Nawiązując do wstępu opracowania, zauważmy, że wszystkie oczywiste cechy całości, jaką jest gmina mogą być dla prawnika na co dzień zupełnie wystarczające. Jednak badacz problematyki gminy, nawet zawodowy prawnik, powinien mieć w perspektywie inne elementy pozaprawne.

4. Myślenie z pozycji nauki administracji

Sięgnijmy teraz do kwestii pozaprawnych, które w jakimś zakresie wynikają z rozwiązań prawnych albo przynajmniej są przez nie sugerowane. Na pierwszy plan wydobywa się tutaj problematyka gminy jako przedmiotu badania nauki administracji. Mam stałe obawy, czy nauka prawa administracyjnego i nauka administracji znajdą kiedyś szerszą linię wzajemnego porozumienia i zrozumienia, skoro dotąd tego nie osiągnęły, a nawet odwrotnie: wyraźnie oddalają się od siebie. Jeżeli jednak mamy szukać obszarów tego porozumienia,

to właśnie tematyka gminy dobrze się nadaje do tego celu. Nie da się bowiem wyczerpać omawianej tu tematyki przy pomocy instrumentów, a także dorobku tylko jednej z tych nauk. Zacytujmy spostrzeżenie J.S. Langroda, że „o ile nauka prawa administracyjnego w swej części ogólnej bada i tworzy instytucje prawa administracyjnego a w swej części szczegółowej bada i systematyzuje normy prawa pozytywnego, o tyle nauka administracji podchodzi zarówno do instytucyj, jak do norm i do techniki administrowania, przede wszystkim pod kątem historyczno-postulatowym [...] Nie jest to nauka operująca tylko elementami prawniczymi, choć i w niej grają one znaczną rolę. Mają tu jednak doniosłe znaczenie inne, bardzo różnorodne dziedziny wiedzy i sztuki [...] ekonomii, historii, statystyki, psychologii, etyki, filozofii, geografii, socjologii, skarbowości nauk technicznych jak niemniej rozliczne umiejętności, jak: biurowość, rachunkowość, naukowa organizacja pracy, psychotechnika itp.”⁵ Autor uznawał naukę administracji za odrębną naukę mającą w sobie elementy sztuki (traktował on administrowanie jako swoistą sztukę), będącą podziałem nauki o państwie, stanowiącą inny niż nauka prawa administracyjnego „klucz do zrozumienia istoty administrowania”⁶. Wynika stąd, że wszystko, co jest „pozaprawne” w charakterystyce gminy jako jednostki administrującej, tak naprawdę należy do nauki administracji, a przynajmniej sięga do jeszcze innych nauk właśnie za pośrednictwem nauki administracji. Można twierdzić, że znane powiedzenie, że „przeciwieństwa się przyciągają”, może być tutaj zastosowane. Właśnie z tego powodu, że szczególnie metoda obu nauk, a również ich przedmiot, który może być inaczej rozumiany, są różne, ich współpraca może dać poważne i wartościowe efekty. Dzisiejsza postawa osób kwestionujących te więzi nie pokrywa się z zapatrywaniem F. Longchamps, że „niezbędny jest nam [przedstawicielom nauki prawa administracyjnego – uwaga J.Z.] bliższy kontakt ze współczesnymi sposobami myślenia w innych dziedzinach nauk [...]”⁷ i ze znacznie wcześniejszym jego dążeniem do pogodzenia ze sobą nauk o administracji i nauki prawa administracyjnego.

Charakteryzowanie gminy z punktu widzenia nauki administracji ma również wymiar konkretny i szczegółowy. Używając określenia wprowadzonego przez F. Longchamps, gmina jest bowiem rodzajem **układu**. Układ administracji publicznej jest według autora „podziałem pracy, który obejmuje działania kulturowe na stanowisku publicznym”. Nie ulega wątpliwości, że pewna kon-

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 152.

⁶ *Ibidem*, s. 153.

⁷ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, nr 6, s. 887.

strukcja i pojęciowa, i faktyczna, jaką jest gmina, zasadza się na podziale pracy i jest to oczywiście podział pracy na stanowisku publicznym, przy czym praca ta polega na wykonywaniu działań kulturowych w szerokim ich rozumieniu. Gmina, odnosząc się do koncepcji F. Longchamps, nie jest tylko układem, ale stanowi również zjawisko tworzące razem z układem administrację publiczną, a więc przedmiot zainteresowania nauki administracji. Zjawisko jest bowiem właśnie „działaniem kulturowym na stanowisku publicznym objęte podziałem pracy czyli takie, w którym działający i stan zastany zgadzają się z oznaczeniami wyrażonymi w podziale pracy [...]”⁸.

Poza problematyką układu do nauki administracji należy jeszcze wiele kwestii dotyczących gminy. Jest ona bowiem w określony sposób zorganizowana i zarządzana. Ona sama przez swoje organy zarządza działaniami poszczególnych podmiotów, rozwojem, jakością, zasobami ludzkimi, czyli elementami istotnymi dla nauki administracji. W jej ramach pracuje wielu urzędników administracyjnych stanowiących kadry administracji publicznej, które powinny prezentować odpowiedni poziom merytoryczny i etyczny. Organy gminy nie tylko administrują, ale prowadzą też w elementarnej postaci politykę administracyjną, a także podlegają nadzorowi, który ma nie tylko kształt prawny, ale organizacyjny. O tym wszystkim można mówić w oderwaniu od prawa, wykorzystywać nauki o zarządzaniu, teorie podejmowania decyzji lub sięgać do prakseologii.

5. Myślenie socjologiczne

Jeszcze inne podejście ujawnia się wtedy, gdy się stwierdzi, że gminę stanowią jej mieszkańcy, czyli grupa podmiotów (osób) wyodrębniona nieco sztucznie przez sam fakt zamieszkiwania w granicach geograficznych, wyznaczonych przez przepisy prawa. Prawo wprowadza faktyczny przymus „należenia” do danej gminy i również prawo determinuje sam kształt tej grupy, ale wobec jej struktury wewnętrznej już się nie wypowiada. To, czy jest ona jednolita, czy zróżnicowana, zależy już od czynników socjologicznych i z tego punktu widzenia, myśląc o gminie, można pozostawić na boku obowiązujące prawo. Wprawdzie znowu to właśnie prawo, określając gminę, używa pojęcia **wspólnoty**, ale dokładniej jego znaczeniem się nie zajmuje. Tymczasem właśnie myślenie socjologiczne wydobywa to pojęcie na plan pierwszy. Rozpatrując jego treść, można dojść do różnych wniosków. Z semantycznego punktu widzenia tak nazwana wyodrębniona grupa ludzka ma stanowić pewną jedność: mieć

⁸ F. Longchamps, *Złożenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 116.

tożsame interesy, dążyć do swojego, wspólnego celu i dla jego uzyskania prowadzić wspólne działania, być reprezentowana na zewnątrz jako całość, wykluczać albo przynajmniej eliminować wewnętrzne konflikty, dysponować wspólnym dobrem i wspólnym majątkiem itd. Oczywiście takie dosłowne potraktowanie wspólnoty gminnej byłoby utopią, choć w pewnym zakresie wymienione tu elementy powinny być uznane za wartościowe dla gminy. Chodzi o grupę osób związaną wspólnym pochodzeniem, wspólną kulturą lub wspólnymi interesami, wspólną własnością. Jest to cecha, która coś lub kogoś łączy lub zespala, oznacza też wspólne posiadanie lub przeżywanie czegoś. W przypadku gminy pojęcie wspólnoty obejmuje przynajmniej niektóre wspólne interesy, postulat wzajemnej solidarności, podobnych dążeń, celów i planów, a także podobnych emocji np. w zakresie sztuki lub sportu. Prawidłowo działająca gmina sprzyja takim tendencjom, organizując różnorakie spotkania mieszkańców, wspólne imprezy lub przeżycia kulturalne. W formie zinstytucjonalizowanej odpowiednią rolę wykonują tu otwarte posiedzenia komisji rad gminy, konsultacje społeczne, zebrania wiejskie lub zebrania mieszkańców osiedli, kategoria budżetu obywatelskiego i in.

Posłużenie się pojęciem wspólnoty pozwala na utrwalenie poglądu, że gmina ma charakter korporacyjny⁹, a jeśli tak, to można prezentować zdanie, że chodzi o działanie w imieniu gminy (właśnie korporacji). Takie myślenie wykracza poza regulację prawną, gdyż ustawa minimalizuje lub wyklucza prawo gminy do tworzenia rozwiązań organizacyjnych nieprzewidzianych ustawą, a prawo finansów publicznych uzależnia gminy od środków przydzielanych jej przez administrację rządową. Ustawa sugeruje, że obowiązki gminy są skierowane tylko wobec porządku prawnego (nadzór, sąd), a nie wobec wspólnoty i jej członków. Ustawodawca nie wprowadził do porządku prawnego konwencji, która nakazywałaby traktowanie zachowań jednego, części lub wszystkich mieszkańców gminy jako zachowań gminy¹⁰. Z tych powodów pojawiła się dość kontrowersyjna opinia, że wspólnota samorządowa ma wyłącznie znaczenie ideologiczne¹¹. Określanie gminy jako wspólnoty powoduje jednak to, że gmina ta, a właściwie jej organy, mają działać tak, żeby brać pod uwagę, a nawet respektować interes całej wspólnoty jako odmianę interesu publicznego. Samorządowa wspólnota gminna stanowi swoistą personifikację interesu publicznego-

⁹ W. Kisiel, *Art. 1*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 33, pyta, „Czy pojęcie «wspólnota» zastąpiło pojęcie «korporacja»? Tak uważa J. Filipek [...] Jednak język prawniczy utrzymuje różnice znaczeniowe tych pojęć. Korporacja jest podmiotem prawa, której elementem składowym jest wspólnota”.

¹⁰ *Ibidem*, s. 17-19.

¹¹ Pogląd J. Bocia, *Gmina*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 200-201.

go na użytek stosowania prawa publicznego¹². Można jednak zapytać, czy członkowie wspólnoty samorządowej tworzący gminę zdają sobie z tego sprawę. Czy w praktyce korzystają oni z tego, że należą właśnie do wspólnoty i wiedzą, że w ten sposób to właśnie oni są podmiotami władztwa gminnego? Bez specjalnych badań wydaje się, że tego rodzaju świadomość jest nikła.

Wyprowadzenie na pierwszy plan pojęcia wspólnoty może spowodować trudności wtedy, gdy zacznie się rozważać zagadnienie organów gminy, gdyż przecież nie są to dosłownie „organy wspólnoty”. To nie wspólnota ma swoje zadania i kompetencje, ale właśnie organy gminy. Wspólnota nie wydaje decyzji administracyjnych. Nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym. Wspólnota nie legitymuje się statutem, nie jest tożsama z gminą, nie może składać oświadczeń woli niezależnie od gminy. Jednak i tutaj te problemy są do pokonania. Organy gminy są wybierane w wyborach powszechnych, czyli w ich kształtowaniu uczestniczy cała wspólnota.

Określając gminę jako wspólnotę, jesteśmy bliscy twierdzeniom nauki, jaką jest nowa „polityka publiczna”, opierająca się w znacznej mierze na procesie deliberacji. W tych ramach można twierdzić, że gmina stanowi formę demokracji deliberatywnej¹³, czyli formy zarządzania polegającej na zbiorowym debatowaniu i podejmowaniu decyzji przez obywateli i ich przedstawicieli, jako równych sobie. Demokracja deliberatywna zakłada, że istnieją wolne, rozumne i równe jednostki oraz polityczna równość, rozsądny pluralizm wyznań, przekonań i moralności, a ludzie odznaczają się poglądami korzystnymi dla wspólnoty. Wynika z tego, że całą podstawą takiego modelu demokracji jest możliwość debatowania, naradzania się, rozważania. Model podkreśla przede wszystkim odpowiednie argumentowanie swoich racji oraz wyzwolenie od wpływów zamożnych grup. W efekcie mamy do czynienia ze zdolnością jednostek do zmiany poglądów i preferencji, do których dochodzi podczas uczestnictwa

¹² W. Kisiel, *op. cit.*, s. 40.

¹³ Jest to publiczny proces porozumiewania się i rozważania różnych poglądów, polegający na wydobyciu argumentów, które prowadzą do rozwiązania problemu lub ustalenia konsensusu. Podstawą jest twierdzenie, że istotą demokracji jest deliberacja, czyli komunikacja oparta na argumentacji, dążeniu do prawdy i porozumienia. Deliberacja powinna być wolna od wpływu politycznego, otwarta, jawna i prowadzona dla dobra ogółu, a nie interesu partykularnego, wolna od przymusu, żaden z jej uczestników nie może być marginalizowany ani faworyzowany – zakłada się równość uczestników procesu deliberacji. Podstawową zasadą jest dyskusja, dialog i komunikacja w najważniejszych sprawach publicznych oraz owartość na tematy poruszane w jej toku. J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia Administracji Publicznej*, Warszawa 2018. Por. też: K. Jasiński, *Źródła i charakter demokracji deliberatywnej*, Olsztyn 2017, a także A. Peisert, *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości?*, „Kultura Liberalna” 2010, nr 52.

w debatowaniu. W demokracji deliberatywnej najistotniejsze są komunikacja, dialog i dyskusja, a podjęte podczas ich trwania decyzje uznaje się za uzasadnione¹⁴. Istnienie wspólnoty sprzyja realizacji nowej polityki publicznej, dla której istotne jest zjawisko deliberacji, dyskusji, uzgadniania stanowisk i kompromisu.

6. Myślenie społeczne

Ten sposób myślenia o gminie też ma charakter socjologiczny. Umieszczam go jednak osobno, gdyż chodzi mi o codzienny, „oddolny” odbiór instytucji gminy przez społeczeństwo, a nie o nastawienie teoretyczno-socjologiczne. Otóż w przeciętnym rozumieniu społecznym gmina jest w istocie urzędem, a nawet miejscem lub budynkiem, w jakim ten urząd się mieści. Obywatel załatwia swoje sprawy „w gminie”, wybiera się „do gminy”, krytykuje lub chwali „gminę” za nieprzychylny lub przychylny stosunek do petenta itd. O takiej „gminie” traktuje na ogół opinia społeczna, a nawet takie rozumienie gminy często prezentuje język publicystyczny. Oczywiście wydaje się, że dla prawnika tego rodzaju wyobrażanie sobie gminy nie powinno mieć jakiegokolwiek znaczenia. Jest jednak inaczej. Nawet prawnik zajmujący się normami dotyczącymi gminy, jej zadań albo jej działania powinien sobie uświadamiać mechanizmy, jakie funkcjonują wśród społeczeństwa w jego stosunku do gminy. Przeciętny obywatel nie wie albo nie pamięta, że to jest jednostka zdecentralizowana, nie zastanawia się nad tym, że gmina jest wspólnotą, a także że stanowi wycinek terytorium państwa. Dla niego to jest mniej lub bardziej zbiurokratyzowane miejsce, gdzie może lub musi załatwić swoje sprawy i jest to zespół urzędników składający się z mało sympatycznego wójta, sympatycznej, choć zarozumiałej urzędniczki pani Halinki, z nazbyt oschłego, ale przystojnego referenta pana Krzysia i innych. Z kim tam można pogadać? Kto budzi zaufanie? Kto wydaje się fachowcem, a kto tylko urzędującym formalistą itd.? I to wszystko wbrew pozorom jest ważne, gdy ocenia się społeczny odbiór decyzji administracyjnych, uchwał planistycznych, budowy ścieżek rowerowych lub inicjatyw w zakresie organizacji festynu. To może mieć wpływ na nastroje społeczne, na oczekiwania ludzi, na częstotliwość odwołań albo skarg wnoszonych do sądu administracyjnego, a nawet może mieć wpływ na sposób przeprowadzania postępowania dowodowego w sprawach indywidualnych. Jeżeli wpływ takiego myślenia daje się zaobserwować, to tym bardziej trzeba o tym rodzaju spojrzenia na gminę trzeba powiedzieć w tym opracowaniu.

¹⁴ K. Jasiński, *op. cit.*, s. 15.

7. Myślenie aksjologiczne

Osobno można mówić o aksjologii gminy, obejmującej wartości, jakie dają się gminie przypisać i jakie ona powinna prezentować najpierw przez samo swoje istnienie, a następnie przez swoje działania. Główną wartością, jaką można odnieść do gminy, jest to, co leży u jej zarania i jest podstawą pomysłu na jej utworzenie, niezależnie od konkretnego kształtu, jakie jej nadaje prawo funkcjonujące w jakimś państwie czy w jakimś okresie. Używając jednego słowa, można tę wartość określić jako samorządność. Gmina jest podstawą każdego samorządu terytorialnego. Jest ona jednocześnie jego podstawowym wyznacznikiem albo nawet wyznacznikiem jedynym, gdyż wszystkie inne konstrukcje tego samorządu (samorząd powiatowy lub samorząd wojewódzki) od niej się wywodzą. Niewątpliwie drugą wartością tkwiącą w konstrukcji gminy jest demokracja. Gmina jest konstrukcją demokratyczną pomyślaną tak, żeby jej organy były wybierane przez mieszkańców i żeby układ między tymi organami był również układem demokratycznym. Wiąże się to jednocześnie z wartością, jaką jest decentralizacja – gmina jest podstawowym przykładem jednostki zdecentralizowanej – a także z odpowiedzialnością: gmina odpowiada za siebie i za własne działania i odpowiedzialności tej z nikim nie dzieli. W sumie więc z aksjologicznego punktu widzenia można myśleć o gminie jako o węzłowej konstrukcji składającej się na demokratyczne państwo prawa. Wszelkie naruszenia tych wartości osłabiają to znaczenie, choć prawo może je wprowadzać w niezbędnych wymiarach, choćby w postaci niezbędnych instrumentów nadzoru lub kontroli sądowej.

8. Myślenie „kulturowe”

Na końcu, dla pewnego rozluźnienia nastroju tego opracowania, które przecież nie ma być dziełem naukowym, tylko opracowaniem okolicznościowym, powiem o rodzaju myślenia o gminie, z którego nazwaniem mam kłopoty. Nazwa jakoś jednak oddaje to, o co mi chodzi. Otóż słowo „gmina” bywa używane w niektórych dziełach artystycznych i to nieprzypadkowo, ale po to, żeby podkreślić jakieś cechy tej instytucji. Podam dwa różne przykłady. Pierwszy, liczący już sobie ponad 100 lat, to nowela Marii Konopnickiej *Miłosierdzie gminy*. Tutaj ironiczny lub nawet szyderczy tytuł wiąże się z gminą bezduszną (szwajcarską zresztą) – taką, która poniża osobę zwracającą się do niej z wnioskiem i nie tylko ją poniża, ale w rezultacie ją krzywdzi finansowo i moralnie. Oczywiście pisarce chodziło o złych i niemoralnych urzędników, którzy wykorzystują

swoją władzę kosztem obywatela. Jednak właśnie tu pojawiło się słowo „gmina” jako pewna całość, instytucja negatywnie oceniana przez autorkę. Tutaj o radości i humorze nie może być mowy. Drugi przykład, znacznie lżejszy, choć również pesymistyczny, jest nieomal współczesny. Chodzi o utwór – piosenkę – *Taka gmina* z tekstem Jeremiego Przybory, wykonywaną przez wielu artystów estrady¹⁵. Powstała ona w tzw. „czasie minionym” i prezentowała przesłanie charakteryzujące gminę jako zacofaną, prymitywną, statyczną, ludzi biernych, bez inicjatywy, zakompleksionych oraz klimat społeczny pełen beznadziejności¹⁶. Niewątpliwie mówimy o tekście wybitnym i trafiającym w sedno gminnego marazmu. Jednak po kilkudziesięciu latach wydaje się, że takie cechy gminy należą już do przeszłości, choć współczesnej gminie jeszcze daleko do zupełnie przeciwnej, renesansowej i idealistycznej wizji wsi (gmina to przecież głównie wieś) Jana Kochanowskiego¹⁷...

¹⁵ Najbardziej znane wykonania zob. YouTube – *Taka gmina*.

¹⁶ „Ani piasek, ani glina, ni krzywizna, ni dolina”, „Wiater hula, deszcz zacina”, „Gęba sina – oj ni wraca ci on z kina”, „Płacze dzieciak, wyje psina”, „Gdzieś ktoś kogoś tam zarzyna”, „Jaki powód, czyja wina, czy to skutek czy przyczyna”, „Tylko urznąć się na chrzcinach i wziąć zwiac do Wołmina”... (fragmenty tekstu).

¹⁷ Wsi spokojna, wsi wesoła!
Który głos twej chwale zdoła?
Kto twe wczasy, kto pożytki
Może wspomnieć zaraz wszytki?

Człowiek z tej pieczy uczciwie
Bez wszelakiej lichwy żywie,
Pobożne jego staranie
I bezpieczne nabywanie...

J. Kochanowski, *Pieśń świętojańska o Sobótce, Panna XII*, [w:] J. Kochanowski, *Dzieła polskie*, t. I, Warszawa 1967, s. 317.