

EWOLUCJA EUROPEJSKIEJ MYŚLI SAMORZĄDOWEJ A WSPÓŁCZESNE PROBLEMY POLSKICH REGIONÓW

Artykuł dotyczy ewolucji tworzenia głównych zasad rządów w europejskiej myśli prawnej i jej wpływ na politykę regionalną i terytorialną organizację nowoczesnej Polski.

Kluczowe słowa: samorząd terytorialny, decentralizacja, ewolucja systemu.



Koza Iwona,

*magister ekonomii,
asystent w Instytucie
Matematyki
i Informatyki
Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej w
Chełmie, doktorantka
Akademii Finansów
w Warszawie*

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji [19, s. 15–17]. Toczyła się ona w czterech kierunkach.

Pierwszym z nich jest ewolucja instytucji samorządu terytorialnego – precyzyjnego, uwzględniającego realia, normatywnego określenia form wpływu państwa i administracji rządowej na samorząd. Drugi kierunek ewolucji samorządu terytorialnego związany jest z potrzebą kształtowania nowej formuły zadaniowo–kompetencyjnej samorządu terytorialnego; związany z tym jest rozrost zadań publicznych i ich decentralizacja w związkach samorządu terytorialnego z jednej strony, z drugiej zaś nowe szczeble administrowania. Trzeci kierunek ewolucji samorządu związany jest z kształtowaniem mechanizmów prawnych, które wychodząc z tego stanu rzeczy tworzą zasady funkcjonowania samorządu w sytuacji niedoboru środków materialnych, a jednocześnie wyzwalają możliwości ich pomnażania. Czwarty kierunek ewolucji instytucji samorządu terytorialnego dotyczy przekształceń wewnętrznych procesów decyzyjnych [14, s. 85].

Zadaniem państwa jest zapewnienie dostawy określonych dóbr i usług, które – ze względu na swą naturę – nie mogą być dostarczane przez rynek. Wymaga to wydatków publicznych, jednak wcale nie wymaga przyjęcia założenia, że faktyczna produkcja ma się znajdować w rękach rządu. Produkcja dóbr publicznych wręcz powinna być zlecana na zewnątrz. Rząd nie może być jak lewiatan zainteresowany wyłącznie wzrostem własnej potęgi [3, s. 56–59].

Wymogi nowoczesnego procesu administrowania oraz procesy dezintegracji lokalnych społeczności nie mogą pozostać bez wpływu na kształt samorządu. Dzieje się tak, ponieważ procesy decentralizacji, bowiem, silnie oddziałują na efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych. Z kolei, od jego efektywności i sprawności funkcjonowania zależy rozwój społeczno-gospodarczy całych państw i ich społeczeństw. Na nic się zdadzą formułowane na szczeblu rządowym najlepsze koncepcje rozwoju, jeżeli nie spotkają się one ze zrozumieniem, jeżeli organa samorządu terytorialnego nie podejmą ich realizacji i nie będą zaspokajały potrzeb społeczności lokalnych [19, s. 14].

Decentralizacja władzy państwowej

Rola i znaczenie polityki regionalnej zależy od ustroju i organizacji terytorialnej państwa i związanego z tym systemu finansów publicznych, osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego kraju i stanu gospodarki oraz kierunków zmian systemowych [9, s. 1–16]. W Polsce polityka regionalna ma szczególne znaczenie ze względu na znaczne dysproporcje w rozwoju regionalnym. Istotne znaczenie ma również skala zróżnicowań międzyregionalnych oraz perspektywy w tym zakresie [2, s. 79]. Ważną rolę odgrywają uwarunkowania zewnętrzne, w tym stosunki z zagranicą [17, s. 305].

Zakres decentralizacji finansów publicznych jest ściśle związany z podziałem kompetencji między państwo a jednostki samorządu terytorialnego. W każdym kraju podział ten jest uwarunkowany historycznie i zdeterminowany czynnikami społeczno-ekonomicznymi, geograficznymi, a także politycznymi [23, s. 34].

W Polsce głównymi uwarunkowaniami międzynarodowego rozwoju regionalnego są zmiany ustrojowo – systemowe po 1989 r. oraz status Polski jako państwa członka Unii Europejskiej od 2004 r. Natomiast do regionalnych uwarunkowań efektywności funkcjonowania samorządu zalicza się uwarunkowania demograficzne, społeczne i ekonomiczne [30].

Dla każdego regionu niezmiennie istotne są powiązania zewnętrzne z innymi systemami tej samej rangi oraz z systemami wyższego rzędu: gospodarką krajową, rynkiem międzynarodowym, gospodarką światową. [28, s. 222] O tego rodzaju powiązaniach decyduje większy albo mniejszy stopień otwarcia regionu. W związku z ogólnoswiatowymi procesami globalizacji i integracji międzynarodowej oraz pogłębianiem się społecznego i terytorialnego podziału pracy występuje tendencja do wzrostu powiązań zewnętrznych [26].

Powyżej omówione uwarunkowania, związane z czynnikami endogenicznymi dopełniają uwarunkowania wewnętrzne: dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, rozwój infrastruktury lokalnej, potencjał badawczo-rozwojowy, poziom instytucji edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych, jakość środowiska przyrodniczego, stan majątku komunalnego itp. [6, s. 282]. Wpływ czynnika ludzkiego jest niepodważalny. Wyraża się on poprzez świadomość społeczną, kwalifikacje pracowników oraz prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia, a także aktywność ekonomiczną danego regionu, którą można wyrazić liczbą małych i średnich firm [6, s. 300]. Natomiast każdy rodzaj przedsiębiorczości może uzewnętrzniać się w postaci

przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem innowacji, rewitalizacji organizacyjnej lub tworzenia nowych organizacji [7, s. 67–68].

Myśl samorządowa do czasów feudalnych

Śladów występowania zasad samorządności można dopatrzeć się w najodleglejszych czasach. Wyrażały się one w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy, solidarności. Przenikały czasy starożytności, w których istotną rolę odgrywała ideologia ówczesnych państw, bądź sprzyjająca wolności indywidualnej i społecznej, bądź prowadząca do ścisłego poddaństwa i pozbawienia ich wszelkiej swobody [32, s. 14].

Wchłonięcie jednostki przez starożytną zbiorowość łączyło się ze świadomością zjednoczenia ze wspólnotą, która ma być potęgą zdolną do zabezpieczenia bytu wszystkich, zapewnić istnienie gatunku. W spuściznie po organizacjach rodowych przeszła na państwo antyczne daleko idąca troska o bezpieczeństwo, o zaspokojenie potrzeb gospodarczych oraz o ład wewnętrzny. W stosunku zaś do świata zewnętrznego państwo pierwotne od organizacji rodowej przejęło pogląd, że stanowi ono zamknięty dla siebie świat, a kto znajduje się poza nim jest wrogiem. Troska o własną siłę prowadziła do ścisłego unormowania współżycia społeczeństwa, przyczyniając się do zorganizowania wymiaru sprawiedliwości opartego na fundamencie wyczerpującej kodyfikacji prawa karnego, cywilnego i handlowego. Państwa antyczne były zarządzane centralistycznie przez urzędników podległych monarsze [12, s. 14].

Klasyczne państwo antyczne nie uznawało praw wolnościowych rozumianych jako zakres swobody jednostek, do którego by państwo wkraczać nie mogło. Stało ono na stanowisku omnipotencji władcy państwa. Wolność w starożytności nie oznaczała wolności od państwa, tylko udział w rządach państwowych. Oznaczała ona możliwość rozstrzygania przez obywateli państwa o wojnie i pokoju, o ustroju państwa, o pociąganiu do odpowiedzialności organów władzy, możliwość wydawania wyroków. W następstwie tego w państwie antycznym istniały prawa polityczne dla obywateli, czyli wpływanie przez nich na bieg spraw państwa. Z wolnością tak pojętą przez starożytność nie było sprzeczne całkowite podporządkowanie jednostki, jej mienia i życia, nieograniczonej władzy państwowej. Surowa kontrola państwa obejmowała wszelkie szczegóły życia prywatnego, regulując drobiazgowo nawet sposób odżywiania się, wychowywania dzieci czy wybór zawodu. Państwo antyczne nie знаło prawdziwego charakteru wolności osobistej [22, s. 31–66].

Rozwój ustroju feudalnego

Początkowo, wraz z rozwojem ustroju feudalnego w Europie Zachodniej, sytuacja społeczno-materialna i prawno-administracyjna ludności miejskiej i wiejskiej pogarszała się z powodu popadania w zależność poddańczą od panów feudalnych. Od XIII wieku w jej położeniu zaczęła dokonywać się stopniowa poprawa, a dalszy rozwój stosunków gospodarczych i politycznych doprowadził do powstania społeczeństwa stanowego.

Stany zaczęły występować jako uznane przez prawo grupy społeczne i

jako takie stały się obok króla i aparatu państwowego uczestnikami zarządu w państwie. Formami tego uczestnictwa były zgromadzenia stanowe oraz samorząd miejski i wiejski.

Charakter monarchii stanowej w Europie Zachodniej nadał krajom ustrój społeczny oparty na podziale na stany. Miały one udział we władzy ustawodawczej za pośrednictwem parlamentu oraz we władzy wykonawczej poprzez organy samorządowe. Przy tym rozbieżność interesów ekonomicznych i politycznych między poszczególnymi stanami w Anglii nie miała tak ostrego charakteru, jak w państwach kontynentalnych Europy.

Nowi urzędnicy prowincjonalni, którzy podporządkowali je sobie tworząc grunt pod przyszłą organizację scentralizowanego zarządu lokalnego monarchii absolutnej.

Pojawienie się pierwszych form samorządu lokalnego we Francji okresu monarchii stanowej odnotowuje się w zakresie lokalnego zarządu skarbowego, powołanego przez stan rycerski obok organu państwowego. Organizacja skarbowości stała się podstawą samorządnego działania Stanów Prowincjonalnych, które nie tylko ściągały, ale i uchwałyły podatki.

Już wtedy zaczęły pojawiać się zręby dwóch systemów funkcjonowania samorządu terytorialnego: kontynentalny i anglosaski. System kontynentalny wypracowany z biegiem czasu we Francji i w Prusach charakteryzował się decentralizacją administracji publicznej i podziałem na dwa niezależne podmioty: zhierarchizowaną administrację rządową i zdecentralizowaną administrację samorządową jako władzę lokalną. Początkowo

w formie gminnej, a następnie rozszerzoną na powiaty i regiony [33, s. 28].

Zupełnie inaczej wyglądała budowa administracji samorządowej w Anglii. Ustrój Anglii ewoluował ku monarchii konstytucyjnej na czele z parlamentem jako organem władzy ustawodawczej i królem, jako organem władzy wykonawczej. W angielskim systemie administracji publicznej gminy stanowiły najniższe ogniwa zhierarchizowanej administracji publicznej. Nie był to przykład decentralizacji, ale dekoncentracji władzy centralnej, czyli przekazanie przez rząd części zadań organom lokalnym: radom miast, hrabstwowi i okręgom wiejskim (gminnym). Angielskie gminy nie posiadały statusu samorządu jako korporacji publicznoprawnej, niezależnej od innych organów administracji rządowej, ale stanowiły integralną część administracji rządowej [24, s. 20–24; 11, s. 34].

Warto zwrócić uwagę na sytuację obecnej Rosji w czasach feudalnych. O samorządzie w Rosji można mówić dopiero po zrzuceniu jarzma mongolsko-tatarskiego w 1480 roku. Wówczas to zaczął postępować proces umacniania się i jednoczenia państwa. Zarządem lokalnym był tzw. samorząd gubny (powiatowy), który sprawował sądownictwo w zakresie ścigania i sądzenia przestępców oraz prowadził walkę z antyfeudalnymi wystąpieniami chłopskimi.

Samorząd ziemski obejmował uprawnienia sądowe, skarbowe, gospodarcze i policyjne. Sądził sprawy mieszczan i ludności z tzw. czarnych włości (książęcych), gdyż chłopci poddani podlegali sądom panów, a panowie sądownictwu prikazów (organów centralnych).

Organem samorządu ziemskiego była izba ziemska, w skład której wchodził starosta, diak i przysięgli w liczbie 8–10 osób, wybierani przez ludność. Oba te systemy władzy samorządowej szybko jednak uległy rozpadowi (na początku XVII wieku). Pojawienie się w Rosji bardzo późno, bo dopiero w XVI wieku, instytucji typowych dla monarchii stanowej: parlamentu oraz samorządu lokalnego sprawiło, że państwo to w XVI i XVII wieku należy uznać za feudalną monarchię stanową. Ta forma państwa nie rozwinęła się jednak w pełni i szybko uległa przekształceniu w monarchię absolutną.

Tego okresu sięgają także początki idei samorządu terytorialnego sięgają w Polsce. Walka lokalnych ośrodków postępowej myśli politycznej z zachowawczą absolutną władzą centralną stała się pretekstem do poszukiwań skutecznych sposobów zapewnienia samodzielności miejscowej społeczności w sprawach dla niej istotnych [1, s. 59–60].

Polsko-litewska Rzeczpospolita stanowiła przykład niecentralizacji na równi z Anglią i w większym stopniu niż Szwecja. Była to, jak to zresztą miało miejsce w innych porównywalnych państwach, niecentralizacja feudalna. W Polsce opierała się ona na monopolu władzy stanu szlacheckiego, wyjątkowo liczego w porównaniu z innymi krajami. Monopol utrzymywał się do wydania Prawa o miastach królewskich i Ustawy Rządowej 3 Maja, które otworzyły drogę do rozszerzania uprawnień obywatelskich na członków innych stanów, poczynając od bogatego mieszczaństwa.

Podstawą administracji terytorialnej w ramach podstawowej jednostki po-

działu terytorialnego, którą stanowiła ziemia, był szlachecki samorząd ziemski. Ziemię stanowiło dawne księstwo z doby rozbicia dzielnicowego, które zachowało tradycje odrębności, a przede wszystkim posiadało własną hierarchię urzędniczą, sąd ziemski oraz sejmik. Urzędnicy i sędziowie ziemscy mogli rekrutować się tylko spośród szlachty osiadłej w danej ziemi [10, s. 53].

Załamywanie się w Europie ustroju feudalno-stanowego i przechodzenie do absolutyzmu monarchicznego zapoczątkowało proces ograniczania, a następnie likwidowania samorządu na rzecz, jak wówczas sądzono, nowoczesnej, scentralizowanej administracji, opartej na zawodowym, hierarchicznie zorganizowanym aparacie urzędniczym.

Samorząd terytorialny w dobie monarchii absolutnych

Monarchia absolutna była ostatnią formą rozwoju państwa feudalnego. Od form poprzednich monarchia ta różniła się podstawami społeczno-gospodarczymi, ogólną filozofią państwa, jak też systemem jego instytucji. Pojawieniu się monarchii absolutnej towarzyszyły: konsolidacja terytorialna państwa, proces trwałego ograniczania pozycji reprezentacji stanowych, uchwalanie stałych podatków, systematyczne umacnianie władzy panującego i koncepcje prawników legistów, którzy w drodze tworzonych przez siebie teorii starali się uzasadniać i urealniać nieograniczoną rolę monarchy w państwie [18, s. 19].

W ustroju tym wiodącą rolę odgrywała szlachta, wywodząca się ze średniowiecznego rycerstwa. Uprzywilejowana pozycja społeczna szlachty, zwłaszcza zaś arystokracji dworskiej,

stanowiącej podporę monarchy absolutnego w kierowaniu zcentralizowaną administracją publiczną w państwie, wynikała z monopolu władania ziemią, która w owym czasie stanowiła główny czynnik produkcji i podstawowe źródło bogactwa. W społeczeństwie stanowym uprzywilejowana pozycja szlachty przechodziła z pokolenia na pokolenie, z racji urodzenia [31, s. 30].

Dla tego początkowego okresu tworzenia kapitalistycznych stosunków społeczno-ekonomicznych. Wczesny kapitalizm, tzw. kapitalizm handlowy, charakteryzowało umacnianie władzy monarchii absolutystycznych, niezbędny był stały dopływ środków finansowych. Zasadniczo pochodziły one z trzech źródeł, a mianowicie: z grabieży kolonii, z dodatniego salda bilansu handlowego oraz rozbudowanego i niesprawiedliwego systemu podatkowego [25, s. 593–594].

Pomimo pewnych podobieństw (tworzenie armii, administracji państwowej, sądownictwa, unifikacji gospodarczej), poszczególne państwa realizowały własną politykę gospodarczą która odzwierciedlała odmienności historyczne, geograficzne, narodowe tradycje itp. Była ona ponadto wypadkową interesów tych grup, które sprawowały władzę. We Francji i Hiszpanii byli to władcy z ich coraz większymi ambicjami terytorialnymi, w Holandii bogaci kupcy, a w Anglii – arystokracja, kupcy, prawnicy i urzędnicy. W konsekwencji rozwinęły się trzy odmiany merkantylizmu: bulionizm, colbertyzm oraz kameralizm, w których funkcje sektora publicznego istotnie się różniły między sobą.

Bulionizm charakterystyczny był dla Hiszpanii i Portugalii. Kraje te

jako pierwsze uzyskały znaczną premię pierwszeństwa wynikającą z podbojów kolonialnych. Napływające do tych państw ogromne zasoby kruszców, a zwłaszcza złota i srebra, pozwalały im na zaspokojenie wielu potrzeb finansowych. Wśród najważniejszych były takie, jak: utrzymanie dworu, finansowanie armii i wojen terytorialnych, czy też utrzymanie floty, będącej niezbędnym warunkiem kontaktów z koloniami. Efektem reconquisty z jednej strony, a z drugiej – działania Świętej Inkwizycji, Hiszpanię masowo zaczęła opuszczać ludność żydowska oraz mauretańska. W krótkim czasie kraj ten pozbawił się klasy kupców i rzemieślników, a w konsekwencji – łatwego dostępu do krajowej produkcji podstawowych dóbr. Dobra te musiały być kupowane poza granicami, w wyniku czego następował szybki przepływ przywożonego z Nowego Świata kruszcu do innych państw europejskich, prowadząc do inflacji. Szlachta hiszpańska (portugalska również) w obawie przed obniżeniem wartości uzyskiwanych czynszów z dzierżawy gruntów, doprowadziła do przywrócenia pańszczyzny jako formy renty feudalnej, ograniczając tym samym rozwój gospodarki rynkowej w tym kraju. Pomimo zatem wielkiej szansy rozwojowej, jaką uzyskały oba kraje w wyniku odkryć geograficznych, niewłaściwe decyzje polityczne oraz gospodarcze zatrzymały ich rozwój na kilkaset kolejnych lat.

Kolejna odmiana merkantylizmu, czyli colbertyzm, występowała przede wszystkim we Francji. W porównaniu z bulionizmem funkcje państwa były tu zdecydowanie bardziej rozbudowane. Źródłem bogactwa kraju miał być

dodatni bilans handlowy, a jego uzyskanie wyznaczało główne kierunki działań państwa. W praktyce oznaczało to politykę proeksportową i jednocześnie antyimportową. Popieranie eksportu związane było nie tylko z subwencjonowaniem manufaktur produkujących na eksport, lecz również uruchamianiem na rachunek państwa (etatyzm) zakładów produkcyjnych. W ten sposób wspierano także produkcję o charakterze antyimportowym. Prowadzono ponadto bardzo restrykcyjną protekcyjną politykę handlową w celu ochrony interesów rodzimych przedsiębiorców. Szczególną rolę odgrywały także dążenia do zapewnienia autarkii gospodarczej zwłaszcza w dziedzinie produkcji surowców strategicznych (wyposażenie armii i floty oraz wyżywienie).

We Francji, ale także i w innych krajach, szczególną troską państwa przejawiającą się w zachowaniu monopolu i kontroli objęty był handel z koloniami. Wpływały one nie tylko na dostęp do rynków zbytu i rynków surowcowych (także niewolników), były nie tylko źródłem znacznych korzyści, lecz traktowane były także jako szczególna wizytówka państwa.

W zdecydowanie trudniejszej sytuacji znajdowały się państwa, które nie miały dostępu do kolonii, jak na przykład państwa niemieckie, m.in. Prusy. Podjęto w nich działania na rzecz wzmocnienia państwa głównie przy wykorzystaniu wewnętrznego potencjału. Racjonalne wykorzystywanie dóbr królewskich zarządzanych przez odpowiednio przygotowanych i wykształconych urzędników przynosiły prawie połowę dochodów królewskich. Tą odmianę merkantylizmu określa się mianem kameralizmu.

Zasadniczy zakres funkcji merkantylnych państw dotyczył funkcji klasycznej. Związana była ona głównie z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, ładu wewnętrznego, ale także umożliwiała rozszerzenie wpływów terytorialnych i podboje kolonialne. Funkcja regulacyjna przejawiała się przede wszystkim w tworzeniu warunków dla podmiotów działających w produkcji i handlu. Z kolei angażowanie się państwa w procesy bezpośrednio produkcyjne oraz tworzenie infrastruktury było wyrazem funkcji gospodarczej. Nie we wszystkich krajach funkcja ta była jednak realizowana.

Zarząd lokalny, podobnie jak administracja centralna, był w Anglii konserwatywny, co do form i funkcji. Trwałe struktury administracji terytorialnej wykształciły się na wyspie w czasach monarchii stanowej. Wówczas to miejsce stojących na czele hrabstw szeryfów zajęli sędziowie pokoju [25, s. 35].

Francję uznać należy za kolebkę absolutyzmu. Wraz z przebudową aparatu władz centralnych, daleko idącym przekształceniom została poddana we Francji administracja lokalna. Zredukowane zostały funkcje urzędników wywodzących się jeszcze z czasów monarchii stanowej, a ich kompetencje przejęli komisarzyczni urzędnicy zwani intendentami. Intendentów mianował król na wniosek generalnego kontrolera finansów. Nominacja była czasowa, a więc z możliwością odwołania urzędnika. Sprawowali oni swoją władzę w okręgach generalnych, których w przededniu rewolucji było 34. Kompetencje intendentów obejmowały sprawy szeroko rozumianej administracji, nadzór nad sądami, ściąganie podatków. W tej pierwszej

sferze kontrolowali urzędy lokalne, mieli nadzór nad miastami, zajmowali się komunikacją, przemysłem, handlem i rolnictwem. Do pomocy intendenci powoływali subdelegatów, którzy rezydowali w głównych miastach okręgu. Ten model zarządu lokalnego, tworzący hierarchicznie podporządkowaną strukturę, był na tyle skuteczny, że przyjęty został w napoleońskiej Francji [25, s. 31].

Od II połowy XVII wieku Cesarstwo Niemieckie przybrało charakter konfederacji. Było to konsekwencją rosnącej samodzielności poszczególnych podmiotów, które tylko formalnie wchodziły w skład Rzeszy. Procesowi ustrojowej emancypacji jednostek państwowych (księstw świeckich i kościelnych, wolnych miast i hrabstw) towarzyszyły zmiany w funkcjonowaniu państwa, w tym redukcja uprawnień organów wspólnych, którymi były: król-cesarz, Sejm Rzeszy i Sąd Kameralny Rzeszy.

Sprawne administrowanie królestwem wymagało również utworzenia nowych struktur władzy w terenie. Przede wszystkim należało ujednolicić podział terytorialny państwa, które było zlepką różnych obszarów. Ostatecznie Prusy podzielone zostały na departamenty i powiaty. Organami władzy w departamentach były kolegialnie działające kamery wojny i domen. W nazwie tych organów kryją się ich kompetencje, do których zaliczano: administrację dóbr królewskich, zaopatrzenie wojska i finanse. Departamenty dzieliły się na powiaty, na czele których stali landraci. Pochodzili oni z nominacji króla, ale spośród kandydatów wysuniętych przez sejmiki powiatowe. Landrat był więc mężem zaufania i króla, i lokalnej

szlachty. Zmianami ustrojowymi objęte zostały również miasta, tak królewskie, jak i prywatne. Widocznym tego znakiem było ograniczenie ich uprawnień samorządowych, głównie przez wprowadzenie nad nimi nadzoru państwowego. Sprawowany on był w kwestiach administracyjnych przez kamery, a w zakresie spraw gospodarczych i finansowych – przez radców skarbowych, których powoływał monarcha. Na wsi organem władzy administracyjnej i policyjnej był jej właściciel, który podlegał nadzorowi landrata. Domeny królewskie zarządzane były przez urzędy domen, zależne bezpośrednio od kamery z pominięciem landrata. Jednolity ustrój w domenach i w dobrach prywatnych wprowadzony został w 1794 r., mocą pruskiej kodyfikacji – zwanej Landrechtem. W myśl jej postanowień każda wieś stanowiła odrębną gromadę, posiadającą osobowość prawną i będącą zarazem jednostką samorządu wiejskiego. Na czele gromady stał sołtys wraz z ławnikami. Powoływał go wprawdzie pan wsi, ale landrat zatwierdzał i zaprzysięgał na wierność państwu, panu i gromadzie. Sołtys był najniższym organem władzy administracyjno-skarbowej, wykonawcą zarządzeń władz państwowych i pomocnikiem pana wsi w sprawach policyjnych [25, s. 33].

Jednolitą administrację lokalną na terenie obecnej Austrii wprowadzono w II połowie XVIII wieku. Kraj podzielono na gubernie, te zaś na cyrkuły. Obszar guberni pokrywał się z historycznymi granicami krajów, które weszły w skład monarchii. Na czele guberni stał gubernator mianowany przez cesarza. Wykonywał on swe funkcje administracyjne z pomocą urzędu, noszącego

nazwę gubernium. Prezydium tego organu, które podejmowało merytoryczne decyzje podlegające akceptacji gubernatora, tworzyli: gubernator, prezydent gubernium, szef biura gubernium i radcowie.

Gubernator stał nie tylko na czele administracji, ale również miał znaczące uprawnienia w stosunku do reprezentacji stanowych tworzonej w poszczególnych krajach. Taką reprezentacją był w Galicji Sejm Stanowy. Sformułowanie Stany prosiły o to, czego nie otrzymały, a dziękowały za to, o co nie prosiły, w sposób dobitny charakteryzuje niewielkie kompetencje, jakie reprezentacje stanowe posiadały.

Gubernie dzieliły się na cyrkule, ze starostami na czele. Do ich kompetencji należał zarząd cyrkułem, sprawy policyjne, gospodarcze i wojskowe oraz nadzór nad miastami i wsiami.

W roku 1782 w miastach wprowadzono urządzenia samorządowe. Organami tego samorządu były: wydziały i magistraty. Wydział, wybierany przez kolegium elektorów, miał charakter uchwałodawczy i kreacyjny. Wybierał on członków magistratu oraz burmistrza i dwóch jego zastępców. Magistrat dzielił się na trzy senaty, z których cywilny i karny zajmowały się sądownictwem, zaś polityczny administracją. Na początku XIX wieku nastąpiło istotne ograniczenie uprawnień samorządowych miast. Wydział pozbawiono prawa wyboru magistratu, który odtąd pochodził z nominacji władz państwowych, a ponadto prawo wyboru senatu cywilnego i karnego przyznano sądowi apelacyjnemu, zaś senatu politycznego gubernium lub cyrkułowi.

Wieś lub grupa wsi należąca do jednego właściciela tworzyła dominium. W ramach dominium dziedzic posiadał zwierzchnictwo nad poddanyymi, a ponadto realizował uprawnienia państwowe. Posiadał więc w najniższej instancji kompetencje administracyjne, policyjne i sądowe. Te uprawnienia od 1781 r. realizował on za pośrednictwem specjalnie powoływanych urzędników: mandatariusza w zakresie administracji i justycjariusza w zakresie sądownictwa. Byli oni urzędnikami dominialnymi, a zarazem organami absolutystycznego państwa [25, s. 34].

W latach 1708 i 1719 w strukturach i funkcjonowaniu administracji lokalnej Rosji nastąpiły zasadnicze przekształcenia – wprowadzono nowy podział terytorialny państwa, dzieląc je na gubernie, prowincje i dystrykty. W ramach tych jednostek stworzono nową hierarchię władz administracji lokalnej, powierzając ją odpowiednio gubernatorom, wojewodom i komisarzom ziemskim.

Gubernatorzy, podlegając bezpośrednio Senatowi, posiadali rozległe uprawnienia w zakresie policji, skarbowości, sądownictwa i wojskowości. Kompetencje wojewodów określała specjalna instrukcja, zobowiązująca ich do czuwania nad spokojem w prowincji, walki z grabieżami, rozbojami, włóczęgostwem i innymi przestępstwami. Pod swoją opieką mieli oni również szkoły, manufaktury, szpitale i domy sierot. W miastach funkcje administracyjne powierzono magistratom, na czele których stali burmistrzowie. Wszystkie istniejące w państwie magistraty podporządkowano Głównemu Magistratowi w Petersburgu. Ten stan rzecz zmieniono w 1727 r. Zniesiono wówczas Główny

Magistrat, a magistraty poszczególnych miast podporządkowano gubernatorom lub wojewodom.

Struktura władz lokalnych zmieniła i uzupełniona została w II połowie XVIII w. W drodze łączenia kilku sąsiadujących ze sobą guberni utworzyła generał-gubernie, z generał-gubernatorami na czele, utrzymała, aczkolwiek zwiększyła liczbę guberni oraz w miejsce dwóch najniższych szczebli, prowincji i dystryktów, stworzyła powiaty, które podlegały isprawnikom (kapitanom). Isprawnik wraz z dwoma wybieranymi przez szlachtę asesorami tworzył tzw. niższy sąd ziemski, który wbrew nazwie był organem administracyjno-policyjnym.

W 1785 r. powołano samorząd szlachecki w ramach guberni i powiatów oraz przeprowadzono nową organizację władz miejskich. Organami szlacheckiego samorządu stanowego były zgromadzenia gubernialne i powiatowe, w skład których wchodziła szlachta zamieszkująca odpowiednio gubernię czy powiat, mająca tam dobra ziemskie lub posiadająca stopień oficerski. Zgromadzenia dokonywały wyborów swojego marszałka, który przewodniczył obradom zgromadzeń. Zakres uprawnień samorządu szlacheckiego był niewielki i ograniczał się w zasadzie do przedstawiania postulatów władzom administracyjnym.

Nowa organizacja władz miejskich została wprowadzona na mocy przywileju z 1785 r. przyznawał on miastom samorząd, który pozostawał jednak pod ścisłą kontrolą władz gubernialnych. Organami tego samorządu były: jako ciało postulatowe – ogólne zebranie mieszkańców miasta, w składzie osób mają-

cych odpowiedni cenzus wieku i cenzus majątkowy; powszechna дума, która w praktyce nie odgrywała większej roli oraz дума sześciu radnych, zajmująca się sprawami zarządu miasta. Przewodniczył tym organom, wybierany przez ogólne zebranie mieszkańców miasta – prezydent [25, s. 31–32].

Samorząd terytorialny w państwach postfeudalnych

Upadek państwa feudalnego, a wraz z nim zniesienie społeczeństwa stanowego miały przełomowe znaczenie dla powstania samorządu społecznego. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym chwilą powstania nauki o samorządzie. Upadek społeczeństwa stanowego oznaczał jednocześnie początek ustroju demokracji obywatelskiej, w którym wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa, są podmiotem władzy [33, s. 13–14; 18, s. 44–46].

Podstawy współczesnej postaci samorządu terytorialnego stworzyły Wielka Rewolucja Francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne. Wraz z rozwojem wydarzeń rewolucyjnych francuska myśl teoretyczna odeszła od upatrywania w gminach organizacji, które powinny pozostawać w takiej samej sytuacji jak poszczególni obywatele, a opowiedziała się za zapewnieniem gminom praw analogicznych do uprawnień jednostki. Na wzór tych praw wprowadzono instytucję czwartej władzy, oraz została zakreślona sfera praw gminy. Uzyskała ona osobowość prawną, a nadzór ze strony władz centralnych został poważnie ograniczony. Gminy traktowano jak korporację terytorialną, niezależną od państwa,

uznając jej własne przyrodzone prawa. Jednak w zakresie realizacji funkcji nadanych przez państwo, gminy traktowano jako okręgi państwowe, powołane do wykonywania administracji, pozbawione samodzielności. Podkreślono fakt, że gmina – obok własnych funkcji – powinna realizować funkcje delegowane przez państwo. Gmina została podporządkowana państwu, jej władze pochodziły z nominacji, stała się rządowym okręgiem administracyjnym [4, s. 9].

Na gruncie idei rewolucji francuskiej zrodziły się trzy teorie samorządu terytorialnego:

Najwcześniejsza teoria naturalistyczna samorządu, w imię której samorząd został przeciwstawiony państwu jako czynnik niezależny. W ramach tej teorii wykształciła się: wolność gminy: wyprowadzona z naturalnego prawa komuny – gmina jest starsza od państwa, to państwo od gminy wywodzi swe prawa. Gmina to instytucja równa państwu, a państwo jest właściwie federacją gminy. Państwo istnieje dla gminy, gmina jest nietykalna dla państwa. Gmina załatwia sprawy niezmiennie wynikające z natury jednostki i ma własny nienaruszalny zakres działania. Nadzór nad samorządem w tej teorii praktycznie nie istniał – nikomu nic do tego jak działa samorząd. Tej teorii zawdzięcza się podjęcie władzy komunalnej tzw. czwartej władzy. Rozwijała się ona głównie we Francji. Od połowy XIX wieku zaczęto zauważać, że nie ma możliwości traktowania samorządu jako niezależnego bytu od innych władz, a prawo komunalne jest częścią prawa państwowego.

Teoria państwowej samorządności powstała w Niemczech. Zgodnie z nią

państwo samodzielnie wykonuje władzę poprzez swoje organy. Państwo może przekazać część swojej władzy miejscowym społecznościom, są one odrębnymi podmiotami prawnymi wchodzącymi w stosunki prawne z państwem. Samorząd polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym. Wykonywane zadania na podstawie i w granicach ustaw, którego organy pochodzą z demokratycznych wyborów i którzy podlegają nadzorowi pod względem kryterium legalności.

Trzecia z teorii – teoria polityczna samorządu powstała i zakończyła swój żywot w Wielkiej Brytanii w szczególności w Anglii. Według niej samorząd nie jest tworem prawnym, a jest tworem politycznym – samorząd to nie rozwiązanie prawne, ale pewna myśl polityczna, istotę samorządu terytorialnego stanowi udział obywateli w administracji publicznej oraz istnienie kolegialnych organów samorządowych. Nie można wypracować stałych zasad i reguł funkcjonowania samorządu. O samorządzie można byłoby mówić gdyby urzędnicy nie byli wynagradzani i nie byli by zależni od rządu. Dopiero jeżeli stworzy się niezależność to dopiero wtedy powstanie niezależny samorząd [29, s. 16–42; 27, s. 4–5].

Istotne znaczenie dla kształtowania się instytucji samorządu terytorialnego miał rozwój teorii i praktyki samorządu w Prusach. Pod wpływem zwycięstw Napoleona, w wielu państwach wprowadzono francuski system municypalny. W Prusach wystąpił wtedy opór przeciwko recepcji obcych instytucji, ale myśli ustawodawstwa francuskiego wywarły wpływ na ustawodawców prus-

skich. Powstały rozwiązania, których myślą przewodnią było pozyskanie mieszczan – znaczącej wówczas siły roboczej – do udziału w wykonywaniu administracji państwowej [31, s. 29].

Uzyskano prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta poprzez organy samorządu pochodzące z wyborów, opartych na nowoczesnej zasadzie reprezentacji. Ograniczenia wynikały jedynie w przypadku przestrzegania państwowego porządku prawnego, którym sterował rząd. Natomiast w przypadku realizacji spraw pozostawionych do samodzielnego gestii ustawodawca nie ustanowił ograniczeń. Samorząd terytorialny uważany dotąd za samorząd gminy, uznany został za samorząd społeczeństwa. A od takiej koncepcji samorządu niedaleko do koncepcji samorządu jako udziału społeczeństwa w administracji państwowej [33, s. 23].

Wraz z państwem prawnym powstaje państwowa teoria samorządu, u podstaw której leży idea powołania lokalnego społeczeństwa terenowego do wykonywania administracji państwowej w terenie. Zakłada się, że państwo może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez podległe mu organy. Część tej władzy może przekazać miejscowemu społeczeństwu, które stanowi odrębną osobę prawną wchodzącą w stosunki prawne z państwem. Lokalna osoba prawna podmiotem samorządu staje się wówczas, gdy państwo upoważnia ją i zobowiązuje do realizacji funkcji administracji państwowej. Zatem nowoczesny samorząd terytorialny ukształtował się wtedy, gdy stosunek władzy państwowej przestał być jednostronnym stosunkiem poddania się suwerenowi, a stał się dwustronnym stosunkiem praw-

nym zakładającym istnienie praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości. Istotne znaczenie dla rozwoju teorii i praktyki samorządu miała francuska i pruska myśl teoretyczna, pod której wpływem kształtowała się instytucja nowoczesnego samorządu terytorialnego. Podstawą jest tu idea udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej. Przenikła ona do ustaw poszczególnych krajów europejskich i już od końca wieku XIX upowszechniła się instytucja nowoczesnego samorządu terytorialnego, która do dnia dzisiejszego kształtuje system zarządu lokalnego w Europie [16, s. 181].

Z rewolucją francuską wiąże się powstanie społeczeństwa obywatelskiego, w wyniku której obalony został ustrój feudalny w formie monarchii absołutnej.

Rewolucja francuska i jej hasła Wolność, Równość, Braterstwo wywarła olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata. Była zwrotnym punktem w nowożytnych dziejach ludzkości. Rewolucja mieszczańska, znosząc ustrój stanowy, spowodowała upodmiotowienie wszystkich ludzi, uczyniła z nich obywateli wolnych i równych wobec prawa; stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy ustroju demokratycznego.

Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska o niepodległość Stanów Zjednoczonych. Deklaracja Niepodległości z 1776 r. zaczyna się od słów: Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi i obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia [15, s. 104].

Wiek XIX i początek XX wieku

Chociaż podział terytorialny i funkcjonujące w jego obrębie struktury organów lokalnych ukształtowane w większości państw europejskich na przełomie osiemnastego i dziewiętnastego stulecia, bez istotnych zmian przetrwały do XX wieku, podział terytorialny i organizacja lokalnych władz rządowych nie wszędzie pozostały bez zmian.

W II połowie XIX wieku przekształceń dokonano w Anglii, Austrii i Francji.

Specyficzny charakter uzyskała w II połowie XIX wieku terytorialna administracja rządowa w Prusach, Austrii i Rosji. Było to konsekwencją wprowadzenia dualistycznego modelu władzy w terenie, a więc modelu, w którym obok administracji scentralizowanej pojawiła się administracja zdecentralizowana w postaci samorządu terytorialnego. Przyjęcie takiej konstrukcji oznaczało: po pierwsze, ograniczenie uprawnień władz scentralizowanych; po drugie, szczególną rolę organów funkcjonujących na najniższym szczeblu podziału terytorialnego, a więc organów gminnych.

Uważano powszechnie, że władze gminne powinny spełniać podwójną rolę. Obok bowiem zarządzania sprawami samej gminy, miały one realizować polecenia wyższych organów administracji rządowej. Organy gminne traktowano więc zarówno jako władze samorządowe, jak i najniższy szczebel administracji scentralizowanej. Ponadto, w efekcie tego rozróżnienia, wprowadzono podział zadań władz gminnych na własne i zlecone.

Pojawiła się dualistyczna konstrukcja samorządu terytorialnego [31, s. 30], zakładająca daleko idące współlistnienie

w terenie organów reprezentujących władzę centralną i organów reprezentujących obywateli danej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego, czyli samorząd terytorialny. Dualizm nie występował na szczeblu gminy, gdzie ze względu na zbędność odrębnych struktur rządowych występował sam samorząd. Mógł on jednak nie wystąpić i wyżej, tyle że wówczas w danej jednostce nie było samorządu; wyłącznie administracja państwowa działała w pruskim obwodzie regencyjnym, jednostce znajdującej się pomiędzy powiatem a szczeblem najwyższym, tj. prowincją.

Dualizm mógł być na tyle konsekwentny, że całkowicie oddzielano od siebie struktury administracji rządowej i struktury samorządu – organy samorządu miały przewodniczących odrębnych od organów administracji rządowej. Możliwe było jednak łączenie zadań organu administracji rządowej i przewodnictwa w kolegiальnym organie wykonawczym samorządu. W Prusach starosta – organ administracji rządowej – był jednocześnie przewodniczącym wydziału powiatowego, tj. organu wykonawczego powiatu. Organy wykonawcze samorządu w omawianych krajach były, warto podkreślić, tradycyjnie kolegialne.

Dualizm wymaga podziału zadań: administracja państwowa zajmuje się sprawami o charakterze ogólnopaństwowym, a samorządowi przypadają, w ramach zadań własnych, sprawy o znaczeniu lokalnym. Może on jednak przejąć także wykonywanie pod nadzorem administracji państwowej określonych zadań tejże administracji, w tym celu mu zleconych lub powierzonych.

Rozdział kompetencyjny nie oznaczał pełnej równości administracji państwowej i samorządu. Zgodnie z tradycjami monarchii absolutnej 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. Nadzór, należy pamiętać, obejmuje uprawnienia kontrolne oraz prawo władcze wkraczania w sprawy nadzorowanego podmiotu, ale tylko w zakresie i za pomocą środków określonych przez prawo. Rozdziałowi zadań i kompetencji towarzyszyć też miał rozdział źródeł finansowania działalności administracji państwowej i samorządu, mający zapewnić samorządowi realną podstawę jego względnej samodzielności.

W ramach odpowiednich instytucji państw zaborczych kształtował się w tym okresie samorząd terytorialny na obecnych terenach Polski.

Przełom XIX i XX wieku był tym okresem, w którym ustrój większości państw oparty był już na podstawach konstytucyjnych. Miały one różny charakter. Część z nich wprowadzała nowe demokratyczne rozwiązania, część zaś umacniała jedynie reżimy niedemokratyczne.

Trwałą tendencją zachodzących przeobrażeń było jednak upodmiotowienie polityczne społeczeństwa, rozszerzenie podstawowych praw i swobód obywatelskich oraz demokratyzowanie instytucji publicznych.

Aktywizacja szerokich rzesz ludności wymuszała w pierwszej kolejności reformy w zakresie prawa wyborczego. Polegały one na znoszeniu różnorod-

nych cenzusów, przyznaniu praw wyborczych kobietom i wprowadzeniu cztero – albo pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego.

Demokratyzacja prawa wyborczego prowadziła do zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym i urealnienia zasady zwierzchnictwa narodu. Ten udział obywateli w rządzeniu konkretyzował się w parlamencie, z reguły w jego izbie niższej, będącej reprezentacją narodu. Parlament stawał się głównym i podstawowym organem władzy ustawodawczej, a zarazem tym segmentem władzy, który uzyskiwać zaczął decydujący wpływ na działalność egzekutywy. Wyrazem tego było kompletowanie przez legislaturę składu osobowego rządu, odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem, wymóg kontrasygnaty aktów wydawanych przez głowę państwa, jak też stopniowe eliminowanie głowy państwa w zarządzaniu krajem.

Procesom tym towarzyszyły zmiany zachodzące w obrębie samej administracji. Zaangażowanie aparatu państwowego w prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej, prowadziło do specjalizacji, czego wyrazem był wzrost liczby działających resortów. Powiększanie zadań administracji skutkowało również dekoncentracją, jak też rozbudową samorządu terytorialnego.

Te demokratyczne przeobrażenia hamowane zaczęły być poczynając od połowy lat 20-tych XX wieku. Specyfika zadań społeczno-gospodarczych, brak ustabilizowanych sił politycznych, mała sprawność systemów parlamentarnych zdominowanych przez partyjniactwo, co charakteryzowało zwłaszcza młode demokracje, sprzyjały nowym radykalnym

rozwiązaniom. Prowadziły one do odejścia od rządów demokratycznych na rzecz systemów autorytarnych i totalitarnych.

Autorytaryzm był systemem ustrojowym, którego głównym założeniem w XX wieku był kult państwa oparty na silnej władzy jednostki. Co prawda w większości krajów autorytarnych zachowano konstytucje, system parlamentarny i podstawowe prawa obywatelskie, ale sedno mechanizmów władzy stanowiła silna pozycja stojącego na czele państwa wodza. Autorytaryzm nie miał jednolitego oblicza. W praktyce istniała duża różnorodność rozwiązań ustrojowych, od autorytaryzmu umiarkowanego po autorytaryzm radykalny.

W państwie totalitarnym dominuje jedna formacja polityczna, która koncentruje władzę ustawodawczą wykonawczą i sądowniczą; państwo rozciąga kontrolę nad całością życia politycznego, społecznego i gospodarczego, a istniejące instytucje ustrojowe mają charakter fasadowy. W takim systemie brak jest jakichkolwiek instrumentów kontrolnych nad poczynaniami ośrodka decyzyjnego, maksymalnie ograniczona zostaje sfera prywatności jednostki, w wyniku uchylecia lub ograniczenia większości praw obywatelskich; dyktator stojący na czele państwa kumuluje najważniejsze stanowiska. Omnipotencja państwa pociąga za sobą rozwój struktur administracyjnych na szczeblu centralnym oraz mnożenie struktur na szczeblu centralnym, czemu towarzyszy likwidacja samorządu terytorialnego. Rozbudowany zostaje aparat przemocy stosujący terror i przymus fizyczny wobec faktycznych i potencjalnych przeciwników reżimu.

Te cechy charakterystyczne dla totalitaryzmu występowały w różnych państwach w różnym stopniu. Najbardziej jaskrawe były one w Związku Radzieckim i w Niemczech [18, s. 127–129].

Okres dwudziestolecia międzywojennego ujawnił niedomagania niewydziałnej ręki rynku i w związku z tym przyniósł rozwój koncepcji interwencjonistycznych. Wraz z rosnącym, w powojennych latach, naciskiem społeczności lokalnych na rozleglejsze i pełniejsze zaspokajanie potrzeb publicznych, fakt ten stał się stymulatorem głównego nurtu ewolucji funkcji ekonomicznych samorządu lokalnego. Stopniowo zaczynano traktować go jako podmiot, który powinien regulować znaczną część warunków życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych danego terytorium. W wyniku powszechnego rozczarowania efektywnością działania władz centralnych, gwałtownie rozszerzano zakres zadań i kompetencji gmin. Wraz z pojawieniem się paradygmatu rozwoju regionalnego i lokalnego, idea nadawania nowego charakteru samorządowi terytorialnemu znacznie się upowszechniła. Poza tym, przerzucanie zadań publicznych na organy lokalne stało się wygodne dla państwowego centrum. Pozwalało bowiem uwolnić się od bezpośredniego administrowania i realizacji wielu zadań lokalnych, a niejednokrotnie od ich finansowania. W niezmienionym – w zasadzie – kierunku, ewolucja ta trwa do dziś. [8, s. 11]

Państwo polskie odrodzone po pierwszej wojnie światowej oparło się na zasadzie prawnej kontynuacji prawa i instytucji pozostawionych przez państwa zaborcze. Dotyczyło to także prawa i instytucji samorządu terytorialnego.

Początkowo istniał więc odrębny ustrój samorządu terytorialnego, w zależności od dawnej przynależności do państw zaborczych, a nawet od statusu danego obszaru w ramach państwa zaborczego [20, s. 69]. Dopiero stopniowo następowało ujednolicanie zasad organizacji i funkcjonowania samorządu, przy czym zasadą było rozszerzanie na cały kraj rozwiązań przyjmowanych w byłym Królestwie Polskim. Najpóźniej, ze względu na największe trudności, rozszerzono rozwiązania ogólne na były zabór pruski, a w jego ramach na województwo śląskie (złożone z części dawnego pruskiego Górnego Śląska oraz z polskiej części dawnego Śląska austriackiego), które od 1920 r. było obdarzone szczególnym statusem autonomicznym.

Samorząd terytorialny od II połowy XX wieku

W XX wieku wiele wydarzeń przyczyniło się do zwiększenia roli sektora publicznego i jego funkcji. Należą do nich obie wojny światowe, wielki kryzys, powstanie bloku państw socjalistycznych i jego upadek, zimna wojna, dekolonizacja, kryzysy lat 70, degradacja środowiska naturalnego itp.

Powstanie ZSRR ukonstytuowało nowy ustrój, w którym wszystkie funkcje i zadania przejęło na siebie państwo, łącznie z centralnym planowaniem rozwoju gospodarczego. Stało się to możliwe wskutek upaństwowienia środków produkcji i wyeliminowania prawie w całości prywatnej własności [21, s. 597–599].

W wielu krajach wysoko rozwiniętych, pomimo rozszerzenia państwowej kontroli i sektora publicznego zwłaszcza w okresie wojen, utrzymano założenie, że produktywna działalność go-

spodarcza jest domeną osób prywatnych i prywatnych firm. Jednocześnie założeniu temu towarzyszyło przekonanie o potrzebie zaangażowania państwa i jego organizacji w stabilizowanie gospodarki, które z czasem przyjęło formę planowania, jednak o całkiem odmiennym charakterze niż w państwach socjalistycznych.

Wzrost działań sektora publicznego na rzecz niwelowania nierówności dochodowych społeczeństw (system ubezpieczeń, zasiłków) oraz poprawy ich dobrobytu (dostęp do systemu edukacji, ochrony zdrowia) w wielu krajach zdecydowanie zwiększył zakres redystrybucji.

Pogłębienie zadań sektora publicznego z zakresu funkcji klasycznych, społecznych i gospodarczych wpłynęło na wyraźne ukształtowanie się trzech podstawowych funkcji przypisywanych finansom publicznym, czyli funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej oraz stabilizacyjnej. Funkcje te można podzielić w inny sposób – na funkcje:

1. opiekuna – państwo powinno utrzymywać nie tylko porządek publiczny, ochronę przed terroryzmem, przemocą, ochronę mniejszości przed prześladowaniami większości, lecz również zapewnić ochronę przed bezrobociem, nędzą i chorobami;

1. arbitra – państwo określa reguły gry konkurencyjnej i relacji społeczno-politycznych;

2. kontrolną i kreatywną – państwo powinno stać na straży wolnej konkurencji i swobody działalności ekonomicznej. Powinno również być odpowiedzialne za utrzymanie infrastruktury zarówno społecznej (szkoły, szpitale, instytucje kultury), jak i technicznej (drogi, mosty)

oraz jest zobowiązane popierać rozwój gospodarczy i ograniczać skutki kryzysów ekonomicznych;

3. koordynatora – państwo jest odpowiedzialne za utrzymanie wewnętrznej spójności ekonomicznej, a w związku z tym uzasadnione jest jego zaangażowanie w redystrybucję dochodu narodowego;

4. produkcyjną – państwo wytwarza niektóre dobra i usługi np. pocztowe, transportowe itp.

Po II wojnie światowej administracja publiczna w Polsce [10, s. 60–61], a w jej ramach instytucje samorządu terytorialnego, kształtowała się pod wpływem sprzecznych ze sobą czynników.

Z jednej strony Polska wykazywała szczególnie duże, w porównaniu z większością innych krajów kształtującego się bloku radzieckiego, przywiązanie do własnych, przedwojennych tradycji w tej dziedzinie, co dotyczyło zresztą także wielu innych dziedzin prawa. Przez pierwszych kilka lat Polski Ludowej utrzymywano zatem, rozciągając nadto jego moc na Ziemię Odzyskane (i na Śląsk, który utracił status autonomiczny), niemalą część przedwojennego ustawodawstwa administracyjnego. Przywrócono organy wykonawcze samorządu w postaci zarządów gminnych i miejskich, wraz z wójtami, burmistrzami i prezydentami, oraz wydziałów powiatowych. Co więcej, wobec nieprzywrócenia stanowisk starostów grodzkich, a w Warszawie Komisarza Rządu, istotnie rozszerzyły się zadania i kompetencje prezydentów dużych miast, w tym Warszawy. Dodać do tego należy wprowadzenie samorządu wojewódzkiego, czego nie zdołano dokonać w II Rzeczypospolitej. Wobec general-

nego przywrócenia organów rządowej administracji ogólnej organy wykonawcze samorządu terytorialnego funkcjonowały w ramach dualizmu zasadniczo bliskiego rozwiązaniom przyjętym przed wojną w odniesieniu do powiatów, choć funkcjonującego w nowym otoczeniu politycznym i instytucjonalnym.

Z drugiej strony, mimo wyraźnych początkowo prób zachowania rodzimych, tradycyjnych instytucji administracji publicznej i rozwiązań prawnych w tej sferze (pod hasłem tworzenia demokracji ludowej jako trwałej formuły pośredniej między klasyczną demokracją burżuazyjną a radziecką dyktaturą proletariatu), Polska Ludowa była zmuszona do coraz rozleglejszej recepcji instytucji radzieckich.

Powrót do samorządu terytorialnego w klasycznym, właściwym rozumieniu tej instytucji stał się możliwy dopiero po 1989 r. Początek tego procesu stanowiło – pionierskie wśród państw postkomunistycznych – wprowadzenie samorządu gminnego na mocy serii ustaw z 1990 r., w tym ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

System samorządu terytorialnego w ramach trójstopniowego podziału administracyjnego państwa stworzyło następnie, znów zresztą nawiązując do tradycji II Rzeczypospolitej (przynajmniej w odniesieniu do powiatu), ustawodawstwo z 1998 r.

Współczesne nowe wyzwania zmuszają do przewartościowania spojrzenia na kwestię samorządności. Współczesna rzeczywistość społeczno-polityczna na tyle odmieniła swoje oblicze, iż koniecznym jest zastanowienie się, czy zastosowana zostaje najbardziej dla niej

adekwatna forma samorządu terytorialnego. Globalizacja, spadek partycypacji społecznej w sprawowaniu lokalnej władzy i w wyborach oraz zmniejszająca się legitymizacja rządów i samorządów to realne wyzwania, z jakimi mierzą się politycy i aktywiści na co dzień zarówno w Polsce, jak i w całej Europie.

Aby zmniejszyć odległość, jaka dziś dzieli obywatela od władzy, nieodzowne są próby poszukiwań modyfikacji lub też całkowitych zmian dla współcześnie dominujących form samorządu terytorialnego. Na całym świecie pojawiają się inicjatywy mające na celu zwiększenie partycypacji obywatelskiej w życiu społeczno-politycznym. Są to warte odnotowania propozycje zmian mającej zbliżyć mieszkańców do ich lokalnej władzy i sprawić, i mocniej związać ich z procesem podejmowania decyzji, zarazem przekazując w ich ręce narzędzia do kontroli, czy wybrana przez nich władza realizuje ich potrzeby i rozwiązuje dręczące ich problemy.

Coraz bardziej zaawansowany rozwój społeczno-ekonomiczny, na który dominujący wpływ wywiera przede wszystkim ogromny postęp techniczny, technologiczny oraz w dziedzinie organizacji i zarządzania. Wzajemne przenikanie się osiągnięć w różnych dziedzinach dzięki globalizacji i liberalizacji, ich wymiana na skalę światową, doprowadziły do ukonstytuowania się tzw. nowej gospodarki, który z jednej strony jest coraz bardziej złożonym systemem. Z drugiej zaś – pozwala skutecznie zmniejszać straty wynikające z niedoinformowania, braku umiejętności wykorzystywania możliwości tkwiących w sensownych powiązaniach kooperacyjnych, słabej koordynacji, niewystar-

czających środków, czy też braku możliwości skutecznego dotarcia do klientów. Jednocześnie, obok poważnych możliwości rozwojowych, współczesne procesy gospodarcze charakteryzują się znacznym ryzykiem i niepewnością. Każda z nich nosi w sobie znamiona nowej gospodarki, a ich wspólną cechą są nowe technologie. Szczególnie ważne są jednak relacje pomiędzy nowymi technologiami a społeczeństwem. Społeczeństwa stają się coraz bardziej świadome swoich potrzeb i możliwości ich zaspokajania.

Dokonujące się w szybkim tempie zmiany oraz wzrost świadomości klientów sektora publicznego, czyli społeczeństwa ogólnie, a przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w szczególności, wymuszają będą zdecydowanie większą elastyczność funkcjonowania sektora publicznego, zarówno w relacjach z otoczeniem (sektorem prywatnym), jak i wewnątrz samego sektora. W tym pierwszym przypadku chodzi o dostarczanie dóbr publicznych na różnych poziomach. Natomiast w drugim – o dostosowania do nowoczesnych technologii podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego.

Szczególna rola sektora publicznego sprowadza się do dostarczania globalnych dóbr publicznych, których główną rolą jest likwidowanie barier i napięć w stosunkach międzypaństwowych oraz pomiędzy różnymi podmiotami funkcjonującymi w ramach gospodarki światowej. Na poziomie makro nadal ważnym zadaniem sektora publicznego będzie dostarczanie czystych dóbr publicznych, czyli zapewnienie ładu instytucjonalno-prawnego, ochrona własności, bezpieczeństwo wewnętrzne, obrona

narodowa. Bardzo ważne jest, aby regulacje miały charakter systemowy, obejmowały tylko niezbędne obszary oraz były przejrzyste i stabilne. Kolejnym poziomem oddziaływania sektora publicznego jest poziom mezo. Tutaj funkcje sektora sprowadzają się do dostarczania mieszanych dóbr publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, ekologia, B+R, infrastruktura itp.). Cechą charakterystyczną tych dóbr jest znaczny zakres zmienności. Ich kształt, sposób upowszechnienia, a przede wszystkim wielkość podaży jest zdeterminowana głównie systemem politycznym. W dobie współczesnych procesów rozwojowych należy przypuszczać, że istotnym czynnikiem będzie również wzrost oczekiwań klientów oraz stojące z nim w sprzeczności – ograniczone możliwości ich finansowania. Wiele wskazuje na to, że szczególnego znaczenia w zakresie dostarczania mieszanych dóbr publicznych zaczną nabierać współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym i społecznym. Podobne zjawiska towarzyszyć będą aktywności sektora publicznego na poziomie lokalnym. Mikrospołeczności w pełni świadome swoich potrzeb, poprzez włączanie się w procesy sprawowania władzy (public governance), współdecydować będą o możliwościach dostarczania dóbr i usług publicznych i ich jakości.

Postęp technologiczny i rozwój gospodarki sieciowej charakterystyczny dla współczesnych procesów rozwojowych w istotnym stopniu już wpłynął (i nadal będzie) na kierunki reform sektora publicznego w wielu krajach. Dynamika zmian otoczenia wymusiła potrzebę zwiększenia efektywności działań, postulowaną także przez

wiele organizacji międzynarodowych, których głównym zadaniem jest krzewienie idei demokratycznych i troska o dobrobyt społeczeństw. Reformy sektora publicznego, które rozpoczęły się około 30 lat temu, w zasadzie koncentrowały się na administracji publicznej, a wraz ze zmniejszaniem ekonomicznej roli państwa w latach 80. minionego wieku, na prywatyzacji i deregulacji, zwiększaniu przejrzystości finansów publicznych, zwiększaniu decentralizacji itp. W gospodarkach transformowanych głównym celem państwa stało się przekształcanie własności państwowej w prywatną, która miała stać się podstawą budowanej gospodarki rynkowej. Koncentracja na tym właśnie aspekcie na dalszy plan odsunęła inne obszary aktywności państwa, co prowadziło do wypaczeń i nadużyć. Współcześnie jednak i w tych krajach dostrzega się wyraźny związek pomiędzy sprawnie funkcjonującym sektorem publicznym a szansą na wzrost gospodarczy i zwiększenie dobrobytu społecznego. Do głównych obszarów poprawy efektywności sektora publicznego można zaliczyć: zmiany w zarządzaniu finansami publicznymi, rzeczywiste umocowanie samorządności, upowszechnienie i implementację nowych koncepcji zarządzania publicznego, upowszechnienie mechanizmów rynkowych w procesie dostarczania mieszanych dóbr publicznych.

Literatura:

1. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M. Historia ustroju i prawa polskiego / J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak. – Warszawa, 1993. – 503 s.
2. Błaszczuk D. J., Stefański M. Strategiczna problematyka rozwoju Polski

- Wschodniej / D. J. Błaszczuk, M. Stefański. – Lublin, 2010. – 392 s.
3. Buchanan J. M., Musgrave R. A. *Finanse publiczne a wybór publiczny* / J. M. Buchanan, R. A. Musgrave. – Warszawa : Wyd. Sejmowe, 2005. – 213 s.
 4. Buczkowski P. *Odrodzenie samorządu terytorialnego* / P. Buczkowski. – Poznań : Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, 1994. – 213 s.
 5. Dolnicki B. *Samorząd terytorialny* / Dolnicki B. – Kraków, 2003. – 426 s.
 6. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M. *Rozwój lokalny i regionalny* / B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo. – Szczecin, 2005. – 428 s.
 7. *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki* : Praca zbiorowa / pod red. Aldony Frączkiewicz-Wronki. – Katowice : Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, 2009. – 401 s.
 8. Gajl N. *Modele podatkowe. Podatki lokalne* / N. Gajl. – Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1996. – 125 s.
 9. Guha-Khasnobis B., Kanbur R., Ostrom E. *Linking the formal and informal economy: concepts and policies* / B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur, E. Ostrom. – New York : Oxford University Press, 2006. – 400 p.
 10. Izdebski H. *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności* / H. Izdebski. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006. – 488 s.
 11. Izdebski H. *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej* / H. Izdebski // *Samorząd Terytorialny*. – 1991. – № 5. – S. 34–40.
 12. Jeżewski J. *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach: gmina w państwach Europy Zachodniej* / J. Jeżewski. – Wrocław : Wydaw. Uniw. Wrocławskiego, 1999. – 200 s.
 13. Kleer J. *Sektor publiczny w warunkach współczesnych* / J. Kleer // *Optimum. Studia Ekonomiczne*. – 2008. – № 4(40). – S. 19–36.
 14. Kociubiński K. *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce: wybrane aspekty* / K. Kociubiński. – Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008. – 212 s.
 15. Kownslar A. O., Frizzle D. B. *Discovering American history. T. 1.* / A. O. Kownslar, D. B. Frizzle. – New York–Toronto, 1967. – 784 p.
 16. Maciejewski T. *Historia administracji* / T. Maciejewski. – Warszawa 2006. – 324 s.
 17. Mikołajewicz Z. *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej* / Z. Mikołajewicz. – Opole, 1995. – 662 s.
 18. Mróz W. *Administracja rządowa i samorządowa w Europie w dobie nowożytnej* / W. Mróz. – Przemysł : WSAiZ, 2003. – 154 s.
 19. Niewiadomski Z. *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich* / Z. Niewiadomski. – Warszawa : Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, 1989. – 20 s.
 20. Piekara A., Niewiadomski Z. *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne* / A. Piekara, Z. Niewiadomski. – Warszawa, 1998. – 250 s.
 21. Przygodzka R. *Ewolucja funkcji sektora publicznego* / R. Przygodzka // *Sokołowski J. Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*. – Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, 2009. – S. 175–180.
 22. Szczaniecki M. *Powszechna historia państwa i prawa* / M. Szczaniecki. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2009. – 536 s.
 23. Shah A. *Local public financial management* / A. Shah. – Washington, 2007. – 290 p.
 24. Sitniewski P. *Prawo Samorządu terytorialnego* / P. Sitniewski. – Białystok : Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, 2009. – 250 s.
 25. Sokołowski J., Sosnowski M., Żabiński A. *Finanse publiczne* / J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński. – Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010. – 550 s.
 26. Soos G., Toka G., Wright G. *The state of local democracy in Central Europe* /

G. Soos, G. Toka, G. Wright. – Budapest, 2002. – 482 p.

27. Stępień H. *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych* / H. Stępień. – Włocławek, 2006. – 240 s.

28. Strzelecki Z. *Gospodarka regionalna i lokalna* / Z. Strzelecki. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. – 332 s.

29. Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej Wyd. 1. [red. tomu Paweł Swianiewicz]. – Warszawa, 1997. – 251 s.

30. Tuszyński H. S. W zrozumieniu zjawisk i procesów gospodarczych szukaj swo-

jej szansy / H. S. Tuszyński [Dokument elektroniczny]. – Tryb dostępu : <http://www.globaleconomy.pl/content/view/352/38/>.

31. Wojnicki J. *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie* / J. Wojnicki. – Pułtusk, 2003. – 200 s.

32. Wójcik S. *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku : myśl samorządowa, historia i współczesność* / S. Wójcik. – Lublin, 1999. – 396 s.

33. Wykrętowicz S. *Samorząd w Polsce : istota, formy, zadania* / S. Wykrętowicz. – Poznań : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, 2008. – 381 s.

Коца І. Еволюція європейської думки про місцеве самоврядування і сучасні проблеми польських регіонів.

У статті розглянуто еволюцію формування основних засад самоврядування у європейській правовій думці та її вплив на регіональну політику і територіальну організацію сучасної Польщі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, еволюція системи.

Коца И. Эволюция европейской мысли о местном самоуправлении и современные проблемы польских регионов.

В статье рассмотрена эволюция формирования основных принципов самоуправления в европейской правовой мысли и ее влияние на региональную политику, и территориальную организацию современной Польши.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, эволюция системы.

Koza I. The evolution of European thought about local self-government and contemporary issues of Polish regions.

The article describes the evolution of the formation of the basic principles of self-government in the European legal thought and its influence on the regional policy and the territorial organization of the modern Poland.

Keywords: local self-government, decentralization, evolution of the system.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2013