

## O polityczności samorządu i polityce w samorządzie

### POLITYKA, POLITYCZNOŚĆ, SAMORZĄD

RESTITUCJA SAMORZĄDU BYŁA INTEGRALNYM ELEMENTEM polskiej transformacji systemowej. Jednocześnie w dyskursie naukowym pojawiają się postulaty, iż zjawisko samorządu nie powinno być przedmiotem zainteresowania politologii. Należy jednak pamiętać, że współczesny samorząd powstał w Polsce w wyniku procesu decentralizacji władzy publicznej po 1989 roku. Dla czynionego wywodu ważne jest to, iż władza samorządowa nie zawiera kluczowego dla władzy politycznej uprawnienia do określania reguł dostępu i reguł rządzenia. Te bowiem są ustalane przez podmioty zewnętrzne wobec samorządu. Mimo tego – a stanowi to główną tezę opracowania – samorząd powinien być przedmiotem analizy politologicznej.

Punktem wyjścia dla każdego badania naukowego powinno być określenie przedmiotu tego badania oraz metod niezbędnych do przeprowadzenia procesu badawczego. Jednocześnie politologom zarzuca się często, że nie są oni w stanie tego zrobić, co wynika przede wszystkim z braku jasnego zdefiniowania polityki oraz tego co polityczne<sup>1</sup>.

W dyskusji nad politycznością oraz przedmiotem zainteresowania nauk politycznych prezentowane są bardzo różne stanowiska, często wzajemnie się wykluczające. Kazimierz Podoski stwierdza dla przykładu, że przedmiotem zainteresowania nauki o polityce, powinno być badanie istniejącej rzeczywistości, faktycznego kształtowania zjawisk politycznych. Zjawiskiem politycznym nazywa on natomiast „zjawiska związane z realizowaniem działalności politycznej wewnątrz danego państwa, jak i zjawiska dotyczące stosunków zachodzących pomiędzy państwami w skali międzynarodowej, wpływające na kształtowanie się stosunków politycznych we współczesnym świecie. Wykrywanie

---

<sup>1</sup> R. Rosicki, W. Szewczak, *O przedmiocie badań politologii. Czy możliwa jest ogólna teoria polityki?*, „Studia Polityczne” 2012, nr 29, s. 38.

prawidłowości występujących w zjawiskach politycznych, ich analiza, uogólniające wnioski o charakterze teoretycznym, próba naukowo uzasadnionego przewidywania przyszłego kształtowania się zjawisk politycznych na podstawie analizy dotychczas istniejących prawidłowości stanowią główny przedmiot zainteresowań nauki o polityce<sup>2</sup>.

Mirosław Karwat uznaje, że polityczność to cecha zjawisk społecznych polegająca na ich ścisłym związku z mechanizmem życia politycznego. Zastanawia się on również, czy cechę polityczności możemy przypisać czemukolwiek pod warunkiem, że wiemy czym jest polityka, czy też odwrotnie: najpierw trzeba ustalić kryterium kwalifikacji (co jest lub staje się polityczne), gdyż dopiero wtedy jesteśmy w stanie skonstruować model polityki. Podkreśla on również z całą mocą, iż wcale nie jest tak, że jeśli dane zjawisko jest polityczne, to wyłącznie polityczne, że zjawiska społeczne mogą być jedynie albo polityczne i tylko polityczne, albo niepolityczne. Jego zdaniem przeważnie zjawiska są zarazem polityczne i pozapolityczne<sup>3</sup>.

Adolf Bibiń dokładnie 30 lat temu stwierdził „nikt nie może zaprzeczyć, że zjawiska społeczne są blisko powiązane ze sobą, wzajemnie wpływają na siebie, przeplatają, a nawet – w mniejszym lub większym stopniu – utożsamiają ze sobą w trakcie rozwoju. Dlatego więc z metodologicznego punktu widzenia byłoby lepiej, gdybyśmy mieli tylko jedną ogólną naukę badającą całość stosunków międzyludzkich”<sup>4</sup>. Pomysł ten wydaje się być wyrazem swoistego rodzaju bezsilności w obliczu ustalenia przedmiotu i istoty nauki o polityce. A. Bibiń w dalszych swoich rozważaniach dodaje jednak, że „działalność polityczna we współczesnym społeczeństwie, w sferze instytucjonalnej, funkcjonalnej oraz w sferze uczestnictwa rozwinęła się tak bardzo, że dotychczas istniejące dyscypliny naukowe nie obejmują wszystkich jej aspektów”<sup>5</sup>. Postuluje on tym samym, aby wyodrębniona nowa dyscyplina – nauki o polityce – wypełniła powstałą w ten sposób lukę.

Zdaniem Tadeusza Klementewicza poszukiwanie tożsamości przez politologię poprzez kryterium przedmiotu i metody jest drogą donikąd. Wyodrębnianie zjawisk, które nie są badane w innych dys-

<sup>2</sup> K. Podoski, *Określenie i klasyfikacja zjawisk politycznych*, „Studia Nauk Politycznych” 1973, nr 1 (11), s. 93-94.

<sup>3</sup> M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 17, s. 64-68.

<sup>4</sup> A. Bibiń, *Nauka o polityce – przedmiot i istota*, „Studia Nauk Politycznych” 1982, nr 2 (56), s. 65.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 66.

cyplinach (przynajmniej pod pewnym względem) oraz poszukiwanie specyficznej i sobie tylko właściwej metody badania jest działaniem zbytecznym<sup>6</sup>.

Remigiusz Rosicki i Wiktor Szewczak uznają, że punktem wyjścia dla kompleksowego opisu polityki jest określenie tego, co ma charakter polityczny. Ich zdaniem „wysuwane propozycje są tak odmienne, iż trudno liczyć na wyodrębnienie jakiegось niebanalnego wspólnego ich mianownika czy zintegrowania ich wszystkich, w przewidywalnej przyszłości, w ramach wspólnego, szerszego i nie ogólnikowego systemu teoretycznego”<sup>7</sup>. Zwracają oni również uwagę na fakt, że wielu politologów w ogóle nie podejmuje refleksji nad polityką i politycznością jako istotą swojego przedmiotu badań, pozostawiając jej rozumienie w niesprecyzowanym domyśle<sup>8</sup>.

Ambicją tego artykułu nie jest bynajmniej rozstrzygnięcie sporu dotyczącego polityki i polityczności a udowodnienie tezy, iż zjawisko samorządu powinno być przedmiotem analizy politologicznej. Bezpośrednim impulsem do napisania tego tekstu stało się opracowanie Ryszarda Skarzyńskiego, który przedstawiając swoją definicję polityczności uznał jednocześnie, że: „W warunkach braku teorii politologii występuje powszechna skłonność do określania wszystkiego jako polityczne. Nawet do tego stopnia, że samorząd pojmuje się jako instytucje polityczne i mówi o polityce burmistrza, rady miasta, samorządu czy polityczności wyborów samorządowych. Tymczasem, co może być politycznego w samorządach demokratycznego państwa? Tutaj chodzi o działanie w ramach prawa ustanowionego decyzją polityczną, bez kompetencji podejmowania decyzji politycznych”<sup>9</sup>. Ponadto dodaje on, że: „Samorządy są łakomym kąskiem politycznym, ale same nie są polityczne. Nie mają ani wizji, ani nie działają z powołania, nie są też zdolne uderzyć każdym środkiem. Funkcjonują w ramach porządku prawnego państwa i są wykorzystywane przez partie polityczne i rząd, przerzucający na nie kolejne zobowiązania i wrywający im majątek”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> T. Klementewicz, *Politologia tradycyjna a politologia teoretyczna w poszukiwaniu modelu metodologicznego nauki o polityce*, „Studia Polityczne” 1992, nr 1 (1), s. 97.

<sup>7</sup> R. Rosicki, W. Szewczak, *O przedmiocie badań...*, op. cit., s. 42.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>9</sup> R. Skarzyński, *Podstawowy dylemat politologii: dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie. O tradycji uniwersytetu i demarkacji wiedzy*, Białystok 2012, s. 328.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 329.

Tak kategoriyczne postawienie sprawy przez R. Skarżyńskiego w kwestii badania samorządu w politologii budzi sprzeciw, chociażby dlatego, że sam autor wskazując drogę, jaką musi przebyć dyscyplina nauki w trakcie swojego rozwoju stwierdza, że „przedmiot poznania pojawia się wtedy, gdy jakiś fragment rzeczywistości jest na tyle doniosły dla ludzi, że skupiają na nim własne zainteresowanie i tak obiekt ten przyciąga ich uwagę, stając się przedmiotem refleksji przez pokolenia (nawet przez tysiące lat)”<sup>11</sup>. Nie ulega wątpliwości, że fragmentem rzeczywistości, który wzbudza wiele emocji w społeczeństwie, staje się przyczyną sporów i przyciąga uwagę badaczy jest zjawisko samorządu. Aby więc udowodnić konieczność zajmowania się zjawiskiem samorządu w politologii należy odwołać się do istoty tego pojęcia.

#### GENEZA I ISTOTA SAMORZĄDU

JEDNYM Z NAJISTOTNIEJSZYCH ELEMENTÓW KONSTITUJĄCYCH współczesne państwo demokratyczne jest samorząd. W literaturze przedmiotu spotykamy się z bardzo różnym ujmowaniem tego pojęcia. W zależności bowiem od kontekstu oraz uwarunkowań zewnętrznych samorząd był bardzo różnie rozumiany. Przez lata samorząd służył jako instrument walki obywateli z państwem absolutnym, bądź też stanowił środek walki przeróżnych narodowości zamieszkujących to samo terytorium. Samorząd był ponadto jednym z tych elementów, przez które uzewnętrzniała się demokratyzacja społeczeństwa. Zdaniem Władysława Leopolda Jaworskiego w zależności od tego, który z determinantów najsilniej oddziaływał w danej epoce i w danym państwie, w taki sposób kształtował się sposób myślenia oraz konstruowania pojęcia samorząd<sup>12</sup>. Termin ten używany był i jest w szerokim znaczeniu (politycznym czy socjologicznym), gdzie cecha samorządności przypisywana jest różnym grupom społecznym, czy wyłonionym przez te grupy organom bez względu na to, czy realizują funkcje z zakresu administracji publicznej<sup>13</sup>.

Przez lata trwał spór wśród teoretyków samorządu, od kiedy możemy mówić o powstaniu i rozwoju nowoczesnego samorządu. Bezspornym jest, iż z przejawami samorządności mieliśmy do czynienia niemal na wszystkich etapach dziejów społeczno-politycznych. Elementy samorządu pojawiają się w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich

<sup>11</sup> R. Skarżyński, *Podstawowy dylemat politologii...*, op. cit., s. 247.

<sup>12</sup> W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 140.

<sup>13</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 113.

samoobrony, samopomocy i solidarności. Pierwotne formy współdziałania doprowadziły do powstania rodziny patriarchalnej i rodu, w którym egzystencja całości była ważniejsza aniżeli dobro jednostki. Tak uformowane nowe związki społeczne ograniczały wolności swoich członków i jednocześnie tworzyły silną władzę, utrzymując ład i harmonię wewnątrz tej grupy, zapewniały wymiar sprawiedliwości oraz skuteczną obronę przez stosowanie bezwzględного prawa zemsty rodowej. Według Antoniego Wereszczyńskiego, w efekcie takiego procesu rozwojowego, organizacje rodowe stały się fundamentem, z którego później powstało państwo starożytne. Państwo, opierając się na doświadczeniach rodowych, przejęło w pełni podstawowe założenia organizacji rodowych, przede wszystkim zaś konieczność podporządkowania jednostki interesom ogółu dla skutecznego zapewnienia bytu całości. Takie założenie doprowadziło do powstania państwa centralistycznego, którego wymiernym wyrazem była wszechwładza<sup>14</sup>.

Jerzy Panejko słusznie stwierdza, że monarcha absolutny, który łączył wszystkie emanacje władzy państwowej w swoim ręku, nie znał żadnego ograniczenia swojej władzy i nie dopuszczał do jakiegokolwiek samodzielności w żadnej ze sfer ludzkiej aktywności<sup>15</sup>. W tej sytuacji nie można mówić o funkcjonowaniu rzeczywistego samorządu, gdyż nie posiadał on żadnego umocowania prawnego i z całą pewnością nie był celem ówczesnych dążeń politycznych.

Państwa antyczne obejmowały swoim zakresem działania całość życia publicznego. Rysowana w ten sposób ideologia państwowa nakazywała całkowite podporządkowanie obywateli, ściśle i rygorystyczne unormowanie zasad współżycia społecznego, co doprowadziło w efekcie to uprzedmiotowienia człowieka. Zdaniem A. Wereszczyńskiego tego rodzaju stosunki władcze miały jednak dysfunkcyjny wobec państwa charakter. Historia pokazała bowiem, że przerost władzy państwowej i próba uprzedmiotowienia społeczeństwa doprowadziły do upadku państwa w takiej właśnie formie<sup>16</sup>.

Racje zdaje się mieć Aleksander Kroński, który pisał, że rozwój państwa był ściśle związany z samorządem, a więc z tym, czy ideologia państwowa godzi się na gospodarczą i kulturalną samodzielność jednostki, na jej swobodę w decydowaniu o osobie czy też nie. Samorząd istnieje bowiem nie tylko w interesie poszczególnych grup społecz-

<sup>14</sup> A. Wereszczyński, *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1934, s. 17-18; zob. K. Krzeczowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 6-7.

<sup>15</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 17.

<sup>16</sup> A. Wereszczyński, *Państwo antyczne...*, op. cit., s. 38.

nych, czy w interesie obywateli zamieszkujących pewne terytorium, ale istnieje również, a może przede wszystkim w interesie państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że brak partycypacji społecznej w życiu publicznym czy politycznym oraz alienacja elit rządzących zagraża stabilności państwa i prowadzi do jego unicestwienia. A. Kroński twierdził, że samorząd powinien stanowić granicę dla wszechwładzy państwowej<sup>17</sup>.

Niemniejsze wątpliwości budzi również upatrywanie form samorządowych w średniowieczu, gdyż w funkcjonującym wówczas systemie społeczno-politycznym nie mogło być mowy o rzeczywistym samorządzie w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Funkcjonujące w owym czasie gminy nie brały udziału w administracji państwowej i nie wykazywały w żadnej mierze takich tendencji. Jednocześnie jednak szeroki zakres ich samodzielności wynikał ze stanu faktycznego a nie prawnego. Gminy tworzyły niemalże własne państwa, gdzie rządziły samodzielnie przez wyłonione przez siebie władze wykonując pewne prawa zwierzchnie. W stosunku do króla, księcia czy generalnie rzecz ujmując do państwa wykonywały one jedynie te prawa zwierzchnie, które oparte zostały na pewnym zwyczaju czy też umowie. Można więc powiedzieć, że ówczesne samorzady stanowe polegały na przeniesieniu pewnych kompetencji panującego władcy na konkretne stany. To przeniesienie uprawnień dokonywało się właśnie najczęściej w formie umowy. Z tego stanu rzeczy wnioskowano prawo do samodzielnego zarządu, czyli samorządu. Wydaje się zatem, że samodzielność ta była odseparowana od państwa i występowała niejako poza ogólnie przyjętym porządkiem prawnym<sup>18</sup>.

Wydarzeniem przełomowym dla powstania nowoczesnego samorządu, który wyposażony jest w kompetencje administracyjne był niewątpliwie upadek państwa feudalnego, co w konsekwencji doprowadziło do zniesienia społeczeństwa stanowego. Zdaniem J. Panejki: „zaczątki samorządu istniały bez wątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne

<sup>17</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 9.

<sup>18</sup> J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 8.

dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym chwilą powstania nauki o samorządzie”<sup>19</sup>.

Wraz z upadkiem społeczeństwa stanowego zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, w której wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa i są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 r., w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji obalono system feudalny w formie monarchii absolutnej. Przebieg rewolucji i jej kluczowe hasła – „Wolność, Równość, Braterstwo” – wywarły olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata. Spowodowała ona upodmiotowienie człowieka, uczyniła z niego obywatela wolnego i równego wobec prawa, a także stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy ustroju demokratycznego<sup>20</sup>.

Niemniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska, której skutkiem była niepodległość Stanów Zjednoczonych. Znamienna „Deklaracja Niepodległości” z 1776 r. autorstwa Thomas’a Jefferson’a zaczyna się od sformułowania: „Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi” oraz „obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia”<sup>21</sup>.

Nowoczesny samorząd kształtował się zatem na tle przemiany państwa absolutnego w państwo konstytucyjne i samorządne, którego podstawą stało się upodmiotowienie obywatela i uzyskanie przez niego praw publicznych. W konsekwencji zaczęła się kształtować demokracja obywatelska, której wyrazem były działania zmierzające w kierunku decentralizacji administracji państwowej na rzecz gminy jako władzy lokalnej. Początków tego procesu należy poszukiwać we Francji w dobie rewolucji burżuazyjnej. Warto wspomnieć przede wszystkim o ustawie komunalnej uchwalonej przez konstytuante z dnia 14 grudnia 1789 r., w której nazwano samorząd mianem „władzy lokalnej” (*pouvoir municipal*)<sup>22</sup>. W ten sposób potraktowano sa-

<sup>19</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, op. cit., s. 9-10.

<sup>20</sup> R. Kmiecik, *Geneza i rozwój samorządu gospodarczego w Polsce*, [w:] *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 47.

<sup>21</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 13-14.

<sup>22</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 18.

morząd jako czwartą władzę w państwie, która przysługiwała gminie a nie państwu i była równorzędna względem władzy ustawodawczej, administracyjnej i sądowniczej<sup>23</sup>.

Warto też podkreślić, że znaczący wpływ na rozwój teorii i praktyki funkcjonowania nowoczesnego samorządu europejskiego miały odmienne od wzorców kontynentalnych doświadczenia brytyjskie. O ile Europa kontynentalna odchodziła od systemu senioratu i wasalstwa jako podstawy stosunków między władcą a poddanym, o tyle w Anglii sytuacja wyglądała inaczej. Anglia wkraczając w erę nowożytną ewoluowała w kierunku monarchii konstytucyjnej a samorząd rozwijał się jako swoistego rodzaju zjawisko społeczne<sup>24</sup>. Swoboda społeczności lokalnych kształtowania swego bytu zgodnie z własnym interesem czy preferencjami rozwijała się od czasów średniowiecza, a później stała się jednym z elementów teorii liberalnej. W myśl tej teorii samorząd traktowany był jako wyraz wolności społeczeństwa, który sprowadzał się do honorowego uczestnictwa osób fizycznych w wykonywaniu lokalnych zadań publicznych. W tym duchu można powiedzieć, że istnienie struktur samorządowych władz lokalnych było świadomym aktem ograniczania ingerencji rządu centralnego w sprawy lokalnych społeczności. Samorząd był wyrazem liberalnej idei państwa ograniczonego i pasywnego<sup>25</sup>.

Samo pojęcie „samorząd” pojawiło się w nauce prawa niemieckiego dopiero w XIX wieku. Przez samorząd – *Selbstverwaltung* – rozumiano wówczas urządzenie administracyjne gminy. *Selbstverwaltung* jest skrótem wyrazów *Selbständige* i *Verwaltung*, co w polskim tłumaczeniu oznacza samodzielny zarząd. Pojęcie to wprowadził niemiecki uczyony Rudolf von Gneist. W literaturze francuskiej natomiast pojęcie samorządu jest nieznanne. Instytucje tego rodzaju określa się mianem *décentralisation*, czyli decentralizacja. Termin ten miał określać granice uprawnień gminy. Wydaje się, że pojęcie decentralizacji w znakomity sposób oddaje istotę samorządu, bowiem mówi nam o odciążeniu władz centralnych w procesie wykonywania administracji publicznej<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Zob. D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 83-84; por. A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech*, Warszawa 1994, s. 38; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. I, Warszawa 1968, s. 424.

<sup>24</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., s. 25.

<sup>25</sup> S. Wójcik, *Podstawy doktrynalne samorządu terytorialnego*, „Przegląd Polityczny” 1999, nr 3-4, s. 63.

<sup>26</sup> Z. Grelowski, *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 9.

Decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego, to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednym centralnym. Andrzej Chodubski traktuje decentralizację, jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd dla rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostając reprezentacją interesów danej społeczności<sup>27</sup>.

Decentralizacja jednak nie oznacza całkowitego i zupełnego uniezależnienia podmiotów zdecentralizowanych od państwa. Samodzielność tych podmiotów musi być w pewnym stopniu ograniczona i z tego też powodu pozostają one pod nadzorem państwa. Ingerencja państwa w postaci nadzoru odbywa się natomiast jedynie w wyjątkowych sytuacjach i to w ściśle prawem określonych formach<sup>28</sup>. Państwo przekazując podmiotom zdecentralizowanym zadania wymusza również wyposażenie organów występujących w ich imieniu w odpowiednie środki niezbędne do ich realizacji. Oznacza to, iż charakter zdecentralizowanych zadań publicznych wymaga dla ich wykonywania korzystania z władztwa administracyjnego<sup>29</sup>.

#### TEORIE SAMORZĄDU

W NAUCE O SAMORZĄDZIE WYKSZTAŁCIŁO SIĘ WIELE POGLĄDÓW na temat jego istoty. Spośród nich trzy zyskały uznanie i do dziś noszą miano teorii samorządu. Mowa mianowicie o teorii naturalistycznej, państwowej i politycznej<sup>30</sup>.

Teoria naturalistyczna należy już do historii, niemniej jednak wywarła ona ogromny wpływ na rozwój samorządności. U podstaw tej teorii legła ideologia rewolucji francuskiej, a przede wszystkim doktryna prawa natury. Zgodnie z jej założeniami samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Stosownie do koncepcji „wolności gminy”, wyprowadzonej z naturalnego prawa komuny, gmi-

<sup>27</sup> A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odrotu od społeczeństwa masowego*, [w:] *Samorząd gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 1999, s. 13; por. J. Wojnicki, *Samorzady lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 14-15.

<sup>28</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 119.

<sup>29</sup> T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, t. I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 306.

<sup>30</sup> R. Kmiecik, *Wielkopolska Izba Rolnicza jako forma samorządu zawodowego i gospodarczego*, Poznań 1995, s. 7.

na jest starsza od państwa i to państwo od gminy może wywodzić swe prawa. Zatem to państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa. Gmina jako materialny i konieczny związek, niestworzony przez państwo jest dla niego nietykalna. Istota samorządu w takim ujęciu polega na załatwianiu spraw niezmiennych, wynikających z natury jednostki. Sprawy takie stanowią własny i nienaruszalny dla państwa zakres działania, w przeciwieństwie do poruczonego zakresu działania, polegającego na sprawowaniu spraw obcych – państwowych<sup>31</sup>.

Klasykiem tej teorii był Otto von Gierke, który uważał osobę prawną za twór naturalny posiadający w równym stopniu z jednostką fizyczną własne prawa i nie mógł opierać swojego istnienia na wykonywaniu cudzych praw. Przyznawał on gminom wszystkie prawa korporacyjne, w szczególności zaś prawo gospodarstwa publicznego i prawo samoopodatkowania jako prawa własne<sup>32</sup>.

Tego rodzaju pogląd na kwestię samorządu przeciwstawiający gminę państwu dominował w pierwszej połowie XIX wieku. Czołowe hasło ówczesnych sił liberalno-demokratycznych kierowane przeciwko rządowi absolutnym brzmiało: „wolne gminy podstawą wolnych państw”. Teoria ta nie wytrzymała jednak próby czasu. Przecistawiając władzę gminną tej państwowej oraz podkreślając wyższość władzy gminnej nie mogła ona bowiem w okresie zwycięstwa liberalizmu nad absolutyzmem i powstania państwa konstytucyjno-demokratycznego odgrywać konstruktywnej roli w praktyce. Zwolennicy tej teorii pomijali bardzo istotny aspekt, a mianowicie, że w demokratycznym państwie prawa gmina nie istnieje obok państwa, czyli niezależnie od państwa, ale w rzeczywistości jest ona jego integralną częścią<sup>33</sup>.

Z krytyki teorii naturalistycznej, w drugiej połowie XIX wieku, powstała na gruncie szkoły niemieckiej teoria państwowa samorządu, która do dziś inspiruje uczonych do dalszej refleksji nad istotą samorządu. U podstaw tej teorii legła idea suwerenności państwa. Oznacza ona, że państwo wykonuje władzę bezpośrednio przez własne organy, ale może część swego władztwa przekazać miejscowemu społeczeństwu jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, wchodzącemu w stosunki prawne z państwem<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., s. 61-63.

<sup>32</sup> S. Zamoyski, *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931, s. 20.

<sup>33</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny – zakres pojęć i wzajemne relacje*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 3, s. 92-93.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 93.

W kontekście tych rozważań powstaje jednak zasadnicze pytanie: Dlaczego demokratyczne państwo jest gotowe przekazać część swoich uprawnień publicznych innym podmiotom? Odpowiedzi jest wiele, jednakże warto wskazać na dwie podstawowe kwestie: – po pierwsze, samorząd zbliża obywatela do państwa, przez co proces decyzyjny ulega wyraźnemu skróceniu i dzięki temu zadania publiczne, zlecone do realizacji przez państwo podmiotom zdecentralizowanym, realizowane są sprawniej, szybciej i oszczędniej aniżeli czynią to organy administracji rządowej. Jest to możliwe dzięki dopuszczeniu do rozwiązywania określonych problemów przez zorganizowane grupy społeczne, którym najbardziej zależy na rozwiązaniu tego typu kwestii; – po drugie samorząd jest przejawem procesu decentralizacji, w której to najpełniej urzeczywistniona została idea demokracji obywatelskiej; jest on jednocześnie przeciwwagą dla centralizacji i biurokracji; zdaniem Stanisława Wykrętowicza samorząd społeczny i demokracja obywatelska wzajemnie się warunkują w efekcie czego dochodzi do sprzężenia zwrotnego<sup>35</sup>.

Zgodnie z tą teorią istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo. W takim ujęciu samorząd traktowany jest jako urzeczywistnienie idei decentralizacji zarządzania państwem. Zwolennicy teorii państwowej podkreślają, że istnieją jednak granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa, w której państwo przekazuje pewne zadania na szczebel samorządowy, nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie<sup>36</sup>.

W ramach ostatniej – teorii politycznej – istoty samorządu upatruje się albo w osobowym składzie organów samorządowych (honorowi urzędnicy), albo w udziale społeczeństwa w administracji publicznej. Główny przedstawiciel tej teorii R. von Gneist identyfikuje samorząd z administracją państwową wykonywaną przy pomocy honorowych urzędników, podkreślając ich niezależność, jako ważny sprawdzian samorządu. Jego zdaniem istota władzy lokalnej leży w bezpłatności, czyli honorowości urzędników samorządowych. Zdaniem zwolenników tej teorii samorząd jest kategorią polityczną, a nie prawną stąd

<sup>35</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., s. 68-69.

<sup>36</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 28.

jego istota upatrywana jest w niezawisłości władz lokalnych od rządów<sup>37</sup>.

Krytycy teorii politycznej samorządu twierdzą natomiast, że samorząd jest kategorią prawną, bezpośrednio związaną z decentralizacją administracji publicznej, czyli państwowej. W wyniku tego procesu powstają dwa samodzielne oraz niezależne względem siebie podmioty tej administracji. Zdaniem J. Panejki to nie wybór urzędników oraz fakt ich opłacania stanowi o istocie samorządu. Twierdził on, że „istota samorządu jako udziału społeczeństwa w administracji lokalnej nie da się wyprowadzić z bezpłatności lub honorowości organów samorządowych. Istota ta leży w prawnej niezawisłości instytucji samorządu, niepodległej hierarchicznie innym organom”<sup>38</sup>.

Jak się wydaje, w sposób najbardziej jasny i przejrzysty istotę samorządu wyjaśnia teoria państwowa, która traktuje samorząd jako ważny element władzy publicznej<sup>39</sup>.

#### SAMORZĄD WSPÓŁCZEŚNIE

Z FORMALNEGO PUNKTU WIDZENIA SAMORZĄD JEST PRÓBĄ przeciwstawienia się biurokratycznej centralizacji aparatu władzy. W toku historii konstruowano pod wpływem różnorodnych postulatów politycznych czy społecznych teorie o osobowości i podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządowych, a także o relacjach między państwem a instytucjami samorządowymi<sup>40</sup>. W swej codziennej działalności samorząd nie powinien być ograniczany przez administrację państwową. W zasadzie nie może on przekraczać tylko jednej granicy, która polega na przyznaniu jednostkom samorządowym własnych praw zwierzchnich, niezależnych od władzy państwowej i przeciwstawiających się tej władzy. Samodzielność związków samorządowych nie polega zatem na stawianiu ich poza wszelką kontrolą, ale na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą w nieskrępowany sposób samodzielnie podejmować uchwały będące w zgodności z przepisami prawa<sup>41</sup>.

Granice samodzielności jednostek samorządowych oraz uprawnień władcze władz centralnych względem związków samorządo-

<sup>37</sup> Z. Blok, *Władza lokalna*, [w:] *Podmiotowość społeczności lokalnych*, red. R. Ci-chocki, Poznań 1996, s. 64.

<sup>38</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, op. cit., s. 63.

<sup>39</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy...*, op. cit., s. 22-23.

<sup>40</sup> W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928, s. 194.

<sup>41</sup> R. Kmiecik, *Wielkopolska Izba...*, op. cit., s. 6-7.

wych bardzo trafnie scharakteryzował niegdyś W. L. Jaworski, który pisał, że „jeżeli orzeczenia, zarządzenia etc., ciała zwanego samorządowym, mogą być zmienione w drodze środka prawnego przez władzę państwową, to takie ciało bez względu na swą nazwę, nie jest podmiotem samorządowym. W swojej działalności trzymać się ono musi ustaw, ale powinno być niezależne od poleceń i wskazań rządu”<sup>42</sup>.

Tak pojmowany samorząd przyjmuje zatem różne postacie, w zależności od kryterium więzi, jakie łączą członków tego samorządu. Kiedy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna – mówimy o samorządzie terytorialnym, gdy jest nią więź gospodarcza – mówimy o samorządzie gospodarczym, gdy natomiast jest to więź wynikająca z wykonywanego zawodu – mowa jest o samorządzie zawodowym<sup>43</sup>.

Należy również wyraźnie powiedzieć, że samorząd (choćby terytorialny) jako instytucja życia publicznego posiada wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz zarządzająco-wykonawcze są w pełni ciałami politycznymi. W świetle realiów polskiej transformacji ustrojowej nie spełniły się w pełni wizje twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służenia społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi. Gra interesów nasila się w szczególności w okresie wyborczym, w którym samorządy stają się obszarem walki politycznej, często przybierającej ostre formy<sup>44</sup>.

Znamienitym przykładem instrumentalnego traktowania samorządu przez władze centralne są z pewnością wybory samorządowe. Doświadczenia sześciu dotychczasowych elekcji samorządowych pokazują, że samorządowa ordynacja wyborcza jest przedmiotem gry politycznej, a także efektem swoistego rodzaju koniunkturalizmu rządzących elit politycznych, które w minionych latach dokonywały nie do końca zrozumiałych i uzasadnionych me-

---

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 7; zob. R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 15-32.

<sup>44</sup> J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005, s. 76.

rytorycznie zmian w prawie wyborczym. Wydaje się, że zmiany te wynikały bardziej z doraźnych potrzeb poszczególnych elit politycznych aniżeli racjonalnie uzasadnionych powodów<sup>45</sup>.

Po ponad dwóch dekadach funkcjonowania restytuowanego samorządu pojawiają się jednak pytania dotyczące jego przyszłości. W debacie publicznej wskazuje się na różne zagrożenia wynikające albo z naturalnej skłonności coraz bardziej rozbudowanych struktur administracyjnych samorządu do biurokratyzacji, albo z dążeń centralistycznych i etatystycznych państwa. Niekorzystny rozwój wypadków w obu przypadkach może skutkować zanikiem wspólnotowego charakteru samorządu w Polsce. Odpowiedzią na tak sformułowane zagrożenia powinno być odwołanie się do koncepcji „zarządzania publicznego”, a mianowicie *public governance*. Pojęcie *governance* może być rozumiane między innymi jako: kierowanie korporacyjne (*corporate governance*), nowe zarządzanie publiczne (*new public management*) czy dobre rządzenie (*good governance*)<sup>46</sup>. *Governance* to zatem funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów (publicznego, prywatnego oraz społecznego). Jak zauważa Hubert Izdebski, takie publiczne zarządzanie, które nie musi należeć wyłącznie do władzy publicznej, łączy się z odchodzeniem od traktowania obywateli tylko jako wyborców, wolontariuszy czy konsumentów usług publicznych i z przejściem do upatrywania w nich interesariuszy oraz – dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą – współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra<sup>47</sup>.

#### PODSUMOWANIE

RACJĘ ZDAJE SIĘ MIEĆ ANDRZEJ ANTOSZEWSKI, kiedy pisze, że samorząd może być przedmiotem zainteresowania prawnika – wówczas trak-

<sup>45</sup> K. Tybuchowska, *Wybory bezpośrednie jako element systemu wyborczego*, „Szkice Humanistyczne” 2006, nr 1/2, s. 21-25; por. P. Antkowiak, *Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce w okresie transformacji systemowej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 69-86; por. J. Wódz, *Samorząd lokalny – polityczny czy apolityczny? Kilka refleksji z zakresu socjologii polityki*, [w:] *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce. Tom V. Terytorialne struktury społeczne*, red. D. Niczyporuk, Lublin 2004, s. 15-24.

<sup>46</sup> J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 45-46; por. R. Gawłowski, *Koncepcja nowego regionalizmu. Polska polityka miejska wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010, s. 138.

<sup>47</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 33.

towany on będzie jako forma zdecentralizowanej administracji państwowej; socjologia – będzie on urządzeniem społecznym w danej zbiorowości; teoretyka organizacji – traktowany będzie jako jedna ze struktur organizacyjnych. W jego przekonaniu można jednak spojrzeć na samorząd oczami politologa, dla którego „jest on szczególną postacią władzy publicznej, wiążącej lokalną społeczność i działające na jej rzecz instytucje lokalne w jedną, spójną całość, którą można by nazwać lokalnym systemem politycznym (czy innymi słowy systemem władzy lokalnej)”<sup>48</sup>. A. Antoszewski dodaje także, że „W jego obrębie istnieją i funkcjonują prawomocne ośrodki rozkazodawcze oraz ich adresaci, zobowiązani do przestrzegania wydanych zakazów i nakazów, co oznacza, że występują asymetryczne relacje społeczne, charakterystyczne dla każdej formy władzy. Decyzje podejmowane przez instytucje samorządowe rozstrzygają konflikt interesów, co również stanowi atrybut władzy”<sup>49</sup>.

R. Skarzyński w cytowanym wcześniej opracowaniu poczynił jednak bardzo słuszną uwagę stwierdzając, że w pracy politologa bardzo często brakuje rzetelnego namysłu nad przedmiotem jego dociekań naukowych, co tym samym odbija się później na pracy naukowej danego badacza. Należy zgodzić się z takim twierdzeniem, bowiem analiza tekstów politologicznych dotyczących samorządu pokazuje, że czasem mamy do czynienia z pracami z zakresu zarządzania, prawa, socjologii, historii czy psychologii. Tymczasem w przekonaniu autora tego opracowania samorząd z uwagi na swoją istotę, historię, ramy prawne, znaczenie społeczne oraz oddziaływanie na poszczególne jednostki może być również przedmiotem analizy politologicznej.

Samorząd początkowo kształtował się jako czynnik niezależny od państwa i w pewnym okresie jego rozwoju przeciwstawiano go państwu. Miał on się stać elementem obrony interesów mniejszych lokalnych zbiorowości przez wszechwładnym państwem. Dowodzone wówczas, że to właśnie w samorządzie kumulują się nasze interesy życiowe, które często stoją w sprzeczności z interesem państwa. Wizja samorządu jako instrumentu odseparowanego od państwa nie przetrwała jednak próby czasu. Wraz z rozwojem państwa konstytucyjnego, samorząd został niejako wchłonięty przez aparat państwowy. Dziś stanowi jego integralny element, a jego kształt, zakres kompetencji, samodzielności i odpowiedzialności w sferze publicznej uzależniony

<sup>48</sup> A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń 2008, s. 43.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

jest od decyzji politycznych na szczeblu centralnym. Samorząd jest więc jednym z najistotniejszych desygnatów współczesnego państwa. Jest on również przedmiotem rywalizacji politycznej i w związku z powyższym powinien być przedmiotem badania politologa.

Jak się wydaje w zarysowanej przez R. Skarzyńskiego koncepcji, w której wyklucza on rozważania dotyczące samorządu, można znaleźć obszar, gdzie analiza ta wydaje się być absolutnie uzasadniona. W tym ujęciu można bowiem powiedzieć, że współczesny samorząd jest funkcjonalnie politycznym efektem obecności podmiotów politycznych i posługiwania się przez nich środkami politycznymi<sup>50</sup>. Z tego punktu widzenia może on się stać przedmiotem badania w politologii.

---

#### SUMMARY

THE RESTITUTION OF A SELF-GOVERNMENT was an integral element of a systemic transformation in Poland. It must be remembered that the modern self-government was created in Poland as a result of the process of decentralization of public authority after 1989. It is important that a self-government authority does not include the key entitlement to define access and governance rules. These are determined by external factors to self-government. Even so, because of its nature a self-government should be the subject of a political science analysis, what is the main thesis of this paper.

#### NOTA O AUTORZE

**Paweł Antkowiak** [pawel.antkowiak@amu.edu.pl] – adiunkt w Zakładzie Badań Władzy Lokalnej i Samorządu WNPiD UAM w Poznaniu. Stypendysta Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jego zainteresowania naukowe oscylują wokół zagadnień związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego, polityką regionalną Unii Europejskiej, a także wpływem nowoczesnej technologii na procesy demokratyczne. W latach 2010-2012 redaktor naczelny „Refleksji”.

---

<sup>50</sup> R. Skarzyński, *Podstawowy dylemat politologii...*, op. cit., s. 323.