

## Konstytucyjno-aksjologiczne podstawy samorządu

Prof. UW, dr hab. Jarosław Szymanek  
Instytut Nauk Politycznych  
Uniwersytetu Warszawskiego

Samorząd czy też – mówiąc bardziej ogólnie – idea samorządu ma są swoją mocną, bo konstytucyjną podstawę. Zawarcie niezbędnego minimum odnośnie uregulowania, zarówno aksjologicznego, jak i organizacyjnego oraz proceduralnego funkcjonowania samorządu jest już dzisiaj pewnym standardem, bez uwzględnienia którego trudno jest sobie wyobrazić pełną, nowoczesną i – co najważniejsze – demokratyczną konstytucję. Zamieszczenie koniecznej, choćby nawet minimalnej, regulacji odnoszącej się do samorządu (szeroko zresztą rozumianego<sup>1</sup>) jest przy tym, jak się zdaje, funkcją co najmniej trzech okoliczności.

Po pierwsze tego, że samorząd, w jego rozmaitych formach czy przejawach, jest pewnego rodzaju konkretyzacją czy też werbalizacją najbardziej pojemnej idei demokracji (państwa demokratycznego). Zaznacza się bowiem, jak najbardziej słusznie zresztą, że demokracji, niezależnie od tego jak rozumianej i interpretowanej, nie da się zrealizować bez idei samoorganizacji i samorządzenia realizowanych w rozmaitych sferach ludzkiej aktywności. Brak samorządu, choćby w jego najskromniejszej postaci, jest więc zawsze czymś, co stanowi znak rozpoznawczy tych rozwiązań ustrojowych, które są opozycyjne względem demokracji jako takiej. Stąd zaznacza się, że bez samorządu hasło demokracji pozostaje najzwyczajniej puste, pozbawione realnej treści. Samorząd stanowi wszakże meritum demokracji, bez którego demokracja, nawet jeśli jest wpisana do ustawy zasadniczej, pozostaje formą pozbawioną realnej treści, przekształcając się w swoistą ustrojową atrapę. Dlatego właśnie postępowanie w realizacji samorządu czy też raczej samorządności i – generalnie pozycja samorządu oraz jego siła organizacyjna i funkcjonalna – są prawdziwym indykatorem, z jednej strony, stopnia budowania i umacniania demokracji, z drugiej procesów jej erozji czy innego rodzaju patologii i dewiacji<sup>2</sup>. Samorząd można więc i trzeba traktować jako demokrację w jej odmianie materialnej, bez której

demokracja nie może istnieć. W związku z tym nawet jeśli demokracja jest użyta, w postaci hasła czy sloganu do konstytucyjnego opisu danej państwowości to bez prawdziwego samorządu praktycznie nie ma większego znaczenia, a mająca konstytucyjny wymiar zasada, idea czy też wartość demokracji (państwa demokratycznego) jest swoistym parawanem, legitymizującym co prawda konstytucję ale nadającym jej zgoła fikcyjną postać.

Drugą okolicznością, dla której ujęcie samorządu w ustawie zasadniczej jest niezbędne jest to, że samorząd, jako *modus operandi* sposobu działania, stanowi przejaw pewnej prakseologii funkcjonowania państwa. Idea samorządu nie tylko przecież wkłada w demokratyczny gorset struktury społeczne, bez których państwo nie może tak naprawdę działać, ale wprawia je w ruch. Wiele zadań państwa i struktur znajdujących się poniżej niego bez samorządu nie może być najzwyczajniej realizowanych, a jeśli nawet są realizowane to w stopniu znacznie słabszym bądź gorszym i prawie zawsze mniej skutecznym. Dlatego samorząd jest niezbędnym elementem w mechanice działania całego państwa gdyż nie tylko go usprawnia, racjonalizuje i akceleroje ale – w bardzo wielu przypadkach – w ogóle pozwala funkcjonować. Bez wykonywania przynajmniej części zadań przez samorząd (a raczej samorządy) państwo jako takie nie tylko, że nie działałoby efektywnie ale praktycznie przestałoby działać, gdyż jeden z zasadniczych trybów jego maszyny byłby wyłączony.

Po trzecie wreszcie, okolicznością przemawiającą za umieszczeniem samorządu w konstytucji, oczywiście bez przesadzania stopnia rozległości i szczegółowości konkretnej reglamentacji, jest potrzeba legitymizacji (społecznego przyzwolenia) dla konstytucji i dla państwa, które na konstytucji ma się opierać. Ten element aksjologicznego uzasadnienia konstytucjonalizacji samorządu (zarówno terytorialnego, jak i gospodarczo-zawodowego) wydaje się szczególnie ważny, a zarazem wyjątkowo mało doceniany. Tymczasem samorząd, jako specyficzna forma organizacji poziomych struktur społecznych, jest czymś bez czego żadne państwo nie może właściwie – na dłuższą metę – funkcjonować. Nie chodzi przy tym tutaj o wskazany już wyżej wymiar prakseologiczny, sprowadzający się do optymalnego spo-

<sup>1</sup> Samorządu nie można bowiem sprowadzać, szczególnie w warunkach współczesnej demokracji, do jego wymiaru samorządowego i należy nim obejmować również i inne formy aktywności obywatelskiej. Szerzej na ten temat zob. A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Warszawa 2005, s. 27 i nast.

<sup>2</sup> Por. M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 11 i nast.

sobu zorganizowania i działania państwa i jego poszczególnych elementów, ale o społeczną akceptację istniejących rozwiązań strukturalnych, funkcjonalnych i proceduralnych. Bez społecznego przyzwolenia nie można sobie przecież wyobrazić istnienia żadnego państwa, nie mówiąc już o jego sprawnym (cokolwiek to znaczy) działaniu. Absencja konstytucyjnego ujęcia idei i roli samorządu grozi więc destabilizacją państwa, alienacją jednostek i grup, które niezależnie od wskazań ustawy zasadniczej i tak będą samoczynnie się organizować, z tym że – przy ignorancji postanowień konstytucyjnych – będą to robić w jakimś sensie z daleka od państwa, a często przy mniej lub bardziej wyraźnej niechęci do niego. Potrzeba właściwej legitymizacji organizacji państwowej – jako takiej – jest więc również tym, co nie tylko zachęca ale wręcz wymusza ujęcie roli samorządu na poziomie konstytucji.

W efekcie, konstytucyjna deskrypcja samorządu (idei samorządu) motywowana jego demokratycznym i zarazem prakseologicznym uzasadnieniem, a obok tego także wymogiem zapewnienia społecznego przyzwolenia dla działania państwa i jego wszystkich elementów, określa też z grubsza dwie najważniejsze cechy samorządu, które rozstrzygają o jego ustrojowej doniosłości.

Demokratyczna efektywność i prakseologiczna efektywność stanowią wszakże dwa podstawowe – jak się wydaje – zadania, które spełnia nowoczesny samorząd. Oba powyższe zadania decydują też o tym, że samorząd uzyskał status materii konstytucyjnej, czyli obligatoryjnego przedmiotu uregulowania na poziomie ustawy zasadniczej. Oczywiście zupełnie inną sprawą jest to, że różny bywa stopień szczególności konstytucyjnego unormowania problematyki samorządowej. W konstytucjach można więc spotkać zarówno bardzo lakoniczne postanowienia odnoszące się do samorządu, jak i regulacje o wiele bardziej rozbudowane, a niekiedy wręcz drobiazgowo. Pewną prawidłowością jest przy tym to, że konstytucje starsze raczej dość oszczędnie podejmowały tematykę samorządową, podczas gdy najnowsze regulacje konstytucyjne poświęcają jej o wiele więcej miejsca<sup>3</sup>. Nie jest to zresztą przypadkowe gdyż wcześniejsze konstytucje realizowały model tzw. konstytucji państwa, w której koncentrowano się na określeniu podstaw funkcjonowania aparatu państwowego, a wszelkie inne obszary regulacyjne uznawano za niejako z definicji pozakonstytucyjne. Później do modelu czy wzorca konstytucji państwa, doszedł model tzw. konstytucji społeczeństwa, która akcentowała społeczny (obywatelski) substrat państwa. Wtedy właśnie zaczęto zwracać baczniejszą uwagę na problematykę samorządową, korelując ją z społecznymi podstawami konstytucji.

W przypadku samorządu, jego brak umieszczenia w starszych aktach konstytucyjnych, był też rezultatem i tego, iż sądzono, że samorząd jest instytucją w jakimś sensie naturalną, pierwotną i w specyficznym tego słowa znaczeniu domniemywaną. Tymczasem w konstytucji regulowano kwestie „nienaturalne”, na swój sposób sztuczne czy też takie, które nie wynikały z „naturalnego porządku rzeczy”.

<sup>3</sup> Co oczywiście wiąże się z ewolucją materii konstytucyjnych. Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 96 i nast.

W tym rozumieniu materii konstytucyjnej jako dziedziny na swój sposób „wtórej” i „sztucznej” nie mieścił się samorząd, od zawsze uznawany jako coś pierwotnego, oczywistego, ergo niewymagającego prawnego (konstytucyjnego) umocowania. Wreszcie trzeba pamiętać o tym, że historycznie konstytucje pojawiały się jako forma ograniczenia władzy (centralnej) więc nie dostrzegano też potrzeby zajmowania się samorządem, który nie miał postaci władzy (szczególnie jeśli kojarzoną ją z opresją), którą należy w jakiś sposób limitować. Ideą konstytucji było bowiem, historycznie rzecz ujmując, powściągnięcie władzy i zabezpieczenie przed jej nadużyciem oraz – co w tym przypadku szczególnie ważne – wkroczeniem w naturalne i pierwotne obszary funkcjonowania społeczeństwa. Samorząd z tego punktu widzenia patrząc nie był instytucją w żaden sposób opresyjną czy represyjną nie wymagał więc zabezpieczenia przed „niewykroczeniem poza swoją dziedzinę”. Stąd też nie było potrzeby konstytucyjnego ujmowania samorządu – które uwzględniając historyczną rolę konstytucji – było niczym innym jak tylko sposobem na ograniczenie władzy i wszelkich instytucji w niej unormowanych. W efekcie, trzy podstawowe powody dla których ustanawiano historyczne akty konstytucyjne, a zarazem trzy sposoby pojmowania roli konstytucji w państwie<sup>4</sup> eliminowały potrzebę konstytucjonalizacji samorządu. Ta pojawiła się dopiero w momencie, kiedy konstytucję zaczęto postrzegać przede wszystkim jako akt prawny najwyższego rzędu, którego zadaniem jest zorganizowanie i uporządkowanie państwa oraz, z racji hierarchicznej ekspozycji ustawy zasadniczej, wyznaczenie najważniejszych kierunków unormowania podkonstytucyjnego (ustawowego)<sup>5</sup>.

Zwraca też uwagę, że sukcesywnie rozrastała się (i nadal się rozrasta) konstytucyjna dziedzina samorządowa. O ile jeszcze jakiś czas temu problematykę samorządową właściwie sprowadzono do problematyki samorządu terytorialnego, o tyle dzisiaj jest ona rozszerzana i obejmuje swoim zasięgiem również i inne formy (przejawy) samorządu, tj. samorząd gospodarczy czy samorząd zawodowy<sup>6</sup>. Przypomnieć też wypada, że historycznie, spotykać można również konstytucje, które ideę samorządową eksponowały ponad miarę, proponując samorząd (w jego rozmaitych formach) jako alternatywę dla konwencjonalnej (współczesnej) demokracji partyjnej. W pewnym bowiem momencie samorząd zaczęto postrzegać jako atrakcyjny projekt oparcia mechanizmu działania państwa na innych podstawach aniżeli demokracja elektorarno-partyjna. Ta ostatnia postrzegana była jako niewydolna, oddalająca państwo od obywatela, obciążona defektem nie tylko nieskuteczności ale również – jeśli nie przede wszystkim – niereprezentatywności. Reprezentację polityczno-partyjną oceniano jak najbardziej

<sup>4</sup> Rozumienie konstytucji jako aktu mającego dyscyplinować władze było szczególnie mocno obecne u początków epoki nowożytnego konstytucjonalizmu, tak samo zresztą jak uznawanie, że w konstytucji winno się regulować kwestie wtórne czy sztuczne w przeciwieństwie do pierwotnych i naturalnych, które nie wymagały gorsetu konstytucji. Por. E.W. Böckenförde, *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „*Civitas*” 1997, nr 1, s. 11 i nast.

<sup>5</sup> Co z kolei wiązało się z tzw. funkcją prawną konstytucji. Por. A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011, s. 89 i nast.

<sup>6</sup> Co z kolei bierze się z idei wspólnotowości jaką wyrażają mają współczesne konstytucje, a jaka swój najlepszy wyraz znajduje właśnie w instytucji samorządu.

krtycznie, jako sztuczną, deformującą autentyczną *volonté générale*, promującą zamiast prawdziwych podziałów podziały sztuczne, identyfikowane przez partyjne loga. Uznano wobec tego, że należy restytuować ideę korporacjonizmu, jako naturalnych zrzeszeń, które w pierwotny ale też i najlepszy (bo najbliższy obywatelowi) sposób organizują i grupują społeczeństwo podług, profesji, zawodów czy miejsca zamieszkania. Korporacje (samorządy) postawiono więc na pierwszym miejscu wychodząc z założenia, że w ten sposób uda się przezwyciężyć patologię partyjniactwa i lansowania interesów idących w poprzek tradycyjnych podziałów i problemów społecznych. W ten sposób samorząd czy też – w proponowanej nomenklaturze – korporacjonizm urosł do roli zasadniczej konstytucyjnej determinanty nowego zorganizowania państwa i społeczeństwa. Bodajże najlepszym przykładem tak wysuniętej na czoło idei samorządu (korporacjonizmu) i co za tym idzie detalicznej regulacji samorządu na poziomie konstytucji była konstytucja Portugalii z 1933 roku<sup>7</sup>. Niestety salazaryzm<sup>8</sup>, w ramach którego korporacjonizm stanowił niebagatelną komponentę, promował również inne hasła i idee, które w ostateczności wygenerowały projekt autorytarny, co musiało – siłą rzeczy – zdyskredytować ambitny skądinąd projekt korporacjonizmu. Współgrały z tym i inne eksperymenty ustrojowe z lat 20-tych i 30-tych, które również chętnie odwoływały się do korporacjonizmu, a zarazem kwestionowały model demokracji przedstawicielsko-partyjnej<sup>9</sup>. W ten sposób, korporacjonizm i tkwiąca w nim inherentnie idea samorządu (korporacji) został zdezwauowany i – w pewnym momencie – uznany za ideę, której znacznie bliżej do wszelkiej maści autorytaryzmów aniżeli demokracji. Na wiele lat samorząd, pojmowany znacznie szerzej aniżeli tylko samorząd terytorialny, stał się w ten sposób tematem wstydlivym, kojarzonym z autorytarnymi prądami międzywojennej Europy. Dopiero od niedawna, zwłaszcza od momentu kiedy z całą ostrością zaczęły ujawniać się mankamenty nowoczesnej demokracji elektorano-partyjnej (często określanej wprost mianem kryzysu czy erozji demokracji<sup>10</sup>), powrócono do idei samorządowej, poszerzonej o samorząd zawodowo-gospodarczy (a zatem właściwego korporacjonizmu czy też raczej – jak to się mówi obecnie – neokorporacjonizmu<sup>11</sup>). Korporacjonizm jako udział rozmaitych zrzeszeń (samorządów) w państwowych i w ogóle publicznych procesach decyzyjnych<sup>12</sup> stał się więc znowu – od jakiegoś czasu – atrakcyjnym pro-

jektem ustrojowym, czemu – z oczywistych powodów – towarzyszy konstytucyjny renesans materii samorządowej, obejmującej znaczenie więcej niż tylko samorząd terytorialny. Ponownie więc problematyka szeroko rozumianego samorządu stała się materią konstytucyjną i to dość szczegółowo ujmowaną.

À propos zagadnienia dosyć detalicznej, w czasach współczesnych, regulacji spraw samorządowych w przepisach rangi konstytucyjnej należy zwrócić uwagę, że przepisy te w swoim „samorządowym zasięgu działania” obejmują właściwie dwie grupy postanowień. Pierwsza, tradycyjna odnosi się do kwestii organizacyjnych i funkcjonalnych samorządu, zwłaszcza w jego terytorialnym wydaniu. W tej grupie postanowienia konstytucyjne przewidują zazwyczaj: odpowiedni rodzaj (szczebel albo szczeble) samorządu; często wskazują jego ustrojową rolę, a niekiedy nawet bardziej konkretnie określone zadania; czasami wskazują też podstawowe organy władzy samorządowej albo przynajmniej określają mechanizmy rekrutacyjne mające zastosowanie w ich przypadku oraz – niekiedy – przejawy działalności prawotwórstwa samorządowego. Ta grupa przepisów konstytucyjnych stanowi historycznie pierwszą i – można powiedzieć – dzisiaj bezpośrednią regulację spraw samorządowych na poziomie ustawy zasadniczej. Drugą grupę postanowień, które odnoszą się do dziedziny samorządowej są postanowienia zawierające zasady i wartości na jakich opiera się samorząd albo po które można sięgnąć odwołując się do pojemnej idei samorządu. Ta grupa przepisów jest stosunkowo nowa, jak zresztą cała obszerna konstytucyjna materia aksjologiczna, które pojawiła się w przepisach konstytucyjnych stosunkowo późno, bo dopiero pod koniec XIX wieku<sup>13</sup>. Jak się słusznie wskazuje wcześniej konstytucyjne regulacje raczej dystansowały się od podejmowania zagadnień pozostających w sferze idei, wartości i ogólnych z definicji zasad<sup>14</sup>. W pewnym jednak momencie, co związane było również z reinterpretacją roli samej ustawy zasadniczej, do konstytucji zaczęto wprowadzać postanowienia hasłowe, często pozbawione jednoznacznego waloru normatywnego, które jednak – zawierając potężny ładunek wartości, sądów i ocen – mogły być odpowiednio stosowane, wyznaczając kierunek interpretacji konstytucji, a obok tego wprowadzając do systemu prawnego cały szereg zasad, norm i wartości niewysłowionych *in extenso* ale mimo to uznanych za część składową wartości, a nawet i norm wprost wysłowionych w konstytucji. Dzięki temu dotychczasową materię samorządową, zamkniętą w dosyć wąskich ramach organizacyjnych i funkcjonalnych, poszerzono o obszar zasad, idei i wartości, przez które należało odczytywać samorząd i w oparciu o które należało dokonywać interpretacji przepisów samej konstytucji, jak i – ze zrozumiałych względów – całego ustawodawstwa zwykłego. Od razu też należy powiedzieć, że w procesie stosowania postanowień konstytucyjnych te właśnie przepisy, będące

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Łabno, *Konstytucja Portugalii z 1933 roku na tle rozwoju portugalskiego konstytucjonalizmu*, [w:] Franco i Salazar. Europejscy dyktatorzy, red. M. Słęcki, B. Szklarski, Warszawa 2012, s. 211 i nast.

<sup>8</sup> Por. J. Bartyzel, „Nowe państwo” Antonio Salazara na tle nacjonalizmu chrześcijańskiego w XX-wiecznej Portugalii, [w:] *Autorytaryzmy iberyjskie. Hiszpania Franco i Portugalia Salazara*, red. B. Szklarski, M. Słęcki, Warszawa 2010, s. 97 i nast.

<sup>9</sup> Por. np. J. Chapoutot, *Wiek dyktatur. Faszyzm i reżimy autorytarne w Europie Zachodniej (1919-1945)*, tłum. A. Purchala, Warszawa 2012.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Entropia reprezentacji: egzemplifikacja dezintegracji demokracji elektorano-przedstawicielskiej*, [w:] *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2013, s. 401 i nast.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. K.A. Wojtaszczyk, *Neokorporacjonizm w systemach politycznych współczesnego kapitalizmu*, Warszawa 1989.

<sup>12</sup> Por. D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych. Zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1/2, s. 9 i nast.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob. T. Giaro, *Wartości w języku prawnym i dyskursie prawniczym*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. B. Zdziennicki, Warszawa 2009, s. 13 i nast.

<sup>14</sup> Por. M. Kordela, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przebieg Sejmu” 2009, nr 5, s. 23 i nast.

prawdziwym rezerwuarem ogólnych, często niesłuchanie lapidarnych, a wręcz hasłowych zasad i wartości są obecnie najbardziej rozbudowane i odgrywają najpoważniejszą rolę. Pozwalają one bowiem włożyć koncepcję samorządu w określone ramy aksjologiczne, a jednocześnie – co w praktyce odgrywa bodajże najistotniejsze znaczenie – pozwalają dostosowywać, a co za tym idzie i zmieniać koncepcję samorządu do warunków sytuacyjnych i zmieniającej się rzeczywistości prawno-społeczno-politycznej. Waga tych postanowień hasłowych czy też – inaczej rzecz nazywając – postanowień w sposób pośredni regulujących bądź tylko odnoszących się (a czasami nawet jedynie mogących się odnosić) do spraw samorządowych jest obecnie tym bardziej doniosła, że przecież wzrasta – i to znacząco – rola sądów (nie tylko konstytucyjnych) w procesie egzekucji norm konstytucyjnych. W ten sposób, obok konstytucji literalnej, konwencjonalnie traktowanej jako punkt odniesienia dla praktyki stosowania prawa, pojawiła się tzw. konstytucja sądowa, której dzisiaj nie da się pominąć przy omawianiu wszelkich kwestii konstytucyjnych. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że w przypadku konstytucyjnych postanowień samorządowych waga tzw. konstytucji sądowej (a zatem konstytucji postrzeganej przez pryzmat orzecznictwa) jest tym bardziej znacząca, że przecież obok sądu konstytucyjnego (w polskich warunkach Trybunału Konstytucyjnego) konstytucyjna regulacja spraw samorządowych stanowi też materiał dla orzecznictwa sądów administracyjnych, które obecnie – jak się zdaje – nawet zdystansowało w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji i dla sądów konstytucyjnych i dla sądów administracyjnych przepisy pośrednio samorządowe, a więc przepisy z obszaru ogólnych zasad, idei i wartości konstytucyjnych stanowią obecnie podstawowy budulec w procesie dekodowania norm określających podstawy prawne samorządu. Jasną jest oczywiście rzeczą, że obok nich zastosowanie mają przepisy bezpośrednie, czyli te z tzw. tradycyjnej materii samorządowej. O ile jednak te drugie są dość proste, klarowne i jednoznaczne, o tyle przepisy pośrednie – z samego swojego założenia – są przepisami ogólnymi, często hasłowymi, a zatem także i giętkimi w procesie ich sądowej wykładni.

W efekcie, mówiąc o konstytucyjnych podstawach samorządu należy uwzględniać zarówno postanowienia tradycyjne, a więc w sposób bezpośredni regulujące problematykę samorządową, jak i postanowienia pośrednio dotyczące spraw samorządowych, które mają wymiar przede wszystkim aksjologiczny ale – dla ustrojowego usytuowania samorządu jako takiego – mają znaczenie pierwszorzędne.

Polska Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku stanowi niemal podręcznikowy przykład obszernego i zarazem wielowątkowego potraktowania problematyki samorządowej. Cechą specyficzną regulacji spraw samorządowych przyjętej w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej jest, po pierwsze, traktowanie samorządu w sposób szeroki, co oznacza, że samorząd ujęty na poziomie konstytucji zdecydowanie wychodzi poza tradycyjny wymiar samorządu terytorialnego. Po drugie zaś to, że postanowienia podejmujące tematykę samorządową mieszczą się zarówno w grupie postanowień bezpośrednich (regulujących ustrój samorządu

w sposób typowy, szczególnie w jego aspekcie terytorialnym), jak i w grupie postanowień pośrednich, będących swoistą bazą aksjologiczną dla idei samorządu, traktowanej znacznie bardziej ekstensywnie i stanowiących punkt wyjścia dla procesów interpretowania i reinterpretowania samorządu w warunkach zmieniającej się rzeczywistości socjo-politycznej.

Omawiając zagadnienie konstytucyjnych podstaw idei samorządu zawsze pojawia się potrzeba przeprowadzenia jakiejś systematyki dokonanego podziału czy przynajmniej kolejności prezentowanych zasad (rozwiązań) ustrojowych. Można tutaj przyjąć, albo kryterium formalne, uwzględniające miejsce danych rozwiązań w systematyce aktu konstytucyjnego, albo kryterium materialne, które akcentuje przede wszystkim relewantność danego rozstrzygnięcia konstytucyjnego dla całości konkretnej tematyki. Wydaje się przy tym, że oba sposoby są dobre i – przynajmniej *a priori* – nie da się powiedzieć, które z nich jest lepsze czy właściwsze. O ile przy tym pierwsze kryterium jest bezdyskusyjne i nie generuje żadnych trudności w jego praktycznym zastosowaniu, o tyle w drugim przypadku zawsze pojawia się problem oceny dokonanej hierarchii i rangi prezentowanych rozstrzygnięć. Ta, zwłaszcza w sytuacji nasączenia tekstu konstytucji postanowieniami pośrednio dotyczącymi samorządu (zasady, wartości i idee) jest sprawą niejednoznaczna, mocno oceną, a zatem także i subiektywną. Jest tak zwłaszcza kiedy owe zasady, wartości czy idee nie mają swojego nośnika w postanowieniach konstytucji tylko tworzą coś na kształt ducha konstytucji, a więc coś, co wynika z niej i co jest uznane za jej element konieczny ale zarazem *explicite* nieobecny. Wtedy pojawia się dodatkowa trudność z samym określeniem istnienia bądź nieistnienia owych zasad, wartości czy idei, które w swoim całokształcie determinują ducha albo filozofię konstytucji. Jeśli dodatkowo uznamy, że wpływają one na postanowienie wprost przewidziane w tekście konstytucji (a przecież po to się je wprowadza) i jeśli nadamy im rangę istotniejszą, bo przesadzającą o wszystkich pozostałych regulacjach odnoszących się do danej dziedziny (np. samorządowej) to kwestia zasadności i poprawności dobru takich zasad jest tym bardziej złożona. Niemniej wydaje się, że zwłaszcza dla praktyki, prezentacja uwzględniająca stopień ustrojowej relewantności poszczególnych rozwiązań jest dużo ważniejsza i – co nie mniej ważne – ciekawsza, również dlatego, że zawsze może się stać przedmiotem polemiki. Ma ona również i ten atut, że uzyskuje pierwszeństwo w procesie stosowania konstytucji i w tym, co zwykło się nazywać konstytucją sądową, która przecież zdeterminowana jest niczym innym, jak tylko stratyfikacją ciężaru gatunkowego poszczególnych rozwiązań poddanych ocenie organu orzecznictwa czy konstytucyjnego czy też administracyjnego.

Wydaje się, że jeżeli prezentację rozstrzygnięć ustrojowych mających znaczenie dla oceny i interpretacji konstytucyjnej materii samorządowej ma zdeterminować stopień doniosłości konkretnych rozwiązań to wyjść należy od pojemnej idei społeczeństwa obywatelskiego<sup>15</sup>. Idea ta, zrazu

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 11 i nast.

funkcjonująca jako filozoficzny projekt, dopiero później ziszcila się w postaci zasady ustrojowej<sup>16</sup>. Na gruncie Konstytucji RP nie jest ona przy tym wyartykułowana *explicite*, niemniej przyjmuje się, że z tzw. całokształtu postanowień ustawy zasadniczej da się ją bez trudu wyprowadzić. Wskazuje się bowiem, nie bezzasadnie, że „naród jako podmiot będący w myśl art. 4 Konstytucji dzierżycielem władzy zwierzchniej wyjaśniany i przybliżany jest przez konstytucję obrazem społeczeństwa obywatelskiego”<sup>17</sup>. Koresponduje z nim tzw. społeczne podejście do ustawy zasadniczej, które każe dostrzegać w niej nie tylko mechanistyczny system zorganizowania państwa i jego organów (aparatu państwowego) ale przede wszystkim różnorodne inicjatywy obywatelskie czy też – mówiąc szerzej – „sfery życia zbiorowego znajdujące się poza państwem”<sup>18</sup>. Idea społeczeństwa obywatelskiego pokazuje więc pierwszoplanową rolę tzw. konstytucji społecznej (konfrontowanej z konstytucją państwa) ale wprowadza też do niej istotną korektę. O ile bowiem tradycyjna wersja konstytucji społecznej, trochę wbrew jej nazwie, akcentowała jednostkę i jej prawa, o tyle idea społeczeństwa obywatelskiego przesuwając akcent na ideę wspólnotowości i zaznacza pojęcie zbiorowości<sup>19</sup>, w których żyje i realizuje się jednostka. Społeczeństwo obywatelskie pokazuje więc niezwykle ważny społeczny wymiar konstytucji i to, że – z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania państwa – element pośredniczący w postaci zorganizowanych, bardzo rozmaitych struktur obywatelskich jest – być może – decydujący. Zmienia to optykę patrzenia na państwo, gdyż dwie klasyczne szkoły, tj. szkołę patrzenia przez pryzmat państwa (z góry) i szkołę patrzenia przez pryzmat jednostki (z dołu) uzupełnia rozwiązaniem pośrednim, nakazującym patrzeć przez pryzmat wspólnot, które są konieczne zarówno dla jednostki (bo dzięki nim się ona realizuje), jak i dla państwa (bo dzięki nim sprawniej ono działa). Społeczeństwo obywatelskie jest więc czymś pomiędzy tym co publiczne a tym co prywatne<sup>20</sup>.

Społeczeństwo obywatelskie, o ile jego koncepcja znajduje odzwierciedlenie w tekście ustawy zasadniczej, karze zreinterpretować klasyczną już dziś zasadę suwerenności narodu. Naród–suweren nie jest bowiem – jak to widziała klasyczna doktryna prawa konstytucyjnego – homogenicznym agregatem równych pod względem swojego statusu jednostek ale raczej magmą pluralistów i sekcjonalizmów, które łączą się w rozmaite, funkcjonujące na różnych poziomach i w różnych obszarach wspólnoty, dzięki czemu sam suweren staje się zbiorem kolektywów, które gromadzą jednostki na rozmaitych podstawach i z rozmaitych tytułów. Konstytucyjna etologia społeczeństwa obywatelskiego wymaga więc, w jakimś sensie, poszukiwania w postanowie-

niach konstytucji podstaw dla odnajdywania owych partykularów, zróżnicowań i odmienności – z jednej strony, oraz łączenia ich w grupy i zbiorowości, z drugiej. Dzięki temu dotychczasowa, fikcyjna konstrukcja Narodu-suwerena staje się konstrukcją jak najbardziej realną, przez którą należy rozumieć po prostu społeczeństwo obywatelskie<sup>21</sup>.

W odniesieniu do przepisów Konstytucji RP prezentowane są zazwyczaj dwa sposoby wydobywania z niej idei społeczeństwa obywatelskiego. Pierwsze, można powiedzieć wąskie, sprawdza się do uznania, że społeczeństwo obywatelskie konstytucjonalizuje przepis art. 12, dopuszczający wolność tworzenia i działania rozmaitych struktur grupujących obywateli, takich jak fundacje, związki zawodowe, stowarzyszenia, organizacje społeczne itp.<sup>22</sup> Czasami do tego wąskiego ujęcia dodawany jest jeszcze przepis art. 11 Konstytucji RP, stanowiący bazę dla zasady pluralizmu politycznego, a potwierdzający wolność tworzenia i działania partii politycznych. Wtedy uznaje się, że oba przepisy, tj. i art. 11 i art. 12 tworzą wspólną podstawę dla wyprowadzania z nich idei społeczeństwa obywatelskiego, z tym, że pierwszy zaznacza mocno rolę partii politycznych, jako struktur szczególnego rodzaju bo wpływających metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, zaś drugi odnoszący się do wszystkich innych możliwych form zorganizowania struktur społecznych, zawodowych i gospodarczych, z zaznaczeniem jednak, że ich zadaniem nie jest wpływanie na politykę państwa tylko – przede wszystkim – realizowanie potrzeb asocjacyjnych obywateli<sup>23</sup>. Niezależnie przy tym od tego, czy źródłem zasady społeczeństwa obywatelskiego uznamy jedynie wolność tworzenia innych organizacji niż partie polityczne (art. 12 Konstytucji RP) czy też również i partii (art. 11) wspólnym mianownikiem wąskiego sposobu ujmowania zasady społeczeństwa obywatelskiego jest pozostawanie na gruncie przepisów art. 12 i (ewentualnie) 11. Wydaje się przy tym, że sposób ten nie do końca jest właściwy, gdyż sednem zasady społeczeństwa obywatelskiego jest, z jednej strony, doszukiwanie się wszelkich możliwych zróżnicowań w obrębie tego społeczeństwa, z drugiej zaś doszukiwanie się podstaw dla rozmaitych form jego samoorganizacji, a docelowo samorealizacji. Stąd też o wiele właściwszy jest szerszy sposób wydobywania z postanowień Konstytucji RP idei (zasady) społeczeństwa obywatelskiego<sup>24</sup>. Owszem, uwzględnia on – rzecz jasna – również art. 11 i 12 ale podstaw dla społeczeństwa obywatelskiego upatruje również i w innych postanowieniach ustawy zasadniczej<sup>25</sup>. Zaznacza się, że ten szeroki sposób interpretacji zasady społeczeństwa obywatelskiego powinien odwoływać się do takich m.in. wskazań

<sup>21</sup> Por. P. Sarnecki, *Idea samorządności...*, s. 17.

<sup>22</sup> Por. K. Prokop, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 78, 79.

<sup>23</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 64 i nast.

<sup>24</sup> W literaturze powszechnie zaakceptowanej, chociaż czasami różnie nazywanej albo „chowanej” pod szyldem zasady demokracji (państwa demokratycznego). Por. J. Kostrubiec, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 200 i nast.

<sup>25</sup> Co powoduje, że odróżnia się pluralizm polityczny (odnoszony do partii) i pluralizm społeczny, przejawiający się działalnością innych niż partie polityczne organizacjach. Por. J. Szymanek, *Zasada pluralizmu społecznego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, r. Grabowski, Warszawa 2009, s. 719.

<sup>16</sup> Por. H. Izdebski, *Z dziejów terminu „społeczeństwo obywatelskie”*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 379 i nast.

<sup>17</sup> P. Sarnecki, *Idea samorządności...*, s. 12.

<sup>18</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 24.

<sup>19</sup> Niekiedy mówi się nawet, że idea czy wręcz zasada wspólnotowości jest odrębną wartością (zasadą) konstytucyjną, mocno tkwiącą w tekście ustawy zasadniczej chociaż nie wysłowioną wprost (wypada jednak pamiętać, że o wspólnotach wspomina wstęp do Konstytucji RP).

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat zob. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, Toruń 2012, s. 17 i nast.

konstytucji jak: podział na wierzących i niewierzących (zawarty w preambule), przekładający się następnie na wielość ale zarazem równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1)<sup>26</sup> oraz wolność uczestniczenia, jak nieuczestniczenia w obrzędach religijnych (art. 53); solidarność i dialog społeczny (o których jest mowa zarówno w preambule, jak i art. 20 Konstytucji), koncepcja Polski jako dobra wspólnego (preambuła oraz art. 1); podział terytorialny uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe (art. 15 ust. 2); samorządy zawodowe oraz inne rodzaje samorządów, które mogą być tworzone w drodze ustawy (art. 17); czy wreszcie wolność zrzeszania się (art. 58 i 59). Na podstawie tych, poszczególnych zasad, wolności i praw da się wyprowadzić z konstytucji zasadę (ideę) społeczeństwa obywatelskiego rozumianą jako zaakceptowanie oczywistego skądinąd faktu różnicowania obywateli oraz dania im możliwości swobodnego organizowania się celem samorealizacji<sup>27</sup>.

Wskazane w Konstytucji RP kolektywy (samorząd terytorialny, partie polityczne, organizacje społeczno-zawodowe, samorządy zawodowe, fundacje, kościoły i inne związki wyznaniowe, związki zawodowe) stanowią forum agregacji i artykulacji najrozmaitszych interesów. Wypracowują one i wyrażają swoje oceny, postulaty, żądania, preferencje i dążenia dotyczące spraw z zakresu życia zbiorowego, wychodząc z przesłanek o charakterze wycinkowym (sekcjonalnym). Niemniej w wyniku najprzeróżniejszych interakcji, w które siłą rzeczy muszą wchodzić, kształtują postawy o szerszym wymiarze, ponadpartykularnym, a czasami mogą nawet prowadzić do ukształtowania się postawy całej zbiorowości (jego zasadniczej części). Stąd słusznie się uznaje, że do tak szeroko rozumianej idei społeczeństwa obywatelskiego należy jeszcze włączyć niezbędny pakiet praw i wolności, bez których interakcje i generowanie postaw (sekcjonalnych bądź ogólnych) byłoby najzwyczajniej niemożliwe. Mowa tutaj przede wszystkim o wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54), a także o wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14). Dzięki nim następuje wymiana informacji o postawach, sądach, ocenach, żądaniach i oczekiwaniach rozmaitych kręgów społecznych, jako wstępnego etapu ich integrowania, które powinno mieć miejsce w obrębie społeczeństwa obywatelskiego.

Jeśli w tak szeroki sposób spojrzysz na ideę (zasadę) społeczeństwa obywatelskiego to jasną staje się rzeczą, że zmienia ona, i to istotnie, konwencjonalny obraz Narodu-suwerena. Osoby stanowiące desygnat pojęcia „Naród” (z art. 4 Konstytucji RP) nie są i nie mogą być wobec tego postrzegane jako „indywidualne molekuly w homogenicznym bycie, lecz jako podmioty, które nie tracąc swej osobowości połączone są w wiele rozmaitych, faktycznych i formalnych

kolektywów”<sup>28</sup>. Społeczeństwo obywatelskie ukonkretnia więc formalistyczny projekt Narodu-suwerena, pokazuje, że substrat narodu tworzy bardzo wiele, bardzo rozmaitych grup i środowisk społecznych, politycznych, gospodarczych, zawodowych, konfesyjnych i innych. Wszystkie one razem wzięte dają dopiero pełny obraz podmiotu konstytucyjnie wyekwipowanego w atrybut władzy zwierzchniej. Władzy tej, tak atomistycznie postrzegany substrat osobowy Narodu-suwerena nie mógłby jednak realizować w sposób pełny i efektywny gdyby nie samorząd, jako forma organizowania się i działania pluralnych, odrębnych, a często również i antagonistycznych względem siebie struktur. Okazuje się więc, że samorząd, z jednej strony, i społeczeństwo obywatelskie z drugiej są właściwie dwiema stronami tej samej, demokratycznej monety.

Niemniej doszukując się konstytucyjno-aksjologicznych podstaw samorządu należy sięgnąć również i do innych zasad, wartości i idei, które Konstytucja RP ustanawia bądź do których się odwołuje. Wydaje się, że kolejną (co do stopnia jej ustrojowej doniosłości) jest zasada pomocniczości. Jest to przy tym zasada szczególna i to z co najmniej kilku względów. Po pierwsze z tego powodu, że zasada ta jest mocno zakotwiczona w prawie unijnym (europejskim). Jej ustanowienie w tekście Konstytucji RP (pisanym przecież jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej) może być więc odbierane (choć ta perspektywa w żadnym razie nie może dominować) jako forma unijnego otwarcia czy też dopasowania (europeizacji) regulacji prawa polskiego do prawa organizacji, do której Polska w momencie przyjmowania ustawy zasadniczej aspirowała<sup>29</sup>. Po drugie, zasada pomocniczości (nieprzypadkowo nazywana według polskiej terminologii pomocniczością a nie unijną subsydiarnością) stanowi odwołanie do rodzimych tradycji samorządowych, w których pomocniczość była respektowana już w okresie międzywojnia. Z tego punktu widzenia patrząc można powiedzieć, że pomocniczość jako konstytucyjna zasada donosząca się do spraw samorządowych jest nawiązaniem do polskich wzorców w tym zakresie, po drugie jest potwierdzeniem istnienia zasady w polskiej doktrynie niespornej i raczej jednoznacznie rozumniej (co z kolei powoduje, że nie ma dzisiaj kontrowersji do pojmowania jej sensu)<sup>30</sup>. Po trzecie wreszcie, zasada pomocniczości ma status szczególny z uwagi na to, że została wysłowiona jedynie we wstępie do konstytucji i niepowtórzona w jej artykułowanej części. *Prima facie* mogłoby to sugerować obniżenie jej rangi prawnej i nienadanie postaci normy, którą – jak wiadomo – dekoduje się z przepisu jako podstawowej jednostki systematycznej aktu prawnego. W doktrynie dość powszechnie się przecież uznaje, że z postanowień preambuły nie można wyprowadzać norm, co jednak nie oznacza, że tekst preambuły jest nieistotny dla procesu interpretacji i stosowania konstytucji (a *via* konstytucje całego prawa). Ma on być wszak formą wytyczenia sposobu odkodowania norm z artykułowanej jej części w taki sposób, aby treściom pre-

<sup>26</sup> Który jest dowodem pluralizmu religijnego, występującego obok pluralizmu politycznego, dla którego punktem wyjścia jest zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych. W efekcie należałoby raczej mówić o pluralizmach do jakich Konstytucja RP się odwołuje albo przynajmniej jakie przywołuje (np. pluralizm polityczny, pluralizm religijny, pluralizm społeczny, a nawet pluralizm ekonomiczny).

<sup>27</sup> Oczywiście do tak rozumianej idei społeczeństwa obywatelskiego należy jeszcze dodać mechanizmy artykulacji woli tego społeczeństwa, w postaci wyborów, referendum czy inicjatywy obywatelskiej. Por. A. Jamróz, *Demokracja współczesna*. Wprowadzenie, Białystok 1993, s. 15 i nast.

<sup>28</sup> P. Sarnecki, *Idea samorządności...*, s. 16.

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 117 i nast.

<sup>30</sup> Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 49 i nast.

ambuły nadać możliwie pełną formę<sup>31</sup>. Niemniej w odniesieniu do zasady pomocniczości wskazuje się, że nie można odmawiać jej waloru normatywnego. Choć ma ona zwoje „zaczepienie” tylko w postanowieniach wstępu do konstytucji, to jednak, zarówno doktryna, jak i orzecznictwo sądowe skłonne są nadawać pomocniczości rangę zasady o określonej normatywnej treści<sup>32</sup>. Okazuje się więc, że pomocniczość (co ważne nigdzie więcej poza wstępem nie powtórzona w tekście ustawy zasadniczej) przełamała – na gruncie Konstytucji RP – konwencjonalne przekonanie, że wstęp „stanowi jedynie najbardziej generalną wytyczną przy interpretowaniu danej konstytucji”<sup>33</sup>. Można bowiem ze wstępu wydobyć również treść normatywną, pod warunkiem oczywiście, że jednostka tekstowa umieszczona w preambule pozwala na to. W przypadku pomocniczości można mówić o spełnieniu warunków jednoznaczności, czemu sprzyja dość jednolita i zgodna wykładnia tej zasady, zarówno na gruncie prawa polskiego, jak i prawa europejskiego.

Według poglądów Trybunału Konstytucyjnego zasada pomocniczości oznacza m.in., że władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Mało tego, stosownie do wytycznych zasady pomocniczości, władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP). Pomocniczość nakazuje jednak aby ingerencja społeczności większej w rozwiązywanie problemów społeczności mniejszej odbywała się na życzenie, z udziałem, a przynajmniej po wysłuchaniu przedstawicieli tej ostatniej, a nie w drodze narzucania jej rozwiązań, które nie muszą się okazać korzystne dla danej społeczności<sup>34</sup>. Wynika z tego, że Trybunał wyprowadził z zasady pomocniczości określonego rodzaju powinności, a nawet obowiązki spoczywające na władzy publicznej. Dzięki temu organ orzecznictwa konstytucyjnego uznał, że istotą zasady pomocniczości jest również ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów poprzez określenie powinnego zachowania się tych podmiotów, co oznacza, że pomimo zawarcia pomocniczości w „nienormatywnej” części konstytucji (wstępie) nadał jej w pełni normatywną treść. Zawraca też uwagę, że Trybunał Konstytucyjny nie korelował zasady pomocniczości jedynie z samorządem w jego terytorialnym wydaniu. W poglądach Trybunału konsekwentnie bowiem przewija się myśl ekstensywnego pojmowania pomocniczości i stosowania jej do wszystkich struktur mniejszych czy też niższych niezależnie od ich charakteru. Trybunał stoi bowiem konsekwentnie na stanowisku, że pomocniczość oznacza nakaz wspierania społeczności niższego rzędu i pomagania im w koordynacji działań podług dyrektywy jaką wyznacza obowiązek traktowania

Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego<sup>35</sup>. Pomocniczość, choć więc „tylko” zakotwiczona w preambule uzyskała rangę decydującego, a co więcej, bo w pełnym tego słowa znaczeniu normatywnego rozwiązania ustrojowego, które trzeba brać pod uwagę jeśli rozważą się konstytucyjne podstawy samorządu<sup>36</sup>. Potwierdza to zresztą znakomicie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przyjął bodajże najpełniejszą sądową wykładnię tej zasady. Zgodnie z nią pomocniczość „w aspekcie prawnym zakłada, że wszelkie decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane możliwie na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych obywatelom, zaś decyzje na szczeblach wyższych winny być podejmowane tylko tam, gdzie jest to najbardziej efektywne oraz wykracza poza możliwości struktur niższych”<sup>37</sup>.

Zasada pomocniczości, zwłaszcza w procesie jej sądowej wykładni, jest przy tym szczególnie mocno wiązana z prawem unijnym (europejskim). Jej egzegeza zawsze wobec tego uwzględnia standardy prawa unijnego, a odwoływanie się do niej, *nolens volens*, jest zawsze przejawem europeizacji, rozumianej jako uwzględnianie standardów prawa ponadkrajowego. Jak się podkreśla widać to szczególnie w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, którego nie da się dzisiaj interpretować w oderwaniu od regulacji i orzecznictwa europejskiego<sup>38</sup>.

Wydaje się, że zasada subsydiarności, jako jedna z podstaw aksjologicznych samorządu, ma dwa najważniejsze aspekty. Pierwszy z nich to aspekt negatywny, zawierający się w obowiązku nieinterweniowania w zadania i działalność struktur niższych tak długo jak długo są one w stanie samodzielne i skutecznie wykonywać swoje zadania. Drugi aspekt jest z kolei aspektem pozytywnym. Obliguje on struktury większe i wyższe do interwencji w działalność struktur mniejszych i niższych ale przy uwzględnieniu dwóch warunków, tj. interwencja winna mieć miejsce za zgodą struktury, której pomoc ma być udzielona oraz – jako drugi warunek – interwencja ta powinna być ograniczona i proporcjonalna, co oznacza że nie może przekraczać rozsądnych ram i powinna się skończyć w momencie, gdy struktura niższa, której udzielana jest pomoc, odzyska zdolność do samodzielnego działania. Zwraça przy tym uwagę, że zasada pomocniczości, podobnie jak zasada społeczeństwa obywatelskiego, wyraźnie rozszerza pojęcie samorządu, co oznacza, że obejmuje nim również inne struktury aniżeli (tylko) samorząd terytorialny. Raz jeszcze podkreślić bowiem trzeba, że idea samorządu jest ideą z definicji szeroką, która swoim zasięgiem obejmuje bardzo różne i rozmaicie skonstruowane struktury samorządne<sup>39</sup>. Podkreśla to zresztą mocno preambuła w miejscu, gdzie przywołuje zasadę pomocniczości, której istotą jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot.

Zasada pomocniczości, dzisiaj bezdyskusyjnie traktowana jako jedna z podstaw aksjologii samorządu, jest stosunkowo blisko spokrewniona (o czym świadczy również sposób

<sup>31</sup> Por. A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji: zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 166 i nast.

<sup>32</sup> Por. K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 158 i nast.

<sup>33</sup> P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter...*, s. 24.

<sup>34</sup> Por. np.: wyrok TK z 21 października 2008r., sygn. akt P/08, OTK ZU 2008, nr 8A, poz. 139; wyrok TK z 3 listopada 2006r., sygn. akt K31/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 147; wyrok TK z 20 kwietnia 2005r., sygn. akt K42/02, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 38.

<sup>35</sup> Por. wyrok TK z 15 lipca 2009r., sygn. akt K64/07, OTK ZU 2009, nr 7A, poz. 988.

<sup>36</sup> Por. K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu...*, s. 171, 172.

<sup>37</sup> Wyrok NSA w Łodzi z 10 października 2000r., sygn. akt II SA/Łd 1097-1108/00.

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Kulesza, *Subsidiarność a władza lokalna*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 133 i nast.

<sup>39</sup> Por. S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1/2, s. 22 i nast.

zredagowania odpowiedniego fragmentu wstępu do Konstytucji RP) z zasadą dialogu społecznego<sup>40</sup>. W przeciwieństwie jednak do zasady pomocniczości zgodnie się raczej przyjmuje, że zasada dialogu społecznego nie ma waloru normatywnego (nie ustanawia wzorca powinnego zachowania) niemniej ma znaczenie normatywne, które każe oceniać konkretne zachowania władz publicznych, m.in. w odniesieniu do wspólnot obywateli (samorządów) i tego czy w relacjach z nimi zachowywany został dialog społeczny<sup>41</sup>. Tak pojmowana zasada dialogu społecznego jest – w jakimś sensie – uszczegółowieniem czy też doprecyzowaniem zasady pomocniczości. Trudno jest bowiem sobie wyobrazić właściwą realizację zasady pomocniczości bez dialogu, zwłaszcza jeśli za część składową pomocniczości uznamy wymóg negocjacji co do potrzeby ewentualnego wkroczenia wspólnoty wyższej w uprawnienia struktury niższej bądź mniejszej. Samorządowe nachylenie zasady dialogu społecznego zdaje się również potwierdzać orzecznictwo sądów, które bardzo często dochowanie bądź niedochowanie zasady dialogu społecznego odnoszą do kwestii samorządowych<sup>42</sup>. Wskazuje się też, że prawdopodobnie właśnie zasada dialogu społecznego może się stać w przyszłości swoistą trampoliną dla wydobywania i poszerzania uprawnień samorządów różnych szczebli i różnych postaci (terytorialnych, społecznych, zawodowych)<sup>43</sup>. Z zasadą dialogu społecznego wiąże się też nierozzerwalnie idea partycypacji obywatelskiej, która zwłaszcza w korelacji z zasadą społeczeństwa obywatelskiego i zasadą pomocniczości wyznacza zupełnie nowy, pod względem jakościowym, wzorzec samorządności<sup>44</sup>.

Poszukując konstytucyjno-aksjologicznych podstaw samorządu trzeba też koniecznie odwołać się do zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Zasadą ta, jest tą spośród zasad tkwiących w literalnej warstwie ustawy zasadniczej, która silnie koresponduje z rozstrzygnięciami już wprost i bezpośrednio odnoszącymi się do samorządu. W jakimś sensie jest to więc zasada łącząca ogólne wartości, które można i należy odnosić do samorządu, z zasadami i regułami, które już bezpośrednio dotyczą organizacji i funkcjonowania samorządu<sup>45</sup>.

Decentralizacja, traktowana nie tylko jako zasada konstytucyjna, ale również jako proces polityczny, jest dzisiaj zjawiskiem powszechnym, przebiegającym we wzmożonym tempie zwłaszcza w Europie<sup>46</sup>. Z tej perspektywy patrząc decentralizacja, tym bardziej, że jest mocno, bo konstytucyjnie

zakotwiczona, jest też formą europeizacji samorządu tym razem jednak, rozumianej jako występowanie pewnych uniwersalnych i względnie homogenicznych zjawisk i tendencji, które w jakimś sensie – mimo istniejących różnic i odmienności – unifikują samorząd, szczególnie w jego terytorialnym wydaniu. Potwierdza to *nota bene*, że o europeizacji idei samorządu, można właściwie mówić w dwóch znaczeniach. Pod pojęciem europeizacji rozumieć można bowiem, po pierwsze, powtarzalność pewnych zasad i reguł prawnych oraz ich mniej więcej wspólną i spójną interpretację (np. zasada pomocniczości). Po drugie zaś europeizacja może być też powtarzalnością pewnych procesów i zjawisk, ujawnianiem się określonych tendencji i prawidłowości (decentralizacja). Niezależnie przy tym jak będziemy rozumieć europeizację faktem pozostaje, że dzisiaj to właśnie zjawiska określane wspólnym mianem decentralizacji stanowią najbardziej doniosłe, a zarazem daleko idące w swoich konsekwencjach zmiany w obrębie samorządu (terytorialnego). Do obiegu wprowadzają one również nowe pojęcie demokracji lokalnej jako pewnej nieznannej wcześniej jakości w dyskusji o samorządnie, który ma być czymś znacznie więcej aniżeli tylko prostą formą przekazania zadań ze szczebla centralnego na szczebel lokalny<sup>47</sup>.

Przepis art. 15 ust. 1 Konstytucji RP – ustanawiający zasadę decentralizacji władzy publicznej – należy ujmować w kontekście art. 16 ust. 1, zgodnie z którym ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z obu przepisów wynika bowiem, że zasadniczy podział terytorialny państwa tworzy się dla celów samorządu terytorialnego, w rezultacie czego trzeba uznać, że „samorząd terytorialny stanowi podstawową formę decentralizacji władzy publicznej”<sup>48</sup>. Zasada decentralizacji władzy, jaka dokonuje się za sprawą samorządu terytorialnego, choć na ogół nie jest wymieniana jako zasada ustroju Rzeczypospolitej, za taką winna być bezwzględnie uznana. Wskazuje na to jej ciężar gatunkowy. Stąd też można – ze względu na przypisanie samorządowi „istotnej części zadań publicznych” – traktować ją jako taką zasadę, stanowiącą w dodatku ustrojową konkretyzację zasady pomocniczości i dialogu społecznego, a w konsekwencji jako zasadę ustrojową w pełnym tego słowa znaczeniu<sup>49</sup>. Czasami zresztą jest ona podciągną do rangi zasady, choć niekiedy ubiera się ją w nieco odmienną szatę słowną. Sugeruje się bowiem, niebez-

<sup>40</sup> Poza tym wskazuje się, że zasadę pomocniczości należy rozpatrywać w kontekście jeszcze dwóch innych zasad wysłowionych *expressis verbis* w Konstytucji RP, mianowicie zasady godności człowieka oraz zasady dobrej wspólnoty. Por. M. Zdyb, *Pomocniczość*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 575.

<sup>41</sup> Por. K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu...*, s. 186 i nast.

<sup>42</sup> Por. wyrok NSA z 5 grudnia 2006r., sygn. akt I OSK 1337/06.

<sup>43</sup> Por. D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska...*, s. 9 i nast. Zob. również M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1/2, s. 13 i nast.

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat zob. *Partycypacja obywatelska i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.

<sup>45</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Kallas, *Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 121 i nast.

<sup>46</sup> Por. L. Rajca, *Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 6, s. 5 i nast.

<sup>47</sup> Por.: J. Elander, *Między centralizmem a lokalnością. O rozwoju samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 9, s. 8 i nast.; P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 5 i nast.

<sup>48</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 19. Szerzej na ten temat zob. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 7 i nast. Niemniej określanie samorządu jako podstawowej formy decentralizacji sugeruje, że nie jest to forma jedyna, co z kolei oznacza, że również i inne wspólnoty (samorządy) mogą być – podług zasady społeczeństwa obywatelskiego – włączone w mechanizm sprawowania władzy publicznej.

<sup>49</sup> Por. np. Z. Husak, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 255 i nast. Autor przy tym słusznie zaznacza, że nie można – wbrew literalnemu tekstowi konstytucji – odnosić decentralizacji do samorządu terytorialnego, gdyż odnosi się ona również do samorządów zawodowych. Stąd zamiast mówić o decentralizacji samorządu terytorialnego – w opinii autora – należy mówić o zasadzie decentralizacji władzy, która przejawia się w samorządzie zarówno terytorialnym, jak i zawodowym.



zasadnie, że nie powinno się tej zasady sprowadzać do samej decentralizacji gdyż ta jest jedynie środkiem a nie celem. Tym jest bowiem zapewnienie udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej<sup>50</sup>. W efekcie należy mówić o zasadzie udziału (uczestnictwa) samorządu terytorialnego w wykonywaniu tej władzy, które realizuje się za sprawą takich rozwiązań instytucjonalnych jak decentralizacja, pomocniczość czy dialog społeczny<sup>51</sup>. *Nota bene* na tym tle pojawia się zresztą istotna, zwłaszcza z teoretycznego punktu widzenia, rozpiętość stanowisk. O ile bowiem niektórzy autorzy za zasadę wiodącą czy dominującą skłonni są uznać zasadę udziału samorządu w sprawowaniu władzy publicznej, o tyle inni przychylają się raczej do uznania, że status takiej zasady należałoby przyznać albo zasadzie pomocniczości<sup>52</sup> albo np. zasadzie społeczeństwa obywatelskiego<sup>53</sup>. Niemniej trzeba stanąć na stanowisku, że zasada pomocniczości jest z pewnością wtórna wobec zasady udziału samorządu w wykonywaniu władzy publicznej, natomiast można się zgodzić, że jest pochodną zasady społeczeństwa obywatelskiego. Wypada jednak przyjąć, że stanowi ona odrębną zasadę ustrojową, o czym przesądza również fakt (poza samą materialną doniosłością tej zasady), że została ona wyraźnie eksponowana w przepisach Konstytucji RP (rozdział pierwszy), w przeciwieństwie np. do pomocniczości (zadeklarowanej „tylko” w preambule) czy zasady społeczeństwa obywatelskiego, która *in extenso* w ogólnie nie została ujęta w konstytucji, a wyprowadza się ją „jedynie” z całokształtu jej postanowień<sup>54</sup>.

Zasada decentralizacji (ewentualnie zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej) jest tym bardziej zasadą, że z definicji jest giętka i elastyczna, co oznacza że otwiera ona konstytucję na (być może labilną) praktykę jej stosowania. Ta zaś, zwłaszcza w przypadku decentralizacji jest dynamiczna i zmienna, ujawniając zupełnie nowe procesy i zjawiska. W przypadku samorządu terytorialnego decentralizacja jaka dokonuje się w Europie to przede wszystkim ruch w kierunku od samorządu lokalnego (*local government*) do tzw. zarządzania lokalnego (*local governance*), a co za tym idzie odejście od hierarchicznych struktur zarządzania na rzecz struktur sieciowych<sup>55</sup>. Koresponduje z tym wzrost praktyk partycypacji obywatelskiej i obejmowanie nią coraz większej ilości struktur i spraw. Wskazuje się też – nie bez racji – że decentralizacja w połączeniu z tzw. uspołecznieniem mechanizmów decyzyjnych (partycypacja obywatelska) stanowią wielki potencjał społeczny oraz – jeśli nie przede wszystkim – właściwe sedno samorządności<sup>56</sup>,

która bez nich pozostaje instytucją połowiczną, nie w pełni wykorzystującą możliwości jakie w niej są zawarte.

Konstytucyjną konkretyzacją zasady decentralizacji władzy publicznej jest przede wszystkim stanowcze wykluczenie jednoszczeblowości podziału terytorialnego. Jak się słusznie podkreśla wieloszczeblowość *per se* jest warunkiem elementarnym, w znaczeniu zarówno koniecznym, jak i najważniejszym decentralizacji<sup>57</sup>. Inną, równie ważną gwarancją rzeczywistej decentralizacji jest ustanowienie rozwiązania przewidującego zupełnie odmienne role ustrojowe województwa (art. 152 ust. 1) i gminy (art. 164 ust. 1). Województwo jest w tym układzie najwyższą jednostką podziału terytorialnego dla wykonywania administracji rządowej, natomiast gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Kolejną gwarancją decentralizacji, a zarazem jej mocną konkretyzacją, jest ustanowienie – na poziomie ustawy zasadniczej – zasady domniemania właściwości na rzecz gminy (art. 164 ust. 3), co zresztą koresponduje w jakimś sensie z zasadą pomocniczości i jest jedną z istotniejszych jej rękami. Przejawem decentralizacji i swoistym jej potwierdzeniem są też mechanizmy rekrutacyjne stosowane przy obsadzie substratów osobowych organów samorządowych<sup>58</sup>, a także rozmaite, przewidziane na poziomie konstytucyjnym jak i – przede wszystkim – ustawowym mechanizmy bezpośredniej partycypacji obywatelskiej. Wreszcie formą decentralizacji, o której również należy pamiętać szczególnie jeśli się ją połączy z ideą społeczeństwa obywatelskiego (czy nawet demokracji jako takiej) jest dopuszczenie możliwości tworzenia innych samorządów aniżeli te, które zostały wprost wskazane w Konstytucji RP<sup>59</sup>. Właściwą decentralizację zapewnia bowiem nie tylko wieloszczeblowość podziału terytorialnego ale także wielopoziomowość i różnorodność wszelkich form samorządu, który znajduje swoje odzwierciedlenie terytorialne, społeczne i zawodowe<sup>60</sup>. Potwierdza to również, m.in., orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który w odniesieniu do samorządów zawodowych wprost wskazuje, że ich konstytucjonalizacja oraz ogólna specyfika ustrojowa nakazują powierzenie samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym również władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego, niezależnie od innych ról społecznych czy publicznych pełnionych przez takie osoby<sup>61</sup>. To z kolei karze – jak się zdaje – skorygować zasadę ustrojową, którą jest nie tle decentralizacja władzy czy też udział samorządu jedynie terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej ile raczej udział (czy uczestnictwo) samorządów (wszystkich) w sprawowaniu (wykonywaniu) władzy publicznej (czy – może lepiej – wykonywaniu zadań publicznych). Nie zmienia to jednak faktu, że z pośród wszystkich samo-

<sup>50</sup> Por. W.J. Wołpiuk, *Zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 388 i nast.

<sup>51</sup> Por. B. Zawadzka, *Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1997, s. 203 i nast.

<sup>52</sup> Por. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 152 i nast.

<sup>53</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 64 i nast.

<sup>54</sup> Z tego punktu widzenia nie można zapominać o roli prawnej pierwszego rozdziału Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob. S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 roku*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000, s. 13 i nast.

<sup>55</sup> Por. L. Rajca, *Demokracja lokalna...*, s. 16.

<sup>56</sup> Por. M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd...*, s. 11 i nast.

<sup>57</sup> Por. M. Kallas, *Konstytucyjna zasada...*, s. 127.

<sup>58</sup> Por. J. Kowalik, *Wybory samorządowe w Polsce 1990-2010*, [w:] *Wybory samorządowe w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Kowalik, Kielce 2013, s. 33 i nast.

<sup>59</sup> Por. R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja samorządów zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP...*, 355 i nast.

<sup>60</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Kubas, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 178 i nast.

<sup>61</sup> Wyrok TK z 22 maja 2001r., sygn. akt. K37/00, OTK ZU, nr 4A, poz. 86.

rzędów Konstytucja RP na plan pierwszy wysuwa samorząd terytorialny, zasadę decentralizacji odnosząc wprost do niego. Niemniej jeżeli zasadą ustrojową ma być nie tylko sama decentralizacja ale także – co wydaje się dużo właściwsze – uczestnictwo samorządu w sprawowaniu władzy publicznej (zadań publicznych) to wydaje się, że samorzady zawodowe, jako konstytucyjnie mocno „zaczepione” (art. 17) również należy obejmować ową zasadą, tym bardziej, że i do nich odnosi się przecież zasada pomocniczości, dialogu społecznego i w końcu – *last but not least* – społeczeństwa obywatelskiego<sup>62</sup>.

Jak się wydaje wskazane zasady (wartości czy idee) w największym bodajże stopniu określają konstytucyjno-aksjologiczne podstawy samorządu. Mówiąc o samorządzie, niezależnie od tego jak rozumianym (tj. czy terytorialnym czy szerszym, bo społeczno-zawodowym) wyjść wobec tego trzeba zawsze od, po pierwsze, zasady społeczeństwa obywatelskiego, po drugie, zasady pomocniczości i dialogu społecznego, po trzecie od zasady decentralizacji władzy publicznej. Wszystkie te zasady służą realizacji jednej idei generalnej, mianowicie umocnieniu uprawnień obywateli i ich wspólnot (preambuła do Konstytucji RP). To zaś powinno stanowić *telos* wszelkich rozwiązań prawnych osadzonych w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP), które jako takie powinno stanowić dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1). Państwo jako tak rozumiane dobro wspólne powinno z kolei zabezpieczyć takie rozwiązania instytucjonalne, które samorządom (czy też – inaczej rzecz nazywając – wspólnotom obywatelskim) pozwolą uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej, gdyż jasną jest rzeczą, że dobro wspólne oznacza również dobro wspólnie zarządzane. W konsekwencji, zasady będące aksjologiczną podstawą idei samorządności są w rzeczywistości wtórne wobec pierwszorzędnej zasady udziału struktur pionowych w wykonywaniu władzy (zadań) publicznych. To zaś – jak wiadomo – stanowi kluczowy stygmat demokratycznego systemu politycznego.

Na koniec wypada odpowiedzieć na pytanie czy ustanowienie samorządu w takiej postaci w jakiej nakreśliła go ostatecznie Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku było wynikiem dążeń integracyjnych czy może raczej demokratycznej aranżacji ustroju politycznego? Generalnie wydaje się, że nie można uznać, że ustanowienie samorządu, zarówno terytorialnego, jak i zawodowo-gospodarczego, było determinowane dążeniami integracji z instytucjami Zachodu, w tym ze strukturami gospodarczymi, najpierw w ramach EWG, później Wspólnot europejskich, a docelowo Unii Europejskiej. Restytucja samorządu była bowiem efektem demokratyzacji systemu i generalnej chęci odrzucenia rozwiązań charakterystycznych dla ustroju socjalistycznego (o czym najlepiej świadczą powołanie samorządu u samego progu procesu zmian, w momencie gdy integracja z EWG nie była jeszcze głośno podnoszonym postulatem elit politycznych). Restytucja samorządu była też, o czym należy bezwzględnie pamiętać, chęcią nawiązania do dziedzictwa II RP, które to dziedzictwo, szczególnie u progu transformacji było postrzegane jako na-

turalny rezerwuar pomysłów i rozwiązań ustrojowych<sup>63</sup>. Inna sprawa, że funkcjonowanie samorządu, jako elementu demokratycznie zorganizowanego ładu politycznego, było – co jasne – elementem koniecznym by można było w ogóle podjąć starania o członkostwo w Unii. W efekcie sama restytucja samorządu nie może być w żadnym razie postrzegana przez pryzmat dążeń integracyjnych, niemniej funkcjonowanie samorządu, co ważne realnego a nie tylko wirtualnego, było jednym z warunków uczestnictwa w Unii. Warunek ten wynika głównie z tego, że samorządu nie traktuje się i nie można w żadnym razie traktować *per se*. Idea samorządu jest bowiem częścią znacznie szerszej i znacznie pojemniejszej idei społeczeństwa obywatelskiego, a ta jest fundamentem aksjologii zachodniego konstytucjonalizmu, postrzeganego jako zbiór zasad, wartości i praw konstytuujących nowoczesne państwo. Z tej m.in. racji nie można też samorządu sprowadzać, jak często to się czyni, jedynie do jego wymiaru terytorialnego.

Współcześnie samorząd, postrzegany przez pryzmat nie tylko samorządu terytorialnego ale również zawodowego i gospodarczego, jest z kolei coraz chętniej i coraz częściej postrzegany jako element wzmocnienia procesów reprezentacji interesów, który to proces – ogólnie mówiąc – przeżywa regres, zarówno na szczeblu krajowym, jak i supranacjonalnym i ciągle poszukuje się efektywnych, a zwłaszcza efektywnych mechanizmów wzmocnienia reprezentacji i uzupełnienia jej głównego, tzn. polityczno-partijnego profilu. Stąd biorą się postulaty inkluzji struktur samorządowych (czy – szerzej – wspólnot obywatelskich) w procesy decyzyjne, których celem jest zapewnienie uczestnictwa tych struktur w wykonywaniu władzy publicznej. Z tych m.in. względów następuje szeroka konstytucjonalizacja samorządów, wyekwipowanie obywateli i ich wspólnot w rozmaite mechanizmy partycypacyjne oraz renesans instrumentów demokracji bezpośredniej, również na poziomie tzw. demokracji lokalnej<sup>64</sup>. Wydaje się jednak, że idea samorządu tak jak jest postrzegana jako atrakcyjna forma uzupełniania typowych i tradycyjnych form reprezentacji interesów jest też ciągle formą niedocenianą i marginalizowaną, m.in. dlatego, że sprowadzaną jedynie do postaci samorządu terytorialnego. Niemniej nowe zjawiska i procesy jakie ujawniają się à propos samorządu, by wspomnieć choćby koncepcję *local governance* wskazują, że wciąż szuka się optymalnej postaci samorządu.

<sup>63</sup> Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 59 i nast.

<sup>64</sup> Por. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP...*, s. 147 i nast.

<sup>62</sup> Por. P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie Adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 149 i nast.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl