

Zdzisław Matuszewicz

PRZESŁANKI HISTORYCZNE NA RZECZ SPOŁECZNEJ TEORII SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

AUTOR NIE JEST historykiem i podobnie jak inni politolodzy ma potrzebę odgraniczania obu dyscyplin, jednak dogłębna analiza współczesnego samorządu terytorialnego zmusiła do postawienia pytań o początki samorządu lokalnego, jego istotę, rozwój na przestrzeni wieków i wreszcie o prawdziwe źródła dzisiejszego kształtu tej instytucji, które okazały się znajdować znacznie wcześniej niż to podają podręczniki akademickie. Zawarta w tekście perspektywa historyczna ewolucji samorządu terytorialnego stawia sobie za zadanie dotarcie do najgłębszej istoty tej instytucji, można wręcz powiedzieć: istoty zapomnianej. Pozwoli też dostrzec uwarunkowania ustrojowe, ideologiczne, doktrynalne oraz inne, które spowodowały takie a nie inne usytuowanie samorządu i jego dzisiejszej analizy z dominującą rolą nauk prawnych.

Współczesne prace o samorządzie terytorialnym odnoszą jego powstanie, w tak zwanym nowoczesnym kształcie do XIX w., tak też sytuują narodziny owej instytucji w poszczególnych krajach europejskich. Jednak samorząd terytorialny jest instytucją znaną od pierwszych źródeł pisanych odnoszących się do zjawiska władzy i organizacji społecznej oraz politycznej. *Poleis* w ujęciu Platona i Arystotelesa były *de facto* jednostkami władzy o lokalnym zasięgu. Sam samorząd zarówno w kształcie terytorialnym, jak i zawodowym (a i w innych formach) w sposób zaawansowany był rozwinięty już w średniowieczu. Dlaczego zatem dzisiejsza, pozytywistyczna (pozytywna) – państwowa koncepcja samorządu terytorialnego nie dostrzega tych podstawowych faktów? Czy dzisiejszy samorząd lokalny musi oznaczać wyłącznie „przejaw wtórnej decentralizacji” jednolitego¹

¹ Autor mówi w tym miejscu o ogólnym modelu państwowości europejskich, nie zaś o konkretnym kształcie terytorialnego ustroju unitarnego czy federalnego.

państwa, zbudowanego w oparciu o wzorzec narodowy? Na te i podobne pytania stara się odpowiedzieć autor, odnosząc je jednocześnie do teorii i praktyki dzisiejszego kształtu tej instytucji, która jest jedną z podstaw demokracji początku XXI w. Praca jest zarazem wprowadzeniem do szerszych badań mających na celu zbudowanie opartej na politologii, humanistycznej koncepcji samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny jest instytucją złożoną, zróżnicowaną i dynamiczną. Niejednorodność zjawiska i instytucji samorządności powoduje, że jest ona przedmiotem żywego zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, takich jak nauki prawne i administracyjne, ekonomia i zarządzanie, socjologia, historia czy politologia. Instytucja samorządu posiada w Europie długą i bogatą tradycję. Narosło wokół niej dużo różnych interpretacji oraz sporów. Stąd też badacze samorządności terytorialnej bardzo często różnią się między sobą w najważniejszych kwestiach dotyczących przedmiotu, jak choćby geneza, historia, pozycja, istota samorządu terytorialnego we współczesnym państwie. Wielowymiarowość samorządu lokalnego rodzi oczywiste problemy z wyłowieniem, spośród jakże różnorodnych ujęć, jednej dyscypliny, która we względnej całości byłaby w stanie opisać ten społeczny, polityczny, prawno-administracyjny, historyczny, ekonomiczny i psychologiczny fenomen. Dla politologii, podobnie jak dla nauki prawa administracyjnego, doktryny prawa publicznego, czy praktyki zarządzania we współczesnym państwie, samorząd terytorialny jest jedną z najważniejszych kategorii badawczych. Autor sądzi, iż to jednak społecznie zorientowana humanistyka, a szczególnie politologia, stwarzają najszerze pole badawcze dla – w miarę kompletnej – analizy samorządności terytorialnej. Kluczową rolę odgrywa tu interdyscyplinarność nauki o polityce, która łączy w sobie elementy nauk prawnych, ekonomicznych, społecznych i historycznych, a która jednocześnie pozwala zogniskować szeroką analizę na podstawowych kategoriach właściwych współczesnej politologii, jak: władza i jej legitymacja, demokracja, system społeczno-polityczny, administracja i dobro publiczne, obywatelskość i wolność jednostki.

Dzisiejsza historia polityczna jest przedstawiana z punktu widzenia państwa – i narodo-centricznego². Naród i państwo narodowe (ujmowane z punktu widzenia scentralizowanej władzy) są jądrem ogniskującym wszystkie aspekty społecznego, politycznego i ekonomicznego wymiaru egzystencji człowieka. Znane nam i doświadczane na co dzień państwa narodowe w swoim czasie zre-

² Także ujęcie prezentujące dzieje jako scenę wybitnych osobistości zawsze sytuuje te postacie w roli bohaterów narodowych i państwowych.

intarpraetowały tę historię „od nowa”, przeddefiniowując samą istotę postrzegania człowieka i jego społecznego bytu, na nowo napisano historię wcześniejszą i zde-terminowano opis czasów nadchodzących. Państwa narodowe jeszcze przez długi czas pozostaną osią społeczno-politycznej egzystencji człowieka, dlatego też nie ma potrzeby ponownej, rewolucyjnej transkrypcji właściwej pozycji samorządności we współczesnym demokratycznym państwie. Niemniej – w dzisiejszych warunkach – znajdujemy dostatecznie dużo przesłanek, aby dostrzec potrzebę innej niż dotychczas perspektywy analizy i opisu instytucji społeczno-politycznych bezpośrednio wiążących jednostkę z systemem władzy publicznej, w tym przede wszystkim samorządu terytorialnego. Samorząd jest bez wątpienia jedną z najważniejszych instytucji łączących obywatela z demokratycznymi administracją i władzą publiczną. Wśród nowych, licznych powodów skłaniających do reinterpretacji poszczególnych mechanizmów państwa jako struktury społeczno-politycznej możemy wymienić: szeroko pojmowaną demokratyzację, stały wzrost rangi osoby ludzkiej i podmiotowości jednostki-obywatela, odchodzenie od wybranych składowych klasycznej koncepcji narodu i państwa narodowego, renesans doktryny lokalizmu.

Samorząd, który dziś możemy określić mianem terytorialnego, ma swoją jakże bogatą przeszłość, także historię doktryny, która pierwotnie wiąże się z narodzinami samej społecznej istoty człowieka. Człowiek nie ukształtowałby się jako byt społeczny bez pierwotnej konstatacji, że w grupie będzie się żyło dogodniej niż zatimizowanym, konkurującym ze sobą jednostkom. Był to pierwszy warunek zawiazania umowy społecznej opisywanej wiele wieków później przez J.J. Rousseau, T. Hobbes’a, J. Locke’a i innych. Uznali oni społeczność ludzką za pierwotny podmiot wszelkiej organizacji publicznej. Sama zaś idea umowy społecznej pozostaje do dziś kluczem do postrzegania wzajemnych relacji władza – obywatele. Rozważając doktrynalną istotę relacji jednostka – społeczeństwo – władza – państwo twórcy wielkich utopii nie postrzegali państwa jako wyniku długotrwałych procesów historycznych. Stronami umowy byli najwyższy, suwerenny władca (indywidualny lub zbiorowy) i suma jednostek ze strony drugiej. Bytów pośrednich nie dostrzegano, nikt specjalnie nie interesował się pomniejszymi twórcami społecznymi w postaci gmin. Szukając uzasadnienia państwa i jego związku z ludźmi skupiono się na społeczeństwie pojmowanym w skali makro, jako społeczność ludzka bądź jako lud-naród. Monocentryczne państwo i jego ludność przesłoniły inne, pomniejsze byty społeczne. Polski badacz samorządu z okresu międzywojnia – Jerzy Panejko podobnie ujmował te procesy: „Indywidualizm i absolutyzm państwowy stanowiły dwa bieguny, około których obracała się walka umysłów.

Jednostki pośrednie między temi dwoma biegunami były skazane na zagładę³. Proces ten dopełnił się w XIX wieku w czasie ostatecznego ukształtowania się koncepcji państwa narodowego, doktryny pozytywizmu prawnego, konstytucjonalizmu, biurokracji – aparatu zarządzającego i centralizmu jako najlepszego modelu ustroju państw. Już wcześniej dokonało się przejście od idei władcy absolutnego do idei władzy absolutnej, której piastunem było właśnie jednolite, suwerenne, monocentryczne, silne państwo. Kolejnym krokiem w ewolucji było przejście państwa dysponującego władzą absolutną ku państwu scentralizowanemu, ale już pozbawionemu nimbu absolutyzmu. Jan Jakub Rousseau i inni opisywali model koncepcyjny zbiorowości ludzkiej, w którym lud-naród powiązany był z państwem w taki sposób, aby uzasadnić istnienie samego państwa w kształcie opisanym powyżej.

A jednak to właśnie samorządna gmina jest obok rodziny najstarszą formą organizacji życia zbiorowego. Wspólnota pierwotna opierała się na niewielkich społecznościach, które możemy dziś przedstawić jako pra-zawiazki gminy. Łączyły się one z pierwotną formą wspólnot wędrownych lub terytorialnych powiązanych rodowo i plemiennie. Także w pierwszych zhierarchizowanych tworcach państwowych wspólnoty gminne były ważnym elementem ustroju. W Mezopotamii, na której terenach narodziła się cywilizacja, najniższą jednostką terytorialną była gmina, a kolejnymi szczeblami administracyjnymi okręgi i prowincje. W starożytnej Grecji pierwotna koncepcja państwowości miała wymiar przede wszystkim lokalny wiążąc powstające instytucje, mechanizmy i koncepcje przedpaństwowe z konkretnym terytorium państw-miast i państw-wysp. Polis – państwo-miasto była terytorium miejskim z przyległymi wsiami. Platon, ateński filozof nauczał, że liczba mieszkańców *polis* nie powinna przekraczać 5040 wolnych obywateli. Arystoteles chwalił państwo o granicach możliwych do objęcia wzrokiem.

Terytorialność i lokalność *poleis* były ściśle powiązane z konkretną społecznością obywatelską, która często wyłaniała swych przedstawicieli i z nich formowała organy władzy lokalnej, albo też tę władzę sprawowała samodzielnie i bezpośrednio. Samoistność tych niewielkich terytorialnie tworców kształtowała się w pewnej izolacji od otoczenia, a także w ścisłym związku z określonym obszarem i lokalną tradycją. Mamy zatem w greckiej polis integralny związek terytorium, ludności i władzy w skali odpowiadającej dzisiejszym jednostkom samorządowym. Te samodzielne twory w konfederacjach, przymierzach, ale i w konfliktach tworzyły Grecję. Geograficzna ekspansja świata greckiego polegała zasadniczo na zawiązy-

³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 19.

waniu sojuszy, przez kilkanaście *poleis* tworzących „pierścień wokół skalistych wybrzeży Morza Egejskiego”⁴. Ukształtowany w ten sposób świat Hellady stał się kolebką cywilizacji i kultury europejskiej, w tym kultury politycznej i administracyjnej. Trzeba wyraźnie podkreślić, że jest to świat mocno policentryczny, o silnej pozycji jednostek terytorialnych o lokalnym charakterze, w którym żywoły centralizacji i decentralizacji wzajemnie się przenikały i warunkowały, bez możliwości eliminacji któregoś z nich.

Ateny w zajmujących nas procesach odegrały istotną rolę wprowadzając w życie wynalazek demokracji. W najważniejszym okresie demokracji ateńskiej – V w. p.n.e., Alkmeonida Klejstenes wprowadził rządy obywateli, którym towarzyszyła ustrojowa reforma terytorialna. Zlikwidował dotychczasowe plemienne jednostki administracyjne (*fyle*)⁵ i zastąpił je nowymi – terytorialnymi. Siła *demos* oparta została na wzmocnionej pozycji *demes*, czyli parafii-gminy, na jakie dzieliły się poszczególne rody – *fyle*. Reformy Klejstenesa wiązały się z innym interesującym nas procesem. Chodzi o stopniowe powiększanie kręgu obywatelskiego ówczesnych Aten, co nastąpiło poprzez rozszerzenie praw obywatelskich na wszystkich wolnych mieszkańców obszaru państwa-miasta. Przyrost demokracji wiąże się wyraźnie w tym procesie z poszerzaniem liczby obywateli, tj. tych, którzy mogą w sposób rzeczywisty uczestniczyć w podejmowaniu najważniejszych decyzji i obowiązków publicznych. Upadek demokracji greckiej spowodował zaniechanie takiego porządku ustrojowego na ponad 1000 lat, jednak nie całkowicie. Jak w swojej „*Europie*” pisze Norman Davies: „Demokracje współczesnej Europy wywodzą się w równej mierze [co z Grecji – Z.M.] od powszechnych zgromadzeń wikingów (*ding*), rad i parlamentów zwoływanych przez feudalnych monarchów czy średnio-wiecznych miast-republik. Ateńska koncepcja samorządowego zgromadzenia złożonego ze wszystkich pełnoprawnych obywateli znalazła odpowiedniki w średnio-wiecznym Nowogrodzie, na Węgrzech i w Polsce – w systemach politycznych, które nie wydały spadkobierców.”⁶

Najważniejszym osiągnięciem demokracji ateńskiej było integralne połączenie, w całej społeczności obywatelskiej, dwu funkcji: rzeczywistego, bezpośredniego sprawowania rządów i jednocześnie równego podporządkowania tejże władzy. Rozdział na rządzących i rządzonych istniał tylko w innych niż demokracja

⁴ N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 161.

⁵ Ateny dzieliły się na 4 *fyle*, które z kolei dalej dzielono na *dema* (*demes*) – jednostki podstawowe.

⁶ N. Davies, *op.cit.*, s. 163.

porządkach ustrojowych. *Isonomia* gwarantowała dla wszystkich obywateli wolność i równość głosu, udział we władzy (zarówno na *Agorze*, jak i poprzez losowania urzędników), równość wobec wspólnie stanowionego prawa i konieczność rozliczania się po wypełnieniu funkcji publicznej. Taki porządek umożliwił stałą, rzeczywistą i aktywną partycypację obywatelską dla dobra wspólnego, co łączyło się z zainteresowaniem dla spraw publicznych i edukacją obywatelską. Na porządku dziennym nieustannej debaty publicznej było pytanie o najlepszą formę rządów, człowiek-obywatel stał się jedyną miarą użyteczności instytucji społecznych i politycznych. Wraz z upadkiem demokracji ateńskiej nastąpił trwały podział na rządzących i rządzonych.

Największy rozkwit samorząd europejski przeżywał w dobie średniowiecza, co nie jest związane wyłącznie z najbardziej rozwiniętą zachodnią i południową częścią kontynentu. Na obrzeżach Europy Karola Wielkiego Normanowie znacząco oddziaływali na system władzy lokalnej podbitych terytoriów. Niektórzy badacze mówią wręcz o wyraźnie występującej wówczas tradycyjnej kulturze politycznej bazującej na długowiecznej historii lokalnej demokracji: „Demokracja w krajach nordyckich przywiązywała szczególną wagę do zgromadzeń lokalnych. Każda szwedzka prowincja miała swój *ding*⁷, podobny do islandzkiego *farthingu*, w każdym z dwunastu okręgów sądowych kraju. Dania miała trzy *landlingi*, a Norwegia – *lögthingi*. W Islandii od XI do XIX w. funkcjonował także system zgromadzeń najniższego szczebla: *hieppar*, czyli zgromadzenie farmerów”⁸. Średniowieczni Europejczycy nie mieli i nie mogli mieć świadomości narodowej. Ich przynależności określały: rodzina, wieś lub miasto, lokalny język – dialekt, którym można było porozumieć się bez pośrednictwa łaciny, dalej prowincja, księstwo lub królestwo, no i – co oczywiste – religia⁹. Dopiero formowały się procesy, które w następstwie doprowadziły w swej syntezie do wyłonienia się narodów, tak jak postrzegamy je dzisiaj.

Podobnie jak w starożytności, małe wspólnoty lokalne istniały nieprzerwanie w okresie średniowiecza stanowiąc swoisty „pierwszy szczebel” w ówczesnym silnie zhierarchizowanym układzie społeczno-politycznym. Na szczeblu najwyższym władca nadawał ziemię – lenno szlachcie, oczekując od niej przyszłych

⁷ Instytucja powszechnego zgromadzenia pełniącego rolę najwyższej władzy. Najwcześniejsze zapisy historyczne opisują takie zgromadzenia na szwedzkiej wyspie Björko w IX w.

⁸ N. Davies, op.cit., s. 331. Zgromadzenia ludowe, gminne, miejskie, wiejskie (występuje tu mnogość form i określeń) znane są demokracji lokalnej i samorządności terytorialnej do dnia dzisiejszego. Występują na terenie całej Europy, gdzie są świadectwem długowiecznej tradycji instytucji lokalnej demokracji i samorządu.

⁹ Ibidem, s. 414–417.

korzyści. Pan wasalny stanował i egzekwował prawo jurysdykcji nad mieszkańcami swego terytorium. Naczelnii wasale na mocy „sublenna” nadawali pomniejsze prawa o tym samym charakterze swoim własnym wasalom i tak dalej – aż do najniższego poziomu organizacji społecznej, to jest aż do gminy, która stanowiła wspólnotowe „zabezpieczenie” zatimizowanych jednostek. Typowy dla społeczeństwa średniowiecznego brak wolności indywidualnej, kompensował wszystkie prawa ludzkie, obywatelskie i publiczne w pierwszej wspólnocie, którą te jednostki tworzyły – w gminie. Wizytówką ustroju feudalnego był jego partykularyzm, poplątanie, czy wręcz chaos prawny. Faktycznie tworzyła go splątana mieszanina często konkurujących ze sobą lub sprzecznych dekretów monarszych, prawa kanonicznego i lokalnego prawa zwyczajowego w sądach szlacheckich i miejskich. Stosowne kodeksy praw gmin wiejskich spisywane były w wyniku drobiazgowych negocjacji pomiędzy panem feudalnym a jego poddanymi, w Austrii były to *Banntaidingen*, w Szwajcarii *Öffnungen*, na terenach zachodnich Niemiec – *Weistümer*, w Alzacji – *Dingofrodeln*¹⁰. „Istnienie takich kodeksów znacznie umocniło na tych terenach pojęcie *Gutherrschaft* – w odróżnieniu od *Grundherrschaft*, które przeważały na wschód od Łaby, utrwalając jednocześnie pozycję chłopskich *Gemeinde*, czyli wiejskich gmin. Sąsiedzi z Europy Wschodniej stopniowo przejmowali niemieckie wzorce prawne, bądź w całości (np. poprzez osadników), bądź dokonując adaptacji z prawem lokalnym. Immunitety przyznawane przez władzę zwalniały od świadczeń i podatków. Przywileje przysługiwały wszystkim liczącym się podmiotom tamtejszego systemu społeczno-politycznego, poczynając od Kościoła i najznacniejszej szlachty, a kończąc na wspólnotach miejskich, dzielnicowych, wiejskich, czy też na samorządach, które dziś nazywamy specjalnymi¹¹.

Spółczeństwo średniowiecza było w zasadniczej części rolnicze. Wsie stanowiły w nim element naturalny i odwieczny. Zawsze też pozostawały społeczną grupą jednostek związanych przestrzennie, ekonomicznie, socjalnie i historycznie. Jakkolwiek uprawnienia znajdujących się na dole hierarchii jednostek były uzależnione od pozostawania we wspólnocie, jako jej członek. Te wspólnoty określały prawo i wyłaniały przedstawicieli, którzy dysponując własnością lub autorytetem stawali się lokalną władzą. Czasem cała wspólnota podejmowała decyzje w formach demokracji bezpośredniej. Średniowiecze to jednocześnie scena szybkiego rozwoju miast, które kształtowały się w wyniku powstawania odrębnych

¹⁰ Ibidem, s. 475–476.

¹¹ Por. ibidem, s. 346–348.

potrzeb i – co za tym idzie – nowych grup społecznych. W XII w. kilka rejonów Europy było już wyraźnymi enklawami urbanizacji. Populacja największych sięgała 50 tysięcy i więcej mieszkańców, szybko też przyrastała¹². Każde z miast powoływane było na własnym, specjalnym kodeksie praw, które gwarantowały odrębność prawną i polityczną.

Większość mieszkańców miast Zachodu uwolniła się od więzów feudalnych, jak mawiano: powietrze miejskie czyni człowieka wolnym. „Wolność stała się statusem prawnym burżuazji [...] już nie osobistym przywilejem, ale przywilejem terytorialnym, zakorzenionym w miejskiej glebie”¹³. Z kolei rzemieślnicy, zabezpieczając swoje grupowe interesy, zakładali gildie, cechy, konfraternie itp. jako korporacje zawodowe. Na przełomie XI i XII w., analogicznie do cechów rzemieślniczych, zaczęły powstawać w większych ośrodkach miejskich związki-korporacje zawierane między nauczycielami – mistrzami a uczniami. Te w pełni samorządowe twory stały się załączkami szkół wyższych (*studium generale*), a wkrótce uniwersytetów (*universitas*)¹⁴. Samorządność pierwszych uniwersytetów opierała się nie tylko na szerokiej autonomii wewnętrznej i naukowej, dysponowały one także immunitetami gwarantującymi dużą niezależność prawną od władz miejskich (gdzie były usytuowane) i monarszych. Tym samym, we wskazanych procesach, dokonało się wstępne i jakże naturalne w swym charakterze, rozróżnienie na gminy wiejskie i miejskie, poparte odrębnym charakterem przysługujących uprawnień, ale podobnie dokonał się także podział na samorząd terytorialny i specjalny.

Robert D. Putnam, w książce *Demokracja w działaniu*¹⁵, przywołuje zadziwiający świat zaawansowanej średniowiecznej samorządności północnych Włoch, który określa wręcz komunalnym republikanizmem¹⁶, a który był w tamtym czasie rzeczywistą alternatywą dla dominującego w Europie absolutyzmu. Historyk Frederic Lane podziwiał w jak dużym zakresie, w XII–XVI w., ludzie byli w stanie brać udział w tworzeniu praw i podejmowaniu decyzji mających wpływ na ich życie¹⁷. Fenomen samorządnych republik włoskich Robert Putnam opisuje: „Komuny

¹² Ibidem, s. 370–372.

¹³ H. Pirenne, *Economic and Social History of Mediaeval Europe*, Nowy Jork 1956, s. 51.

¹⁴ Uniwersytet dosłownie oznacza wspólnotę.

¹⁵ R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995. R. Putnam cytuje w swojej pracy szereg innych autorów opisujących omawiane procesy, są to: D. Mack Smith, G. Tobbaco, P. Kropotkin, J. Larner, F.C. Lane, J.K. Hyde, L. Martines, M.B. Backer, Ch.R. Hickson i inni.

¹⁶ R.D. Putnam, op.cit., s. 184–208.

¹⁷ F.C. Lane, *Venice and History*, Baltimore 1966, rozdział „At the Roots of Republicanism”, s. 535.

wyrastały na początku z dobrowolnych zrzeszeń, powstających w ten sposób, że grupy sąsiadów przysięgały sobie wzajemną pomoc, wspólną obronę i gospodarczą współpracę. [...] W XII wieku komuny powstały we Florencji, Wenecji, Bolonii, Genui, Mediolanie i właściwie we wszystkich ważniejszych miastach północnych i środkowych Włoch, a ich historycznym źródłem były takie pierwotne umowy społeczne¹⁸. Średniowieczne Włochy były areną „kielekowania życia stowarzyszeń obywatelskich wraz z rozkwitem komun, gildii, partnerstwa w interesach, [...] nowych form solidarności, w których bardziej był żywy duch równości”¹⁹. Samorządowe formy o szerszym lub węższym katalogu publicznych zadań powstawały na wszystkich poziomach władzy terytorialnej oraz we wszystkich grupach społecznych, co uprawniło badaczy tamtego okresu do formułowania pojęć w rodzaju: obywatelski czy komunalny republikanizm, nowa moralność republikańska, egalitaryzm, ustroj liberalny²⁰. Działające wówczas gminy, komuny nie mogą być nazwane demokratycznymi w dzisiejszym rozumieniu, jednak zachodzące zmiany miały charakter rewolucyjny. Formowały się nowe znaczące grupy społeczne, w tym nowe elity – powstawał odmienny od tradycyjnego układ klasowy ówczesnego społeczeństwa. Wiodącą cechą przedstawionych bardzo skrótowo procesów było ponownie poszerzanie obywatelskiej części społeczeństw, zaś średniowieczne samorządy były zarówno narzędziem pobudzania oddolnej aktywności, kolebką obywatelskości, jak i skutecznym mechanizmem rozwiązywania podstawowych zadań publicznych. Analizując formowanie się ustrojów Szwajcarii, południowej Francji i landów południa Niemiec możemy powiedzieć, że model komunalnego republikanizmu obejmował szersze terytoria średniowiecznej Europy niż tylko północne Włochy²¹.

Gminy wieków średnich możemy przeciwstawić ówczesnym państwowościom: „Tam istniało pojęcie wolności i niezawisłości administracji gminnej bez względu na ogólne interesy państwowe. Gminy wówczas nie brały udziału w administracji państwowej i nie wykazywały wcale dążeń w tym kierunku. Z drugiej znowu strony, samodzielność ich nie była wpływem ustroju prawnego, lecz polegała na stanie faktycznym. Gminy tworzyły państwa w państwie, rządziły się same przez swoje władze, wykonywały istotne prawa zwierzchnicze, a w stosunku do państwa lub księcia uznawały z reguły tylko zobowiązania opierające się na umowie lub

¹⁸ R.D. Putnam, op.cit., s. 189–190.

¹⁹ M.B. Becker, *Medieval Italy: Constraints and Creativity*, Bloomington 1981, s. 36, przyp. 32.

²⁰ R.D. Putnam, op.cit., s. 190–193.

²¹ J. Panejko, op.cit., s. 18.

zwyczaju; władzy państwowej lub książęcej podlegały w bardzo małym stopniu, uznając przeważnie książęcą władzę sądową w sprawach spornych. Często też w krwawych walkach przeciw władcom zdobywały sobie gminy dostęp do organizacji feudalnej²². Średniowiecze było też polem kształtowania się pierwszych, ale także potężnych, form stowarzyszeniowych samorządnych miast. *Hansa* jest terminem określającym stowarzyszenie handlowe miast będących na szlaku ekspansji osadników niemieckich. Pierwsza *hansa* powstała w 1161 r. w miejscowości Visby na Gotlandii i nazywała się „Zjednoczenie Podróżników Gotlandzkich Świętego Cesarstwa Rzymskiego”²³. Liga Hanzeatycka, już jako federacja pomniejszych lig, osiągnęła szczyt swego rozwoju w XIV w. Podkreślmy w tym miejscu zasadniczą tezę: samorządność (w tym i samorządy lokalne) powstała wraz z pojawieniem się człowieka jako istoty społecznej; w dalszym ciągu dziejów rozwinęła się i osiągnęła wysoki stopień zorganizowania na długo przed pojawieniem się znanych nam kategorii narodu, państwa narodowego i prawa pozytywnego.

Ewolucja koncepcji państwa i jednocześnie narodziny narodów oraz ich języków²⁴ rozpoczęły w średniowieczu procesy unifikujące model przyszłego państwa narodowego. Jednocześnie następował silny i zaawansowany rozwój lokalizmów oraz regionalizmów. Silna, suwerenna w wielu aspektach pozycja pana feudalnego, który stanowił prawo i władzę publiczną na swoim terytorium, w bardzo dużym stopniu wpływała na kształtowanie się odrębności terytorialnej w społeczności poddanych. Tak rozumiane relacje możemy określić, zgodnie z dziś przyjętymi kategoriami, jako w pełni ukształtowany lokalizm, który był ówczesnie uzupełnieniem, a nawet alternatywą dla władzy monarszej, książęcej i kościelnej. Nie istniał jednolity system prawno-sądowniczy, co powodowało, że ład, porządek i bieżąca administracja utrzymywane były na mocy prawa lokalnego bądź zwyczaju. Prawo zwyczajowe nie było już wówczas zbiorem prymitywnych praktyk. Trzeba podkreślić, iż terytorialne zróżnicowanie systemów prawnych stanowiło dodatkowo czynnik wzmacniający tożsamości lokalne i regionalne.

Rozwój feudalnych lokalizmów i korporacji zawodowych w dojrzałym średniowieczu to okres na równi sprzyjający kształtowaniu się przyszłych państw, narodów, jak i czas krystalizowania się duchowej jedności świata zachodniego, uniwersalnej kultury Zachodu utożsamianej wówczas z Europą i to w największej mierze kon-

²² Ibidem, s. 17–18.

²³ N. Davies, op.cit., s. 373–374.

²⁴ Od schyłku Cesarstwa Rzymskiego pogłębiał się proces oddzielania się łaciny środowisk wykształconych od mowy nieuczonych mas. Proces ten przybrał na sile w VIII i IX w. i dał początek językom narodowym. Por. *Nowa Encyklopedia Powszechna*, t. 6, Warszawa 1996, s. 252.

tymentalną. Czasy nowożytne dokończyły proces oddzielania się władzy świeckiej od kościelnej i od władzy rodów szlacheckich. Dodajmy, że władza lokalna tamtego czasu (na większości terytorium pan feudalny, szlachta) od dawna pozostawała w luźniejszej relacji z władzą kościelną. Urbanizacja postępowała także na wschodzie Europy. Tutaj ruchy ludności i zmiany społeczne doprowadziły do pojawienia się autonomicznej jednostki miejskiej – Nowogrodu. „Miasto Nowogród rozpoczęło karierę niepodległej republiki po roku 1126. Jego *wieczce*, czyli zgromadzenie wolnych obywateli, wybrało naczelnika władz administracyjnych i arcybiskupa. Ustanowiło także zasady umowy, która ograniczała władzę panującego księcia”²⁵. Rozporządzeniom władz Nowogrodu podporządkowane były rozległe tereny nie tylko w bezpośrednim sąsiedztwie miasta.

Mieszczañstwo było tą siłą, która najmocniej rozsadzała dotychczasowy hierarchiczny porządek społeczny i tworzyła początki nowego ustroju społeczno-ekonomicznego. Średniowieczne mieszczañstwo – bezpośredni poprzednik burżuazji, było niezadowolone z absolutystycznych poczynań monarchów podtrzymujących nierówność stanową, a tym samym hamujących rozwój nowej ekspansywnej klasy społecznej. Wówczas też pojawił się termin „liberalizm”, wywodzący się od łacińskiego przymiotnika *liber*, czyli wolny. Odnosił się on do wolnościowych aspiracji społecznych, politycznych i ekonomicznych mieszczañstwa²⁶. Kilka wieków później liberalizm, rozumiany jako postawa społeczno-polityczna, stał się w Oświeceniu „synonimem tolerancji i umiłowania wolności, a więc z reguły rozległości horyzontów myślowych człowieka, w przeciwieństwie do ciasnego partykularyzmu i ciemnoty umysłowej”²⁷. XVI–XVIII w. to czas rewolucji mieszczañskich i narodzin idei państwa liberalnego, a więc także czas powrotu i reinterpretacji koncepcji równości wszystkich obywateli wobec prawa, a również i dalszy przyrost obywatelskiej części ludności. W państwach nowożytnych europejskiego kręgu kulturowego demokratyczne idee rewolucji mieszczañskich, rozwój kapitalizmu i osłabienie arystokracji utorowały drogę nowoczesnemu pojęciu narodu-ludu, który był równocześnie wspólnotą obywateli o określonej tożsamości narodowej.

Koniec średniowiecza i początek czasów nowożytnych przyniósł powiększenie zakresu dominium, bowiem dotychczas rozproszona władza systemu feudalnego została silnie scentralizowana. Historyk myśli politycznej Marcin Król pisze wręcz o zastąpieniu „bardziej demokratycznego systemu feudalnego” przez „silnie scen-

²⁵ N. Davis, *op.cit.*, s. 369.

²⁶ R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1978, s. 17–18.

²⁷ *Ibidem*, s. 18.

tralizowany porządek absolutystyczny”²⁸. „Zjawisko to związane jest zarówno z rozwojem gospodarczym, który powoduje, że powstają wielkie fortuny budowane przez ludzi spoza dotychczasowego grona uprzywilejowanych, jak i z rozwojem komunikacji, co po prostu pozwala centrali sprawnie zarządzać znacznie większymi terytoriami niż dotychczas. Poza tym wzrost zatrudnienia sprawia, iż tradycyjne instytucje cechowe i stanowe przestają dobrze funkcjonować, a postęp w technikach militarnych powoduje, że wojsko musi działać jednolicie pod scentralizowanym dowództwem i że wydatki na armię muszą być ponoszone przez państwo, a nie rozdzielone na małe feudalne terytoria”²⁹. W ten sposób ustrojowe czynniki hierarchizmu i centralizacji przeważały nad zdecentralizowanym, ale przede wszystkim chaotycznym łańcem feudalnym. Wojna trzydziestoletnia ruszyła z posad średniowieczny porządek systemu stanowych korporacji, który został zastąpiony przez nowy model monokratycznego centralizmu. Jednolitości hierarchicznego państwa sprzyjała recepcja prawa rzymskiego, które legło u podstaw nowego porządku³⁰. Panejko: „O jakiejś samodzielności związków korporacyjnych lub gminy nie podobna wśród takich warunków mówić. Egzystencję gminy, jako samodzielnej jednostki socjalnej, nowy porządek prawny w teorii neguje, w praktyce stara się zniszczyć. W ogóle istnienie publiczno-prawnej korporacji nie jest obecnie do pomyślenia. Państwo stara się ją zamienić w rodzaj zakładu państwowego, pozostającego pod stałym kierownictwem państwowym. Uznaje ono tylko terytorialnie i hierarchicznie podzielony stan urzędniczy, zawisły w zupełności od prawnie nieograniczonej woli panującego i w tegoż imieniu rządzący ludnością, pozbawioną prawa”³¹.

Mamy zatem w końcu średniowiecza i u zarania czasów nowożytnych do czynienia z cywilizacyjnym paradoksem, jak moglibyśmy rzecz ocenić z dzisiejszego punktu widzenia. Bowiem powiększenie zakresu demokracji rozumianej jako zwiększenie liczby ludności uczestniczącej w publicznym współdecydowaniu (autor określa to zjawisko także jako przyrost obywatelskiej części społeczeństw), pokrywa się jednocześnie z procesem oddalenia się ośrodków decyzyjnych od samych obywateli. Następuje wyraźne oddzielenie się decentralizacji, samorządności i demokracji lokalnej (jako dysfunkcyjnych w nadchodzącym porządku) od sprawności administracyjnej i wchodzenia do kręgów uprzywilejowanych –

²⁸ M. Król, *Historia myśli politycznej od Machiavellego po czasy współczesne*, Gdańsk 2001, s. 15.

²⁹ Ibidem, s. 15–16.

³⁰ J. Panejko, op.cit., s. 18–19.

³¹ Ibidem, s. 19–20.

obywatelskich coraz to nowych grup społecznych. Obywatelizacja, jako niezbędny czynnik demokratyzacji, oddziela się od decentralizacji i samorządności, które równocześnie przestają być postrzegane jako składnik ustroju demokratycznego. Jednocześnie zmianie ulega legitymizacja władzy, której nowym uzasadnieniem coraz bardziej staje się racja stanu, tj. interes umacniającego się narodu i jego państwa. Pojawia się polityka pojmowana jako sfera skutecznego ludzkiego działania niezwiązanego z wyrokami boskimi. Średniowieczny brak indywidualizmu został zastąpiony w odrodzeniowym humanizmie przez wtłoczenie „pełnego człowieka” (*l'uomo universale*) w ramy narodu i państwa narodowego. W duchu narodowościowym rodziła się nie tylko odzyskana pozycja jednostki w społeczeństwie, czy nadchodzący model państwowości. Prawie równocześnie rodziły się nowożytny absolutyzm, konstytucjonalizm, nowy model prawa, biurokracja będąca najlepszym narzędziem sprawowania zhierarchizowanej władzy, burżuazja jako najważniejszy zbiorowy aktor nadchodzących czasów, rynek – będący wynikiem rozwoju handlu, a także racjonalistyczna historiografia.

W takim kontekście dziejowym została ukształtowana doktryna liberalizmu będąca fundamentem ideowym głównych sił wielkich rewolucji burżuazyjnych, zwłaszcza francuskiej i angielskiej. Liberalizm przez ponad 300 lat pozostaje najbardziej typową doktryną polityczną świata zachodniego i systemu kapitalistycznego, doktryną aktualną po dziś dzień. „Doktryna liberalizmu opiera się na założeniu o istnieniu naturalnych uprawnień jednostki, wysnutych z prawa natury, o charakterze obiektywnym, niezmiennym, absolutnym i uniwersalnym. Prawo to, wcześniejsze w swej genezie od państwa stoi ponad prawem stanowionym, określając zasadnicze jego zarysy i treści. Prawo natury, nie będące rezultatem prawotwórczej działalności państwa, podlega jednak jego ochronie jako zespół z samej natury przynależnych człowiekowi uprawnień”³². Ta koncepcja „prawa ponad prawem” jest od samego początku związana z ideami wolności, indywidualizmu, praw jednostek, w tym prawa własności prywatnej, postępu i ograniczonych funkcji państwa. Natomiast zdecydowanie koncepcja ta abstrahuje od obywatelizacji rozumianej jako przysługiwaniu, z natury, niezbywalnych praw każdej jednostce do współdecydowania, do uczestniczenia w sprawowaniu części władzy publicznej. W ideologiach wyrosłych z rewolucji francuskiej samorząd – będący jeszcze w pierwszym okresie rewolucji gwarancją wolności wspólnot – paradoksalnie został pominięty i zlikwidowany (ustawa Le Chapellier, 1791), a gwarancji wolności zaczęto poszukiwać w przyrodzonych prawach jednostki ludzkiej (prawa

³² R. Tokarczyk, op.cit., s. 21.

człowieka). Liberalizm ugruntował zniesienie wszelkich bytów publicznych pomiędzy wolną jednostką a suwerennym państwem.

Wiek XVIII i XIX ze swoimi głównymi ideologiami jeszcze bardziej pogłębiły rozdzźwięk pomiędzy przyrostem demokracji w rozumieniu nabywania pełni praw publicznych przez coraz szersze kręgi społeczeństw a umacnianiem się monocentrycznej władzy państwowej i utrwalaniem dychotomicznej relacji władza – społeczeństwo. W sferze werbalnej coraz częściej przywoływano „prawa jednostki”, „wolności obywatelskie”, „równość obywateli wobec praw”, a nawet „w stanowieniu praw”, jednak *de facto* kreowane były kolejne mechanizmy ustrojowe immunizujące system władzy od realnego wpływu obywateli. O narastającej dychotomizacji Fryderyk Schiller pisał: „Rządzący są zmuszeni do tego, aby z wielorakością obywateli państwa radzić sobie za pomocą klasyfikacji, przez co zawsze obcuja z człowiekiem jedynie z drugiej ręki, za pośrednictwem reprezentacji; nic więc dziwnego, że w końcu całkowicie tracą oni z oczu owo człowieczeństwo, myśląc je ze sztucznym tworem intelektu. Rządzeni zaś mogą jedynie z kamiennym spokojem przyjmować te prawa, które w tak małym stopniu mają ich na względzie”³³. Romanizm zdecydowanie podważył prymat prawa naturalnego nad pozytywnym.

Ekonomia jako nauka ukształtowała się w końcu XVIII w. Adam Smith w *Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (1776) dał całościowy wykład liberalizmu ekonomicznego już wcześniej zorientowanego na skuteczność ustrojową państwa. W drugiej połowie XIX w. narodził się pozytywizm prawniczy, który otwarcie głosił, że ważność prawa jest niezależna od rzeczywistości, a jego skuteczność musi być zagwarantowana przymusem państwa³⁴. Twórcy pozytywizmu prawnego (m.in. G. Jellinek, H. Kelsen, H. Hart, A. Comte) przyczynili się do rozwoju teorii państwa prawa, według której państwo i prawo dają się zredukować do, mającej bezwzględny prymat, ustawy będącej wyrazem najwyższej władzy czyli suwerena, który jest pierwotnym i jedynym źródłem prawa³⁵. Do 1918 r. ostatecznie ukształtowała się nowoczesna koncepcja państwa narodowego, którego „wcześniejsze” dzieje „wspak” pisali historycy, reinterpreterując i racjonalizując wcześniejsze wydarzenia do nowego porządku³⁶. W taki oto sposób pierwotne, naturalne i rzeczywiste byty wspólnotowe człowieka, mniejsze niż państwo i o zupełnie innym charakterze legitymacji, zostały zmarginalizowane, a często

³³ M. Król, op.cit., s. 84–85.

³⁴ Zob. R. Wonicki, *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria Jürgena Habrmasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*, Warszawa 2007, s. 24–25.

³⁵ Por. J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1999.

³⁶ N. Davies, op.cit., s. 416.

wręcz usunięte z pola widzenia nowej, prawno-politycznej analizy rzeczywistości społecznej.

Połączenie koncepcji państwa, prawa i narodu jest dziełem XIX w. Państwa narodowe rozpoczęły mozolną pracę porządkowania całej swojej zawartości i kształtu od budowania świadomości narodowych. Ernest Renan, francuski religioznawca, w swojej mowie na Sorbonie w 1882 roku mówił: „Naród jest duszą, duchową zasadą. Dwie rzeczy, które w rzeczywistości są jednym, tworzą tę duszę, tę duchową zasadę. Jedna z nich należy do przeszłości, druga do teraźniejszości. Jedna jest własnością bogatego dziedzictwa wspomnień, druga jest współczesnym porozumieniem, życzeniem współzycia, wołą udoskonalania tego niepodzielnego dziedzictwa”³⁷. Utwierdzanie wspólnot narodowych w granicach nowych państw opierało się na przywoływaniu wspólnego dziedzictwa – tych elementów przeszłości, które służyły budowaniu współczesnego społeczeństwa jednego losu i jednej solidarności, które określa się jako naród. Przywołane zostały dawne mity i legendy, postaci, wydarzenia (głównie bitwy), nazwani zostali wrogowie i przyjaciele. Wszystko to służyło na równi budowaniu nowej tożsamości, jak i otrząśnięciu się spod obcego panowania. „Ta wielka gorliwość do odtworzenia minionych czynów, poniesione cierpienia i wspólne radości w celu uformowania narodu i zapewnienia jego dalszego istnienia w przyszłości, wyrażona została w mniejszym lub większym stopniu we wszystkich dziedzinach sztuki. Tak więc malarstwo, rzeźba, architektura, literatura i muzyka, obok zapisów historii, były środkiem do stworzenia więzi szerokich warstw ludu z narodem, który po bliższym przejrzeniu się był mityczną funkcją, a jednak rozwinął olbrzymią, historycznie realną, siłę”³⁸.

Narodziny koncepcji demokratycznego państwa prawa i pozytywizmu prawnego stały się cezurą, od której zasadniczo uległy zmianom relacje jednostka – obywatel – społeczeństwo – władza – państwo. Po raz pierwszy terminu *Rechtsstaat* użył Johann W. Placidus w 1798 r.³⁹, a jego koncepcja dość szybko przeszeregowała podmiotowość ówczesnej organizacji społeczno-politycznej. „Pod koniec XIX wieku coraz mniej pisano o celach, które ma realizować państwo prawa, a coraz więcej o tym, że wszelka działalność państwa musi mieć podstawę prawną. Treść

³⁷ Ernest Renan, *Was ist eine Nation?*, [w:] *Grenzfälle – Über neuen und alten Nationalismus*, red. M. Jeissmann, H. Ritter, Leipzig 1993, s. 290–311.

³⁸ E. Ohlendorf, *Tożsamość europejska jako przedmiot nauczania i uczenia się*, www.eduvinet.de/eduvinet/pol002.htm, odczyt z dn. 10.03.2008. Zob. też: *Mythen der Nationen – Ein europäisches Panorama, Begleitband zur gleichnamigen Ausstellung im Deutschen Historischen Museum*, red. M. Flacke, München–Berlin 1998.

³⁹ J.W. Placidus, *Literatur der Staatslehre*, Abt. 1, Strasburg 1798.

terminu *Rechtsstaat* ewoluowała od rozumienia, w którym państwo będąc służebne wobec jednostki, realizuje ideał równości wobec prawa, wolności słowa, sumienia i wyznania, do takiego, w którym państwo prawa jest kojarzone z legalnością działań zhierarchizowanej władzy i administracji państwowej, rolą parlamentu, konstytucji czy niezawisłego sądownictwa⁴⁰. W takim to kontekście społecznym i politycznym doktryna pozytywizmu prawnego została ugruntowana.

Idea państwa narodowego bardzo szybko, bo już z końcem XIX w. zaczęła wyrażać się (szczególnie przy podejmowaniu tematyki narodu, grupy etnicznej i rasy). Towarzyszył temu proces odchodzenia od demokracji, coraz silniejsza centralizacja i większa omnipotencja władzy państwowej. Procesy te stały się możliwe w wyniku autonomizacji sfery politycznej od obywatelskiej i zastąpienia społeczeństwa-ludu pojmowanego jako suma obywateli mających wpływ na sferę publiczną przez abstrakcyjny lud-naród, posiadający zobowiązania wobec pokoleń przeszłych i przyszłych. W taki sposób nastąpiła ideologizacja obywatelskiej sfery relacji jednostka – władza i jeszcze większe oddalenie ośrodków decyzyjnych od człowieka. Od tego czasu „obywatelskie” jest w większym stopniu to co służy narodowi niżli to co służy samemu obywatelowi. Interesy małych, realnych wspólnot – korporacji terytorialnych, zawodowych i innych, zostały podporządkowane ideologicznemu bytowi – narodowi. Narody zorganizowane w państwa zapełniły scenę polityczną zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym – międzynarodowym. Państwa narodowe, centralnie administrowane, zreorganizowały całą wewnętrzną strukturę, ustanowiły jednolite modele prawne oparte na prawie pozytywnym i wykształciły luźno powiązaną wobec społeczeństw grupę polityków. Klasa polityczna stała się pośrednim dysponentem interesu publicznego. Wyspecjalizowana biurokracja ostatecznie uformowała się jako narzędzie polityków i w takich to warunkach historycznych powstała współczesna nam nauka o samorządzie⁴¹. Wraz z rozwojem nowoczesnego aparatu administracyjnego państwo stopniowo ograniczało i wręcz eliminowało struktury samorządowe.

W tym miejscu warto wspomnieć (choć krótko) o II Rzeczypospolitej⁴². Polski samorząd terytorialny tego czasu oddaje w sposób interesujący proces ewolucji doktryny od państwa demokratycznego, z rolą samorządu zapisaną w Konstytucji Marcowej, do państwa autorytarnego – Konstytucja kwietniowa, w której nową pozycję samorządom określiła już jednoznacznie teoria prawnopozytywistyczna.

⁴⁰ R. Wonicki, op.cit., s. 22–23.

⁴¹ Por. J. Panejko, op.cit., s. 14.

⁴² Autor rozpatruje szerzej tę kwestię w innym opracowaniu.

Doświadczenie totalitaryzmów w XX w. i wzrastająca ingerencja państwa w życie jednostki w krajach demokratycznych, zwróciły uwagę na słabość i niedostateczność dotychczasowych gwarancji, gdyż izolowana jednostka okazała się być bezbroną wobec zorganizowanego aparatu państwa. Dlatego też w wielu nurtach współczesnej myśli politycznej (konserwatyzm, agraryzm, komunitaryzm) zaczęto ponownie zwracać uwagę na samorządy (różnego rodzaju) jako gwarancję praw wspólnot przeciwko onnipotentnym tendencjom współczesnego państwa. Samorządy powróciły do łask w drugiej połowie XX w., kiedy okazało się, że demokratyczne aspiracje społeczeństw, ale także wzrost oczekiwań wobec administracji publicznej, nie mogą już być zaspokajane przez hierarchiczną strukturę scentralizowanego państwa, która po prostu przestała być funkcjonalna.

Narodziny państwa narodowego spowodowały przypisanie dla tej nowej instytucji wszystkich elementów wchodzących w skład jej struktury, odtąd państwo – według tej koncepcji – wtórnie „powoływało” samorząd terytorialny jako jedną z form decentralizacji swojej administracji. Wiodącym założeniem budowy ustroju państwowego (w tym terytorialnego) stały się jego spójność i jednolitość. Państwo narodowe przeddefiniowało całą wcześniejszą „zdecentralizowaną” historię społeczną i polityczną, zreinterpretowało na nowo także koncepcję i zadania samorządu będącego odtąd częścią dużej ideologicznej struktury. Pomocne w tym były koncepcja władzy monocentrycznej, jednolitego prawa, centralizm, konstytucjonalizm, demokracja przedstawicielska, biurokracja i inne czynniki wymienione wcześniej, ale także słabość czegoś co dzisiaj nazywamy społeczeństwem obywatelskim dysponującym podmiotowością publiczną. Nowy typ państwa – konglomerat ideowo-doktrynalno-instytucjonalny był tworem zadziwiająco ahistorycznym, wybierał z przeszłości tylko te elementy, które potwierdzały jego wiodące założenia, a odrzucał wszystko to co do nich nie pasowało. Jednym z takich elementów, które nie przystawały do nowej rzeczywistości były wcześniej egzystujące i ustrojowo działające z sukcesem formy samorządności.

Rodowa i plemienna wspólnota pierwotna, grecka polis, średniowieczne korporacje miejskie, lokalne oraz cechy rzemieślnicze, kupieckie i inne, były formami samorządu, które legły u podstaw współczesnej, europejskiej instytucji samorządu terytorialnego. Są one równie ważne dla dzisiejszego samorządu jak pruskie reformy Karla von Steina, czy samorząd rozumiany jako „czwarta władza” na wstępie rewolucji francuskiej. Zauważmy, że te „klasyczne” dla genezy współczesnego samorządu nurty opierały się zasadniczo na kolejnym rozszerzaniu obywatelskiej części społeczeństw (burżuazji, mieszczaństwa), a więc i na przyroście demokracji. Wcześniejsze rewolucyjne przemiany włączały do grona obywateli:

ludzi wolnych niebędących dotąd obywatelami, mieszkańców miast i członków cechów, były to reformy o ile nie w istocie samorządowe, to bezpośrednio związane z władzą lokalną. Rewolucja francuska okresu Konstytuanty, jak i pruskie reformy von Steina odwoływały się do doktryny prawa naturalnego (jak i cały wcześniejszy porządek prawnopolityczny w Europie) i z niego wywodziły publicznoprawną legitymację gmin o wyraźnie demokratycznym charakterze. To prawo naturalne umożliwiło skoncentrowanie się na randze jednostki-obywatela w całym porządku ustrojowym i na zasadniczym fakcie, iż to przyrodzone prawa obywatela uprawniają go do współuczestnictwa we współzarządzaniu sprawami publicznymi. Ten właśnie czynnik demokratyzacji i przyrostu obywatelskiej części społeczeństw wydaje się być wiodącym elementem samej istoty samorządu terytorialnego, elementem pomijanym bądź niedostrzeganym przez prawo pozytywne.

Czy dzisiaj prawo naturalne może mieć rację bytu? Autor nie jest prawnikiem i pozostawi tę kwestię do rozstrzygnięcia specjalistom. W ujęciu zaprezentowanym przez autora jest to społeczna – wspólnotowa natura człowieka w jego cywilizacyjnej ewolucji. Mówiąc współcześnie o naturalnym charakterze gminy mamy na myśli państwo świeckie, o którego porządku prawnym decyduje nie wola boska, ale obiektywny mechanizm zbudowany na historycznie ukształtowanym systemie potrzeb człowieka, jego elementarnych potrzeb społecznych, tworzących w drodze naturalnych procesów instytucję społeczno-polityczną samorządu terytorialnego. Jest to zasadnicza różnica pomiędzy tradycyjnym ujęciem naturalistycznym a zmodyfikowaną, współczesną teorią bazującą na wiedzy obiektywnej. W naukach humanistycznych często operuje się kategorią naturalnego pochodzenia wielu instytucji społecznych. Analizując socjologiczne problemy samorządności terytorialnej, Kazimierz Z. Sowa zdefiniował doktrynę lokalizmu jako ład, który „opiera się na istnieniu i współdziałaniu autonomicznych wspólnot lokalnych ukształtowanych historycznie w drodze naturalnych procesów społeczno-przestrzennych”⁴³. O tego typu naturalności, prawidłach naturalnych (prawie naturalistycznym?) mówi tutaj autor.

W toku historycznych przemian społeczno-politycznych samorząd ulegał nieustającej ewolucji. Zmieniał się tak, jak w procesach historycznych zmieniali się ludzie, społeczeństwa i ich formy ustrojowe. W wyniku wielowiekowego rozwoju dzisiejszy obraz samorządu terytorialnego dość istotnie różni się od tego czym samorządy lokalne były jeszcze w połowie XX w., czy też w końcu XIX w. Nowoczesny kształt tej instytucji formował się w dobie pierwotnego liberalizmu i silnej

⁴³ K.Z. Sowa, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5, s. 56.

pozycji onnipotentnego państwa narodowego, aby następnie – poprzez kryzys demokracji, narodziny i upadek totalitaryzmów, klęskę eksperymentu „realnego socjalizmu”, i wreszcie osłabienie centralizmu – ponownie związać się z ustrojem kapitalizmu liberalno-demokratycznego. Dzisiaj samorząd terytorialny, choć wciąż jeszcze nie w pełni doceniany, jest jednym z kluczowych elementów społecznej i politycznej organizacji najbardziej zaawansowanej części ludzkości. Żywotność tej instytucji, ale przede wszystkim dynamika jej rozwoju, którą możemy zaobserwować w ostatnich dziesięcioleciach, powodują, iż – pomimo swego wielowiekowego istnienia – jest on obecnie jednym z najbardziej pożądanym standardów demokracji.

Samorządność w XXI w. coraz bardziej nawiązuje do pierwotnych – naturalnych związków imperium, obywatelskości, sprawności i racjonalności zarządzania (administrowania) oraz odobywatelskiego charakteru wszelkiej władzy demokratycznej. Samorząd terytorialny, jako część władzy usytuowanej najbliżej obywateli, jest instytucją, która najskuteczniej może wdrażać dalsze pobudzanie procesów wzrostu obywatelskiej aktywności i partycypacji w zarządzaniu sprawami publicznymi, a więc – w rezultacie – przyrostu demokracji. Nauki społeczne, nauka o polityce nie narzuca doktrynalnego kagańca poprawności jednej formuły prawniczej, dzięki czemu realny – a być może nawet pożądanym – staje się powrót do naturalistycznych źródeł opisu i porządkowania ładu społeczno-politycznego, przynajmniej w humanistycznej, społecznej perspektywie. Na zakończenie dodajmy, że w dzisiejszej Polsce – kraju intensywnej transformacji ustrojowej (w tym trwającej reformy samorządowej), w bliższej i dalszej perspektywie – nowa pozycja samorządu terytorialnego może odegrać zasadniczą rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, aktywnych publicznie i bardziej spełniających się Polaków.

SUMMARY

POLAND AFTER 1989 year is still a great laboratory for social and political reforms. Building democracy in the beginning of XXI century is very exciting process, especially for the social scientists. Author would like to present humanistic and social oriented, politological concept of local government. This sketch of new theory is referring to very old natural doctrine of law, could it be actual in today reality? Local government in new democracies can not pass over the public activity of people – citizens. Positive oriented law preferring structures and institutions of local authorities before the people. The question is: how to transform the theory and organize the practice this part of democratic authorities which are located most closest to citizens – local government.