

Małgorzata Domagała, Jan Iwanek

Regionalne i lokalne ustroje polityczne Część II*

Abstract: Regional and local political systems. Part II

The systemic diversity of the regions and local units can be subsumed to three possible forms of political systems: 1) self-government, 2) territorial autonomy and 3) the federal state. Based upon that criterion, modern democratic states can be divided into: 1) unitary states with self-government, 2) unitary states with territorial autonomy and self-government, 3) federal states with self-government, 4) federal states with territorial autonomy and self-government. That division clearly points to the fact, that unitary and federal states can successfully exhibit the same types of political systems on the regional and local levels: territorial autonomy and self-government. In consequence, both federal and unitary states, under this particular respect, do not exhibit differences. The systems present in the unit-parts of a federation (regardless of their designation: republics, states, lands, cantons or provinces) in themselves are not a separate category and form of the political system, but form together with others, the three subcentral legal-political systems present in democratic states. However, the understanding of federalism as concept referring to something more than the legal-political system of a given state (or even the political system *sensu stricto*) might seem unconvincing, but still in the consideration of federalism one needs to step away from the analysis of existing federal states (however, comparative constitutional law and constitutional practice must have fundamental impact) and create the prognoses of systemic solutions in a group of highly decentralized unitary states. Besides that, the research of the political theory of federalism and federation presents itself as not without merit to the undertaken task.

Key words: federalism, territorial autonomy, regional political system, decentralism

Postępujące, od kilku dekad, przemiany decentralizmu państwowego, wymusiły nowe spojrzenie na relacje między władzami centralnymi

* Zmieniona wersja artykułu opublikowanego w „Regionalnych Studiach Politycznych Humanitas” 2011, R. 2.

a regionalnymi i lokalnymi. Polegały one na poszukiwaniu optymalnego rozwiązania zmierzającego do osiągnięcia harmonijnych zależności między podmiotowością społeczeństw regionalnych i lokalnych, partycypację ich obywateli w procesach i decyzjach politycznych z efektywnością polityczną władz publicznych. Procesy te pozwalają na nowe spojrzenie, a w konsekwencji odmienne, szersze i adekwatne opisanie znanej zasady podziału władz publicznych, podziału, w umownym sensie, na legislaturę (jedno- albo dwuizbową), egzekutywę (głowę państwa i rząd) oraz władze sądownicze. Ów znany podział horyzontalny współcześnie z powodzeniem można wzbogacić o podział wertykalny, czyli o podział pomiędzy władze centralne a regionalne i lokalne. Znakomicie uzupełnia to charakterystykę współczesnego państwa demokratycznego i umożliwia jednocześnie dokonanie nowej klasyfikacji tych państw. Naszym zdaniem, głównym jej kryterium będą relacje (zakresy kompetencyjne) między władzami centralnymi (ogólnopaństwowymi) a regionalnymi i lokalnymi. Przydatne kryterium może stanowić znany podział na państwa unitarne i federalne, choć od kilkudziesięciu lat (szczególnie w nauce hiszpańskiej i włoskiej) został on rozszerzony o pojęcie państwa regionalnego, czasami nazywanego także państwem autonomicznym lub zautonomizowanym. Kryterium to jednak nie wyczerpuje złożoności zagadnienia. Dlatego też celem, jaki postawiony został w tym artykule, jest wykazanie, że nie istnieją zasadnicze różnice w odniesieniu do klasyfikacji ustrojów na poziomie regionalnym i lokalnym, które by podlegały sztucznej dywersyfikacji między państwem prostym a związkowym. Państwo federalne dopuszcza przecież możliwość współistnienia z ustrojami autonomii terytorialnej i samorządu terytorialnego. Druga część refleksji nad regionalnymi i lokalnymi ustrojami politycznymi koncentruje się na zagadnieniu autonomii terytorialnej, która często budzi wiele kontrowersji w związku z mieszaniem kontekstów znaczeniowych samego pojęcia.

Zaproponowany w poprzedniej części artykułu podział współczesnych państw demokratycznych¹ na podstawie kryterium ustroju jednostek terytorialnych wskazuje, że zarówno państwa unitarne, jak i federalne z powodzeniem mogą występować z takimi samymi ustrojami na poziomie regionalnym i lokalnym: autonomią terytorialną i samorządem terytorialnym. Oznacza to jednocześnie, że państwa federalne i unitarne pod tym względem nie wykazują różnic co do istoty tej klasyfikacji. Nie może też ująć uwagę, że wspomniana klasyfikacja jest również przydatna w odniesieniu do zakre-

¹ W celu przypomnienia zostały wyróżnione: 1) państwa unitarne z ustrojem samorządowym, 2) państwa unitarne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem, 3) państwa federalne z ustrojem samorządowym, 4) państwa federalne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem. Por. M. Domańska, J. Iwanek: *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”, T. 10. Red. J. Iwanek, M. Stolarczyk, współpr. R. Głajcar. Katowice 2013, s. 16—17.

su zasady podziału władz publicznych. Uwzględnia się w niej bowiem wspomniany podział wertykalny. Jednakże ustroje jednostek-części składowych federacji (niezależnie od nazwy: republiki, stany, landy, kantony czy prowincje) same w sobie stanowią odrębną kategorię i formę ustrojową, tworząc wspólnie z pozostałymi — jak na to wskazywano — trzy subcentralne ustroje polityczno-prawne w państwach demokratycznych. W sumie zatem, różnorodność ustrojowa regionów i jednostek lokalnych sprowadza się do trzech możliwych form: 1) samorządu terytorialnego 2) autonomii terytorialnej i 3) ustroju regionu federacyjnego. Nie jest to w żadnym razie różnorodność rozłączna. Pomimo pozornych podobieństw, z powodzeniem mogą występować i występują różnice między ustrojami danego poziomu. Są to bowiem ustroje dynamiczne, różniące się nie tylko w przestrzeni, ale także — ze względu na dynamikę zmian determinowaną wielością zmiennych — w danym momencie historycznym. Nie istnieją przecież identyczne (modelowe) samorządy terytorialne, identyczne autonomie terytorialne czy takie same zakresy kompetencyjne jednostek federacji. Analizując porównawczo ustroje regionów i jednostek lokalnych w poszczególnych państwach, można zauważyć niejednokrotnie znaczne różnice między nimi. Być może z tego powodu ciągle przydatne są definicje opisowe i poszukiwanie cech konstytutywnych określonej formy ustroju. Warto przywołać w tym miejscu opinię Jerzego Jaskierni, który pisał: „Badania porównawcze federalizmu są utrudnione, bo pojęcie to uwzględnia bardzo zróżnicowane struktury prawne i kształtujące się na ich podstawie praktyki ustrojowe”².

W literaturze coraz częściej padają głosy o zanikaniu różnic pomiędzy państwem unitarnym a federalnym. Jeśli dyskusję ograniczyć do analizy normatywnej na gruncie prawa konstytucyjnego (państwowego, politycznego) czy administracyjnego, to dyskusja taka, rzecz jasna, jest bezprzedmiotowa. Stanowisko ustrojodawcy zawarte w normach konstytucyjnych pozostaje rozstrzygające. Trudno bowiem jako „federalne” określać państwo które uznano w konstytucji za jednolite, tym bardziej że pojęcia „foedus” i „foederatio” związane są przede wszystkim z naukami prawnymi, a w politologii nie ma jeszcze ogólnej teorii federalizmu³.

² J. Jaskiernia: *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*. W: *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Red. J. Jaskiernia. Kielce 2009, s. 11.

³ Wiesław Bokajło (*Federalizm — rozwój idei i niektóre teorie*. W: *Federalizm, teorie i koncepcje*. Red. W. Bokajło. Wrocław 1998, s. 140—141) przytacza następującą definicję federalizmu: „Federalizm jest: 1) wielowarstwową i pojemną polityczną zasadą organizacyjną — uwzględniającą efektywne funkcjonowanie podzielonej i poddanej społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej (rządu) — która w ścisłym związku z 2) zasadą subsydiarności (i w przeciwieństwie do unitaryzmu i kolektywizmu) wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej przez: 3) rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, a więc związków politycznych (lub może lepiej związków polityczno-prawnych), pojmowanych jako ogólny, oparty na zasadzie wolności i partnerstwa system różnych, począwszy od gminy, a skończywszy na

Zgodzić się trzeba z poglądem, że o ile federacja to forma ustrojowa państwa, o tyle federalizm oznacza z jednej strony proces zmierzający do federacji, z drugiej — samą doktrynę federalizmu. Autorzy *Leksykonu politologii* słusznie zwracają uwagę na ten aspekt federalizmu, który dotyczy zasady organizacji państwa federalnego (jest to ich zdaniem „forma organizacji państwa, swoistego podziału władz i metoda zorganizowania procesu decyzyjnego w ramach → wspólnoty politycznej polegająca na rozdzieleniu konstytucyjnych i politycznych uprawnień pomiędzy władzę centralną oraz władze regionalne”⁴). Pojęcie „federalizm” niezwykle trudno poddaje się definiowaniu, podobnie jak pojęcie „decentralizacja”. Wydaje się, że o wiele zasadniejsze jest opisanie, czego federalizm dotyczy, niż czym jest. Cytowana propozycja definicji federalizmu Wiesława Bokajły od takiego ujęcia federalizmu odbiega znacznie. Wątpliwości rodzą się i z powodów formalnych (sposobu konstruowania definicji), i z powodów merytorycznych. Bokajło proponuje rozszerzenie ujęcia federalizmu o aspekt międzynarodowy, a konkretnie o przyszły federalizm Unii Europejskiej (nazwany „poziomem ogólnoeuropejskim”), co, w połączeniu z koncepcją federalizmu odnoszącą się do państw narodowych, ma stworzyć definicję bardziej pojemną i zupełną. Mimo że zgodzić się trzeba z poglądami, iż należy w rozważaniach nad federalizmem wyjść poza analizę istniejących państw federalnych (choć prawo konstytucyjne porównawcze i praktyka ustrojowa muszą mieć znaczenie podstawowe), a tym samym tworzyć prognozy rozwiązań ustrojowych, to pojmowanie federalizmu jako koncepcji odnoszącej się do czegoś więcej niż ustroju polityczno-prawnego państwa (czy nawet systemu politycznego) wydaje się mało przekonujące. Trudno zaprzeczyć, że federalizm zmierza do takiego poziomu zintegrowania związku państw, który w rezultacie osiągnie poziom państwa związkowego, czyli jednego organizmu państwowego, i to niezależnie od tego, czy prawo konstytucyjne niektórych z nich dopuszcza podmiotowość prawnomiędzynarodową części składowych związku, czy też nie. Żywe swego czasu — szczególnie w kręgach polityków niemieckich — koncepcje reformy Unii Europejskiej zmierzające do stworzenia federacji europejskiej w miejsce obecnego kształtu organizacyjnego Unii, nawet jeśli się ziszczą i doprowadzą do powstania takiego organizmu, nie uzasadniają chyba propozycji, by pojęcie federalizmu obejmowało złożone struktury

poziomie ogólnoeuropejskim struktur społecznym, wzajemnie respektujących swoje właściwości. Wewnątrz całościowej sfery politycznej federacji została przyznana tylko subsydiarna właściwość regulacyjna i władza porządkująca wobec włączonych do niego części społecznej i narodowej (regionalnej) struktury. Pojawiające się zadania powinny być o tyle przeciężone centralnie z pomocą władzy federalnej (państwowej), tzn. ograniczeń właściwości społecznej i narodowej struktury, o ile zdecentralizowane, samorządne, we własnym zakresie załatwienie nie jest możliwe lub może przynieść całości niespodziewane straty”.

⁴ *Leksykon politologii*. Red. A. Antoszewski, R. Herbut. Wrocław 1995, s. 94.

— od gmin poczynając, a kończąc na zintegrowanej w odmienny sposób Europie. Niezależnie od swego zasięgu, celem federalizmu jako procesu społecznego jest powstanie organizmu państwowego o federalnym ustroju. Jeśli w wyniku tego procesu narodzi się rzeczywiście federacja Europy, to zarazem znikną (przekształcą się) państwa powołujące taką federację.

Kolejna wątpliwość wiąże się z utożsamianiem federalizmu ze strukturami ponadnarodowymi. Choć istotnym czynnikiem stymulującym rozwój federacji była złożona narodowo struktura społeczna, a także wielkość obszaru państwa, to nie brakuje federacji w społeczeństwach jednorodnych narodowościowo. Federalizm nie musi zatem kojarzyć się ze społeczeństwem wielonarodowym.

Przedstawione zastrzeżenia mają jednak wyłącznie znaczenie w rozważaniach terminologicznych. Chodzi także o przekonanie, że definiowanie — by spełniało wymogi precyzji — jest trafniejsze, gdy dotyczy procesów i zjawisk zakończonych jakąś już dojrzałą formą ustrojową. Propozycja Bokajły odnosi się do pewnego etapu *in statu nascendi*, bez pewności co do powodzenia założonych przemian, tym bardziej że do końca nie są jeszcze ustalone. Wskazuje on na pewne tendencje aktualne i — choć tego tak nie nazywa — na pewien kryzys klasycznych podziałów na państwa unitarne i federalne. Choć trudno wyrokować, czy federacja europejska powstanie i jaki ostatecznie przybierze kształt ustrojowy, wartościowe jest dostrzeżenie pewnego pola poszukiwań badawczych pozostającego w związku z poziomem integracji europejskiej. I ta tendencja przemawia za potwierdzeniem zanikania różnic pomiędzy ustrojem unitarnym a federalnym. Zdaniem Xaviera Arbosa i Verneta Llobeta trzy okoliczności determinują transformację współczesnego państwa: 1) globalizacja gospodarki, 2) potrzeba stworzenia efektywnej władzy publicznej w społeczeństwie bardziej złożonym oraz 3) dostosowanie do nowych okoliczności partycypacji obywatelskiej. Nakazują one spojrzeć na nowo i na kwestię suwerenności, i na kwestię obywatelstwa⁵. O ile zagadnienia bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych oraz wymiaru sprawiedliwości mieszczą się w formule integracyjnej Unii po Maastricht, o tyle akceptacja, bądź jej brak, dla jakiejś formacji ideowej zda się wykraczać poza przyjęte normy międzynarodowe Unii. Jest bowiem bardziej zagadnieniem praktyki politycznej — ważnej, gdyż kształtującej prawdopodobnie nowe kierunki integracji, polegające na unifikowaniu systemów światopoglądowych i ideologicznych europejskich społeczeństw, a także elit politycznych. Dość pojemne pojęcie „cywilizacja europejska” może się zatem poszerzyć o nowe płaszczyzny.

⁵ Por. *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Dir. M. Ángel Aparicio. Barcelona 1999, s. 262.

Niezależnie od różnic w definiowaniu federacji i federalizmu, nie tylko w kręgu danej dyscypliny, ale przede wszystkim w ujęciu interdyscyplinarnym, politologia „oferuje” wiele niewykorzystanych do tej pory możliwości badawczych. Jak wspomniano, ciągle nie ma politologicznej ogólnej teorii federalizmu, to warto odnotować, że prowadzone są ciekawe badania, które bez wątpienia poszerzają tradycyjną wiedzę w naukach o polityce, a ponadto z powodzeniem mogą być wykorzystane w naukach prawnych (jeśli dotyczą istotnych wątków praktyki ustrojowej)⁶. Być może pewnym rozwiązaniem jest powołanie odrębnej dyscypliny naukowej, jak to uczyniono w nauce rosyjskiej (federalogia).

Politologiczne pojmowanie federalizmu wykracza poza ujęcie prawnomiędzynarodowe. W literaturze dość często spotkać można wyraźne nadużycie tego pojęcia na określenie systemów politycznych Hiszpanii czy Włoch⁷. Jednak i pojęcie „decentralizm” — w klasycznym (tradycyjnym?) rozumieniu — wydaje się nazbyt wąskie. Jeśli decentralizm jest nie-centralizmem, nie ma powodu, by zawężać decentralizm jedynie do struktur samorządowych państwa unitarnego. Zanikanie różnic pomiędzy państwem unitarnym a federalnym dokonuje się dzięki ciągłej decentralizacji w państwach unitarnych. Przy czym istotny jest nie tyle rozwój struktur samorządowych, ile rozwój, rozprzestrzenianie się autonomii terytorialnej⁸. Państwo regionalne (zautonomizowane), podzielone i zorganizowane w jednostki wspólnot autonomicznych, jakie ukształtowało się najpierw we Włoszech, później w Hiszpanii, a następnie w Wielkiej Brytanii, przyniosło w istocie nową formację ustrojową. Jürg Steiner określa ją wprost jako rezultat reform zasadzających się na federalizmie⁹. Są także i takie ujęcia, według których procesy decentralizacyjne traktowane są jako nowe postaci autonomii politycznej regionów, bez nadmierne go podkreślania różnic między federacjami a państwami unitarnymi¹⁰.

Do tego nurtu przemian decentralizacyjnych należy także i reforma konstytucyjna w Belgii dokonana w roku 1993. Choć na jej mocy wprowadzo-

⁶ Interesujące są badania, jakie przeprowadziła I. Wroński (*Kanadyjski system federalny. Determinanty i tendencje*. Kielce 2011), w których autorka koncentruje się wyraźnie na analizie politologicznej systemu, w tym na wielokulturowości Kanady; niektóre fragmenty pracy zbiorowej *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Red. J. Jaskiernia. Kielce 2009.

⁷ Także i w polskiej literaturze przedmiotu wskazywane są wątpliwości z kwalifikacją ustrojów Hiszpanii i Włoch.

⁸ Warto w sposób wyraźny rozróżnić pojęcia „samorząd” i „autonomia terytorialna”. Szerzej: J. Iwanek: *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*. W: *Spółczesność wobec problemów transformacji i integracji. Księga poświęcona Profesorowi Janowi Szczepańskiemu z okazji Jego 80 rocznicy urodzin*. Red. J. Liszka. Ustroń 2000.

⁹ Por. J. Steiner: *Demokracje europejskie*. Przeł. E. Gawron. Rzeszów 1993, s. 230—232.

¹⁰ Przykładem może być wspomniana praca *La descentralización y el federalismo...*

no ustrój federalny (asymetryczny), to jednak należy ją postrzegać wspólnie z innymi procesami wyrażającymi europejską postać decentralizmu władzy politycznej. Nie może przy okazji ująć uwadze różne pojmowanie samego pojęcia „decentralizm”. Autorzy cytowanego *Leksykonu politologii* są zwolennikami wąskiego rozumienia tego pojęcia, to znaczy ograniczonego do systemu samorządu terytorialnego¹¹. W związku z rozwojem instytucji autonomii terytorialnej nie ma już chyba istotnych powodów do utrzymywania takiego rozumienia decentralizacji, zwłaszcza że dystrybucja uprawnień władczych może zasadzać się z powodzeniem na normach konstytucyjnych. Istotną cechą decentralizacji jest powstanie uprawnień własnych jednostek terytorialnych. W naszym przekonaniu, z powodzeniem można stosować pojęcie „decentralizacja” do wszelkich form ustrojowych dzielących w sposób trwały uprawnienia władcze pomiędzy władze centralne a lokalne. Wątpliwości i dyskusje w tej materii toczą się już od dość dawna. By przypomnieć choćby stanowisko lwowskiego, krakowskiego i katowickiego profesora Tadeusza Bigo, dla którego decentralizacja była czymś więcej niż tylko systemem samorządowym. „Samorząd jest moim zdaniem — pisał Bigo — jednym typem decentralizacji, decentralizacja jest pojęciem szerszym, nadrzędnym”¹². Jest systemem, w którym istnieje więcej ośrodków kierujących.

Czy jednak można posługiwać się pojęciem „decentralizacja” w stosunku do federacji? Pozostaje to w związku z pytaniem: Czy za decentralizację można uznać zasadę w państwie, które już ze swej natury jest zdecentralizowane (nigdy nie było scentralizowane i z tej przyczyny nie podlega procesowi odwrotnemu)? Ważne wydają się trzy okoliczności: 1) państwa federalne różnią się między sobą (federacja USA — federacja Kanady), co nie wyklucza — przynajmniej w niektórych przypadkach — dalszego procesu federalizacji (decentralizacji?), 2) system samorządowy i system autonomii terytorialnej z powodzeniem mogą współistnieć z sobą w strukturach jednego państwa, 3) ewentualna federalizacja Unii Europejskiej może doprowadzić do ukształtowania się niezwykle złożonego, nieznanego dotychczas organizmu władzy publicznej o zasięgu transnarodowym, który nie może funkcjonować inaczej niż na podstawie zasady decentralizacji. Autorzy nie widzą zatem przeszkód, by rozumieć decentralizację w sposób szeroki, tym bardziej że dzięki temu wskazać mogą na jego naturalny dynamiczny wymiar. W literaturze już spotykano głosy proponujące takie rozumienie decentralizacji. Poza wspomnianym Jürgem Steinerem, podobnie proponował to w publikacji

¹¹ Decentralizacja „zakłada dystrybucję uprawnień władczych pomiędzy aparat państwowy a samorząd terytorialny, będący reprezentantem interesów społeczności lokalnych”. *Leksykon politologii...*, s. 58.

¹² T. Bigo: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Lwów 1928, s. 125.

jeden z autorów¹³. Takie pojmowanie decentralizacji nie wyklucza w żadnym razie określenia granic decentralizacji. Zazwyczaj w konstytucjach państw unitarnych — mimo że przyjmuje się zasadę decentralizacji — zakazuje się przekroczenia granicy i przekształcenia państwa w federację¹⁴. **Decentralizacja będzie zatem trwałym podziałem kompetencyjnym o charakterze władczym między władzami centralnymi a regionalnymi i lokalnymi w wykonywaniu funkcji publicznych występującym w państwach zarówno unitarnych, jak i federalnych.** Jest niczym innym jak władztwem wykonywanym przez organy na kilku poziomach w wertykalnym podziale władz publicznych¹⁵.

Przytoczone tu argumenty bez wątpienia są pomocne w tworzeniu zaproponowanego uprzednio podziału państw demokratycznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że gdyby decentralizacja była rozumiana wąsko, to znaczy jako odnosząca się jedynie do państw unitarnych, interesujący nas podział byłby w takiej postaci niemożliwy. Jednak nie może ująć uwadze, że nadużywanie pojęć „federacja” i „federalizm” w odniesieniu do pewnego procesu decentralizacji państw unitarnych jest kłopotliwe, gdyż wprowadza swoisty bałagan pojęciowy. Z pewnością nie służy to nauce¹⁶.

Poszukiwanie politologicznego ujęcia systemu federalnego należy uznać za zadanie niezwykle trudne, ale nad wyraz potrzebne. Nauki o polityce wychodząc poza ujęcie czysto normatywne, dostarczają bowiem bardzo bogatego instrumentarium badawczego. Sięganie po liczne przykłady praktyki ustrojowej i pozaustrojowej, opisy politycznych przesłanek procesów konstytucyjnych, złożone przejawy funkcjonowania władz publicznych, dają w sumie podstawy do opracowania wszechstronnej analizy naukowej.

Poza wskazanymi już kierunkami badań politologicznych nad federacjami (pozycja parlamentu, praktyka ustrojowa), można przykładowo wskazać jeszcze badania nad determinantami historycznymi powstania federacji, warunkami geopolitycznymi, warunkami narodowymi, etnicznymi i religijnymi, ale także, tymi, które określane są jako pragmatyczne, a konkretnie związane ze sprawnym zarządzaniem. Nie bez znaczenia pozostają również kwestie partii politycznych, ich roli systemowej, charakter systemu partyjnego i jego zróżnicowań na ogólnopństwowy system partyjny i systemy regio-

¹³ Por. M. Domagała: *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym. W: Oblicza decentralizmu*. Red. J. Iwanek. Katowice 1996, s. 22.

¹⁴ Pisze o tym jednoznacznie cytowany J. Jaskiernia: *Wprowadzenie do systemu...*, s. 19.

¹⁵ Por. J. Iwanek: *Wspólnota autonomiczna w ustroju polityczno-prawnym Hiszpanii. W: Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. T. 2: Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*. Red. R.M. Czarny, K. Spryszak. Toruń 2012, s. 236.

¹⁶ Tak niestety stało się z pojęciem „autonomia” używanym jako synonim samorządu terytorialnego. Por. J. Iwanek: *Współczesne rozumienie autonomii...*

nalne. Należy w tym miejscu postawić odpowiedź na pytanie: Co powinno tworzyć podstawy ogólnej teorii politologicznej federacji? Wydaje się, że skonstruowanie usystematyzowanych, charakterystycznych dla tej dyscypliny kategorii naukowych nadających się do analizy wskazanych wyżej procesów i zjawisk. Zanim to jednak nastąpi, potrzebne są liczne prace analityczno-deskryptywne, które dostarczą znacznej ilości materiału faktograficznego.

Znacznie więcej problemów dostarcza pojęcie „autonomia terytorialna”, a to z powodu używania go jako synonimu pojęcia „samorząd terytorialny”. Występujący od około czterdziestu lat na niespotykaną wcześniej skalę ustrój autonomii regionalnej spowodował z oczywistych względów znaczące zainteresowanie naukowe tym zagadnieniem. Znajdujemy się w swoistym gąszczu terminologicznym: „region”, „regionalizm”, „autonomia”, „autonomia terytorialna”, „autonomia polityczna”, „lokalizm”, „samorząd lokalny”, „samorząd terytorialny”, „państwo regionalne”, „państwo autonomiczne”, „podwójne państwo”, „państwo lokalne”. A ponadto, nierzadko pojęcia te są używane w różnych znaczeniach, mało precyzyjnie. Nieraz niektóre z nich traktowane są jako synonimy albo też stosowane są w sprzecznych kontekstach znaczeniowych. Czasami obarczone są polityczną emocją, jeśli proponowane bywają jako elementy programowe spolaryzowanych między sobą ugrupowań politycznych. Podobnie jak pojęcia „samorząd terytorialny” i „federacja” — pojęcie „autonomia terytorialna” jest kategorią dynamiczną. Nie istnieje bowiem, jak i w dwóch wcześniejszych przypadkach, stabilny model autonomii terytorialnej. Wcześniej wskazane zastrzeżenie do pojęć „samorząd terytorialny” i „federacja” z powodzeniem można zastosować do kategorii „autonomia terytorialna”. Ponadto nietrudno zauważyć ich znaczną różnorodność.

Autonomia terytorialna nie może być synonimem samorządu ani też nie stanowi rozwiązania o charakterze federalnym (jak chce tego część autorów). W przeszłości występowała w ustrojach zarówno unitarnych, jak i w federalnych. Tam jednak, gdzie autonomia występuje jako rozwiązanie na całym terytorium państwa (państwo autonomiczne), należy je traktować — podobnie jak to u nas po raz pierwszy uczynił Tadeusz Skrzypczak — jako nową i samoistną formę ustroju. W Polsce problematyka autonomii terytorialnej jest rzadziej podejmowana. Jest to do pewnego stopnia zrozumiałe. Choć popularność tego pojęcia aktualnie za sprawą proponowania jej jako politycznego rozwiązania dla Śląska (a może lepiej powiedzieć: za sprawą Śląska) zda się stopniowo wzrastać. Budzi wszak niemałe emocje, na ogół negatywne. Stopniowo wzrasta też u nas zainteresowanie naukowe tą problematyką¹⁷.

¹⁷ Jeśliby wymienić jednego z pierwszych polskich autorów, to można wskazać cytowanego T. Skrzypczaka, ostatnio zaś została obroniona pod kierunkiem Jana Iwanka praca doktorska T. Cwienka: „Autonomia terytorialna Śląska w perspektywie historycznej i współczesnej” (Uniwersytet Śląski 2011).

Jednakże, z oczywistych powodów, najwięcej opracowań naukowych można znaleźć wśród autorów hiszpańskich i włoskich. Doświadczenia w tych państwach stanowią bowiem niezwykle bogaty materiał do badań.

Formułowanie cech konstytutywnych autonomii terytorialnej nie powinno się odbywać bez jednoczesnego porównania ich z cechami samorządu i federacji. Na potrzeby niniejszego opracowania autorzy traktują autonomię jako stan pośredni między samorządem a federacją. Jest ona pewnym stopniem decentralizmu państwa od najniższego (samorządu) ku najwyższemu (federacji). Ponadto, warto wskazywać różnice między autonomią współczesną a jej zastosowaniami w przeszłości, i to niezależnie od tego, czy przeszłe (klasyczne) przesłanki jej stosowania w niektórych państwach w dalszym ciągu są obecne (przykładowo w Portugalii). Jeśli autonomia terytorialna jest zastosowana w stosunku do wszystkich (czy prawie wszystkich) regionów i wykracza poza tradycyjne przyczyny, jak: specyfika geograficzna, narodowa, etniczna, historyczna, kulturowa czy gospodarcza, przestaje już być wyłącznym powodem nadania statusu specjalnego (organicznego) regionom, a tym samym staje się rozwiązaniem możliwym dla wszystkich jednostek regionalnych i zmienia charakter państwa.

Doświadczenia ustrojowe Włoch od ponad czterdziestu lat, Hiszpanii od ponad trzydziestu lat i Wielkiej Brytanii od lat kilkunastu pozwalają na sformułowanie cech współczesnej autonomii terytorialnej, choć należy podkreślić, że rozwiązania hiszpańskie były interesujące w szczególności. Cechy te okażą się przydatne, w zróżnicowanym stopniu, w stosunku do wymienionych państw (pamiętając w szczególności o brytyjskiej specyfice ustrojowej), pozwalają jednak na próbę określenia tego, co autonomię odróżnia od dwóch pozostałych form ustrojowych regionów.

Warto powtórzyć, że tak zwane klasyczne przesłanki autonomii nie mają już decydującego znaczenia, dzięki czemu autonomia terytorialna staje się rozwiązaniem możliwym dla całego terytorium państwowego.

Autonomia terytorialna dysponuje też swoistym umocowaniem prawnym, co w oczywisty sposób nakazuje traktować tego typu ustroje jako ustroje konstytucyjne. Uwaga ta wydaje się bardziej zasadna, jeśli pamiętać, że nie zawsze jednostki samorządowe są takimi na podstawie przepisów konstytucji.

Nie jest ważne, czy nadanie autonomii dokonywane jest w wyniku inicjatywy społeczności przyszłej wspólnoty (także w wyniku ewentualnego referendum), czy też w rezultacie inicjatywy władz centralnych dążących do zrównoważenia ustrojowego regionów (co wyraźnie stanowi konstytucja Hiszpanii z 1978 r.). Idea zrównoważenia ustrojowego regionów (nawet jeśli miałyby być nieco sztuczne — identyczne z istniejącymi wcześniej jednostkami podziału terytorialnego państwa) jest niezwykle ważna. Służy bowiem realizacji podstawowego celu reformy decentralizacji: przekształceniu całego

terytorium we wspólnoty autonomiczne, a tym samym pozbawieniu go cech wyróżniających jakiś region statusem uprzywilejowania w stosunku do innych, niemających takich uprawnień. To ważna przesłanka demokratyczna decentralizacji: stworzenie wszystkim regionom (nawet sztucznie wyodrębnionym) warunków ustrojowych opartych na zbliżonym zakresie uprawnień.

Wyraźne konstytucyjne ograniczenie decentralizacji polegają na zakazie federalizacji państwa. Innymi słowy, chodzi o regulację konstytucyjną gwarantującą unitarny, jednolity charakter struktury terytorialnej państwa.

Zakres uprawnień wspólnoty określony jest w statutach w formie bądź to ustaw konstytucyjnych, bądź to ustaw organicznych. Zwiększona zostaje dzięki temu ranga ustrojowa wspólnot, a ponadto indywidualizacja zawarta w aktach prawnych konkretnie adresowanych do danego regionu różnicuje ustroje poszczególnych wspólnot, ale także pozwala określić zróżnicowane kryteria podziału terytorialnego. Ta cecha wyraźnie odróżnia ustroje autonomii terytorialnej od samorządu terytorialnego. A ponadto, dzięki randze wspomnianych aktów prawnych, determinuje też znacznie większą pewność prawa w porównaniu z regulacjami stanowionymi w ustawach zwykłych.

W wyniku autonomii powstaje „państwo regionalne” albo „państwo autonomiczne” — zupełnie nowa, nieznaną wcześniej postać współczesnego państwa demokratycznego. Z czasem powstały opinie naukowe, które nie bez racji nazywały takie państwo pośrednim między federacją a unitarną formą organizacji terytorialnej państwa.

Utrzymana zostaje zasada domniemania kompetencji władz centralnych, co w istotny sposób odróżnia je od federacji.

Wspólnotom nie wolno zawiązywać federacji wspólnot. Jest to konsekwencją przyjętej zasady unitaryzmu i solidaryzmu.

Wspólnota autonomiczna posiada prawo wyłaniania w drodze wyborów regionalnego parlamentu oraz rządu. Ta okoliczność zbliża w sensie ustrojowym uprawnienia wspólnoty do uprawnień jednostek terytorialnych federacji.

W konstytucji określa się z reguły wyłączny zakres wspólnot autonomicznych, a także wyłączność państwowych władz centralnych. Są także określone w mniejszym lub większym stopniu te sfery działalności publicznej, które mogą być przekazane wspólnotom. Ów „środkowy” zakres fakultatywnych uprawnień wspólnoty jest głównym elementem różnicującym wspólnoty.

Wspólnoty mają prawo, za pośrednictwem swoich organów parlamentarnych, do stanowienia prawa ustawowego — powszechnie obowiązujących aktów prawnych na terenie wspólnoty. Ta okoliczność pozwala zatem na sformułowanie opinii, w której podkreśla się występowanie w granicach „państwa autonomicznego” — podobnie jak w federacjach — kilku systemów

prawnych. Tym niemniej materia tych wspólnotowych systemów prawnych jest znacznie skromniejsza niż w przypadku federacji (nie jest dopuszczalne podwójne obywatelstwo, zagwarantowana jest równość w dziedzinie prawa karnego i cywilnego). Ustawy wspólnotowe stanowią jednak ważną podstawę kształtowania odrębności prawnej między wspólnotami, a także między systemem ogólnokrajowym a państwem. Państwo pozostawia sobie jednak wyłączność w zakresie polityki zagranicznej, polityki obronnej, systemu monetarnego, ceł, części podatków, prawa karnego, prawa cywilnego, komunikacji ogólnokrajowej, a także dbałości o przestrzeganie zasady równości obywateli.

Wspólnoty dysponują prawem do własnej administracji. W praktyce jednak uprawnienie to jest wykonywane za pośrednictwem administracji dualnej. Administracja samorządowa i jednostki administracji centralnej nie tylko działają bez przeszkód na terenie wspólnot, ale w przypadku tej pierwszej mogą wykonywać zadania wspólnoty. Nie oznacza to, że nie istnieją organy administracyjne wspólnoty autonomicznej, są one jednak dość ograniczone.

Wspólnoty mają prawo uczestniczenia w istotnych sprawach państwa (przykładowo: inicjatywa ustawodawcza, desygnowanie senatorów, regiony są okręgami wyborczymi).

Kontrola państwa wobec wspólnot ma charakter *a posteriori* i jest kontrolą głównie o charakterze sądowym. Nadzór jest w zasadzie wyłączony (tak typowy dla ustroju samorządowego).

Spory między wspólnotami a państwem rozstrzygane są przez sądy konstytucyjne (ewentualnie także przez sądy kompetencyjne).

Wspólnoty mogą korzystać z własnego języka urzędowego, hymnu, godła. Z takimi uprawnieniami można się już spotkać w niektórych samorządach europejskich, tym niemniej zakres korzystania z tych uprawnień wspólnotowych jest szerszy (przykładowo, można wskazać kontrowersyjną ustawę o języku katalońskim uchwaloną kilka lat temu przez Generalitat).

„Państwo autonomiczne” do pewnego stopnia determinuje zorganizowanie się i ustroje innych organów państw (przykładowo: ombudsmanów), a także wpływa na zmianę roli izby drugiej parlamentu. Przekształca się ona stopniowo w rzeczywistą izbę reprezentacji terytorialnej¹⁸.

Następują zmiany systemu partyjnego. Powstają dające się wyodrębnić regionalne systemy partyjne, a także rozwijają się partie regionalne i etno-regionalne. Zjawisko to jest coraz bardziej widoczne w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoszech. System ten także decentralizuje ogólnokrajowe partie

¹⁸ Szerzej: J. Iwanek: *Senat Hiszpanii jako izba reprezentacji terytorialnej*. W: *W kręgu nauki o państwie i prawie, księga dedykowana profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*. Red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, T. Bichta. Lublin 2012, s. 55 i nast.

polityczne. Zauważalna jest federalizacja, w której o elitach centralnych w znacznym stopniu decydują struktury władz regionalnych partii¹⁹.

Wymienione cechy „państwa autonomicznego” nie wyczerpują wszystkich możliwych. Mają jedynie charakter przykładowy i służą określeniu współczesnej autonomii terytorialnej. Te z kolei, które mają charakter prawny, zostały sformułowane na użytek pracy politologicznej. Z powodzeniem, już na gruncie prawa konstytucyjnego porównawczego, można je znacznie rozwinąć.

W posumowaniu wypada stwierdzić, że 1) klasyczna teoria federalizmu wymaga wzbogacenia o interdyscyplinarne badania, gdyż ustroje jednostek terytorialnych w odniesieniu do poziomu lokalnego i do pewnego stopnia poziomu regionalnego (jeśli mają ustrój autonomii terytorialnej) mogą być wyposażone w podobne zakresy kompetencyjne i posiadać podobne formy ustrojowe jak ich odpowiednicy w państwach unitarnych; 2) pozwala to dokonać uzupełnienia klasycznej zasady podziału władz o podział wertykalny; 3) współczesne państwa regionalne z powszechną autonomią terytorialną są pośrednią grupą pomiędzy federacjami a państwami prostymi; 4) współczesna autonomia terytorialna nie może być synonimem samorządu ani też nie stanowi rozwiązania o charakterze federalnym; jest pewnym stopniem decentralizmu państwa od najniższego (samorządu) ku najwyższemu (federacji); 5) autonomia terytorialna jako forma ustroju regionów nie hamuje samorządu terytorialnego; wręcz przeciwnie, jednostki samorządowe istnieją w granicach wspólnoty, a ich organy administracyjne mogą i wykonują zadania wspólnotowe; 6) autonomia terytorialna ma swoje silne umocowanie konstytucyjne i w tym sensie jest rozwiązaniem trwalszym, stabilniejszym od samorządu terytorialnego; 7) wspólnotom autonomicznym nie wolno zawiązywać federacji wspólnot; jest to konsekwencją przyjętej zasady unitaryzmu i solidaryzmu; 8) konstytucje określają z reguły wyłączny zakres wspólnot autonomicznych, a także wyłączność państwowych władz centralnych; 9) kontrola władz centralnych państwa wobec wspólnot ma w zasadzie charakter *a posteriori* i jest kontrolą głównie o charakterze sądowym.

¹⁹ Por. J. Iwanek: *Współczesne rozumienie autonomii...*, s. 174 i nast.