

## Samorząd terytorialny – społeczeństwo obywatelskie – zasada subsydiarności. Wzajemne implikacje

### Wprowadzenie

Współczesny samorząd terytorialny pozostaje w ścisłym związku ze społeczeństwem obywatelskim, będącym jego substancją oraz ideą subsydiarnością, która z kolei stanowi o jego miejscu w złożonej strukturze administracyjnej państwa. Znamienne jest, że zarówno samorząd terytorialny, społeczeństwo obywatelskie, jak i zasada subsydiarności posiadają odmienną genezę oraz pojawiły się niezależnie, i to w różnych okresach historycznych. Dopiero na początku XX wieku wszystkie te trzy kategorie zaczęły występować razem, tworząc nierozzerwalną całość. W niniejszym artykule zostaną one krótko omówione ze wskazaniem na wzajemne powiązania.

### Samorząd terytorialny

Mówiąc o początkach współczesnego samorządu terytorialnego, należy mieć na uwadze okres wielkiej rewolucji we Francji, ale przede wszystkim należy zwrócić uwagę na reformy pruskiego ministra barona Heinricha Friedricha Karla von Steina, który w ustawie o *Ordynacji miejskiej (die Städteordnung)* z 19 listopada 1808 roku uznał gminę miejską jako „istotę polityczną” i nadał jej „nowoczesny ustrój reprezentacyjny”<sup>1</sup>. Reformy te miały wesprzeć odbudowę

<sup>1</sup> A. von Saldern, *Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, [w:] H. Wollmann, R. Roth (red.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn 1998, s. 23–24.

Prus, które po przegranej wojnie z Francją były zniszczone, zadłużone i wskutek kontynentalnej blokady znajdowały się w kryzysie gospodarczym. Von Stein wyszedł z założenia, że kluczem do powodzenia reformy będzie pozyskanie obywateli dla współpracy z administracją państwową. W konsekwencji, ordynacja steinowska nadała gminom miejskim oraz wiejskim konstytucję, tak skonstruowaną, aby wykorzystać aktywność obywateli na rzecz państwowej administracji. Ustawa zakładała, że miasta powinny być zarządzane samodzielnie przez wybrane organy. Organizacja rady miejskiej oparta została na zasadzie reprezentacji wzorowanej na francuskich ustawach z okresu wielkiej rewolucji, z tym że rada miejska nie była wyznaczana – jak miało to miejsce dotychczas, a miała składać się z radnych wybranych w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. W magistracie będącym organem wykonawczym i zarządzającym zasiadali urzędnicy zawodowi, których kadencja trwała 12 lat oraz członkowie honorowi, których kadencja trwała 6 lat. Nie można było jednocześnie pełnić funkcji radnego i członka magistratu, bowiem sytuacja obu organów oparta była na wzajemnej niezawisłości i ścisłym materialnym i formalnym podziale funkcji<sup>2</sup>. W późniejszym okresie zasadą powszechnego, bezpośredniego i tajnego wyboru objęto wszystkie wybory do gminnych rad. Reforma von Steina ustanowiła *de facto* samorządowy model magistracki (*die Magistratverfassung*), ale początkowo tylko w części państwa pruskiego i w odniesieniu do gmin miejskich. W latach 1872–1891 wprowadzono podobne reformy w powiecie oraz zrównano w statusie gminę wiejską z miejską, wprowadzając samorząd terytorialny ze wszystkimi jego prawami i konsekwencjami na terenach wiejskich, gdzie dotychczas ponaowała niepodzielnie feudalna władza właścicieli dóbr ziemskich<sup>3</sup>. Obowiązujące wówczas prawo przewidywało możliwość łączenia w powiecie funkcji organu państwowego i organu samorządu terytorialnego, co wyrażało się w tym, że starosta jako organ państwowy był jednocześnie przewodniczącym wydziału powiatowego jako organu wykonawczego samorządu terytorialnego. W wypracowanej tradycji pruskiej wprowadzającej dwa wspomniane wyżej organy kolegialne (rada i magistrat) początkowo osoba pełniąca funkcję nadburmistrza kierującego pracami magistratu i administracji w miastach liczących ponad 10 tys. mieszkańców mianowana była przez króla. Jednak już pod koniec XIX wieku zarówno w Prusach, jaki i na obszarze całej Rzeszy upowszechnił się model samorządowy,

<sup>2</sup> M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2004, s. 11–12.

<sup>3</sup> J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy zachodniej*, Wrocław 1999, s. 255.

w którym nadburmistrz wybierany był i odwoływany przez radę miejską<sup>4</sup>. Reformy steinowskie przewidywały także nadzór nad samorządem terytorialnym<sup>5</sup>.

Ostateczny kształt pruski samorząd uzyskał już w pierwszej dekadzie lat osiemdziesiątych XIX wieku, przyjmując dualistyczną konstrukcję, która zakładała współistnienie w terenie organów reprezentujących władzę centralną i organów reprezentujących obywateli danej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego. Wydzielenie odrębnych administracji wiązało się z podziałem zadań i kompetencji, którym z kolei towarzyszył rozdział źródeł finansowania działalności administracji państwowej i samorządowej, mający na celu zapewnienie samorządom realnej podstawy samodzielnego działania i pełnej odpowiedzialności. Wypracowany w Prusach rozdział kompetencyjny nie oznaczał jednak równości obu administracji, tj. państwowej oraz samorządowej. Organy samorządu nie mogły wkraczać w sferę działania administracji państwowej, nawet przez kontrolowanie jej działalności, podczas gdy organom administracji państwowej mogły przysługiwać uprawnienia nadzorcze wobec samorządu<sup>6</sup>.

Samorząd terytorialny państwa pruskiego, mimo niekwestionowanych walorów, nie posiadał w pełni demokratycznego charakteru, gdyż liberalne mieszczaństwo uzyskało ograniczone możliwości działań w ramach państwa zwierzchniego. W reformie von Steina samorząd traktowany był jako integralna część administracji państwowej. Nie był on zaś efektem inicjatywy obywatelskiej i tym samym nie mógł być elementem społeczeństwa obywatelskiego. Prawo do samorządu terytorialnego w steinowskich reformach było interpretowane jako „pryncypium organizacyjne państwa”<sup>7</sup>.

Współcześnie samorząd terytorialny rozumiany jest jako upodmiotowiona (poprzez nadanie jej przez państwo osobowości prawnej) forma korporacji terytorialnej (zrzeszenia terytorialnego), która wykonuje zadania państwowej administracji publicznej (przedmiot samorządu terytorialnego). Z drugiej strony jednostka taka jest uprawniona do reprezentowania interesów społeczności lokalnej zamieszkującej jej obszar i z tego względu niezbędna jest do jej prawidłowego funkcjonowania określona prawem samodzielność względem władz szczebla średniego i centralnego (decentralizacja kompetencji). Dzięki tej samodzielności samorząd terytorialny dysponuje prawem do stanowienia własnych, samorządnych norm prawnych. Jednakże działania normatywne samorządu muszą

<sup>4</sup> I. Zachariasz, *Nowy model nadburmistrza w centralnych miastach metropolii Republice Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 135.

<sup>5</sup> M. Szypliński, dz. cyt., s. 12.

<sup>6</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 45.

<sup>7</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 147.

mieścić się w granicach wyznaczonych przez konstytucję państwa oraz stosowne ustawodawstwo. W związku z tym, rolę strażnika praworządności w samorządach terytorialnych pełnią odpowiednie sądy i organa nadzoru, czuwające, aby nie doszło do złamania prawa zarówno w łonie samorządu względem państwa, jak i przekroczenia kompetencji państwa kosztem samorządu. Kluczową kategorią określającą relacje pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a władzami wyższych szczebli powinna być zasada subsydiarności. Samorząd terytorialny z tytułu samodzielności prawnej (a więc również określonej prawem samodzielności w sferze gospodarczo-finansowej) ma prawo do dysponowania własnym majątkiem, majątkiem oraz mieniem komunalnym oraz posiada możliwość prowadzenia przynoszącej dochód działalności gospodarczej. Samorząd terytorialny jako autonomiczna, upodmiotowiona przez państwo jednostka, obejmująca daną społeczność lokalną, poprzez instrumenty władzy realizuje zadania administracji państwowej oraz wolę publiczną większości mieszkańców wspólnoty (zaspakaja jej potrzeby) i w tym zakresie działa w jej interesie i na jej odpowiedzialność. Samorząd terytorialny stosuje zatem władztwo administracyjne. W związku z tym, musi on być wyposażony w demokratyczne procedury, gwarantujące pokojowe przekazywanie władzy. W konsekwencji, niezbędne stało się przeniesienie na łono samorządu terytorialnego klasycznych elementów związanych z władzą polityczną, tj.: procedur demokratycznych, wieloprzymiotnikowych wyborów, praw wyborczych dla społeczności lokalnych, walki wyborczej, partii politycznych, programów wyborczych, aktorów politycznych, wyodrębnienia podziału władz i ich zadań itp. Charakterystyczną cechą samorządu terytorialnego we współczesnych państwach jest jego wielopłaszczyznowość, tj. występowanie zarówno na płaszczyźnie lokalnej i sublokalnej, jak i regionalnej<sup>8</sup>.

## Spółeczeństwo obywatelskie

Samorząd terytorialny, a w szczególności jego gminny poziom jest specyficzną organizacją społeczności lokalnej, w której mieszkańcy z definicji prawa składają się na wspólnotę obywatelską. Wspólnota taka posiada prawo do samodzielnego decydowania o wielu sprawach jej dotyczących oraz z racji zajmowanego terytorium, prawo do wypowiedzania się o kierunkach rozwoju swojej lokalnej przestrzeni. Zakładając, że wspólnota społeczności lokalnej wykazuje aktywność w sferze publicznej i politycznej, jest świadoma swoich potrzeb, posiada zdolność do organizowania się w celu osiągnięcia wyznaczonych sobie

---

<sup>8</sup> K. Kociubiński, *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Wrocław 2010, s. 44–45.

celów, można w stosunku do niej użyć kategorii społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego staje się szczególnie ważne, gdy uświadomimy sobie genetyczny związek tej idei z pojęciem samorządności.

Genezy społeczeństwa obywatelskiego należy szukać już w starożytnej Grecji. Arystoteles, który jako pierwszy badał istotę społeczeństwa obywatelskiego, oparł się na empirycznych obserwacjach niepowodzenia przeniesienia zasad demokracji z pojedynczych *polis* na Ateński Związek Morski i jednocześnie zastanawiał się nad miejscem *polis* w imperium Aleksandra Wielkiego. Postawił tezę, iż wszechstronny rozwój społeczny zmierza do tworzenia organizmów państwowych. Etapem początkowym w tym procesie jest rodzina, następnym – gmina i wreszcie państwo. Arystoteles przyjął, że ludzie tworzący daną społeczność są z natury istotami społecznymi, racjonalnymi oraz wolnymi w swoim postępowaniu. Naturalną cechą każdego człowieka żyjącego w zbiorowości jest „świadomość wspólnej korzyści” i w związku z tym ludzie jednoczą się „dla korzyści, dostarczając jeden drugiemu to, co niezbędne do życia”. W konsekwencji, Arystoteles zaproponował związanie formalnej demokracji – która według niego jest niedoskonała – z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego<sup>9</sup>. Nakreślona przez Arystotelesa idea społeczeństwa obywatelskiego składa się z zawierających się w sobie grup, z których każda wypełnia specyficzne zadania i dba o własne potrzeby – od najniższych, materialnych, po najwyższe, duchowe. Takie organizacje życia społecznego jak rodzina czy gmina zaspokajają co prawda potrzeby życia codziennego, ale tylko w ograniczonym stopniu. Tylko *polis* – organizacja polityczna najwyższego szczebla jest w stanie dążyć i osiągać tzw. *autarkię*, czyli pełną samodzielność i samowystarczalność w zaspokajaniu wszechstronnych potrzeb materialnych, duchowych, jak i związanych z bezpieczeństwem. W konsekwencji, *polis*, dla wypełniania w zasadzie wszystkich swoich ważnych funkcji, musi być od wewnątrz wypełnione społeczeństwem obywatelskim. W tak rozumianą demokrację (*politea*) Arystoteles wpisał ideę władzy pomocniczej (subsydiarnej)<sup>10</sup>, która mogła zaistnieć dopiero wówczas, gdy powstały personalistyczne jej formy i wyraźnie została wyartykułowana zasada zdecentralizowanej władzy subsydiarnej, tj. wspólnoty związków obywatelskich otrzymały normatywnie zagwarantowaną sferę dla negocjowania swoich partykularnych interesów<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 65.

<sup>10</sup> W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło i K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 41–42.

<sup>11</sup> W. Bokajło, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 60.

W dziejach doktryny nawiązującej do społeczeństwa obywatelskiego odnośli się: w okresie antycznym – Marek Tulliusz Cyceon, a o okresie późniejszym – Immanuel Kant, Jan Jakub Rousseau oraz Hannah Arendt. Generalnie potwierdzali oni arystotelesowską tezę o rozwoju jednostki ludzkiej pod kątem tworzenia coraz bardziej złożonych organizacji społecznych, które lepiej zaspokajają potrzeby każdej jednostki z osobna. Dopiero liberałowie zaprezentowali nieco odmienne podejście do społeczeństwa obywatelskiego. Założyli, iż podstawą procesu kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego pozostawało przybierające na znaczeniu zjawisko podziału pracy, które doprowadziło do wydzielenia się sfery gospodarczej jako pierwszorzędnej i autonomicznej wobec sfery polityki. To ekonomia miała być pierwotna wobec społeczeństwa obywatelskiego, a ono z kolei było pierwotne wobec rządu rozumianego tu jako państwo. W liberalnych koncepcjach społeczeństwa obywatelskiego państwo nie mogło zarządzać gospodarką ani też regulować stosunków ekonomicznych i własnościowych między obywatelami. Społeczeństwo obywatelskie w tym kontekście to forma wspólnoty rynkowej, złożonej z indywidualnych właścicieli, których rozbieżne interesy krzyżują się, determinując całościowy układ społeczno-ekonomiczny w kierunku danego „spontanicznego ładu”. Sama polityka staje się tu jedynie środkiem działania, a nie celem na rzecz poszerzania sfery dla realizacji partykularnych interesów prywatnych obywateli<sup>12</sup>. Nieco odmienne widzenie kategorii społeczeństwa obywatelskiego prezentował Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Społeczeństwo obywatelskie według Hegla jednoczyło różnorodne i przeciwstawne elementy: rodzinę, zawody i stowarzyszenia zawodowe (korporacje), miasta, klasy społeczne jako takie (poza klasą polityczną, kompetentną biurokracją związaną z państwem poprzez ustanowioną racjonalność). W systemie heglowskim społeczeństwo obywatelskie stanowiło jeden z trzech elementów systemu społecznego: elementem pierwszym, opartym na podstawach etycznych, była wspólnota narodowa; drugim, odwołującym się do rozumu – państwo (a więc rząd, parlament, opinia publiczna); trzecim zaś właśnie społeczeństwo obywatelskie, które przedstawił jako sieć współzależności związanych z rynkiem<sup>13</sup>.

Współczesne pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” rozumiane bywa różnie, do tego stopnia, że nie daje się zauważyć żadnego pojedynczego nurtu bez-

---

<sup>12</sup> Taki punkt widzenia odnośnie do społeczeństwa obywatelskiego prezentowali m.in. A. Smith, D. Ferguson, J. Locke oraz D. Hume. Por. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1996, s. 374.

<sup>13</sup> H. Lefebvre, *Społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005, [online] [www.filozofia.uw.edu.pl](http://www.filozofia.uw.edu.pl), stan z dnia 20.09.2016.

pośrednio związanego z tą kategorią. Definicje społeczeństwa obywatelskiego najczęściej łączą elementy akcentowane zarówno w okresie antycznym, jaki w okresie europejskiego oświecenia. Dla współczesnego ujmowania kategorii społeczeństwa obywatelskiego często przywoływana bywa definicja Johna Kane, który podał, iż „w ujęciu najbardziej abstrakcyjnym społeczeństwo obywatelskie można pojmować jako skupisko instytucji, których członkowie uczestniczą przede wszystkim w kompleksie pozapaństwowej aktywności – wytwórczość ekonomiczna i kulturalna, życie gospodarstw domowych i spontaniczne stowarzyszenia – i którzy w ten sposób zachowują i przekształcają swoją tożsamość przez wywieranie wszelkiego rodzaju nacisków i ograniczenie instytucji państwowych”<sup>14</sup>. Definicję społeczeństwa obywatelskiego uwzględniającej wymiar lokalnej społeczności przedstawił Philip Schmitter, który przez to pojęcie rozumie układ lub system grup z poziomu mezo, cechujących się samoorganizacją, które posiadają względną niezależność zarówno od władzy administracyjnej, jak i prywatnych podmiotów produkcji i reprodukcji, tj. prywatnych firm produkcyjnych i rodzin, oraz które:

- a) są zdolne do rozważania i podejmowania zbiorowych działań mających na celu obronę albo promowanie swych własnych interesów i dążeń, lecz
- b) nie starają się zastąpić agend państwowych i prywatnych producentów, czy też przyjąć na siebie odpowiedzialności zarządzania *polis* jako całością; które ponadto
- c) akceptują obywatelskość jako zasadę działania w ramach ustanowionych reguł porządku prawnego<sup>15</sup>.

W kontekście tym bardzo ważne stają się wyznaczniki społeczeństwa obywatelskiego, do których należą m.in.: więź obywatelska oraz siła obywatelskiego zaangażowania. Istotną rolę odgrywają także czynniki związane z kulturą polityczną oraz szeroko rozumianą tradycją<sup>16</sup>.

W okresie poprzedzającym upadek muru berlińskiego, w programach demokratycznej opozycji reżimów Europy-Wschodniej kategoria społeczeństwa obywatelskiego rozumiana była jako system, w którym wartością podstawową

<sup>14</sup> W. Misztal, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, [w:] D. Niczyporuk (red.), *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce. Tom V „Terytorialne struktury społeczne”*, Lublin 2004, s. 25–26.

<sup>15</sup> J. Róg, *Rola społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju gospodarczym w okresie globalizacji*, [w:] M. Barański i M. Stolarczyk (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Katowice 2003, s. 399.

<sup>16</sup> Szerzej: Tamże, s. 300–301.

staje się wolność jednostki oraz jej upodmiotowienie w zakresie kształtowania własnych warunków życia. W tak skonstruowanej wizji społeczeństwa obywatelskiego kluczowe miejsce zajmuje kwestia jego organizacji pojmowanej jako układ korporacji o różnym zasięgu, wyposażonych w określone zadania i kompetencje oraz środki ich realizacji. Tę podstawową formę korporacji stanowi samorząd terytorialny pojmowany jako samorządowa wspólnota obywateli zamieszkująca określone terytorium. Ważnym „wyróżnikiem społeczeństw obywatelskich w tym kontekście jest to, że jego elementy składowe powiązane są wzajemnie dzięki wspólnej czy też zbiorowej samoświadomości wspólnego uczestnictwa w społeczeństwie (...). Obywatelskość staje się zatem swoistym światopoglądem i dyspozycją społeczeństwa obywatelskiego, wywodzącą się z uczestnictwa jednostek w jego zbiorowej samoświadomości”<sup>17</sup>.

## Zasada subsydiarności

Kategoria samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego idealnie wkomponowuje się we współczesne rozwiązania oferowane przez liberalne systemy demokratyczne. W nowoczesnych i rozwiniętych demokracjach można mówić o silnych korelacjach pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a samorządem terytorialnym (szczególnie na poziomie gminnym) oraz decentralizacją władzy. W tym kontekście na czołową pozycję wysuwa się zasada pomocniczości – jako podstawowa zasada organizacji ładu politycznego i w dużej mierze także społecznego.

Analizując definicje zarówno samorządu terytorialnego, jak i społeczeństwa obywatelskiego, obok takich ich atrybutów jak terytorialność, sfera publiczna czy zakres autonomii, należy mieć na uwadze również bezwzględną konieczność istnienia państwa konstytucyjnego, opierającego się na rządach prawa i dopełniającego samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie poprzez gwarantowanie podstawowych praw obywatelskich, tj.: prawa samorządu, własności, wolności i równości wobec prawa etc. Państwo ma stwarzać i gwarantować warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, nie może natomiast „opiekować” się związkami społeczności obywatelskich<sup>18</sup>. Państwo nie może także pójść zbyt daleko w przeciwną stronę i zupełnie nie poczuwać się do „pomocniczości”. Optymalną formułę władzy wspierającą społeczeństwo obywatelskie przedstawia tu jedynie koncepcja subsydiarności. Proponuje ona odpowiedź

<sup>17</sup> P. Buczkowski, „*Spółeczeństwo obywatelskie*” i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 158–159.

<sup>18</sup> Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 39–40.



na podstawowe pytanie o sens, cel i funkcję władzy w najszerszym tego słowa znaczeniu (nie tylko politycznym): począwszy od władzy w rodzinie, aż do „władzy instancji suwerennej”. Pomocniczość odwołuje się do charakterystycznego dla kultury europejskiej typu władzy związanego z zasadą użyteczności – korzyści. Chodzi tu o władzę, która jest potrzebna do „usunięcia pewnych niedostatków, z którymi borykają się w swym dążeniu do pełni rozwoju zarówno wspólnoty, jak i wolne osoby, odpowiedzialne za swój los, lecz nie całkiem samowystarczalne. Władza nie powinna więc stawiać sobie celów innych niż cele istot jej podległych. Jest niezbędna jako taka, dlatego że owe istoty nie są całkiem samowystarczalne. Jej rola jest jednak wtórna – stanowi środek oddany do wyłącznego użytku tych istot”<sup>19</sup>.

Subsydiarność wywodzi się od łacińskiego słowa *subsidium*, czyli *pomoc*, *wsparcie*, i odnosi się do roli władzy politycznej<sup>20</sup>. Jej korzenie widoczne są już w filozofii starożytnej i oświeceniowej, a także wyrastają z doświadczeń niemieckiego, szwajcarskiego i amerykańskiego federalizmu<sup>21</sup>. Współczesne rozumienie subsydiarności wyprowadza się jednak ze społecznej nauki Kościoła katolickiego. Zasada pomocniczości ma tu swoje źródło i podstawę etyczno-społeczną w osobie ludzkiej, która uzyskuje naczelną podmiotowość w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym. Współczesny kształt zasadzie pomocniczości w katolickiej myśli społecznej został nadany w XIX i XX wieku przez encykliki papieskie *Reum Novarum* z 1891 roku i *Quadragesimo Anno* z 1931 roku. Szczególnie istotna była ta druga. Papież Pius XI w Encyklice *Quadragesimo Anno* przyznawał, że „dziś z powodu zmiany warunków tylko potężne organizacje mogą sprostać pewnym zadaniom, które dawniej spełniały małe wspólnoty”. Po czym jednak jasno stwierdza, iż „mimo to nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to nader ważne prawo filozofii społecznej; „jak nie wolno jednostkom wydierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swojej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać”<sup>22</sup>. Subsidiarność bywa określana mianem „złotej zasady”, gdyż daje

<sup>19</sup> Ch. Millon-Delson, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 13.

<sup>20</sup> Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności...*, dz. cyt., s. 29.

<sup>21</sup> Tamże, s. 32 i nast.

<sup>22</sup> *Quadragesimo Anno* – encyklika Papieża Piusa XI o odnowieniu ustroju społecznego i o udoskonaleniu go według normy prawa Ewangelii.

się włączać do filozofii polityki, nauk prawnych, politologii. Może wyznaczać kierunek przemian ustrojowych lub obszar kompetencji organu władzy, może też służyć jako tarcza ochronna przed ingerencją władzy. W idei państwa subsydiarnego zasada pomocniczości staje się kręgosłupem całej sfery publicznej. Jej zasadnicze przesłanie pozostaje jednak bez zmian – władza powinna być jak najbliżej obywatela, służąc jego rozwojowi i wspomagając go w tym<sup>23</sup>.

Wraz z zapoczątkowaniem procesów integracji europejskiej – kiedy pojawił się problem określenia relacji pomiędzy społeczeństwem a władzą we wspólnocie paneuropejskiej, w której funkcjonują różne szczeble władzy, od lokalnego, poprzez narodowy aż do szczebla transnarodowego – subsydiarność zyskała nowy wymiar<sup>24</sup>. Subsydiarność została wpisana w strukturę systemów konstytucyjnych państw demokratycznych jako naczelna zasada decentralizacji. Została także wdrożona do ustawodawstwa europejskiego, co z kolei automatycznie przeniosło jej zasięg w sferę umów międzynarodowych. Cechy jej, takie jak ogromna elastyczność, pojemność i uniwersalizm sprawiają, iż subsydiarność można stosować w zasadzie na wszystkich płaszczyznach życia publicznego<sup>25</sup>.

Zasada pomocniczości w działaniu państwowej administracji publicznej oparta jest na założeniu, że interwencja wyższej jednostki władzy publicznej jest zasadna, gdy niżej usytuowane jednostki nie mogą skutecznie rozwiązać danego zakresu problemów i gdy państwo centralne, federacja czy struktury ponadnarodowe potrafią zrobić to lepiej i, co ważne – taniej. Celowe jest też, aby nie robiły tego bezpośrednio, ale pośrednio – z wykorzystaniem lokalnej inicjatywy, np. przez wsparcie finansowe<sup>26</sup>. Zasada subsydiarności nadaje zatem szczególny sens fundamentalnej zasadzie budowy struktur nowoczesnej administracji – zasadzie decentralizacji władzy. Stanowi tym samym podstawową gwarancję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego<sup>27</sup>. Należy jednak podkreślić, iż samorząd terytorialny nie zastąpi państwa i jego funkcji. Jest on wobec państwa wtórny, jednak współcześnie powinien być postrzegany jako partner w wypełnia-

---

<sup>23</sup> T. Raburski, *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, [w:] T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red. nauk.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007, s. 65.

<sup>24</sup> A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, [w:] *Rola samorządności lokalnej w integracji europejskiej* (materiały konferencyjne), Polkowice 1998, s. 1.

<sup>25</sup> M. Radwan-Röhrenscheff, *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 201.

<sup>26</sup> Z. Matuszewicz, *Lokalny wymiar integracji europejskiej*, [w:] M. Barański i M. Stolarczyk (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Katowice 2003, s. 365.

<sup>27</sup> T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 5.

niu podstawowej funkcji państwa, tj. służenia obywatelom. W tym kontekście zasada pomocniczości stwarza niewyczerpane możliwości.

Wielostopniowość ustroju terytorialnego współczesnych państw powoduje, że problemem jest praktyczne przełożenie zasady subsydiarności na wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz publicznych (rząd centralny – podmioty państwa federalnego – regiony – prowincje – gminy, jak również jednostki podziału zdekoncentrowanej administracji państwowej). Z tego też względu uważa się, że zasada subsydiarności powinna być uzupełniana zasadą komplementarności. Oznacza ona, że wszystkie szczeble władz publicznych powinny się wzajemnie uzupełniać i wspierać w wypełnianiu zadań publicznych dla dobra ogólnego. Nazywa się to kooperatywnym podejściem do wzajemnej współpracy wszystkich szczebli i rodzajów władzy publicznej<sup>28</sup>.

## Podsumowanie

Współcześnie funkcjonujący samorząd terytorialny to bardzo złożona struktura, a jego rozwój jest procesem ciągłym i w związku z tym nie można mówić o jakimś końcowym, ostatecznym i jedynie słusznym modelu czy definicji. Jednak jego kształt ustrojowy, uprawnienia, formy organizacji i metody działania są ściśle powiązane ze społeczeństwem obywatelskim i subsydiarnością. Samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie, obok zasady subsydiarności należą do fundamentów, które legły u podstaw organizacji politycznej i społecznej krajów Unii Europejskiej. Zasada subsydiarności, społeczeństwo obywatelskie i samorząd terytorialny tworzą fundamenty podstawowych dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących samorządności lokalnej i regionalnej, w tym Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Możemy ją odnaleźć także w konstytucji RP<sup>29</sup>.

Specyfika społeczeństwa obywatelskiego w całościowych rozwiązaniach europejskich nie tylko dostatecznie dobrze gwarantuje wolność jednostki, ale również zakłada aktywność obywateli w interesie ogółu. Społeczeństwo obywatelskie wyraża się w tym, że poza dobrem indywidualnym istnieje dobro wspólne, poza jednostką istnieją grupy społeczne, a poza działaniem prywatnym – działanie wspólne oparte na solidarności. Aktywność obywateli nabiera zatem różnych wymiarów: indywidualnego, społecznego, politycznego oraz przejawia się nie tylko w podejmowaniu decyzji w sowych osobistych i rodzinnych sprawach, lecz

---

<sup>28</sup> Z. Matuszewicz, dz. cyt., s. 366.

<sup>29</sup> J. Stępień, *Miejsce samorządu we współczesnym państwie*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005, s. 147.

również w uczestnictwie w sprawowaniu władzy w ramach grupy społecznej lub politycznej. Natomiast w wymiarze europejskim oznacza to, że obok dobra indywidualnego i różnie ujmowanego dobra narodowego, istnieje też dobro wspólnotowe i wspólne wartości, na rzecz których społeczeństwa europejskie aktywnie działają. Oznacza także, iż władza powinna znajdować się „bliżej obywatela”, tak, aby mógł on korzystać z prawa aktywności<sup>30</sup>.

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić następujący wniosek: pomiędzy samorządem terytorialnym, społeczeństwem obywatelskim i subsydiarnością istnieją wyraźne powiązania i zależności. Zasada subsydiarności odniesiona do samorządu terytorialnego oznacza, iż wspólnotom terytorialnym przekazane powinny być te wszystkie zadania, które mogą one – dla pożytku i z przyzwolenia społeczeństwa obywatelskiego – samodzielnie wykonywać<sup>31</sup>. Społeczeństwo obywatelskie i samorząd terytorialny w połączeniu z subsydiarnością przybliżają obywateli do procesu decyzyjnego, angażując ich do aktywniejszego udziału w systemie rządów demokratycznych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego i nie tylko. Subsydiarność zaczyna się na poziomie pojedynczego człowieka, przechodzi poprzez szczebel lokalny, regionalny, krajowy – aż do szczebla wspólnot, a kończy się „tam, gdzie w grę zaczynają wchodzić wartości wspólne dla szerokiej społeczności europejskiej”<sup>32</sup>.

## Streszczenie

### Samorząd terytorialny – społeczeństwo obywatelskie

#### – zasada subsydiarności. Wzajemne implikacje

Samorząd terytorialny, a w szczególności jego gminny poziom, jest specyficzną organizacją społeczności lokalnej, w której mieszkańcy z definicji prawa składają się na wspólnotę obywatelską. Wspólnota taka posiada prawo do samodzielnego decydowania o wielu sprawach jej dotyczących oraz z racji zajmowanego terytorium, prawo do wypowiedania się o kierunkach rozwoju swojej lokalnej przestrzeni. Autor omawia zagadnienia związane z pojęciami samorządu terytorialnego, społeczeństwa obywatelskiego oraz subsydiarności i wskazuje na ich powiązanie.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, społeczeństwo obywatelskie.

---

<sup>30</sup> A. Zielińska-Głębocka, dz. cyt., s. 3.

<sup>31</sup> P. Buczkowski, dz. cyt., s. 160.

<sup>32</sup> H. Klebes, *Zasada subsydiarności w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 60.

## Summary

### Territorial government – civic society – the rule of subsidiarity.

#### Reciprocal implications

Territorial government, especially at the level of commune, is a specific organisation of local society in which inhabitants according to the law make up a civic community. This community has the right to independently decide about many issues concerning it and, by virtue of the occupied territory, also has the right to a say in the direction of the development of their local area. The author discusses issues connected with the concepts of territorial government, civic society and subsidiarity, and indicates the links between them.

**Keywords:** territorial government, civic society.

## Bibliografia

1. Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1996.
2. Bokajło W., *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998.
3. Bokajło W., *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001.
4. Buczkowski P., „*Społeczeństwo obywatelskie*” i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
5. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
6. Klebes H., *Zasada subsydiarności w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
7. Kociubiński K., *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Wrocław 2010.
8. Korczak J., *W Niemczech*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy zachodniej*, Wrocław 1999.
9. Lefebvre H., *Społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005; [online] [www.filozofia.uw.edu.pl](http://www.filozofia.uw.edu.pl), stan z dnia 20.09.2016.
10. Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
11. Matuszewicz Z., *Lokalny wymiar integracji europejskiej*, [w:] M. Barański i M. Stolarczyk (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Katowice 2003.
12. Millon-Delson Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

13. Millon-Delson Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
14. Misztal W., *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, [w:] D. Niczyporuk (red.), *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce. Tom V „Terytorialne struktury społeczne”*, Lublin 2004.
15. *Quadragesimo Anno* – encyklika Papieża Piusa XI o odnowieniu ustroju społecznego i o udoskonaleniu go według normy prawa Ewangelii.
16. Rabska T., *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
17. Raburski T., *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, [w:] T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red. nauk.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007.
18. Radwan-Röhrenscheff M., *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
19. Róg J., *Rola społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju gospodarczym w okresie globalizacji*, [w:] M. Barański, M. Stolarczyk (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Katowice 2003.
20. Stępień J., *Miejsce samorządu we współczesnym państwie*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005.
21. Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2004.
22. Von Saldern A., *Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, [w:] H. Wollmann, R. Roth (red.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn 1998.
23. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.
24. Zachariasz I., *Nowy model nadburmistrza w centralnych miastach metropolii Republiki Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
25. Zielińska-Głębocka A., *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, [w:] *Rola samorządności lokalnej w integracji europejskiej (materiały konferencyjne)*, Polkowice 1998.