

Michał Kasiński

Samorząd jako wartość cywilizacyjna

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 11/2, 205-216

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Kasiński

Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź

Uniwersytet Łódzki

e-mail: karolkasinski@yahoo.com.au

Samorząd terytorialny jako wartość cywilizacyjna

1. Istota samorządu

Samorząd terytorialny jest trwałą wartością kultury politycznej Zachodu, głęboko osadzoną w ideach cywilizacji łacińskiej. Jego istota od początku polegała na umożliwieniu społecznościom lokalnym samodzielnego zarządzania swoimi sprawami, na uznaniu i ochronie ich podmiotowości w życiu publicznym. Wolność gmin, choć uznawana za jeden z warunków zdrowego ustroju społecznego, w tym kręgu kulturowym nie była jednak absolutyzowana. Jej ograniczenia upatrywano z jednej strony w niezwykłych, przyrodzonych prawach jednostek i rodzin, z drugiej strony w zwierzchnich prawach państwa. Przelamywanie tych ograniczeń oceniane było negatywnie jako prowadzące do tyranii gminy wobec jednostek bądź do „samorządowej anarchii” czyli rozpadu państwa na autonomiczne terytoria. Z ujemną oceną spotykało się również nadmierne zacieśnianie zakresu wolności gmin, prowadzące do unicestwienia podmiotowości wspólnoty lokalnej, bądź poprzez poddanie jej czyjejś prywatnie (jednostkowej lub grupowej, mafijnej), bądź poprzez uzależnienie od piastunów władzy centralnej. Wszystkie te zagrożenia samorządu ujawniały się z różną mocą w poszczególnych okresach historycznych, w życiu różnych państw. Często łączyły się z szerszymi patologiami ustroju politycznego, na przykład z rozkładającym wspólnotę narodową separatyzmem poszczególnych terytoriów, czy też przeciwnie – z nadmierną centralizacją władzy, a nawet jej totalitarnym wypaczeniem. W obliczu tych zagrożeń trwałego charakteru nabrał nurt myśli politycznej postulujący ochronę wolności wspólnot lokalnych oraz harmonizowanie ich praw z prawami jednostek i grup społecznych oraz z prawami i interesami nadrzędnych wspólnot narodowych (państwowych), czyli proponujący oparcie organizacji życia publicznego na zasadzie pluralizmu. Ten nurt myślowy jest stale obecny w społecznym nauczaniu Kościoła Katolickiego¹.

W nauczaniu Kościoła społecznościom lokalnym przyznaje się miejsce wśród wspólnot naturalnych. Wieś, osada czy też miasto ujmowane są jako społeczności rodzin połączonych więzią sąsiedztwa, zamieszkiwania na wspólnym terytorium. Prawa i wolności gmin mają więc charakter naturalny i wywodzą się z naturalnych praw ich członków. Według św. Tomasza z Akwinu osoba ludzka jest podstawową rzeczywistością i elementarnym podmiotem życia społecznego. Jej cel i sens życia jest niezależny od społecznych uwarunkowań, nie może więc być przez społeczeństwo wchłonięta, stać się jego całkowicie

¹ Ks. J. Majka, *Katolicka nauka społeczna*, Fundacja Jana Pawła II, Polski Instytut Kultury Chrześcijańskiej, Rzym 1986, s. 384.

podległą i uzależnioną cząstką. Człowiek z natury swojej jest istotą społeczną i wobec tego istnieje konieczność jego życia w społeczeństwie. Jest to jednak konieczność środka a nie celu. Społeczność jest wtórna wobec osób, powstaje gdy osoby zaczynają ze sobą realnie współdziałać dla osiągnięcia pewnego wspólnego dobra. Dwie są przy tym podstawowe społeczności naturalne: rodzina (społeczność domowa) i państwo (społeczność polityczna). Między nimi istnieją jednak różne naturalne społeczności pośrednie. Ich egzystencja jest niezbędnym warunkiem dobrego ustroju społecznego, w którym – jak w organizmie – musi istnieć harmonijnie zespolona wielość organów spełniających różne zadania i funkcje (stany, zawody itd.) Wyższe wspólnoty wyrastają przy tym z niższych, które wchodząc w skład szerszych społeczności nie zatracają jednak swej tożsamości i odrębnego powołania.

Takimi naturalnymi społecznościami pośrednimi o szczególnie doniosłej roli w życiu społecznym są wspólnoty lokalne. W doktrynie tomistycznej uznaje się je za podstawę do budowy szerszych zrzeszeń, społeczności wyższego rzędu na czele z państwem. W tradycyjnej interpretacji, nawiązującej do Arystotelesa, państwo ujmuje się jako autarkiczny związek gmin, podporządkowany dobru wspólnemu². W warunkach współczesnych trudno byłoby znaleźć państwo autarkiczne, nie straciła jednak aktualności myśl o wtórnym, pochodnym charakterze organizacji państwowej i niedopuszczalności sprowadzania społeczności lokalnych do roli „kółek w maszynie państwowej”. Kościół odmawia aprobaty dla poglądu, że wobec ogromu zadań państwa współczesnego i jego decydującego wpływu na większość zjawisk życia społecznego nie można już mówić o odrębnej podmiotowości wspólnot lokalnych i ich naturalnym (tylko potwierdzanym przez państwo) prawie do samorządu.

Stanowisko Kościoła w tej kwestii najdobitniej wyraża Pius XI w ogłoszonej w 1931 r. Encyklice *Quadragesimo Anno*. W dokumencie tym za najwyższe prawo filozofii społecznej uznana została zasada pomocniczości: „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”. Toteż Pius XI postuluje, by władza państwowa pozostawiała niższym społecznościom do wypełnienia mniej ważne zadania, które by ją zresztą zbyt rozpraszały, a sama skoncentrowała się na wykonaniu tych obowiązków, które tylko ona jest zdolna zrealizować (kierownictwo, kontrola, nacisk, karanie nadużyć – zależnie od potrzeby). Wyraża przekonanie, że *oparcie ustroju społecznego na zasadzie pomocniczości, tzn. stopniowalności więzi między poszczególnymi wspólnotami zapewnia autorytet i pobudza energię społeczną*. Jan Paweł II w Encyklice *Centesimus Annus* wydanej w 1991 r. wskazuje, na potrzebę przestrzegania przez państwo współczesne zasady pomocniczości, *„która głosi, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra*

² S. Thom, *Contra Gent.* III, 71; ks. J. Majka, tamże, s. 324.

wspólnego”³. Pogląd ten zdają się podzielać twórcy koncepcji zjednoczonej Europy, uznając zasadę pomocniczości za jedną podstaw budowy Unii Europejskiej⁴.

Przedstawione zalecenia odnoszą się bezpośrednio także do ustroju i roli publicznych władz lokalnych. Z zasady pomocniczości wynika, że powinny one korzystać z samodzielności działania, niezbędnej dla urzeczywistnienia dobra wspólnego mieszkańców. Wynika jednak również, że owa samodzielność nie może prowadzić do naruszania praw należnych poszczególnym obywatelom, rodzinom i zrzeszeniom. Z drugiej strony – nie może obracać się na szkodę dobra powszechnego narodu, na straży którego stoi organizacja państwowa i ustanowiony przez nią porządek prawny. Przeciwnie, ponieważ „realizacja wspólnego dobra jest racją istnienia władz publicznych” (Jan XXIII) – także samorządowe władze lokalne mają obowiązek aktywnej troski o to dobro, same zaś mają oczekiwać niezbędnej pomocy państwa dla zaspokajania uzasadnionych potrzeb mieszkańców. Konsekwencją takiego podejścia jest wymóg ogólnonarodowej i lokalnej demokratycznej legitymizacji władz samorządowych oraz gwarancji reprezentatywności w ich strukturze i działaniu. Kościół unika szczegółowych zaleceń w zakresie ustroju władz publicznych, bo te zależą od sytuacji i warunków w danym państwie, uważa jednak za zgodny z naturą ludzką ustrój, w którym działają trzy rodzaje tych władz, odpowiednio do trzech głównych zadań państwa: prawodawcza, wykonawcza i sędziowska⁵. Dotyczy to władz centralnych, gdyż władze terenowe w państwie unitarnym w zasadzie powinny mieć wykonawczy charakter (poza przypadkiem regionalnej autonomii). Także na szczeblach władzy terytorialnej niezbędne jest jednak rozgraniczenie ról spełnianych bezpośrednio przez członków wspólnoty (wybory, referendum) oraz wybieralne organy stanowiące i wykonawcze, a także ustanowienie odpowiedzialności tych organów wobec samorządowej wspólnoty mieszkańców.

2. Samorząd odrębny od państwa

Nauka społeczna Kościoła dotyka jednego z najważniejszych problemów ustroju władz publicznych, jakim jest ukształtowanie relacji między samorządem i państwem. Relacje te są historycznie zmienne, ale dla społeczeństw europejskich od wieków podstawowe znaczenie ma ochrona samodzielności i interesów społeczności lokalnych przed centralną władzą państwa. Tak było już w średniowieczu, gdy wolność gmin (miast) oznaczała przede wszystkim ich odrębność od państwa. Gmina miejska w tym okresie to „autonomiczny związek lokalnych posiadaczy” (Max Weber), mający władzę stanowienia praw miejskich, sprawowania kontroli nad ich przestrzeganiem, tworzenia sądów miejskich, wyboru urzędników, prowadzenia gospodarki miejskiej w oparciu o podatki i inne dochody miasta oraz stworzenia organizacji policyjno-wojskowej. Samodzielność tego związku opierała się na uznaniu jego naturalnych praw samorządowych przez monarchę. Gminy były „wolne i niezawisłe”, tzn. w niewielkim stopniu zajmowały się sprawami państwa

³ Pius XI, *Encyklika O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii (Quadragesimo Anno)*, „Znak” 1982, nr 332–334, s. 707–708; Jan Paweł II, *Encyklika „Centesimus Annus”*, „L’Osservatore Romano” wyd. polskie 1991, nr 4, s. 25.

⁴ J.W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 49 n.

⁵ Jan XXIII, *Encyklika O pokoju między wszystkimi narodami opartym na prawdzie, sprawiedliwości, miłości i wolności (Pacem in terris)*, „Znak” 1982, nr 332–334, s. 842–846.

i w niewielkim stopniu podlegały władzy państwowej. Potwierdzenie praw gminy lub nawet uznanie suwerenności w drodze przywileju było z reguły rezultatem zwycięstwa w grze politycznej, a niekiedy nawet w długotrwałej walce. Miało moc, dopóki istniała pewna stanowa równowaga sił między miastami, a feudalnym władcą. Siła oporu miast przeciwko feudalowi była nieraz duża, zwłaszcza gdy łączyły się one w korporacje wojskowo-handlowe (np. Hanza) W niektórych krajach znacznie opóźniło to proces tworzenia jednolitych struktur nowożytnego państwa⁶.

Pierwsze uderzenie w samą instytucję samorządu terytorialnego przyszło ze strony absolutyzmów. Monarcha absolutny miał być uznany przez swoich poddanych za jedyne źródło prawa, jego ambicjom przeszkadzały naturalne prawa gmin oraz innych "zrzeszeń pośrednich" między jednostką a władzą centralną. Musiały więc zostać usunięte. Odpowiednich uzasadnień dostarczali filozofowie głosząc, iż z prawa natury wynika obowiązek posłuszeństwa poddanych dla rozkazów suwerennego władcy, a więc jego wola, realizowana w imię dobra powszechnego, nie może doznawać żadnych ograniczeń prawnych⁷. W wyniku centralizacji władzy i powstania absolutyzmów samorząd terytorialny w większości państw Europy został zniszczony. Tam, gdzie jego rola ograniczała się do reprezentacji interesów właścicieli ziemskich, czy też uprzywilejowanych warstw miejskich w systemie feudalnym, ginął nieodwołalnie wraz z tym systemem. Natomiast miał szanse przetrwania tam, gdzie przełamywał bariery stanowego partykularyzmu i spełniał funkcję ochrony szerszych interesów społecznych, zwłaszcza narodowych. Tak stało się na Węgrzech, gdzie w przeciwieństwie do innych części monarchii Habsburgów naród obronił instytucję samorządu ziemskiego, natomiast w całym państwie zlikwidowano samorząd miejski⁸. Samorządowy system zarządu lokalnego ocalony został w Anglii, gdzie *local government* był silnie osadzony w narodowej kulturze i traktowany jako środek oporu anglosasów przeciwko dążeniu normandzkich królów do centralizacji całej władzy publicznej. W końcu wytworzona tu została kompromisowa formuła ustrojowa, przewidująca koncentrację władzy ustawodawczej w parlamencie oraz przekazanie wykonywania ustaw i bieżącego zarządu związkom terytorialnym. Miały one charakter samorządowy, ale nie były pojmowane jako korporacje odrębne od państwa, czy też przeciwstawne państwu. Przez długi czas w systemie *local government* największe znaczenie mieli wybierani przez miejscowych notabli, lecz formalnie mianowani przez króla sędziowie pokoju, wykonujący obok funkcji judykacyjnych również czynności administracyjne. Urzędnicy owi pochodzili z kręgu elity majątkowej społeczeństwa, z tych samych warstw, które dominowały w parlamencie. Ograniczało to siłę i zakres konfliktów, między władzą centralną i samorządem, choć czyniło go instytucją oligarchiczną. Dopiero w XIX w. *local government* uległ ewolucji w kierunku demokratycznym, w szczególności wprowadzone zostały wybieralne rady⁹.

Ideę samorządowej gminy przenieśli osadnicy na kontynent amerykański. Alexis de Tocqueville wskazał, iż idea niezależności gmin legła u podstaw amerykańskiej wolności. Amerykańska gmina od początku była wolna i demokratyczna. Wyrastało to nie tylko z tradycji *local government*, z chrześcijańskiej etyki osadników, ich purytańskiego egalita-

⁶ Analizę poglądów M. Webera na temat autonomii miasta średniowiecznego przeprowadził R. Bendix, *M. Weber – portret uczonego*, PWN, Warszawa 1975, s. 68–75. Por. H.J. Berman, *Prawo i rewolucja – kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, PWN, Warszawa 1995, s. 465 i nast.

⁷ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 19.

⁸ O. Balzer, *Historja ustroju Austrii*, nakładem K.S. Jakubowskiego, Lwów 1899, s. 253 nt.

⁹ J. Panejko, *op.cit.*, s. 54–62.

ryzmu, ale przede wszystkim ze składu socjalnego emigrantów, wśród których zdecydowanie przeważali ludzie biedni¹⁰. Istotne znaczenie miały też naturalne warunki organizacji życia społecznego w Ameryce. Nie wystąpiło tu historyczne zjawisko zderzenia samorządowej gminy z władzą feudalną. Na ogromnych obszarach Nowego Świata wspólnota osadników długo była bardziej realnym składnikiem życia społecznego niż państwo. Toteż dla amerykańskiej tradycji problemem jest nie tyle obrona praw samorządowych przed naciskiem rządu centralnego, co takie zorganizowanie samodzielnego działania gminy, by skutecznie mogła przeciwstawić się zagrożeniom płynącym z otoczenia. Z tej racji w amerykańskim modelu samorządu terytorialnego jest wiele różnorodnych rozwiązań strukturalnych, funkcjonalnych i finansowych, czyli elementów ustrojowego pluralizmu¹¹.

Należy odnotować też sytuacje historyczne, gdy samorząd przejmował rolę państwa narodowego. Tak stało się na ziemiach polskich pod zaborami. W. Wakar pisał o tym „*W samoobronie narodowej podczas niewoli główną bronią narodu została samorządowość obywatelska [...] chroniąca naród dzięki tradycyjnemu w samorządności wychowaniu. Organizacje samorządne. pozornie analogiczne do istniejących w krajach innych. zostawały z charakteru ściśle mówiąc instytucjami państwowymi. zastępującymi organy władzy państw niepodległych. W niesłychanie ciężkich warunkach organizacyjnych i materialnych mogły dzięki temu powstawać i rozwijać się instytucje. które bodaj żadnej dziedziny życia społecznego nie pozostawiały bez odpowiednika organizacyjnego. W dalszym ciągu tej walki organizacyjnej społeczeństwo dopominało się o instytucje samorządu prawnopublicznego i te z powodzeniem. mimo wadliwych i obcych mu form. wyzyskiwało dla rozwoju życia narodowego. Zaborcy rozbili struktury państwowe Rzeczypospolitej. nie zdołali jednak. mimo mozolnej pracy destrukcyjnej rozstrzelić społeczeństwa. misternie powiązane go od dołu systemu samorządności lokalnej oraz grupowej. na Zachodzie zburzonej przez biurokrację królewską*”¹². Istotnie, ich zadanie byłoby o wiele prostsze, a odrodzenie państwowości polskiej być może niemożliwe, gdyby i tutaj wolności samorządowe zostały zniszczone przez rodzimy absolutyzm. Wbrew utartym opiniom, samorząd terytorialny jest trwałą wartością polskiej kultury politycznej, ideą i metodą działania dla ochrony wspólnego dobra społeczności, przeniesioną przez okres narodowej niewoli do niepodległego państwa, będącą w tym państwie istotną przesłanką prawidłowego funkcjonowania mechanizmów władzy publicznej.

3. Samorząd w państwie konstytucyjnym

Na Zachodzie postulat budowy na nowo samorządu terytorialnego i oparcia go na demokratycznych podstawach pojawił się w programach rewolucyjnego mieszczaństwa i znajdował wyraz w uchwalanych w XVIII i XIX w. aktach ustrojowych. Rychło okazało się jednak, że poddanie władzy państwowej zasadzie demokracji nie musi oznaczać aprobaty dla samorządu terytorialnego. Dowiodły tego dzieje prób odbudowania samorządu we Francji. Uznano najpierw, że podmiotem praw publicznych są nie tylko obywatele, ale

¹⁰ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, PIW, Warszawa 1976, s. 71 i nast.

¹¹ H.F. Alderfer, *American Local Government and Administration*, The Macmillan Comp, New York 1956, s. 51 i nast.

¹² W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, Ignis, Warszawa 1924, s. 63–64.

i związki terytorialne – gminy. Monteskiuszowska koncepcja trójpodziału władz została uzupełniona myślą o „czwartej władzy” samorządowej. Ustawa Konstytuanty z 14 grudnia 1789 r. wprowadziła pojęcie „władzy gminnej” (*pouvoir municipal*), wywodzonej z naturalnego prawa gmin do samorządu i obejmującej kompetencje do samodzielnego decydowania w zakresie ustawowo określonych spraw własnych. Władzy gminnej nadano charakter ściśle demokratyczny: wszyscy urzędnicy byli wybierani, a o wszystkich istotnych sprawach gminy decydowało ciało kolegialne – rada gminy. Podobne rozwiązania wprowadzono też na szczeblach wyższych, departamentu i dystryktu. Ten demokratyczny samorząd nie był jednak pomyślany jako podstawa państwa, jego działalność nie harmonizowała z interesami państwa jako całości, była raczej przejawem groźnych w czasie rewolucji tendencji partykularnych i separatystycznych¹³.

Reakcja przyszła ze strony radykalnych zwolenników jednolitej władzy w państwie. Sformułowana w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela zasada suwerenności narodu rychło zaczęła być tłumaczona w duchu monistycznym, wykluczającym zarówno podział władz centralnych jak i istnienie pośrednich zrzeszeń politycznych między obywatelem, a wybraną przezeń władzą państwową. Procesowi koncentracji władzy centralnej w rękach wąskiego gremium kierowniczego towarzyszyło stopniowe ograniczanie samodzielności władz lokalnych, zarówno w okresie dyktatury jakobińskiej jak i po jej upadku. Wreszcie Napoleon jako I Konsul wydał ustawę z 17 lutego 1800 r., która całkowicie uzależniła gminy od rządu i mianowanych przez rząd urzędników: merów i adiunktów. Zasada wybieralności znikła bez reszty, samorząd terytorialny przestał istnieć. Dopiero w 1884 r., a więc po upadku cesarza Napoleona III przywrócono w gminach instytucje samorządowe w znaczeniu zbliżonym do ustawy z 1789 r. tzn. radę jako organ stanowiący i mera jako organ wykonawczy, który miał do pomocy adiunktów. Wszyscy oni wybierani byli przez radę ze swojego składu. Zmiany te stanowiły konsekwencję powrotu do ustroju państwa opartego na podziale władz publicznych. Nie powrócono jednak już do koncepcji *pouvoir municipal*. Gminy miały wprawdzie odrębną osobowość prawną, ale zostały poddane intensywnemu nadzorowi prefektów jako urzędników rządowych w departamentach. Prefekt był zarazem organem wykonawczym samorządu, wykonującym uchwały rady generalnej jako organu stanowiącego, pochodzącego z wyborów powszechnych. W praktyce to właśnie prefekci dominowali nad całym systemem samorządowym, sami będąc na różne sposoby uzależnieni od rządu.

Przez następne sto lat francuski model samorządu cechował się znacznym stopniem etatyzacji, pozostawał w cieniu scentralizowanych struktur administracji rządowej. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy widzieć przyjętą koncepcję stosunku państwa do społeczeństwa, a zwłaszcza nieprzewyciężone do końca monistyczne pojmowanie zwierzchnictwa państwowego jako władzy reglamentowania całego życia obywateli, a ich jednostkowych i grupowych wolności jako wymuszonego okolicznościami faktycznymi lub względami taktyki odstępstwa od tego ideału. Po monarchii absolutnej, rewolucyjnych i kontrrewolucyjnych dyktaturach takie rozumienie zwierzchnictwa państwowego przyjął system parlamentarny, a później system prezydencki Republiki. W systemach tych respektowano wprawdzie zasadę demokracji i podziału władz centralnych państwa, lecz po odrzuceniu idei *pouvoir municipal* nie skonstruowano żadnej innej koncepcji pionowego podziału władzy. Nie wytworzyła się właściwa dla organizacji pluralistycznej zasada, że publiczne zrze-

¹³ Sz. Wachholz, *Instytucje samorządu we Francji (historia i system)*, Kraków 1934, s. 23.

szenia obywateli nie tylko reprezentują ich grupowe interesy wobec władzy centralnej, ale stanowią również podstawę budowy państwa. Społeczeństwo nie uzyskało rozwiniętej struktury organicznej i po części pozostawało zatowarowaną zbiorowością jednostek i organizacji, w praktyce poddaną władzy państwowej biurokracji. Sytuacja uległa pewnej zmianie dopiero w latach 80-tych XX w., w wyniku regionalizacji i reformy decentralizacyjnej. Wzmocniły one elementy pluralizmu w organizacji władzy publicznej¹⁴.

W kręgu niemieckiej kultury politycznej ukształtowała się natomiast idea samorządu wprowadzonego formalnie odrębnego od państwa, ale zdolnego do współdziałania z państwem i niosącego pomoc państwu. Odrodzenie samorządu na początku XIX w. łączyło się tu z reformami zmierzającymi do odrodzenia życia państwowego. Pruska ordynacja miejska z 1808 r. nawiązywała wprowadzenie do idei wolności gmin, ale nie przeciwstawiała samorządu i państwa. Miasto otrzymało prawo samodzielnego działania w ograniczonym zakresie spraw lokalnych, władzę stanowiącą (radę miejską) i wykonawczą (magistrat). W niektórych przypadkach organ wykonawczy wykonywał również zadania poruczone przez rząd i podlegał w tym względzie rządowi. Nadzór władz rządowych nad samorządem miejskim ograniczony był w zasadzie do kryterium legalności działań (poza zakresem spraw poruczonych), obejmował jednak również zatwierdzenie wybranych przez radę członków magistratu. Ordynacja pruska stała się dla całych Niemiec wzorcowym aktem ustroju samorządu miejskiego. W samych Prusach jednak instytucje samorządowe mogły istnieć tylko jako czynnik niezbędny „uelastycznienia” systemu militarystycznego i biurokratycznego oraz wykonywać te funkcje publiczne, których nie była w stanie sprawnie wypełniać administracja państwowa. Miały ponadto wychowywać mieszkańców miast „w poczuciu obywatelsko-państwowym”, co dotyczyło zamożnych mieszczan, gdyż tylko oni mieli prawa wyborcze do samorządu. Ta sama idea przyświecała wprowadzeniu w 1872 r. dualistycznego ustroju powiatów, z wyraźną dominacją czynnika rządowego nad organami samorządowymi. Dopiero po I wojnie światowej niemiecki samorząd został zdemokratyzowany, dzięki wprowadzeniu powszechnego i równego prawa wyborczego do organów samorządowych. Równocześnie jednak ograniczono samodzielność gmin. Powojenna demokracja niemiecka wykazywała tendencję centralistyczną, w kierunku tzw. absolutyzmu parlamentarnego, nieprzychylnego samorządowi¹⁵.

4. Samorząd upaństwowiony

Śmiertelny cios prusko-niemieckiemu modelowi samorządu zadał jednak reżim faszystowski. Samorząd miast pruskich zniesiono już w 1933 r., a w 1935 r. zreformowano władzę lokalną w całych Niemczech. W miejsce organów wybieralnych wprowadzono mianowanych jednoosobowych kierowników gmin, przy których zainstalowano delegatów NSDAP, pochodzących z nominacji zastępcy *fuhrrera*. Władzę zwierzchnią nad całym samorządem sprawował minister spraw wewnętrznych. Nowy ustrój nazwano „organicznym samorządem”, choć był on wszelkiego samorządu zaprzeczeniem. Stał się natomiast integralną częścią skrajnie monistycznego „państwa stanu wyjątkowego”. Zbliżone były losy

¹⁴ Na temat monistycznych i pluralistycznych cech władzy terytorialnej por. M. Kasiński, *Dwie koncepcje władzy lokalnej*, Acta Univ. Lodz., Łódź 1992, s. 61 i nast.

¹⁵ J. Panejko, *op.cit.*, s. 51–52.

austriackiego modelu samorządu. Zrodzony z liberalnych nurtów ideowych Wiosny Ludów istniał w warunkach znacznie większej decentralizacji władzy publicznej niż to miało miejsce w Prusach. Po I wojnie światowej, z początkiem Republiki, zlikwidowano nierówności w prawie wyborczym, ale instytucje samorządowe znalazły się niebawem w kryzysie politycznym i finansowym. W 1934 r. dokonano reform konstytucyjnych w kierunku państwa autorytarnego, wprowadzając hierarchiczne podporządkowanie organów terenowych. Wraz z samodzielnością straciły one samorządowy charakter w dotychczasowym sensie.

Twórcy koncepcji niedemokratycznego „samorządu” z lat 30-tych otwarcie nawiązywali do wzorów i doświadczeń funkcjonowania ustroju komunalnego, który wprowadzili faszyci we Włoszech. Tutaj po raz pierwszy odrzucono zasadę wybieralności władz lokalnych, jako prowadząca nieuchronnie do konfliktu między samorządem i państwem. Najpierw metodą faktów dokonanych. Niebawem po przejściu władzy faszyci zlikwidowali rady samorządowe, jeśli przewagę miała w nich lewica¹⁶. Następnie na mocy ustawy z 4 lutego 1926 wprowadzono we wszystkich gminach instytucję *podesta*, kierownika administracji gminnej mianowanego dekretem królewskim na okres 5 lat. Przejął on pełną odpowiedzialność za kierowanie sprawami gminy, a jego władza była ograniczona jedynie koniecznością wysłuchania opinii organu doradczego – rady przed wydaniem ważniejszych zarządzeń. *Podesta* był obowiązany podporządkować swoją działalność ogólnemu kierunkowi działalności administracyjnej państwa i dlatego podlegał intensywnemu nadzorowi ze strony wyższych organów rządowych, zarówno pod względem legalności jak i politycznej celowości swojego działania. Taki model zarządu lokalnego różnił się od klasycznej (np. napoleońskiej) koncepcji biurokracji tylko ścisłym zespoleniem funkcji publicznych z pełnionymi w partii faszystowskiej. Szczególnie interesujące jest więc, że w doktrynie ustrojowej faszystowskich Włoch ten właśnie partyjno-biurokratyczny model władzy w gminie nazywany jest samorządem. Uzasadnienia użycia tego określenia dostarczyła skrajna wersja tzw. państwowej teorii samorządu. Głosi ona, iż samorząd terytorialny jest pośrednią formą administracji państwowej, jako że władza udzielona gminom nie ma charakteru pierwotnego lecz pochodzi od państwa. Według koncepcji włoskich faszystów samorząd gminny nie znaczy, że obywatele kierują swymi interesami publicznymi sami lub przez swych przedstawicieli, lecz tylko, że gmina rządzi się jako organizacja sama w sobie, odrębna od administracji centralnej, co nie przeszkadza jej korzystać z doskonałego samorządu, nawet jeżeliby żaden członek gminy nie był powołany do jej administracji.

Takie pojmowanie samorządu terytorialnego było wręcz przeciwstawne ujęciom klasycznym, które w tej instytucji upatrywały wytwór sprzeczności między państwem i społeczeństwem. Dla faszystów postulat instytucjonalizacji sprzeczności i konfliktów między państwem i grupami społecznymi był niemożliwy do przyjęcia. Nie tolerowali żadnych pozapaństwowych form organizacji politycznej społeczeństwa, także w wymiarze terytorialnym. Samorząd jest tu jedynie przejawem opisanego przez H. Arendt „współistnienia władzy rzeczywistej i pozornej” typowego zresztą dla wszystkich ustrojów totalitarnych¹⁷. Władza rzeczywista w gminach należy do partyjnych bonzów i tajnej policji, choćby osłaniały ją fasadowe formy samorządu. Przekształcony przez faszystów samorząd to już tylko fasadowy element skrajnie monistycznego państwa, nie zaś realna forma życia politycznego. To jaskrawe zaprzeczenie wszystkich wartości samorządu, ukształtowanych na gruncie cywilizacji łacińskiej.

¹⁶ S. Sierpowski, *Faszizm we Włoszech 1919–1926*, Ossolineum, Wrocław 1973, s. 320.

¹⁷ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1993, s. 435.

W międzywojennej Polsce nie doszło do odebrania samorządowi cech autentycznej instytucji życia publicznego, bo też mimo tendencji autorytarnych nie usunięto tu demokratycznych założeń politycznej organizacji społeczeństwa. Po przewrocie majowym obóz rządowy otwarcie wystąpił z koncepcją „jedności administracji publicznej” co w istniejących warunkach dla samorządu oznaczać mogło tylko ograniczenie samodzielności i podporządkowanie administracji rządowej. Ustawą z 23 marca 1933 r. przyznano jej szerokie uprawnienia nadzorcze, m.in. zatwierdzanie niektórych uchwał rad gmin i zarządów, zatwierdzanie wyboru przełożonego gminy oraz szerokie możliwości rozwiązywania organów samorządowych. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. określiła samorząd terytorialny i gospodarczy jako części administracji państwowej sprawujące ją obok administracji rządowej. Samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny uznano za powołany do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych, miał on m.in. wydawać dla swojego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez władzę nadzorczą. Wszystko to nie oznaczało jeszcze przekreślenia samodzielności organów samorządowych w praktyce, choć niepokoić mogła intensywna ingerencja nadzorcza, łącznie z ustanawianiem zarządów komisarycznych. Nie usunięto jednak zasady demokracji lokalnej, ani też finansowych i gospodarczych podstaw działalności samorządu. Przez cały okres międzywojenny był on ważną instytucją życia publicznego. Zmiany ustroju terenowego w latach 30-tych oznaczały odejście od rozwiązań liberalnych przewidzianych w Konstytucji Marcowej z 1921. Uznanie w nowej Konstytucji, że samorzady są tworami państwa przekreślało myśl o naturalnym prawie do samorządu. Ale oznaczało również, że państwo nie może obyć się bez samorządu w realizacji zadań publicznych. Było przejawem etatyzmu, ale wyrażało również zamiar uspołecznienia administracji państwowej, próbę systemowego powiązania czynnika obywatelskiego i profesjonalnie-urzędniczego.

Obserwowana u schyłku II Rzeczypospolitej tendencja do zintegrowania instytucji samorządowych z państwem nie poddaje się jednoznacznej interpretacji. Z jednej strony zerwano z pojęciem samorządu korporacyjnego, jako formy komunalnego kierowania sprawami lokalnymi, akcentując głównie „sprawowanie administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”, co zamazywało społeczną istotę samorządu. Z drugiej strony w praktyce samorządu nie niszczone, gminy zajmowały się nadal organizowaniem zaspokajania potrzeb lokalnych w warunkach względnej samodzielności działania.

Po zakończeniu II wojny św. w państwach, które znalazły się w orbicie hegemonistycznych wpływów ZSRS doszło do utraty wiarygodności, a następnie odrzucenia instytucji samorządowych. Początkowo komuniści tolerowali instytucje samorządowe, starając się przystosować ich strukturę i funkcje do potrzeb realizacji swojej władzy i przeprowadzanych reform. Sukcesywnie osłabiali i sprowadzali do fikcji jednak ich rolę, a po złamaniu aktywnego oporu społeczeństwa odrzucali jako zbędny balast. Na początku lat 50-tych w państwach tzw. demokracji ludowej (poza Jugosławią) „przewycięzono” tradycje samorządowe i wprowadzono skrajnie scentralizowany model sowieńców jako organów władzy państwowej w terenie. Okoliczności historyczne omawianych zdarzeń spowodowały znacznie szybszą erozję tego modelu w państwach Europy środkowo-wschodniej niż w samym ZSRS. Jedną z przyczyn tego zjawiska była zapewne obecność w świadomości społecznej alternatywy ustrojowej w postaci zniszczonych przez zewnętrzny nacisk tradycji samorządowych, będących istotnym składnikiem poczucia narodowej tożsamości i kultury politycznej.

5. Samorząd autonomiczny i samorząd zintegrowany

Przemiany ustrojowe jakie miały miejsce w demokracjach zachodnich po II wojnie św. nie doprowadziły nigdzie do rezygnacji z tradycyjnych instytucji samorządu terytorialnego. W wielu krajach zmiany były jednak poważne i ukazały w nowym świetle stosunki między samorządem a państwem. Zmiany te były następstwem przekształcenia charakteru państwa. Zasadnicza linia rozwojowa wyraziła się w procesie odchodzenia od klasycznych wzorców państwa liberalnego w kierunku państwa opiekuńczego (*welfare state*), rozwoju urzędów tego państwa, a w ostatnim okresie również w procesie odchodzenia od jego założeń w różnych kierunkach, np. neointerwencyjnym lub neoliberalnym. W toku tych przemian zmieniały się oczekiwania co do roli organów władzy lokalnej. Proces ten może być opisany jako przechodzenie od „autonomicznego” do „integracyjnego” modelu zarządzania lokalnego, a następnie w pewnym zakresie powrót do modelu autonomicznego. Istota modelu autonomicznego polega na rozdzieleniu dwóch sfer zarządzania: centralnej i lokalnej. W sferze lokalnej proces zarządzania realizowany jest przez samorządowe wspólnoty i ma charakter samodzielny. Rola władz centralnych sprowadza się do monitoringu działalności władz lokalnych bez dyrektywnej ingerencji w ich domenę. Samorząd przejawia się w samodzielnym zarządzaniu ograniczoną rzeczowo sferą spraw lokalnych, o ściśle oznaczonych relacjach prawnych z innymi sferami zarządzania. Ta perspektywa ma ściśle związki z ideologią liberalną i opiera się na przekonaniu, że jest możliwe i potrzebne wyraźne rozgraniczenie funkcji państwa i zadań własnych jednostek lokalnych. Jednakże po II wojnie światowej w związku z tworzeniem podstaw państwa opiekuńczego, nałożono na organy centralne i lokalne nowe zadania w zakresie wpływu na gospodarkę i tzw. administracji świadczącej, wymagające ich współdziałania. Na tym tle wytworzył się mieszany, centralno-lokalny system działań w sferze publicznej i model autonomiczny, przynajmniej w czystej postaci należy już do przeszłości.

Z kolei integracyjny model zarządzania lokalnego akcentuje związki między centralną i lokalną sferą działalności publicznej. Podział funkcji między centrum i jednostkami terytorialnymi jest tu pojmowany w sposób elastyczny i pragmatyczny: wynika z konkretnych potrzeb i okoliczności. Ta perspektywa łączy się z ideologią interwencyjną. Integracyjny model zarządzania jest typowy dla okresu „rewolucji keynesowskiej”, związanej z polityką pełnego zatrudnienia poprzez sterowanie cyklem gospodarczym. Wprowadzane zostają mechanizmy planowania regionalnego i oddziaływania na rynek pracy. Towarzyszą temu reformy strukturalne i funkcjonalne, następuje integracja polityki gospodarczej i socjalnej prowadzonej na różnych szczeblach zarządzania, pojawia się problem koordynacji działań. Wraz z autonomią lokalną odchodzi w przeszłość dominacja lokalnych elit politycznych, rośnie znaczenie biurokratów i technokratów na wszystkich szczeblach zintegrowanego systemu administracji publicznej.

W fazie schyłkowej państwa opiekuńczego powstają zjawiska kryzysu gospodarczego i społecznego, a więc konieczność coraz aktywniejszego wpływu państwa na gospodarkę wszystkich szczebli w celu uzyskania stabilizacji ekonomicznej. Reformy funkcjonalne i finansowe służą wdrażaniu opisanych metod sterowania ekonomicznego. Efektywność zaspokajania potrzeb społecznych schodzi na plan dalszy w działalności publicznej, główny nacisk położony zostaje na skuteczność w sensie techniczno-ekonomicznym, a więc na wartości menadżeryzmu i wiedzy profesjonalnej. Priorytetowe znaczenie uzyskują powiązania pionowe między centrum, systemami pośredniczącymi i władzami lokalnymi. Brak

sukcesów w wysiłkach utrzymania choćby częściowo założeń państwa opiekuńczego poprzez politykę neointerwencyjną może na nowo otworzyć perspektywę liberalną, a wraz z nią powrót do niektórych przynajmniej wartości i rozwiązań klasycznego, wspólnotowego modelu samorządu, samodzielnie działającego w imię interesu lokalnego, pod efektywną, demokratyczną kontrolą.

Wraz z rozpadem instytucji państwa opiekuńczego oraz upadkiem wiary w jego wszechmoc ożyły w Europie idee decentralizacji oraz prywatyzacji niektórych funkcji publicznych. Spowodowało to rewizję koncepcji roli samorządu terytorialnego w procesach zarządzania. Obraz ściśle zintegrowanych z centrum jednostek zarządu lokalnego, tworzących jednolity system państwowo-samorządowy, wypełniających liczne funkcje gospodarcze i usługowe pod kierownictwem profesjonalnych specjalistów odchodzi w przeszłość, gdyż przestał już być kojarzony z wizją administracji społecznie efektywnej. Podejmowane są reformy, których celem jest przywrócenie istotnych elementów modelu autonomicznego. Wspólnoty lokalne otrzymują silniejsze niż dotychczas gwarancje samodzielności działania, ochrony swoich praw podmiotowych, a zakres ich działania znów jest kształtowany w oparciu o zasadę pomocniczości. Nie wymaga się już, aby organy lokalne były samowystarczalne w zakresie świadczenia wszystkich usług, a raczej, aby ograniczały się do zapewnienia pewnego ich poziomu, używając innych do organizacji wykonawstwa. W związku z prywatyzacją wielu usług, czy też ich delegowaniem na organizacje społeczne zmienia się charakter zadań jednostek samorządowych. Władze lokalne przekształcają swoją rolę z właściciela i producenta na regulatora prywatnej i społecznej działalności służącej zaspokojeniu potrzeb zbiorowych mieszkańców gminy. W ten sposób tworzone są nowe podstawy pluralistycznego modelu władzy lokalnej, przewidującego różnorodne formy indywidualnego i grupowego uczestnictwa mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnej społeczności.

Oczywiście proces ten nie jest bezkonfliktowy i nie przebiega według jednolitego schematu we wszystkich państwach¹⁸. Unia Europejska nie ingeruje bezpośrednio w kwestie wewnętrznego ustroju władz publicznych państw członkowskich. Procesy integracyjne nie pozostają jednak bez wpływu na kształtowanie istotnych cech wspólnych modelu samorządu terytorialnego państw europejskich. Doniosłą rolę w tym zakresie odegrało zwłaszcza przyjęcie przez Radę Europy w 1985 r., a następnie ratyfikowanie przez zdecydowaną większość jej członków Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁹. W preambule tego dokumentu wyrażona została m.in. łącząca państwa członkowskie świadomość faktu, że ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy, a także przekonanie, że jest to możliwe przy spełnieniu dwóch warunków: wyposażenia społeczności lokalnych w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny oraz korzystania przez te społeczności z szerokiej autonomii, odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań. Wśród normatywnych postanowień Karty niesłychanie istotne znaczenie ma uzgodniona definicja samorządu lokalnego jako prawa i rzeczywistej zdolności społeczności lokalnych ,

¹⁸ M. Kasiński, *Niektóre kierunki zmian w relacjach między państwem a samorządem terytorialnym we współczesnej Europie*, [w:] *Prawo – Administracja – Obywatele Profesorowi Eugeniuszowi Smokunowiczowi*, Temida 2, Białystok 1997.

¹⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego została ratyfikowana przez Polskę w 1993 r., Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców(art. 3 ust 1) oraz wymóg, aby generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli; powierzając te funkcje innemu organowi należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności (art. 4 ust. 3). W świetle tego rodzaju regulacji szczególnej wagi nabiera wyrażone przez autorów Karty oczekiwanie, aby struktury władzy terytorialnej państw narodowych w jednoczącej się Europie rzeczywiście budowane były w oparciu o ideę samorządu jako instytucji ustrojowej gwarantującej podmiotowe prawa publiczne wspólnot mieszkańców do samodzielnego zarządzania, z poszanowaniem prawa obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi oraz z respektowaniem zasady pomocniczości. Byłby to sens samorządu najściślej związany ze wspólnym dorobkiem duchowym narodów europejskich jako uczestników cywilizacji łacińskiej.

Szansę budowy takiego właśnie samorządu uzyskała Polska, gdy u progu XXI w. stała się na nowo równoprawnym członkiem wspólnoty wolnych narodów Europy i weszła na drogę demokratycznych reform ustrojowych²⁰.

Local Self-Government as a Civilizational Value

Summary

The core of the local self-government stems from the Western (Latin) civilization values. European Nations have always fought for the qualities and perseverance of local self government. Currently it is considered an attribute of local democracy, although in the European tradition it has long been related to the pluralist values of social life organization. The communes; freedom, and their independence from the local government have been derived from natural law and seen as a condition for a healthy social system. Contemporarily, local self-government as a law and ability for local communities to manage a range of public matters independently, has been anew recognized as a social system value in uniting Europe. Yet there have also revived certain historical threats to the local self-government arisen from central and local bureaucracy, particularism, and bribing local power elites. In such case, the fight for a local government that complies with Latin civilizational values acquires a special meaning.

²⁰ L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9.