ANDRZEJ STELMACH, STANISŁAW ZYBOROWICZ
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Model autonomii lokalnej w procesie integracji europejskiej

1. Autonomia lokalna jako kategoria politologiczna

Greckie znaczenie słowa autonomia to niezawisłość i samorządność, która odnosi się do wielu obszarów rzeczywistości, które rozpoznawane są na gruncie ontologicznym, etycznym i metodologicznym[1]. Jej znaczenie filozoficzne jest punktem wyjścia do kolejnych rozważań, które mają z reguły charakter bardziej konkretny. Autonomia jest więc takim układem relacji, który charakteryzuje się ustanawianiem przez siebie samego swych własnych praw[2]. Pojawia się wyraźny związek ze sferą życia społecznego, a szczególnie życia politycznego. Na gruncie rozważań ogólnych autonomia przeciwstawiana jest *anarchii* charakteryzującej się stanem chaosu i nieporządku, będąc ponadto stanem rozprzężenia, bezrządu i samowoli. W praktyce występuje odmowa podporządkowania się jakiemukolwiek prawu. Podejściem przeciwstawnym jest model oparty na uporządkowaniu określonych sekwencji życia publicznego, polegający na przyjęciu pewnych praw regulujących życie publiczne. W tym przypadku występuje narzucenie praw z zewnątrz – *heteronomia* lub przez dążenie do samowystarczalności narzucenia sobie praw. Mogą zostać zastosowane procedury demokratyczne lub autokratyczne. Jednak ich kształt jest wynikiem akcji podjętej na danym terenie, nie zaś pochodzi od obcego nadawcy. Bez względu na sposób samodzielnego tworzenia prawa, w jej ramach można najpełniej zaspokajać różnorodne interesy[3].

Na gruncie politologii występuje rozróżnienie autonomii politycznej od regionalnej. Ta druga utożsamiana jest z autonomią typu lokalnego. Pomimo małej precyzji w definiowaniu terminu *lokalny* dla teoretyka polityki będą to elementy należące do zbioru poza centrum politycznym całości – *lokalny* to *niecentralny*. Występuje więc ograniczenie strukturalne (terytorium) oraz funkcjonalne (uprawnienie do działania) na obszarze wydzielonego terytorium[4].

Autonomię można rozpatrywać w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym. Szczególnym zaś przypadkiem jest powstawanie struktur autonomicznych w ramach Wspólnot Europejskich. W układzie wewnętrznym jest to uprawnienie do samodzielnej działalności prawotwórczej i administracyjnej przyznane przez państwo zorganizowanej zbiorowości społecznej, która pozostaje w granicach państwa i podlega jego

---

[1] J. Dębski, *Autonomia*, w: J. Dębski, L. Gawor, S. Jedynak, K. Kosior, J. Zdybel, *Mała Encyklopedia Filozofii*, Bydgoszcz 1996, s. 46–47.

[2] J. Didier, *Słownik filozofii*, Katowice 1996, s. 28.

[3] C. Mojsiewicz, *Autonomia*, w: *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. C. Mojsiewicz, Wrocław 1996, s. 32.

[4] T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Kraków 1988.

zwierzchności[5]. Uprawnienie do stanowienia prawa na obszarze autonomicznym zakłada, iż normy prawne i decyzje jednostki autonomicznej muszą mieścić się w ramach obowiązującego prawa państwowego. Wyposażenie jednostki autonomicznej w kompetencje prawotwórcze i administracyjne dotyczą danego obszaru i nie oznaczają pełnej wolności w podejmowaniu decyzji. Fakt otrzymania uprawnienia do kreowania i implementacji prawa jest ściśle związane z przestrzeganiem prawa państwowego, które zawsze ma charakter nadrzędny. Jest to model *suwerenności ograniczonej*, gdyż podmiot autonomiczny nie może funkcjonować bez uwzględnienia nadrzędności porządku prawnego całości, na obszarze której działa. Suwerenna jest władza upoważniona w ostatecznej instancji do podejmowania decyzji dotyczących danej społeczności. Suwerenem w aspekcie wewnętrznym jest ten, kto ostatecznie podejmuje decyzje. W przypadku autonomii, ze względu na występowanie podmiotu zewnętrznego władnego ingerować w proces stanowienia i wykonywania prawa, istnieją instytucje sprawujące władzę, lecz wykonują to z zewnętrznego nadania i przyzwolenia. Czynią to tylko w tej mierze i zakresie, w jakim zezwalają na to zewnętrzne upoważnienia[6].

Przyczyny tworzenia modeli autonomicznych są różnorodne. Zalicza się do nich: geograficzne, ekonomiczne uwarunkowane zróżnicowanymi poziomami rozwoju, historyczne, narodowościowe, etniczne, językowe i religijne[7]. Ponadto, istotnym jest czynnik polityczny, który w konkretnych sytuacjach społecznych prowadzi do powstania jednostki samorządowej[8].

Jednostki autonomiczne są jednostkami samorządowymi, które charakteryzują się wysokim poziomem uniezależnienia od centrum. Autonomia więc jest ważnym czynnikiem decentralizacji. W tym sensie jest także elementem procesu demokratyzacyjnego. Szczególnie autonomia lokalna jest dziś instytucją życia publicznego składającą się na proces demokratyzacji. Określony status wyznacza granice aktywności lokalnych w obszarach ustawodawczym, administracyjnym oraz częściowo w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Nie są to więc tylko jednostki składowe wyodrębnione z większej całości wyłącznie dla celów administracyjnych.

W ujęciu modelowym nie odgrywa szczególnej roli charakter danej struktury narodowej. Bez względu na to, czy jest to konfederacja lub federacja, jednostki lokalne mogą posiadać autonomię *pozorną* lub *rzeczywistą*. Istotny bowiem jest aspekt funkcjonalny, nie zaś strukturalny. Wówczas, gdy istnieje zgodność pomiędzy rozwiązaniami strukturalnymi a sferą funkcjonalną występuje autonomia *rzeczywista*. Gdy zaś rozwiązania strukturalne nie są realizowane na poziomie funkcjonalnym autonomia ma charakter *pozorny*.

Proces kreowania jednostek autonomicznych może przybrać kierunek od suwerennych podmiotów rezygnujących ze swych praw na rzecz struktury federacyjnej lub konfederacyjnej. Wówczas następuje przejście od modelu zdecentralizowanego do ustanowienia wspólnej władzy centralnej. Drugim przypadkiem jest dojście do modelu zdecentralizowanego przez rezygnację centrum ze swoich suwerennych uprawnień.

---

[5] M. Bankowicz, *Słownik polityki*, Warszawa 1996, s. 24.
[6] J. Karpiński, *ABC polityki*, Warszawa 1997, s. 53–54.
[7] K. A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1996, s. 59.
[8] Sytuacja ta egzemlifikuje dochodzenie do konsensu społecznego w Polsce w 1998 roku w odniesieniu do podziału terytorialnego kraju.

Powodem jest wola społeczeństwa, o ile istnieją procedury demokratyczne umożliwiające wolne wyrażanie poglądów. Jest to więc zamierzona akcja mająca na celu budowę modelu zdecentralizowanego, który jest wyrazem woli społeczeństwa. Byłyby to więc *„rządy ludu, przez lud i dla ludu"*, która to formuła A. Lincolna wygłoszona w mowie getysburskiej w 1863 roku jest wyraźnym wskazaniem drogi demokracji.

Istnieje pewien zakres zadań, do wypełnienia których szczególnie predystynowany jest samorząd lokalny. Wśród tych ról wymieniane są: inicjowanie, planowanie, sterowanie i koordynacja rozwoju lokalnego, zarówno w ujęciu lokalnym, jak i w wymiarze przestrzennym[9]. Dla skutecznego wypełniania ról istotnym jest zapewnienie wysokiego poziomu efektywności autonomii. W praktyce trzeba rozwiązać zagadnienie sposobu dokonywania przez dany system alokacji społecznych środków w sposób satysfakcjonujący jednostki. Biorąc pod uwagę zróżnicowany katalog oczekiwań jednostek, trudno jest zapewnić pełną realizację celów indywidualnych, dlatego z pewnością bardziej istotne są cele ogólne, niż szczegółowe w odniesieniu do konkretnych jednostek[10]. Na skuteczność i siłę autonomii składają się – wg Rhodesa – następujące środki i zasoby: prawno-konstytucyjne, finansowe, polityczne, profesjonalne oraz hierarchiczne[11]. Ponadto, istotne znaczenie mają czynniki natury psychologicznej, których wyznacznikiem jest stopień identyfikacji członków danej społeczności z celami i zadaniami podejmowanymi przez społeczność lokalną. Pobudzenie aktywności społecznej mieszkańców – jak napisał Parysek – stanowi jedno z podstawowych zadań struktur organizacyjnych samorządu. Nie uczyni tego struktura *kliencko-patronacka*, która za swój cel uznaje obdarowywanie społeczności lokalnej posiadanymi dobrami. Lepsza jest władza lokalna typu *ekonomiczno-rozwojowego*. Za bardziej sprzyjający rozwojowi lokalnemu uznaje model *samorządu państwa dobrobytu*, który zorientowany jest na całokształt problematyki rozwojowej gminy[12].

2. Czy autonomia jest paradygmatem rozwoju?

Idea i rozwój samorządności lokalnej jest ściśle powiązana z kategorią demokracji. Niezwykle aktualny jest pogląd Kelsena wskazujący na związek ideału demokracji z reakcją przeciw przymusowi i heteronomii, wiążący demokrację w wydaniu praktycznym z ideą wolności[13]. Wolność realizowana jest w obrębie podmiotowości politycznej jednostki. Szczególny nacisk na to został położony w koncepcji liberalnej, chociaż również odgrywa ona istotną rolę w koncepcjach lewicowych. Stopień podmiotowości politycznej w jednostce lokalnej jest uzależniony od poziomu autonomii regionalnej. Im więcej decyzji podejmowanych jest na obszarze jednostki lokalnej, tym powiększa się stopień podmiotowości jednostek zamieszkujących dany obszar. Występ-

---

[9] J. J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, w: *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*, Poznań 1996, s. 82 i n.

[10] H. C. Jenkins-Smith, *Democratic Politics and Policy Analysis*, Pacific Grove, CA 1990, s. 20.

[11] R. A. Rhodes, *Developed Countries*, w: *International Handbook on Local Government Reorganization*, London 1980, s. 563 i n.

[12] J. J. Parysek, *Rola samorządu* ..., wyd. cyt., s. 99–100.

[13] H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 7.

powanie systemu bezpośredniego uczestnictwa osób zamieszkujących jednostkę autonomiczną w rozstrzyganiu kwestii alokacji zasobów danego obszaru wzmacnia realny wpływ jednostek, co w konsekwencji zwiększa podmiotowość polityczną mieszkańców. Rozumne jednostki tworzą i podtrzymują wspólnotę, ponieważ zdają sobie sprawę, że tylko w niej mogą być w pełni wolnymi i realizować swoje potrzeby[14].

Występowanie systemu wybieralnego samorządu lokalnego jest ważne dla żywotności systemu demokratycznego z wielu powodów. Znacznie rozwija to sposobność uczestnictwa w publicznym podejmowaniu decyzji, jak również zwiększa liczbę osób zaangażowanych w procesy decyzyjne. Z racji jego lokalnego oparcia, jest on o wiele bardziej czuły na szczególny charakter potrzeb i okoliczności lokalnych, niż może być centrum. Stwarza to możliwość eksperymentowania na skalę lokalną w polityce. Jeżeli eksperymenty się powiodą, mogą one być kopiowane na szczeblu centralnym oraz w innych jednostkach autonomicznych. Istnieją jednak pewne uwarunkowania, które nie sprzyjają autonomii lokalnej. Z jednej strony występuje niechęć polityków działających na szczeblu centralnym do dopuszczania oponentów politycznych na poziomie lokalnym do wyhamowywania lub dyskredytowania inicjatyw polityki centralnej. Istnieją oczekiwania społeczne wobec wyrównywania standardów usług między poszczególnymi jednostkami lokalnymi. W tym przypadku równość obywatelstwa oznacza równość w dostępie do określonego standardu usług. Można to osiągnąć jedynie przez substancjalną redystrybucję zasobów pomiędzy różnymi obszarami, jak też normowaniu przez centrum. Wtedy ogranicza to znacznie autonomię samorządu lokalnego, a wraz z tym zakres lokalnego wyboru[15].

W aspekcie historycznym w miarę rozwoju demokracji obywatelskiej nastąpił proces nasilania się tendencji decentralizacyjnych na rzecz jednostek lokalnych. Bezpośrednią tego przyczyną było przekonanie, że samorząd jest bardziej sprawny w rozwiązywaniu spraw bezpośrednio dotyczących obywateli. Ponadto występowało przekonanie, że samorząd jest bardziej oszczędny i bardziej efektywny, niż aparat scentralizowanej i zbiurokratyzowanej administracji centralnej[16].

3. Autonomia lokalna a jednoczenie się Europy

Integracja to scalanie, proces tworzenia całości z części, albo włączenie jakiegoś elementu w całość, tak że części te (elementy) są nierozerwalnie związane z całością – tworzą jej integralne części. Jest to więc proces tworzenia z elementów istniejących oddzielnie trwałych całości zdolnych do dalszego rozwoju. Powstają więc spójne więzi funkcjonalne, dzięki którym struktury społeczne nabierają cech trwałości i odporności. Teoretycznie chodzi więc o wytworzenie takiej współzależności między elementami, która wyłącza jej rozdzielne traktowanie[17].

---

[14] T. Buksiński, Racjonalność współdziałań. Szkice z filozofii polityki, Poznań 1996, s. 85.

[15] D. Beettham, K. Boyle, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994, s. 88–89.

[16] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 1998, s. 13.

[17] Z. Rykiel, *Rozwój regionów stykowych w teorii i badaniach empirycznych*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 55.

Podpisana 27 czerwca 1985 roku Europejska Karta Samorządu Terytorialnego służy zapewnieniu powiązań między państwami członkowskimi w zakresie współdziałania w rozwiązywaniu spraw lokalnych na drodze demokratycznej. Uwzględnia ona dorobek kulturowy i tradycje poszczególnych państw. Jej postanowienia mają na tyle ogólny charakter, iż pozwalają w pełni uwzględnić specyfikę samorządu w danym państwie. W szczególności dotyczy to odrębności sprawowania zarządu lokalnego. Prawo gmin do samorządu jest traktowane jako swoiste prawo podstawowe i wyraźnie skierowane przeciwko scentralizowanej władzy państwowej, a także stanowi ochronę przed totalitaryzmem[18].

Proces jednoczenia się Europy związany jest ściśle z zagadnieniem budowy autonomicznych struktur lokalnych. Na obecnym etapie państwa członkowskie dążą do tworzenia samorządowych jednostek zarówno w obrębie państw narodowych – członków Unii Europejskiej, jak również jednostek ponadnarodowych – euroregionów. W zależności od kierunku procesu integrowania się Europy, który prowadzi do powstania nowej struktury politycznej o złożonym charakterze – federacji lub konfederacji – jednostki autonomiczne za swoją podstawę będą miały dotychczasowe jednostki istniejące wewnątrz państw narodowych lub euroregiony. W przypadku przyjęcia modelu federacyjnego większe znaczenie odgrywać będą jednostki stanowiące obecnie części składowe państw członkowskich. Konfederacja natomiast za podstawę miałaby jednostki ponadnarodowe.

---

[18] Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce ...*, wyd. cyt., s. 77–78.