

Sławomir Stanisław Dębski

**Samorząd terytorialny w Polsce:
tradycja a współczesne przemiany polityczne**

**Local government in Poland:
tradition and contemporary political changes**

Grudziądz 2014

Spis treści

Wstęp.....	3
Rozdział I Istota, funkcje i zadania samorządu terytorialnego	23
1. Pojęcie i definiowanie samorządu terytorialnego	23
2. Samorządność w procesie unifikacji i dywersyfikacji życia społeczno-politycznego	38
3. Polityczne i ekonomiczne podstawy rozwoju samorządności.....	56
4. Społeczeństwo otwarte a rozwój samorządności	90
Rozdział II Ogniwa rozwoju samorządności w Polsce	101
1. Specyfika tworzenia się polskiej samorządności	101
2. Prawne i administracyjne rozwiązania dotyczące samorządności w Polsce	121
3. Specyfika polskiego regionalizmu	136
4. Samorząd terytorialny, jako forma samodzielności wspólnotowej w Polsce.....	150
Rozdział III Obraz funkcjonowania samorządności w Polsce, w rzeczywistości integracji europejskiej.....	163
1. Funkcjonowanie instytucji samorządowych w Unii Europejskiej	163
2. Instytucje samorządowe w Polsce, na przykładzie województwa pomorskiego.....	175
3. Wyzwania systemowe samorządu wojewódzkiego	191
4. Wyzwania systemowe samorządu terytorialnego powiatu i gminy	202
Rozdział IV Współczesne wyzwania w strategii rozwoju samorządności w Polsce.....	213
1. Kompetencje, jako zakres działania samorządu terytorialnego	213
2. Realizacja zasad samorządu terytorialnego.....	227
3. Teoria i praktyka inicjatyw lokalnych.....	237
4. Mechanizmy współpracy samorządów z Sejmem i Senatem RP	255
5. Polityka społeczna współczesnym wyzwaniem globalnym	266
Zakończenie	274
Spis tabel	279
Spis rysunków.....	280
Bibliografia	281

Wstęp

Transformacja ustrojowa dokonująca się obecnie w Polsce ma charakter systemowy. Za jej początek uznaje się 1989 r., kiedy to w wyniku porozumień grup pochodzących lub współpracujących z ruchem zwanym solidarnościowym i decyzji rządowych, przyjęto demokratyzacyjny kierunek zmian polityczno-gospodarczych. Ład polityczny kształtuje się przez wybory do sejmu, senatu, jak też wybór prezydenta oraz instytucji samorządowych, zorientowanych na realizację programów zwycięskich partii. Jednocześnie nastąpiła entropia poprzedniego systemu polityczno-gospodarczego.

Za podstawę ustroju gospodarczego przyjęto idee liberalne, w życiu politycznym rzeczywistość demokratyczną, zarówno w porządku horyzontalnym, jak i wertykalnym, przestrzeganie praw człowieka, realizację idei dostępności szans ekonomicznych oraz budowy społeczeństwa otwartego. Podwaliny systemu społeczno-politycznego przyjęto urzeczywistniać, jako wolność „od”, która stała się podstawą działania instytucji państwowych, mających zapewnić bezpieczeństwo od zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz wolność „do”, kształtującą równy dostęp do edukacji i środków finansowych, generującą siłę sprawczą działania jednostek, w tym do przedsiębiorczości, uznając, że proces transformacji zakończy pełna internalizacja reguł ustrojowych.

Zmiany w sferze polityczno-społecznej implikowały ekonomikę państwa. Rozpoczął się proces tworzenia ładu rynkowego. W tworzeniu i budowie nowego systemu polityczno-społecznego oraz ekonomicznego posłużono się wzorcami, modelami, paradygmatami wypracowanymi w państwach zachodnioeuropejskich i USA. Wśród nich przyjęto zinstytucjonalizowaną formę mieszkańców określonego terytorium, tj. samorząd terytorialny.

W polskiej rzeczywistości od stuleci występują instytucje o charakterze związków kupieckich, rzemieślniczych oraz różnych profesji, które współtworzyły ogniwa łączące instytucje decyzyjne, zarządcze ze społeczeństwem, promując rozwój ekonomiczny i społeczny poprzez realizację artykułowanych przez nie wskazań i oczekiwań, oraz współuczestnictwo w ich urzeczywistnianiu. Organizacje te krzewiły i realizowały ideę samorządności oraz decentralizacji kompetencji decyzyjnych. Istotną rolę pełni w tym względnie wolny rynek, jako podmiot ładu polityczno-ekonomicznego. Legitymuje się on bogatymi, wypracowanymi mechanizmami wewnętrznymi oraz strategią zewnętrzną funkcjonowania. W rzeczywistości przemian ustrojowych w Polsce istota dynamiki gospodarczej wyraża się, m.in. w rozwoju tzw. kapitalizmu menedżerskiego, państwowo-prywatnego, w którym idea szans ekonomicznych sprowadzona została częściowo do rywalizacji o stanowiska i tworzenia rynku politycznego, między różnymi grupami partyjnymi, zwłaszcza w zakresie kadrowego obsadzania ich w spółkach skarbu państwa.

Samorząd terytorialny jest instytucją, częścią ładu demokratycznego, którego publiczne zadania stanowią miarę decentralizacji administracji oraz dla rzeczywistości społeczno-politycznej stanowi on element podstawowy stanowienia o sobie przez wspólnotę.

Samorząd terytorialny, jako podmiot życia kulturowo-cywilizacyjnego optymalizuje interesy ogółu społeczeństwa, zespalając tradycję i wyzwania społeczno-polityczne oraz kształtując kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej, a także wspierając rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych.

Istotą samorządu terytorialnego jest jego powołanie do wykonywania określonych zadań publicznych, a w tym zakresie niezależności wobec administracji rządowej, ograniczonej uprawnieniami kontrolnymi rządu.

Samorząd terytorialny jest ogniwem łączącym płaszczyznę działań społeczno-politycznych i ekonomicznych w procesie demokratyzacji życia kulturowego.

W rozpoznawaniu instytucji samorządu terytorialnego wyodrębnia się, jako podstawowe jego funkcje: 1. polityczną, 2. społeczną, 3. gospodarczą, 4. kulturową.

Funkcje samorządu terytorialnego w sensie szczegółowych zadań wyrażają się w realizacji następujących na poziomie gminy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, 3a) działalności w zakresie telekomunikacji, 4) lokalnego transportu zbiorowego, 5) ochrony zdrowia, 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego, 8) edukacji publicznej, 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 11) targowisk i hal targowych, 12) zieleni gminnej i zadrzewień, 13) cmentarzy gminnych, 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, 18) promocji gminy,

19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Cele działalności samorządu terytorialnego wynikają z jego funkcji.

W sferze politycznej jest to m.in.: 1. dążenie do maksymalizacji władztwa administracyjnego przez wspólnotę poprzez decentralizację kompetencji rządowych, 2. osiąganie wpływu na politykę w państwie oraz na realizację w związku z tym interesów poszczególnych mieszkańców. W życiu społecznym orientuje się na m.in. 1. instytucjonalnym zabezpieczeniu potrzeb w zakresie integracji środowiska, 2. kształtowaniu i upowszechnianiu zasad etyki w działalności polityczno-społecznej oraz dbałości o ich przestrzeganie, 3. upowszechnianiu reguł ustrojowych i wdrażaniu ich w życie, 4. prowadzeniu działalności oświatowej i naukowej. W sferze gospodarczej wyodrębnia się następujące funkcje: 1. występowanie w imieniu reprezentowanych podmiotów wobec organów rządowych, 2. stymulowanie rozwoju życia gospodarczego i wspieranie inicjatyw lokalnych.

Rzeczywistość kulturowa generuje inicjowanie i współuczestnictwo, m.in. w organizacji i finansowaniu zwyczajowo przyjętych w społecznościach lokalnych zachowań, jak np. w zakresie uzupełniania ogólnodostępnych zasobów bibliotecznych.

Wobec postępującego w Polsce procesu zmian demokratyzacyjnych, a w tym decentralizacji w funkcjonowaniu administracji i gospodarki oraz postępującego procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, umacnianie instytucji samorządu terytorialnego stało się wyzwaniem dla praktyki. Instytucja samorządu terytorialnego umiejscowiona wśród podmiotów generujących proces demokratyzacji oraz tworzenia się ładu ekonomicznego w systemie polityczno-gospodarczym, w warunkach transformacji ustrojowej w Polsce oraz integracji w ramach Unii Europejskiej ujawnia liczne ogniwa rozbieżności między ideą a praktyką.

Odpowiadając na wyzwania wynikające z tych oraz z rozbieżności treści zwartych w literaturze przedmiotu a także z licznych różnic występujących w praktyce samorządowej na świecie, w Europie i w Polsce przygotowano projekt badawczy, mający na celu ujawnienie przyczyn zaistniałych sprzeczności jak i uporządkowanie rzeczywistości teoretycznej i materii praktycznej w ramach, którego ujęto w badaniu zjawiska samorządności następujące teorie: 1. Teoria Isaaca Newtona zawarta w opracowanych przez niego podstawach matematycznych filozofii przyrody, pozwalające ujawnić statyczne ujmowanie życia i reguł nim rządzących w okresie kształtowania się form instytucjonalnych i urzędowych XIX i XX w. obowiązujących do dziś¹;

¹ I. Newton, Matematyczne zasady filozofii przyrody, Warszawa 2011

2. Teoria powstawania gatunków Karola Darwina, umożliwiającą zinterpretowanie i uprawdopodobnienie kierunku rozwoju społecznego²; 3. Teoria wspólnot umożliwiającą ujawnienie wielu ogniw łączących tworzące się formy społeczne i instytucjonalne oraz znaczenie dla tworzących się form strukturalnych i ich zastosowanie na rzecz wprowadzenia zmian³; 4. Teoria państwa i prawa w zakresie tworzenia prawa, mechanizmów umożliwiających jego przygotowanie, sporządzenie oraz realizację i treści określających istotę państwa oraz jego ustroju a także możliwości zmian⁴; 5. Teoria polityki ze szczególnym uwzględnieniem roli partii politycznych w odniesieniu do reguł ustrojowych i ich podmiotowości oraz możliwości zmian⁵; 6. Teoria administracji, a w tym jej funkcja szczególnej formy zarządzania i kompetencji w odniesieniu do pojęcia władzy uregulowanej konstytucyjnie i mechanizmów zmian⁶; 7. Ogólna teoria systemów ujawniająca możliwość istnienia systemu, stanowiącego spójną całość wielu części ściśle ze sobą współpracujących w odniesieniu do polityki, reguł ustrojowych demokracji, prawa oraz administracji⁷; 8. Teoria chaosu a w niej m.in. tzw. efekt motyla i samopodobieństwo, pozwalające na identyfikację działania społecznego w ruchu poprzez uproszczony model fizyczno-matematyczny⁸; 9. Teoria polskiego systemu prawa w ujęciu obowiązujących reguł, zasad i wytycznych oraz źródeł prawa z uwzględnieniem jego kontekstowości wynikającego z krzyżowania się w ramach relacji urząd-urząd, urząd-obywatel w obszarze spójnej płaszczyzny utworzonej przez główną interpretację, jaką stanowi wykładnia językowa⁹; 10. Teoria decyzji ujawniająca procesy myślowe oraz elementy zewnętrzne kierujące ludzkim postępowaniem ze szczególnym uwzględnieniem odniesienia do reguł ustrojowych, prawa i pojęcia władzy¹⁰; 11. Teoria gier a w niej, m.in. tzw. dylemat więźnia, umożliwiające ujawnienie mechanizmów decyzyjnych, w których, stosującą tą metodę politycy stawiają siebie po jednej stronie równania w roli zwycięzcy a po drugiej podmioty, wobec których realizują swój cel, w charakterze przegranych¹¹; których łączne wyniki pozwoliły na identyfikację problemów oraz przyjęcie możliwych kierunków ich rozwiązania.

² K. Darwin, O powstawaniu gatunków, Warszawa 2006

³ F. Tönnies, Wspólnota i stowarzyszenie, Warszawa 2008

⁴ J.S. Mill, O wolności, Warszawa 1999; Arystoteles, Etyka Nikomachejska, Warszawa 2005; J. J. Rousseau, Umowa społeczna, Warszawa 2007; Platon, Państwo, Warszawa 2009; Monteskiusz, O duchu praw, Warszawa 2010; S.Sagan, V. Serzhanowa, Nauka o państwie współczesnym, Warszawa 2011; H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2012; J. Locke, Dwa traktaty o rządzie, Warszawa 2012

⁵ Marek Aureliusz, Rozmyślania, Kraków 1999; Arystoteles, Polityka, Warszawa 2010, M. Chmaj. M. Żmigrodzki, Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 2001

⁶ Administracja publiczna, pod red. J. Bocia, Warszawa 2004; Administracja publiczna, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005

⁷ L. von Bertalanffy Ogólna teoria systemów, Warszawa 1984

⁸ K. Bakula, D. Heck, Efekt motyla. Humanisci wobec teorii chaosu, Wrocław 2009; M. Tempczyk, Teoria chaosu dla odważnych, Warszawa 2013

⁹ System prawa RP w procesie europeizacji, pod red. M. Matej-Tyrowicz, Warszawa 2012

¹⁰ J. Z. Pietraś, Decydowanie polityczne, Warszawa-Kraków 2000

¹¹ P. D. Straffin, Teoria gier, Warszawa 2001; J. F. Nash, Equilibrium Points in n-Person Games, Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America (PNAS) 36 (January), Washington 1950

Hipoteza badawcza zawiera się w twierdzeniu, że samorząd terytorialny, wykreowany w procesie przemian dziejowych, w demokracji jest instytucją, częścią ładu polityczno-społecznego, którego zadania stanowią miarę decentralizacji administracji rządowej. Prowadzi on do ustalania i realizacji przez wspólnotę własnych potrzeb i oczekiwań z własnych, dysponowanych przez siebie funduszy poprzez strukturę zarządzania utworzoną według własnych, dobrowolnych wskazań lub za pomocą wybieralnych reprezentantów na przyznanym sobie terytorium. Jak też w twierdzeniu, że wspólnota samorządowa wpływa na tworzenie struktur administracji rządowej, zgodnie z regułą państwa, jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, w którym władza zwierzchnia należy do narodu.

Istotą samorządu w szerokim rozumieniu jest jego powołanie do wykonywania określonych zadań publicznych, polityczno-społecznych i ekonomicznych w procesie demokratyzacji życia.

Zwraca się tu uwagę, m.in. na: zależności polityki i praktyki zarządzania, związki praktyki z ekonomią i jej osiągnięciami, a w tym na przyjmowane do realizacji wyzwania, mechanizmy, uruchamiane poprzez tworzenie i wdrażanie zapisów prawa, mających prowadzić do realizacji przyjętych programów politycznych i wywiązania się z obietnic wyborczych w obszarze ustroju demokratycznego.

Oblicze kulturowe współczesnego świata ulega istotnym zmianom, kształtującym relacje społeczno-polityczne oraz tworzącym nowy ład gospodarczy. Dla przemian tych przyjęto miano „globalizacji”. Dostrzega się, że w jej następstwie gospodarka, wzmocniona procesami specjalizacji produkcji i koncentracji pieniądza, stała się złożonym systemem ziemskich powiązań.

Rywalizacja między przedsiębiorstwami, stanowiąca wyzwanie dla życia gospodarczego cechująca początki tzw. kapitalizmu, odgrywa coraz mniejszą rolę w procesach alokacji zasobów i przemieszczenia środków między jej działami. Mechanizm konkurencji nie spełnia przyjętych założeń i oczekiwań przedsiębiorców, orientujących się na tradycyjnej zasadzie „odpada gorszy - pozostaje lepszy”. Rzeczywistość ta dotyczy zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Przede wszystkim korporacje zaczęły dyktować warunki działania dla podmiotów gospodarczych.

Aby idea przedsiębiorczości mogła urzeczywistnić się w sposób demokratyczny, w przyjętym do realizacji wolnościowym, tj. liberalnym programie zmian, ujawnia się potrzeba utworzenia ram instytucjonalnych, które są powołaniem samorządu gospodarczego.

Obecnie w Polsce za organizację samorządu gospodarczego uznaje się różne formy instytucjonalne, zrzeszające pracodawców, rzemieślników i przedstawicieli zawodów, tzw. społeczne zaufanie, umiejscawiając je w licznych zapisach prawa. Prowadzi to do tworzenia rzeczywistości ekonomicznej, w której realizuje się zadania administracji z udziałem wskazanych organizacji, zrzeszających przedsiębiorców.

Przyjmując ideę urzeczywistnienia w funkcjonowaniu państwa demokracji, ukierunkowuje się działania na rzecz decentralizacji życia. Przyczynia się ona do rozwoju samorządności, rozumianej, jako samodzielne rządzenie się społeczności lokalnych.

Rozwój społeczny jest w istotnej mierze uzależniony od środków finansowych, pozostających w dyspozycji państwa, a to uzależnione jest od zrealizowania przedsięwzięć gospodarczych.

Samorząd gospodarczy jest instytucją, częścią ładu rynkowego, którego publiczne zadania stanowią miarę decentralizacji administracji rządowej w gospodarce oraz dla rzeczywistości rynkowej stanowi on element o znaczeniu, który porównywalny jest do powołania samorządu terytorialnego w życiu społeczno-politycznym.

Doświadczenie kształtowania samorządów terytorialnego, gospodarczego oraz innych, rozpoznawane w Polsce, państwach europejskich, USA i poza tym obszarem, pozwala uznać, że daje on gwarancję urzeczywistnienia demokratycznych mechanizmów i społecznego uczestnictwa w zarządzaniu, gospodarce oraz optymalizację interesów społecznych.

Samorządność, jako element ustroju demokracji kształtuje się w sferze polityczno-społecznej oraz ekonomicznej.

Identyfikuje się istotę i funkcje samorządów, określa ich rolę w demokratyzacji oraz decentralizacji życia społeczno-politycznego i gospodarczego, wskazując predyktownie możliwości i tendencje rozwojowe w warunkach transformacji ustroju politycznego w Polsce.

Obecnie w większości krajów, uznawanych za bardzo rozwinięte ekonomicznie i o ustalonej demokracji, postępują wystąpienia społeczne wyrażające niezadowolenie. Najczęściej dotyczy ono źródeł finansowego utrzymania jednostki.

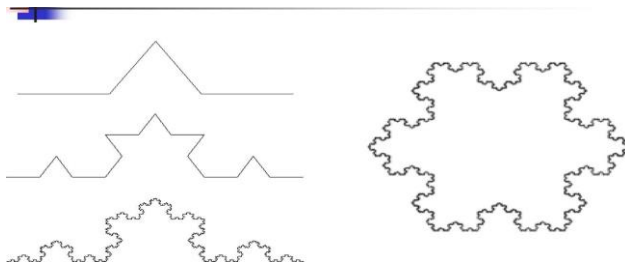
Wyodrębniono, jako istotne, mechanizmy rozwiązywania problemów społecznych, ujęte w regulacjach prawnych, głównie w prawie ustrojowym i administracyjnym. Prawie dotyczącym samorządów, ich struktur oraz na dalszym etapie samego ustroju demokracji. Stwierdza się tu występowanie licznych dysfunkcji o wielokierunkowych konsekwencjach. Zjawiska poddano wnikliwym analizom stwierdzając, że identyfikacja rzeczywistości będąca konsekwencją teorii Isaaca Newtona zawartej w opracowanych przez niego Podstawach matematycznych filozofii przyrody oraz teorii i praktyki administracji z końca XIX i początku XX w. zawiera ograniczenia, niepozwalające na wyodrębnienie źródła występujących problemów przy użyciu utrwalonych metod i środków.

W wyniku działań praktycznych, powiązanych z metodami badań naukowych ustalono, że rzeczywistość i prawa nią rządzące w znaczeniu ogólnym materii, w tym człowieka, należy odczytywać z perspektywy ruchu i przyspieszenia oraz wzrostu liczby uczestników, a co za tym idzie zwiększenia rodzajów relacji występujących między nimi.

Wnikając w strukturę materii ujawniono zjawisko samopowtarzalności lub „samopodobieństwa”. Dany obiekt zawiera w sobie proporcjonalnie mniejsze wersje samego siebie¹².

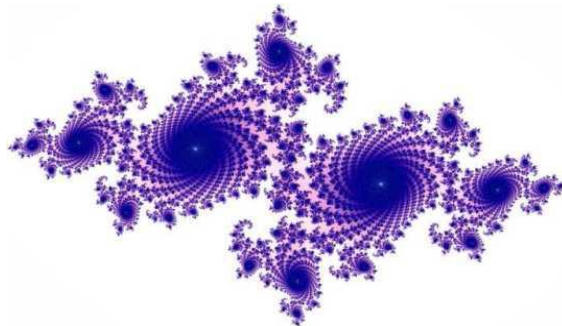
Zobrazowuje to stwierdzenie, że zagłębiając się w obiekt natrafiamy na niego samego. Ujawniono, iż w naturze „samopodobieństwo” jest ograniczone atomową budową materii. Zjawisko to generuje tzw. fraktal (łac. fractus – złamany, cząstkowy) oznaczający obiekt samopodobny lub ukazujący subtelne detale¹³. Dokładniej fraktalem nazwano zbiór, który posiada wszystkie wymienione poniżej charakterystyki albo przynajmniej ich większość: 1. ma nietrywialną strukturę w każdej skali, 2. jest samopodobny, jeśli nie w sensie dokładnym, to przybliżonym lub stochastycznym, 3. wymiar Hausdorffa jest większy niż jego topologiczny, 4. ma względnie prostą definicję rekurencyjną, 5. ma naturalny („poszarpany”) wygląd.

Rysunek 1: Fraktal tzw. krzywa i płatek Kocha



Źródło: H. Peitgen, H. Jurgens, D. Saupe, Granice chaosu, fraktale, Warszawa 1996, s. 17

Rysunek 2 : Fraktal tzw. zbiór Julii



Źródło: H. Peitgen, H. Jurgens, D. Saupe, Granice chaosu, fraktale, Warszawa 1996, s. 81

Odnosząc się do opisu procesów chaotycznych, zachodzących w układach dynamicznych, prezentuje się wyjaśnienie dysfunkcji systemowej w transformacji ustrojowej, mającej miejsce w Polsce do demokracji,

¹² H. Peitgen, H. Jurgens, D. Saupe, Granice chaosu, fraktale, Warszawa 1996, s. 14 - 15

¹³ M. Tempczyk, Teoria chaosu dla odważnych, Warszawa 2002, s. 17

na podstawie doboru kadr, z użyciem teorii chaosu, efektu motyla i dylematu więźnia. Natomiast teoria „samopodobieństwa” i systemowa umożliwiły ujawnienie współczesnych dysfunkcji ustrojowych i administracyjnych, występujących w prawie i praktyce administracji oraz ich weryfikację

na rzecz demokratyzacji ustroju w każdym z państw, czego nie udało się przy użyciu innych metod.

Chaos, jako teoria umożliwiła uporządkowanie ruchu pod warunkiem znajomości i doboru czynników wstępnych w modelowo przygotowanym systemie. Za czynniki wstępne przyjęto jednostki uczestniczące w zmianach, deklarujące programowo światopogląd demokratyczny oraz związane z nim reguły, jako przekaz przedwyborczy, a następnie po wyborach odstępujące od deklarowanych wartości wprowadzając odmienne, utrudniając możliwy, harmonijny rozwój. W ruchu wyodrębniono pojęcie systemu, obejmującego zjawiska natury oraz dzieła człowieka. Zaciera on różnice między naturą i efektami ludzkiej działalności.

System identyfikuje się, jako byt będący zbiorem elementów z określonymi własnościami i relacjami, stanowiący jedną celową całość lub jako pojęcie desygnujące (wyznaczające) pewną całość tworzoną przez określony zbiór obiektów (elementów) i powiązań między tymi obiektami. Rzeczywisty system może składać się z dowolnej liczby różnorodnych elementów, jak również ich powiązań i wzajemnych relacji.

Na tej podstawie wysnuto wniosek, że tworzony przez człowieka system, aby był funkcjonalny zawsze i wszędzie, winien być wzorowany na naturze i mieć w niej, częściowo lub w całości odpowiedniki. Ujawniono zależność, iż jeśli system jest wyłącznie tworem intelektualnym, nosi w sobie znamię czasów, czyli świadomość istniejącej tu i teraz rzeczywistości, co zaburza możliwość wyciągania wniosków i tworzenia reguł, jeśli ich istnienie jeszcze nie zostało ujawnione i opisane.

Ustalono, że rzeczywistość, to nie tylko otaczające nas środowisko, ale wiedza i kompetencje osób, wśród których przebywamy. Współczesne badania nad świadomością doprowadziły do wniosków, że jest ona zbiorem wszystkich doświadczeń zmysłowych jednostki, luźno istniejących w mózgu człowieka i słabo ze sobą powiązanych, co powoduje, że podejmując działanie najważniejszym staje się czynnik otoczenia osób, wśród których się przebywa i ich zachowania oraz ich wypowiedzi.

Zidentyfikowano zależność, że wzorowanie się na naturze pozwala wyeliminować dysfunkcjonalność systemu pod warunkiem jego elastyczności, tj. umożliwienia zmian poprzez umiejscowienie w nim mechanizmu spełniającego taką rolę.

Dostrzeżono możliwość porównania jednostki ludzkiej do idei fraktala i wyciągnięto wnioski o samopowtarzalności istnienia, jak i zachowań. Doprowadziło to do przyjęcia tezy o naturalnej formie zjawisk społecznych, zaburzonych zachowaniem politycznym i regułami prawa.

Sformułowano tezę o samorządnym kierunku rozwoju społecznego do wspólnoty globalnej w znaczeniu teleologicznym, tj. na rzecz demokracji, jako systemu.

W wyniku realizacji procesu poznawczego ustalono, że doktryny w znaczeniu jakiegokolwiek przymusu stają się historycznym elementem na linii przemian i mogą być hamulcem intelektualnie wytworzonym, o dużym stopniu sprzeczności z prawami natury.

Teoria „samopodobieństwa” ma swoje odniesienie do instytucjonalnych form, jakimi są struktury administracji, które w dużej mierze uległy zunifikowaniu i wdrożeniu w różnych państwach w konsekwencji odwzorowywania. Wszędzie tam, gdzie zabrakło kulturowo i zwyczajowo ustalonych reguł, których konsekwencją byłby przyjmowany model, wprowadzono wiele zaburzeń i dysfunkcjonalność w życie zarówno jednostki, jak i wspólnoty.

Zidentyfikowano źródła powstania, istoty i funkcji samorządu, określające jego rolę w demokratyzacji oraz decentralizacji życia polityczno-społecznego i gospodarczego, wskazując predyktownie możliwości i tendencje rozwojowe w Polsce, Europie i w pozostałych krajach. Pozwoliło to na wyodrębnienie utrudniających rozwój dysfunkcji, wynikających z wad ustroju w ujęciu systemowym oraz na wypracowanie reguł prowadzących do przywrócenia funkcjonalności lub do takiego jej ukierunkowania.

Istotę samorządu rozpoznaje się przez pryzmat tradycji, kultury, implikujących praw natury, polityczno-ekonomicznych podstaw dziejowych w formach instytucjonalnych, prawa ustrojowego oraz administracyjnego, historycznej specyfiki Polski, decyzji politycznych, regulacyjnych oraz ujawniających się stąd praktycznych dokonań i zachowań wspólnotowych w skali Europy, kraju, regionalnie, a w tym w przestrzeni kulturowej Pomorza.

Rozpoznając problem posłużono się metodami i technikami badawczymi charakterystycznymi dla politologii.

Korzystając z możliwości analizy prawnej poddano jej obowiązujące normy i ich zastosowanie do realizacji zadań, wynikających z postępującego procesu demokratyzacji.

Zidentyfikowano główne bariery rozwoju samorządu i możliwości ich rozwiązania. Główne wektory poznawcze ukierunkowano na analizę:

1. Samorządu, jako instytucji, umożliwiającej harmonijne urzeczywistnienie ładu demokratycznego;
2. Zakres zadań publicznych samorządu, jako wyznacznika decentralizacji administracji rządowej w terenie. Wyraża on uznanie zorganizowanego w strukturach, zwanych samorządami, czynnika obywatelskiego za bardziej korzystny niż administracja rządowa, skuteczniejszy w rozwiązywaniu lokalnych, regionalnych problemów społecznych, przemysłu, handlu i rzemiosła, a także turystyki;

3. Samorządu stanowiącego podmiot optymalizujący interesy społeczeństwa. W praktyce zespala on tradycję i wyzwania polityczne, społeczno-gospodarcze oraz kształtuje kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej, a także wspiera rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych;
4. Powołanie samorządów, jako organizacji podmiotów, w celu wykonywania określonych zadań publicznych i w obszarze tych zadań przyznanie niezależności i samodzielności;
5. Zrzeszonych w instytucjach samorządowych mieszkańców uzyskujących podmiotowość publicznoprawną, a przez to realny wpływ na kierunki zadań społecznych i gospodarczych państwa, w tym na kształtowanie ładu rynkowego oraz szczególnych form zarządzania, za jaką uznaje się administrację.

W dociekaniach poznawczych postawiono następujące pytania badawcze:

1. W czym wyraża się istota samorządu i samorządności?
2. Jakie są główne podmioty współtworzące instytucje samorządu?
3. Jak ukształtowały się w procesie dziejowym świata instytucje samorządu terytorialnego?
4. Jak kształtowała się idea i praktyka samorządu w Polsce?
5. W jakim stopniu sytuacja geopolityczna generuje rozwój i kształtowanie się samorządu terytorialnego?
6. Jakie są rozwiązania prawno-administracyjne funkcjonowania samorządu w Europie w Polsce i poza tym obszarem?
7. Jakie są możliwości i bariery rozwoju samorządu w Polsce?
8. Jakie wyzwania dla samorządu warunkuje demokratyzacja ustroju politycznego w Polsce?
9. Jakie ujawniają się tendencje dalszego rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce, w Europie i w państwach poza tym obszarem?
10. Jakie znaczenie ma samorząd terytorialny dla procesu demokratyzacji współczesnego ustroju politycznego w Europie, Polsce i w państwach spoza tego obszaru?

W celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytania poznawcze posłużono się teoretycznymi i empirycznymi metodami i technikami badawczymi. Odwołano się do ustaleń metodologicznych politologii, prawa, ekonomii, psychologii społecznej, socjologii, matematyki, fizyki.

Dokonano analizy systemowej struktur administracji i prawa administracyjnego w Polsce. Materiałem badawczym były zapisy Konstytucji, ustaw i przepisów niższej rangi, obowiązujących w Polsce i w Unii Europejskiej.

Analiza systemowa pozwoliła wyodrębnić dysfunkcje hamujące rozwój demokracji.

Zaobserwowany stan w zakresie funkcjonowania instytucji samorządu porównano z ustaleniami zawartymi w literaturze przedmiotu, w tym międzynarodowej oraz współczesnymi badaniami, tendencjami ujawniającymi się w tym zakresie, m.in. zidentyfikowanych zagrożeń demokratyzacji życia polityczno-społecznego i gospodarczego. W opracowaniu materiałów posłużono się metodą analizy oraz ujęć syntetyzujących.

Metoda komparatywna pozwoliła na porównanie praktyki europejskiej, amerykańskiej i polskiej dotyczącej samorządu. Tworzenie się idei samorządu oraz jego rozwój poddano analizie z punktu widzenia dziejów politycznych państwa.

Wykorzystując metodę decyzyjną ujawniono racjonalność aksjologiczną, podmiotową, instrumentalną i pragmatyczną w zakresie tworzenia oraz rozwoju organizacji samorządu w Polsce i w Unii Europejskiej wykazując dysfunkcje wynikające z rozbieżności idei i praktyki przyjętego do realizacji wzorca ustrojowego, współcześnie niespełniającego swojej roli.

Przeprowadzono analizę instytucjonalno-prawną treści dokumentów i norm w zakresie funkcjonowania samorządu.

Określając dynamikę i skutki transformacji ustrojowej w Polsce posłużono się analizą, teorią chaosu oraz tzw. efektem motyla.

Metodę badawczą była, m.in. obserwacja uczestnicząca, jako konsekwencja doświadczeń autora wynikających z wykonywania obowiązków w charakterze specjalisty oraz kierującego zespołem ds. postępowań administracyjno-prawnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w latach 1986 - 2000 na terenie Trójmiasta oraz obserwacja wynikająca z licznych kontaktów z wieloma instytucjami administracji oraz wymiana korespondencji w latach 2000 - 2013 na terenie kraju w ramach pełnienia funkcji przewodniczącego Stowarzyszenia „Razem przeciw przemocy”, koordynatora programu o takiej nazwie dla miasta Gdyni oraz inicjatora jak również organizatora wielu akcji i programów o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i gospodarczym, dzięki pełnieniu także, m.in. funkcji Pełnomocnika Zarządu Pomorskiej Izby Przemysłowo-Handlowej Oddział w Pruszczu Gdańskim i w Gdyni.

Szczególne znaczenie dla rozpoznawania samorządu w Polsce mają ustalenia badawcze takich autorów, jak Józef Bek¹⁴, Tadeusz Bigo¹⁵, Andrzej Chodubski¹⁶, Sławomir Cyganek¹⁷, Henryk Dembiński¹⁸, Jan Hubert¹⁹, Helena Głogowska²⁰, Robert Kmiecik²¹, Jerzy Regulski²², Beata Słobodzian²³,

¹⁴ J. Bek, O samorządności, Warszawa 1926

¹⁵ T. Bigo, Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, Tenże: Z ustrojowych zagadnień samorządu, Lwów 1933

¹⁶ A. Chodubski, Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego, (w:) Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja. Odrodzenie. Doświadczenie., pod red. B. Nawrota i J. Pokładeckiego, Poznań 2004

¹⁷ S. Cyganek, Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech, Poznań 2004

¹⁸ H. Dembiński, Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934

¹⁹ J. Hubert, Samorząd gospodarczy, Poznań 1926

²⁰ H. Głogowska, Białorusini na wybrzeżu gdańskim, Toruń 2007

²¹ R. Kmiecik, Geneza, istota i zadania samorządu, Poznań 1996, tenże: Samorząd gospodarczy w Polsce, Poznań 2004

²² J. Regulski, Samorządna Polska, Warszawa 2005

²³ B. Słobodzian, Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce, Toruń 2005

Karolina Tybuchowska-Hartlińska²⁴, Katarzyna Walkowiak²⁵, Stanisław Wójcik²⁶, Stanisław Wykrętowicz²⁷.

Wykład zawarty w rozprawie podzielono na cztery rozdziały.

Skonstruowano je w układzie problemowym. **Rozdział pierwszy** zatytułowano „Istota, funkcje i zadania samorządności” i podzielono go na 4 podrozdziały, którym przyporządkowano hipotezy robocze, uzupełniające hipotezę główną, tj.: 1. Pojęcie i definiowanie samorządu terytorialnego, Hipoteza badawcza: samorządność jest ideą i praktyką rozwiązań społeczno-politycznych, która wyewoluowała, jako projekt w procesie rozwoju człowieka wertykalnie oraz horyzontalnie; 2. Samorządność w procesie unifikacji i dywersyfikacji życia społeczno-politycznego Hipoteza badawcza: samorządność optymalizuje interesy społeczności i producentów z interesami państwa oraz kształtuje kulturę obywatelską w zakresie zaufania, lojalności, solidarności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej w postępującym procesie unifikacji i dywersyfikacji życia społeczno-politycznego; 3. Polityczne i ekonomiczne podstawy rozwoju samorządności na przełomie dziejów, Hipoteza badawcza: samorządność jest szczególną formą rozwiązywania problemów społecznych, ukształtowaną, m.in. w wyniku przemian polityczno-ekonomicznych; 4. Społeczeństwo otwarte a rozwój samorządności, Hipoteza badawcza: tworzące się społeczeństwo otwarte odgrywa rolę ogniwa spajającego ideę samorządności w procesie demokratyzacji ustroju politycznego państw.

W analizie poznawczej zdefiniowano kategorię instytucja samorządu, za którą uznano grupę osób, zrzeszoną obligatoryjnie lub dobrowolnie, wyznającą podobne zasady społeczno-polityczne, gospodarcze lub inne. Stanowi ona podstawę do podejmowania działań zmierzających do zdobycia lub utrzymania wpływu na strukturę i działanie centralnych instytucji publicznych, uzyskanie osobowości publicznoprawnej oraz władztwa administracyjnego, a w konsekwencji realizowania tą drogą swoich interesów.

Określono ów podmiot w powiązaniu z różnymi uwarunkowaniami, oddziaływaniami, stymulatorami, czynnikami kształtującymi rozpoznawane zjawisko i procesy, takimi, jak tworzenie się i rozwój: 1. Samorządu i samorządności; 2. Prawa w tym zakresie; 3. Instytucjonalizacja przyjętych form w Polsce i na świecie.

Ustalenia analizy ukazują przedmiot, uwarunkowania i proces instytucjonalnego tworzenia się samorządów, zarówno w aspekcie normatywnym, jak i w perspektywie dziejowej. Początek myśli samorządowej oraz instytucji samorządu sięga starożytności.

²⁴K. Tybuchowska-Hartlińska, Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce, Toruń 2012

²⁵K. Walkowiak, Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, Poznań 2004

²⁶S. Wójcik, Samorząd terytorialny w Polsce XX w., Lublin 1999

²⁷Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004; Spór o samorząd gospodarczy w Polsce, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2005

W tym czasie zasady samorządności wyrażały się w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy i solidarności.

Grupy interesu tworzyły organizacje i instytucje o charakterze ekonomicznym, działające dla poprawy bytu określonego grona osób. W tym okresie nie istniały kategorie takie jak samorząd terytorialny, gospodarczy i zawodowy, funkcjonowały natomiast korporacje różnych grup, w zależności od potrzeb i możliwości realizacji. Początki działań zorganizowanych form samorządowych na ziemiach polskich sięgają średniowiecza.

Samorząd posiada bogatą tradycję. Za jego historyczne ogniwa uznaje się: organizacje rzemieślników, izby gospodarcze, organizacje kupieckie, samorządy różnych profesji, samorządy terytorialne, formalizujące się niezależnie od siebie.

Przyjęto wyodrębnić trzy główne teorie samorządu: 1. Naturalistyczną; 2. Państwową i 3. Polityczną.

Podstawą pierwszej jest doktryna prawa naturalnego, według której podstawowa jednostka samorządu, tj. gmina nie jest wytworem prawa państwowego, lecz „naturalnego biegu rzeczy”. Wynika z niej, że gmina, jako władza lokalna jest kategorią starszą od kategorii państwa, państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa. Samorząd służy, jako środek współpracy obywateli z państwem, stanowiąc pole samorealizacji różnych narodowości, zamieszkujących jedno państwo. Jest jednym z tych elementów, poprzez które uzewnętrznia się demokracja społeczeństwa.

Teoria państwowa samorządu została wypracowana w państwie niemieckim w drugiej połowie XIX w. W myśl tej teorii poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Zgodnie z nią samorząd jest zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy oraz ogólnego porządku prawnego.

Na gruncie doświadczeń rozwoju Anglii ewolucja systemu administracji publicznej w tym kraju zmierzała w kierunku jej dekoncentracji, a nie decentralizacji, jak w przypadku innych państw kontynentu europejskiego. Istnieje samodzielność, lecz hierarchicznie podporządkowane, w którym urzędy niższe są podporządkowane wyższym a ich akty normatywne nie są ostateczne, ale podporządkowane odgórnym decyzjom. Gmina została sprowadzona do roli najniższego ogniwa w wielostopniowej strukturze rządowej.

Od powstania samorządów do współczesności ich funkcje przeszły znaczną ewolucję. Uległy zmianom zasady wewnętrznej organizacji, zmieniła się rola w życiu społeczno-politycznym poszczególnych państw, nastąpiło znaczne zróżnicowanie ich charakteru i związków z centralnym aparatem zarządzania.

Stają się siłą napędową i motorem działania społeczeństwa, jako instytucja polityczno-społeczna. Wynika to m.in. stąd, że jednostka pozostająca w izolacji nie może uzyskać wpływu na proces powstawania woli publicznej, natomiast może to wyrazić w ramach organizacji skupiającej podmioty,

cechujące się zasadniczą zgodnością interesów polityczno-społecznych, ekonomicznych i kulturowych.

Tworzenie się i formalizowanie struktur samorządowych zdeterminowane było warunkami ekonomiczno-politycznymi i kulturowo wyodrębnionymi dla każdego kraju, specyficznymi czynnikami, w tym wynikającymi z rozwoju jednostki i wspólnoty. Ukształtowanie instytucji samorządu w poszczególnych systemach prawnych było i jest uwarunkowane wieloma wymogami formalnymi.

Wynika to nie tylko z formy państwa, rozumianej, jako struktura organizacyjna oraz ogół sposobów i metod zarządzania mieniem wspólnym, ale także z przyjętej w danym ustroju koncepcji dopuszczania do realizacji partnerstwa administracyjno-społecznego.

Obecnie na świecie, w państwach o demokratycznym ustroju powszechny jest proces tzw. z mocy prawa, obowiązkowy - dla samorządów terytorialnych i w większości także dla samorządów gospodarczych oraz rejestrowy – dla innych, polegający na uznaniu pełnej swobody tworzenia i działania organizacji, która po założeniu i spełnieniu warunków formalnoprawnych zostaje zarejestrowana, uzyskując przez to osobowość prawną. System ten ma bezpośredni związek z zasadą pluralizmu, której obowiązywanie zakłada uznanie wolności i różności organizacji oraz określa demokratyczną ich rolę.

Wyodrębniono i poddano analizie czynniki historyczne oraz idee tzw. społeczeństwa otwartego, tj. demokratycznego w znaczeniu relacji między jednostkami, instytucjami oraz idei ich przekształcania formalnego z uwzględnieniem czynnika ludzkiego i jego wad.

Rozdział drugi zatytułowano „Ogniwa rozwoju samorządności w Polsce” i podzielono na 4 podrozdziały, którym przyporządkowano hipotezy robocze, uzupełniające hipotezę główną, tj. 1. Specyfika tworzenia się polskiej samorządności, Hipoteza badawcza: proces powstawania polskiej samorządności posiada specyficzne konotacje dziejowe, które utrudniały jej rozwój; 2. Prawne i administracyjne rozwiązania dotyczące samorządności w Polsce, Hipoteza badawcza: w Polsce samorządność konstytuują zapisy prawa administracyjnego, które mają służyć jej rozwojowi; 3. Specyfika polskiego regionalizmu, Hipoteza badawcza: w Polsce rozwój samorządności regionalnej ukonstytuował się na obszarach administracyjnych województw, które kulturowo wyodrębniły się w przeszłości; 4. Samorząd terytorialny, jako forma samodzielności wspólnotowej w Polsce Hipoteza badawcza: samorząd terytorialny jest najistotniejszym elementem decentralizacji władzy i form samodzielności wspólnoty w Polsce.

Przedmiot badań poddano analizie w kontekście specyficznych dziejów Polski oraz najistotniejszych zjawisk i procesów zachodzących w prawie, regulującym kształt instytucji, ich życie kulturowo-cywilizacyjne w Europie i w Polsce. Wskazano na ustalenia możliwości realizacji zadań i tendencji rozwojowych instytucji samorządowych.

Ujawnia się interakcje występujące pomiędzy badanymi podmiotami, znajdującymi się w procesie przemian i wyodrębnia podmiotowo-przedmiotowe relacje.

Analiza zagrożeń, występujących w polskiej transformacji ustrojowej, pozwoliła na wskazanie wpływu instytucji samorządu i jego przeciwdziałania negatywnym zjawiskom życia społecznego.

Rozważając możliwe kierunki rozwoju samorządu zauważono, iż realizuje się on według scenariusza polegającego na wykorzystaniu i maksymalnym rozwinięciu wszelkich pozytywnych potencjałów dotychczasowego dynamizmu, czego efektem może być pełna demokratyzacja.

Ta wizja możliwych perspektyw rozwojowych, prowadzących do modelowego typu obrazu przyszłej demokracji, ma swoją bazę w istniejącej rzeczywistości, w której tkwią załączki tych możliwości zawarte w regułach ustrojowych, np. konstytucyjnych. Idea globalizmu koresponduje z koncepcją rozwoju współczesnej samorządności.

Sprzyja temu postępująca unifikacja systemu światowego. Jednak istniejące w jego ramach dysproporcje rozwoju, prowadzą do napięć i konfliktów międzynarodowych stanowiących zagrożenie dla ludzkości.

Wskazuje się tu, że unifikacja i dywersyfikacja życia kulturowego prowadzi do umacniania potrzeby istnienia samorządów, a w szczególności terytorialnego, samodzielnego oraz władczego w zakresie własnych kompetencji.

Postępujące zmiany związane z transformacją ustrojową Polski oraz integracją z Unią Europejską rozumie się, jako otwarcie możliwości indywidualnego lub wspólnego przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym, m.in. z globalizacji.

Oddziaływanie międzynarodowe organizacji samorządu wiąże się z etatyzacją, czyli zajmowaniem stanowisk w instytucjach oraz organizacjach międzynarodowych o znaczeniu europejskim i globalnym, co może umożliwić wpływ na gospodarkę, zyski ekonomiczne a także pozwolić wpływać na zmniejszanie lub eliminowanie licznych zagrożeń społecznych. Rzeczywistość rynkowa i gospodarcza oraz jej stabilność uzależnione są od istnienia i możliwości wpływu samorządu w ten sposób, że im więcej samorządności, tym szybciej następuje wzrost ekonomiczny i zadowolenie społeczne.

Z ustalonych korelatów wynika, że powinna zmierzać w kierunku samorządu w Polsce, którym będzie instytucja powszechnej przynależności mieszkańców terytorium i przedsiębiorców, demokratycznie wybierających decydentów poszczególnych form samorządowych. Usytuowanie samorządów umożliwi im realny wpływ na polityczno-gospodarczy system w państwie.

Rozdział trzeci zatytułowano „Obraz funkcjonowania współczesnej samorządności w Polsce, w rzeczywistości integracji europejskiej”, dzieląc go na 4 podrozdziały, którym przyporządkowano hipotezy robocze,

uzupełniająca hipotezę główną, tj. 1. Funkcjonowanie instytucji samorządowych w Unii Europejskiej, Hipoteza badawcza: rozwiązania administracyjno-prawne w układzie integracji Unii Europejskiej konstytuują elastyczny, funkcjonalny system działania; 2. Instytucje samorządowe w Polsce, na przykładzie województwa pomorskiego, Hipoteza badawcza: polskie rozwiązania administracyjno-prawne w układzie województwa konstytuują elastyczny, funkcjonalny system działania; 3. Wyzwania systemowe samorządu wojewódzkiego, Hipoteza badawcza: ustroj w Polsce stanowi konglomerat prawno-administracyjny, decentralizujący władzę i zarządzanie do coraz niższego szczebla w sposób niespójny powodując dysfunkcje; 4. Wyzwania systemowe samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego, Hipoteza badawcza: ustroj państwa polskiego w konsekwencji wdrażania argumentowanych wyłącznie historycznie form zarządzania szczebla poniżej województwa, prowadzi do zaburzeń systemowych i dysfunkcji polityczno-społecznych. Realizowany model ukształtowany przed stu laty hamuje dynamikę społecznego rozwoju.

W analizie poznawczej zorientowano się na praktyce instytucji samorządu, ze szczególnym uwzględnieniem terytorialnego, będącego podstawą ustrojów demokratycznych państw.

Samorządy i transformacja ustrojowa w Polsce prowadzą do demokratyzacji życia ekonomicznego i społeczno-politycznego. Ujawnia się zależność kształtu życia gospodarczego od systemu aksjologicznego, który staje się powszechny w rzeczywistości globalnej.

Generują go i stymulują takie znaki cywilizacyjno-kulturowe, jak zinternalizowane standardy zachowań, postaw, dążeń i aspiracji ludzi. Prezentuje i uporządkowuje się tu kategoryzację organizacji samorządowych w Polsce, w powiązaniu z istniejącymi normami prawa.

Konfrontując sytuację prawną z rzeczywistością polityczno-społeczną i ekonomiczną podkreśla się, że brak samodzielności lub jej hamowanie wobec samorządu terytorialnego oraz brak samorządu gospodarczego w znaczeniu prawno-administracyjnym, powoduje dysfunkcję systemu o niekorzystnych dla społeczeństwa następstwach, przynosząc straty ekonomiczne i nieprawidłowości działania w płaszczyźnie społeczno-politycznej.

Radykalna zmiana ustrojowa przyczyniła się do ujawnienia licznych problemów społecznych, takich jak ubóstwo, bezrobocie, bezdomność czy patologie społeczne. Z drugiej strony, proces ten spowodował bardziej aktywne i twórcze postawy jednostek w wymiarze przedsiębiorczości oraz organizowania działalności społecznej i politycznej. Transformacja nie ma jednolitego charakteru we wszystkich regionach kraju. Spowodowała pojawienie się licznych wyzwań dla społeczności lokalnych.

Społeczeństwo otwarte (obywatelskie), przez które rozumie się zespół zachowań i instytucji społecznych, funkcjonujących w ramach decentralizacji

kompetencji decyzyjnych od rządu w szerokim ich znaczeniu, wraz z samorządem lokalnym i regionalnym stało się fundamentem ustroju.

Za najważniejsze osiągnięcia tego okresu uznaje się ukształtowanie nowego systemu prawnego, wynikającego z nowych, ustrojowo przyjętych założeń. W ich wyniku ogłoszono wiele aktów normatywnych, mających znaczenie dla samorządu w ogólności. Na ich treść wpłynęły osiągnięcia innych krajów, co wynikało z podjętych przez wszystkie poszczególne rządy w Polsce działań, zmierzających do zintegrowania z Unią Europejską.

Samorządność lokalna w Polsce ukształtowała się poprzez województwa, powiaty i gminy, tj. jednostki samorządu terytorialnego działające wspólnie, m.in. z samorządem gospodarczym, zawodowym i innymi.

W Unii Europejskiej za istotne uznaje się ustrojowe znaczenie gmin i regionów.

Demokracja przyczynia się do wyzwania inicjatyw lokalnych i regionalnych, a co za tym idzie do przyspieszenia intensywnego rozwoju. Procesy te są wspomagane funduszami strukturalnymi, obejmującymi ok. 30% budżetu Unii Europejskiej, których głównym beneficjentem są regiony.

Porównano wybrane europejskie samorządy terytorialne ujawniając tendencję do unifikacji.

Bariery w realizacji idei samorządu gospodarczego wyodrębniono dzięki literaturze, wynikom badań prowadzonych przez różne instytucje i własnym obserwacjom.

Instytucjami samorządu są organizacje, w których dostrzega się potrzeby społeczne i zmierza się do ich zaspokojenia.

Rozdział czwarty zatytułowano „Współczesne wyzwania w strategii rozwoju samorządności w Polsce” i podzielono na 5 podrozdziałów, którym przyporządkowano hipotezy robocze, uzupełniające hipotezę główną, tj. 1. Kompetencje, jako zakres działania samorządu terytorialnego, Hipoteza badawcza: administracja w Polsce tworząc system kierowana jest przez urzędników na rzecz unifikacji w zakresie kompetencji administracji państw Unii Europejskiej, powodując wyzwania; 2. Realizacja zasad samorządu terytorialnego, Hipoteza badawcza: utworzone przez parlament prawo administracyjne w Polsce, uniemożliwia realizację Konstytucyjnie gwarantowanego celu, jakim jest samodzielne działanie wspólnoty na przyznanym sobie obszarze we własnym interesie, powodując wyzwania; 3. Teoria i praktyka inicjatyw lokalnych, Hipoteza badawcza: inicjatywy lokalne, dozwolone i realizowane w Polsce, ujawniają rozbieżność między Konstytucyjnymi gwarancjami a regułami prawa lokalnego, powodując wyzwania w tym zakresie; 4. Mechanizmy współpracy samorządów z Sejmem i Senatem RP Hipoteza badawcza: prawnie wyodrębnione mechanizmy współpracy samorządów z Sejmem i Senatem RP dozwolone i realizowane w Polsce, wykazują rozbieżność z zapisami Konstytucji powodując wyzwania w tym zakresie;

5. Polityka społeczna współczesnym wyzwaniem globalnym Hipoteza badawcza: polityka społeczna realizowana w Polsce i na świecie dotyczy wszystkich aspektów rządzenia i administrowania w konsekwencji reguł ustrojowych.

Współczesne wyzwania samorządowe poddano analizie systemowej i prawnej na przykładzie Polski. Analiza systemowa pozwoliła na wyodrębnienie wyzwań, niezależnie od elementów kulturowych i osobowych, jak i prawno-ustrojowych oraz wskazała kierunki działań umożliwiających udoskonalenie systemu lub modelowy obraz jego przyszłych, możliwych zmian.

Za system przyjęto demokrację, którą stanowi urząd państwa, ujęty w regułach prawa, w Polsce konstytucyjnego, poprzez analogię ustalając, że państwo to wspólnota mieszkańców obszaru określonego granicami uznanymi prawem międzynarodowym. Jego części elementarne stanowią wspólnoty regionalne, dzielone na lokalne mniejszej rangi.

Jako, że władza zwierzchnia w Polsce, tak jak i w innych krajach, w których za urząd przyjęto demokrację, należy do narodu, to naród ma decydować nie tylko o kształcie instytucji, zajmujących się jego sprawami, ale i prawach, sterujących ich działaniem, jak i prawach regulujących zachowanie jednostki, w sposób samodzielny oraz dobrowolny.

Konfrontując normy ustrojowe oraz prawo niższego rzędu, w szczególności administracyjnego, ujawniono liczne rozbieżności, które zidentyfikowano a także wskazano możliwości zmian w kierunku optymalizacji korzyści społecznych.

Za główną dysfunkcję uznano brak wdrożenia ideologicznie wypracowanego trójpodziału władzy, obecnie rozumianego, jako trójpodział władztwa administracji centralnej wyrażonego w przyznanych kompetencjach. To fundamentalne dla demokracji pojęcie, wyhamowane w praktyce wielu państw i sprowadzony do roli sofizmatów w wypowiedziach, za którymi ukrywa się wiele reguł łączących funkcje legislatywy z egzekutywą, prowadzi do ograniczenia wolności społecznej w zakresie wyboru.

W zakończeniu podjęto próbę modelowego zobrazowania możliwej, demokratycznej rzeczywistości.

Analiza zjawisk i procesów kształtowania samorządów, a w szczególności terytorialnego, pozwala sformułować następujące uogólnienia:

1. Samorząd jest istotną instytucją życia społeczno-politycznego i gospodarczego oraz kulturowego wyrażającą się kompetencjami decyzyjnymi społeczności lokalnej na podległym jej terenie;
2. Instytucjonalna forma organizacji w postaci samorządu ma swoje odbicie w tradycji i kulturze narodów europejskich oraz USA i innych;

3. Doświadczenie światowe wskazuje, że gwarancją przejrzystości w przedsięwzięciach lokalnych są działania instytucji samorządu, w odróżnieniu od lobbingu (sprzyjającym zachowaniom korupcyjnym), wynikające, m.in. z jawności i możliwości kontroli społecznej;
4. Instytucja samorządu jest wynikiem rozwoju świadomości społecznej i humanizacji zachowań społeczno-politycznych, ekonomicznych i kulturowych;
5. Jest to organizacja wyrażająca decentralizację administracji rządowej;
6. Istnieje związek pomiędzy samorządem gospodarczym a samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi. Działalność publicznoprawna samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki i nie tylko, implikowana jest opiniami samorządu gospodarczego i tychże organizacji, które nie mają mocy obowiązującej;
7. Działania samorządowe powodują zacieśnienie więzi społecznych w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym;
8. Kontynuowanie tradycji lokalnej instytucji mieszkańców wpływa na umacnianie dywersyfikacji życia kulturowego i prowadzi do demokratyzacji jej życia;
9. Tempo demokratyzacji i rozwoju samorządności spowalniają bariery, które, wynikają głównie z tradycji, ukształtowania i osobowości realizujących je jednostek, jak i licznych dysfunkcji prawnych;
10. Oddziaływanie międzynarodowe organizacji samorządowych wiąże się z etatyzacją, czyli zajmowaniem niektórych stanowisk w instytucjach i organizacjach międzynarodowych;
11. Integracja Polski z Unią Europejską spowodowała konieczność utworzenia instytucji, m.in. trójstronnych komisji ds. społeczno-gospodarczych, w których skład reprezentacji przedsiębiorców ustalili w Polsce urzędnicy państwowi, powodując pogłębienie się dysfunkcji systemu;
12. Tworzenie się systemu demokratycznego państwa w okresie transformacji ujawniło zjawiska patologii, które powodowane były, m.in. osobowością decydentów i urzędników, działaniem instytucji ustrojowych państwa, działaniem instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad systemem prawa.

Przeprowadzone badania oraz ustalenia poznawcze pozwalają w refleksji uogólniającej twierdzić, że demokratyzacja ustroju politycznego warunkuje decentralizację. W Polsce ważna rola życia kulturowego przypada samorządom terytorialnym.

Przeobrażenia kulturowo-cywilizacyjne związane z transformacją ustrojową Polski, integracją w ramach Unii Europejskiej oraz globalizacją, są wyzwaniem dla umocnienia roli i znaczenia samorządów terytorialnych i gospodarczych oraz organizacji pozarządowych.

Demokracja, jako rzeczywistość ustrojowa, spójny system polityczny i gospodarczy wymaga umacniania samorządności w życiu kulturowym, dając gwarancję optymalizacji korzyści dla całego społeczeństwa.

Rozdział I Istota, funkcje i zadania samorządu terytorialnego

1. Pojęcie i definiowanie samorządu terytorialnego

Teoria i praktyka wykreowały imperatyw, rozpoczynający poznanie od ustalenia elementarnych pojęć i definicji, prowadzących do zrozumienia treści. Aby tekst uczynić jak najbardziej czytelnym, przyjmuje się systematykę językową, jako rozkodowującą przy pomocy reguł semantycznych i syntaktycznych. Te ukierunkowania dotyczą także polskiego prawa, którego związek z ustrojem, instytucjami i innymi formami organizacji jest wiążący. Przyjęto je nazywać wykładnią językową²⁸.

Teza: praktyka rozwiązywania problemów społecznych na ziemi wykreowała samorządność, jako narzędzie wszystkich istniejących wspólnot.

Hipoteza badawcza: samorządność jest ideą i praktyką rozwiązań społeczno-politycznych, której cele i funkcje wyewoluowały w procesie rozwoju człowieka wertykalnie oraz horyzontalnie.

Pytania:

1. Czy istnieją pojęcia i definicje obejmujące zjawisko samorządności?
2. Czy pojęcia i definicje samorządności powiązane są z innymi pojęciami, a jeśli tak to, w jaki sposób?
3. Jak charakteryzują się związki między pojęciami i definicjami samorządności a innymi pojęciami w zakresie polityczno-społecznym?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie pojęcia i definicje przeciwstawne samorządności?
5. Jaka jest prognoza rozwoju pojęciowego w zakresie samorządności w odniesieniu do demokratycznych ustrojów państw?

Idea łac. *idea*, to myśl przewodnia wyznaczająca cel i kierunek działania, będąca również zasadniczą tendencją twórczości naukowej i artystycznej²⁹.

Samorządność pochodzi od słowa samorząd, tj. samodzielne i niezależne wykonywanie funkcji o charakterze administracyjnym poprzez określony organizm wykonawczy³⁰.

Administracja od łac. *administracio*, to kierowanie, zarządzanie czymś³¹.

Zmiany zachodzące we współczesnej administracji nie zawsze są wynikiem zasad demokratycznego państwa prawa i decentralizacji, utrudniając budowę demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego.

²⁸ A. Dygasiński, Logika podług Johna Stuarta Milla, Warszawa 1879, s. 125; Logika dla prawników, pod red. A. Malinowskiego, Warszawa 2005, s. 285 - 289

²⁹ Słownik języka polskiego, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2012, t. 3, s. 1180

³⁰ Ibidem, t.3, s. 18

³¹ Ibidem, t. 1, s. 8

Różnice w systemach politycznych ujawniły się obecnie zarówno wewnątrz narodowych układów politycznych, jak i w związkach międzynarodowych. Ich intensyfikacja zaczęła kształtować nowy charakter oraz funkcje wobec zmieniających się zjawisk politycznych. Należą do nich: 1. Procesy internacjonalizacji, globalizacja rynku przemysłowego i finansowego, co oznacza, m.in. dla administracji publicznej konieczność realizacji funkcji koordynacyjnych, kontrolnych, a także potrzebę dostosowania struktur narodowych, regionalnych, lokalnych do wymogów zarządzania międzynarodowego, 2. Konieczność przeprowadzenia zmian decentralizacyjnych w zakresie administracji publicznej, 3. Demokratyzacja administracji publicznej, rozwój zarządzania lokalnego poprzez wspólnoty lokalne i regionalne.

Państwo rozumiane, jako teren określony granicami uznanymi prawem międzynarodowym i zamieszkałe przez naród, stało się terenem kształtowania wielu różnorodnych systemów począwszy od politycznego, prawnego, poprzez administracyjny do samorządowego itp. Wystąpiło zjawisko tzw. upolitycznienia administracji. Wyniknęło ono z faktu powstawania struktur politycznych w obrębie administracji publicznej. Tworzą je premier i rząd, którzy wywodzą się z uzyskujących większość wyborczą partii politycznych. W administracji publicznej tworzy się system polityczny związany z partiami, na które zagłosowała większość wyborców, przeważnie tworzących rząd większościowy lub koalicyjny. Wejście w skład rządu zaczęło oznaczać realizację programu partii w formie tzw. polityki państwa, za którą uznaje się przyjęte programowo kierunki działań ustalonych przez centrum partyjne. Stanowiska obsadzane są przez liderów partyjnych. Na całokształt wzajemnych relacji administracji publicznej i systemu politycznego wpływa służba cywilna pracowników administracji, niezmiennie wraz z systemem politycznym po wyborach parlamentarnych, co wzmacnia system biurokratyczny nie zawsze związany z systemem politycznym, utrudniając kontrolę społeczną.

Reforma administracji publicznej w Polsce miała na celu demokratyzację państwa przez jej decentralizację. Upodmiotowiono administrację i podzielono na centralną i lokalną. Budowa państwa prawa zaczęła wymagać zachowania bezwzględnego rozdziału między legislaturą, egzekutywą a judykaturą.

Samorząd terytorialny stał się układem odniesienia woli publicznej, ale także adresatem roszczeń publicznoprawnych. Istotne znaczenie dla określenia stopnia upodmiotowienia jednostek samorządu uzyskał podział zadań i kompetencji między różnymi podmiotami administracji. Określenie zadań i funkcji uznano za tak samo ważne, jak budowanie struktur samorządu i administracji rządowej, które stały się podstawowymi gwarancjami budowy decentralizacji ustroju. W sferze życia gospodarczego ważne miejsce w tym względzie wyznacza się samorządowi gospodarczemu³², jako zdecentralizowanej formie administracji rządowej.

³² A. Chodubski, Idea samorządu gospodarczego, jako wyzwanie globalne, (w:) Spór o samorząd gospodarczy w Polsce, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2005, s. 31; G. Piwnicki, Wyznaczniki kultury politycznej od Gabriela Almonda i Bingham Powella do Johna

Projekt od łac. *proiectus* - wysunięcie ku przodowi; zamierzony plan działania, postępowania³³.

Przystępując do analizy podjęto próbę określenia, czym samorząd terytorialny w swej istocie jest.

Zauważa się, że człowiek, jego zachowania i jego rozwój oraz potrzeby w sensie indywidualnym i zbiorowym doprowadziły do ukształtowania się samorządu³⁴. Tę tezę implikuje teoria życia, za którą uważa się sposób realizowania bytu, określanego mianem organicznego, polegający na tym, że w aspekcie czasowym i przestrzennym występuje wobec reszty świata, jako „jedność”, zdolna do rozwoju i ruchu, do reagowania na otoczenie i do wymiany z nim materii i informacji³⁵. Naturę tworzą odrębne struktury organiczne, podlegające swoistym prawom na wzór żywego organizmu. Egzystencja wspólnoty, zwłaszcza narodu, wymaga uwzględniania dziedzictwa pokoleń minionych i perspektywy generacji przyszłych, modelowych w przedsięwzięciach prywatnych czy publicznych. Przedsięwzięcia te, aby były skuteczne wymagają instytucjonalizacji. Ideał najlepszej formy politycznej, tj. takiej, która dałaby się zastosować i wprowadzić w praktykę przy jakimkolwiek bądź stopniu cywilizacji, oznacza formę, z której, w razie jej zastosowania, wynikają następstwa korzystne³⁶. Tylko forma wyłoniona przez ogół społeczeństwa może spełnić taką rolę. Sprzyja ocenianemu, jako dobry dla ogółu kierunkowi spraw publicznych, jak też pozytywnej poprawie charakteru społeczeństwa, będąc jego operacyjnym narzędziem.

Spółeczeństwo jest to zespół ludzi pozostających we wzajemnych relacjach, wynikających z ich udziału w procesach produkcyjnych i w życiu indywidualnym, także ogół obywateli danego kraju, miejsca³⁷.

Struktury społeczne są efektem działań, krystalizującym się, utrwalającym i kumulującym w złożonym procesie morfogenezy³⁸. Istotnym jej aspektem jest artykulacja i krystalizacja struktury normatywnej, czyli kulturowych wzorów, norm czy też wartości. Dopiero wtedy, gdy oczekiwania społeczne są zinstytucjonalizowane i zinternalizowane, oddziałują one zwrotnie na ludzkie działania, jako ich ograniczające ramy, ale także niezbędne społeczne zasoby, z których czerpią idee na temat właściwych celów, do których warto zmierzać, tj. wartości oraz właściwych sposobów ich osiągnięcia, czyli norm.

Rawlse w kontekście współczesnych procesów globalizacyjnych, „Cywilizacja i Polityka”, 2007, nr 5, s. 43-55; A. Cole, Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction, Cardiff University UK 2006, s. 144-162

³³Słownik wyrazów obcych, pod red. J. Tokarskiego, Warszawa 2001, s. 604

³⁴A. Chodubski, Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego, (w:) Samorząd ponadgminny w Polsce, pod red. B. Nawrota, J. Pokładeckiego, Poznań 2004, s. 53 - 66; Polska w dobie przemian, pod red. A. Kasińskiej-Metryki, „Cywilizacja i Polityka” 2004, z. 2, s. 318 - 322; J. Regulski, Samorządna Polska, Warszawa 2005, s. 29

³⁵Platon, Państwo, Warszawa 1990, s. 442

³⁶J.S. Mill, O rządzie reprezentatywnym, Kraków 1993, s. 76; Władza polityczna. Koncepcje i ujęcie zjawiska., pod red. S. Wróbla, Katowice 1997, s. 246; T. Pangle, Uszlachetnianie demokracji, Kraków 2005, s. 37 - 144, A. Toffler, Zmiana władzy, wiedza, bogactwo, przemoc u progu XXI stulecia, Poznań 2003, s. 528 - 531; Jednostka, społeczeństwo, instytucje, pod red. P. Czechorowskiego i R. Ozarowskiego, Gdańsk 2009, s. 77 - 85; Obywatel-instytucja-władza na przełomie XX i XXI wieku, pod red. D. Karnowskiej i J. Noconia, Toruń 2012, s. 385 - 399; D. J. Watson, W. L. Hassett, Local Government Management: Current Issues and Best Practices, USA 2003, s. 344-356

³⁷Słownik języka Polskiego, op. cit., t.3, s. 1335

³⁸K.Z. Sowa, Socjologia, społeczeństwo, polityka, Rzeszów 1992, s. 26 - 43; P. Sztompka, Socjologia. Analiza społeczeństwa., Kraków 2002, s. 418 - 433

Struktury, w ramach, których działają ludzie, są utrwaloną efektem zachowania podejmowanego wcześniej przez innych, reprodukowanego nieustannie i modyfikowanego przez działających obecnie.

Instytucjami są przyjęte i ustalone w zbiorowości sposoby zapewnienia pożądanych czynów, zaspokajania potrzeb członków, represji działań niepożądanych³⁹. Sprawiają, że wybrane osoby mogą działać „w imieniu” całości w trakcie regulacji i wyznaczania, ingerując w zachowania członków zbiorowości. Są one najważniejszym organem kontroli społecznej wykonywanej przez zbiorowości nad postępowaniem jej członków. Mechanizm kontroli społecznej polega, m.in. na stworzeniu systemu sankcji i nagród.

Z pojęciem instytucja łączy się organizacja, oznaczająca zbiorowości realizujące sprawy życiowe swoich członków, istotne dla nich i długotrwałe, wytwarzające stałe formy, w których członkowie zostają zhierarchizowani. Jest to układ zrzeszeń celowych, urzędów działających zarówno na mocy ustalonych przepisów, jak i niesformalizowanych, działających zgodnie z uznanym zwyczajem, które zapewniają współzycie członków, ustalają ich czynności, rozwiązują problemy i konflikty powstające w toku, wskazują dopuszczalne sposoby zaspokajania potrzeb, regulują wzajemne oddziaływania i zapewniają porządek życia.

Organizacja łączy się z pojęciem biurokracji, która jest racjonalnym urządzeniem społecznym, zajmującym się rozwiązywaniem problemów dzięki uprawomocnieniu systemu ról, do chwili tzw. jej przerostu, nadmiernej rozbudowy⁴⁰.

Odpowiedzią na każdy ślad napięć w instytucji czy indukowanych z zewnątrz jest tworzenie nowych ról i nowych reguł. Pełna instytucjonalizacja oznacza, że reguły zostały zinternalizowane, czyli zostały uznane za prawomocne i racjonalne, są stosowane w praktyce przez większość i dzięki temu przekształciły się w przewidywalne wzory zachowań, stanowiące część normalnych, codziennych obyczajów⁴¹.

Ustrój państwa w Polsce to demokracja, od gr. *demokratia* - termin, który wszedł w użycie w V wieku p.n.e. za sprawą Herodota, natomiast fundamenty demokracji dały reformy Klejstenesa, które utrwaliły demokrację greckich polis w 508 - 507 r. p.n.e.. Demokracja gr. *δημοκρατία* *demokratia* „rządy ludu”, od wyrazów *δῆμος* *demos* „lud”, rozumiany, jako ogół pełnoprawnych obywateli oraz *κράτος* - *krateo* „rządzą”, ustrój polityczny, w którym źródło rządzenia stanowi wola większości obywateli, podejmując decyzje bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli. Petrykles w latach 500 - 450 p.n.e. inicjował przeniesienie zwierzchnich uprawnień Aeropagu (rady państwowej) na Zgromadzenie Ludowe, wyznaczając organ doradczy - tzw. Radę pięciuset.

³⁹F. Znaniecki, Wstęp do socjologii, Poznań 1922, s. 76; J. Szczepański, Socjologia, Warszawa 1961, s. 503

⁴⁰R.W. Gryffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2012, s. 364 - 388; D. Katz, R. L. Kahn, Społeczna psychologia organizacji, Warszawa 1979, s. 162; J. F. Trelak, Psychologia organizacji i zarządzania, Warszawa 2005, s. 148 - 375

⁴¹V. M. Perez-Diaz, Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii, Kraków 1996, s. 54

Obecnie demokracją nazywa się ustrój polityczny, w którym władzę posiada naród a decyzje podejmuje społeczeństwo samodzielnie lub poprzez swoich przedstawicieli, uznając wolę większości, jako źródło praw. Przyznając wszystkim obywatelom swobody oraz prawa polityczne zapewniające sprawowanie władzy⁴².

Dostrzega się, że internalizacja reguł ustrojowych występuje w niepełnym wymiarze w wielu państwach na ziemi.

Władza to prawo pełnego decydowania, posiadanie wszelkich kompetencji do rządzenia, rozporządzania; panowanie, rządy⁴³.

Z pojęciem władza łączy się posiadanie, które jest instytucją prawa rzeczowego oznaczającą stan faktyczny, polegający na decydowaniu i postępowaniu zgodnie z wolą posiadacza⁴⁴. Prawo rzeczowe jest działem prawa cywilnego regulującym powstanie, treść, zmianę i ustanie prawa własności i innych praw do rzeczy. Prawo rzeczowe jest prawem bezwzględnym, czyli skutecznym *erga omnes* – wobec wszystkich. W Polsce kwestie związane z prawem rzeczowym reguluje księga druga kodeksu cywilnego pt. *Własność i inne prawa rzeczowe*, oraz wiele ustaw szczególnych, np. ustawa o księgach wieczystych i hipotece, ustawa o własności lokali i inne. Posiadanie z pozaprawnego punktu widzenia, jest pojęciem oznaczającym faktyczną władzę osoby nad rzeczą w „naturalnym” tego słowa znaczeniu. Zgodnie z powszechnie panującym poglądem przesłankami do stwierdzenia stanu posiadania są: 1. fizyczne władanie rzeczą przez posiadacza (łac. *corpus possessionis*), 2. manifestowany przez posiadacza zamiar władania rzeczą dla siebie (łac. *animus rem sibi habendi*). Brak drugiej z wymienionych przesłanek oznacza, iż mamy do czynienia z innym istotnym prawnie stanem faktycznym, a mianowicie dzierżeniem (władaniem rzeczą za kogoś innego).

Dla pojęcia władzy, władania ma to znaczenie o tyle, że zgodnie z regułami ustrojowymi i tu możemy stwierdzić, że „władza” nie jest pełnieniem urzędu, funkcji z wyboru, lecz jako zwierzchnia, konstytucyjnie przyznana narodowi nie może być mu odbierana ani naruszana i winna podlegać ochronie prawnej a obowiązkiem administracji i wybranych reprezentantów staje się ukształtowanie reguł i mechanizmów udostępniających narodowi możliwość jak najpełniejszego decydowania, aż do zmian konstytucyjnych.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Art. 4.1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. To znaczy, że nikt nie dysponuje władzą poza narodem.

⁴²M. I. Finley, *Democracy Ancient and Modern*, UK 1973, s. 69; C. B. Mac Pherson, *Democratic Theory*, USA 1973, s. 278-279; J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, UK 1982, s. 119; B. R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Democracy for a New Age*, USA 1984, s. 212-213; R. A. Dahl, *Democracy and its Critics*, UK 1989, s. 23-67; M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, UK 1999, passim; Słownik języka polskiego, op. cit., t.1, s. 582

⁴³ Ibidem, t. 4, s. 523; T. E. Cronin, *Direct Democracy*, USA 1989, s.232; O. Weinberger, M. W. Fischer, *Demokratie und Rationalität*, Germany 1992, s. 34-37; D. Samuels, *Democratization*, UK 2011, s. 123-128; J. Tucker, *Post-Communist Democratization*, USA 2011, s. 89-93

⁴⁴ K. A. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 56-61; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 378-385

Reprezentanci i administracja posiadają kompetencje do realizacji zadań.

Administracja, instytucje i urzędy posiadają kompetencje, które nie stanowią władzy, posiadają tzw. władztwo administracyjne, czyli uprawnienie do zarządzania w określonej tymi kompetencjami sferze, ale wyłącznie w imieniu narodu i na jego użytek.

W polskim systemie prawa, praktyczna polityka ma zapewniać wolność wszystkim ludziom. Polskie prawo tworzy system, w którym porównując go do drzewa, pień stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast gałęzie tworzą ustawy a odgałęzienia przepisy prawa niższej rangi.

System jest układem powiązanych ze sobą elementów mający określoną budowę i stanowiący uporządkowaną całość⁴⁵.

Porządek prawny ustanawiany w państwie ma chronić wolność i gwarantować, że nie będzie ona naruszona⁴⁶. Wolność jest fundamentem wszystkich praw, ale jest ona rozumiana teleologicznie.

Funkcje praw podstawowych powodują, iż mają one podwójny charakter: 1. są prawami podmiotowymi określającymi ogół uprawnień jednostki, 2. są wyrażone przez prawo przedmiotowe, w postaci norm, czyli wypowiedzi, zawierających nakazy i zakazy adresowane do urzędów i osób trzecich, których przestrzeganie jest konieczne, by nie dochodziło do naruszenia praw jednostki.

Reguły prawa winny ściśle korelować z podstawą ustroju. Dla państw określających się, jako demokratyczne, podstawę tworzą idee liberalne, w życiu politycznym rzeczywistość demokratyczna (zarówno w porządku horyzontalnym, jak i wertykalnym), przestrzeganie praw człowieka, realizacja idei dostępności szans ekonomicznych oraz budowy społeczeństwa otwartego. Podwaliny systemu społeczno-politycznego przyjęto urzeczywistniać, jako wolność „od”, stającą się podstawą działania instytucji państwowych oraz wolność „do”, generującą siłę sprawczą działania jednostek, w tym do przedsiębiorczości.

Konieczność określenia funkcji praw podstawowych i celowościowo rozumiana wolność stała się podstawą koncepcji instytucjonalizacji w prawie polskim. Jako elementarne uznaje się w niej stwierdzenie, iż korzystanie z wolności jest możliwe tylko w sytuacji, gdy gwarantują to odpowiednie instytucje życia publicznego. Niektóre zinstytucjonalizowane gwarancje, uznawane za najważniejsze, tj. ustrojowe, umieszczone są w konstytucji.

W prawie administracyjnym, samorząd jest instytucją, powołaną do zarządzania w określonych sferach działalności przez reprezentantów wspólnych interesów⁴⁷.

⁴⁵ Słownik języka polskiego, op. cit., t.3, s. 1479 - 1480

⁴⁶P. Tuleja, Prawo konstytucyjne, Łódź 1995, s. 66 - 70; R. Chruściak, T. Mołdavia, K. A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, Polski system polityczny w okresie transformacji ustrojowej, Warszawa 1995, s. 12 - 145; W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1997, s. 119 - 135; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu., Warszawa 2005, s. 242 - 376

⁴⁷Mała encyklopedia wiedzy politycznej, pod red. M. Chmaja i W. Sokoła, Toruń 1996, s. 277; T. Jędrzejewski, Samorząd gospodarczy we współczesnym ustawodawstwie polskim, Toruń 2004, s. 9 - 149; Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania., pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004, s. 33 - 57

Samorząd jest zdecentralizowaną formą administracji, posiada osobowość publicznoprawną i władztwo administracyjne, tj. kompetencje do zarządzania w ich obszarze. Jest równorzędnym partnerem dla organów administracji centralnej.

Powołany instytucjonalnie w drodze delegacji ustawowej w warunkach obligatoryjnego uczestnictwa lub w wyniku realizacji procedur rejestrowych w warunkach dobrowolności.

Utworzenie samorządu wynika z decentralizacji kompetencji rządu, którą przyjęto nazywać proces przekazywania uprawnień w zakresie podejmowania prawomocnych decyzji w sprawach społecznych, administracyjnych, gospodarczych do niższego szczebla⁴⁸. Administracja rządowa, obok tradycyjnych kompetencji, dbałości o bezpieczeństwo, reprezentacji na forum międzynarodowym, formułuje ogólne zasady, reguły życia. Porządkuje działania regionalne w sferze gospodarki, kultury, życia społecznego.

Administracja rządowa stała się na mocy prawa gwarantem przestrzegania przyjętych reguł oraz arbitrem w kwestiach spornych.

Samorządność etymologicznie wywodzi się od słowa samorząd, które oznacza zawiadywanie swoimi sprawami przez ludność określonego terenu, reprezentantów wspólnoty w zakresie ustalonym przez prawo, na ogół za pośrednictwem wybranych przez siebie organów⁴⁹.

Samorząd reprezentuje interesy określonej społeczności wobec innych organów państwa na podstawie ustaw, umów lub porozumienia. W Polsce posiada osobowość prawną, a nadzór nad nim sprawują organy administracji rządowej. Wyróżniono następujące formy samorządu: 1. Terytorialny; 2. Gospodarczy; 3. Spółdzielczy; 4. Zawodowy; 5. Mieszkańców; 6. Pracowniczy itp.

Samorządność, jako forma działania i samorządy lokalne, jako instytucje, zaliczono do podstawowych atrybutów społeczeństw obywatelskich tzw. aktywnych, kształtujących się w procesie demokratyzacji życia. Obejmuje normatywny ład społeczny, którego wartościami są zbiorowa podmiotowość i autonomia wobec instytucji centralnych państwa oraz integralnie związaną z tym ładem organizację życia społecznego na określonym terytorium. Samorząd jest instytucją społeczną, w której wybrani członkowie zbiorowości dysponują uprawnieniami do podejmowania i koordynowania społecznie istotnych działań związanych z zaspokajaniem wspólnych potrzeb.

⁴⁸Ibidem, s.28; J. Hubert, Samorząd gospodarczy, Poznań 1926, passim; Oblicza decentralizmu, pod red. J. Iwanka, Katowice 1996, s. 27 - 43; L. Balcerowicz, Co decentralizować?, „Wprost” z dn. 1.02.1998, s. 46; R. Smolski, M. Smolski, E.H. Stadtmuller, Słownik encyklopedyczny edukacji obywatelskiej, Warszawa 2005, s. 9; M. Shugart, J. Reeves, Electoral System Reform in Advanced Democracies, USA 2011, s. 333

⁴⁹A. Chodubski, Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego (w:) Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy., pod red. B. Nawrota i J. Pokładeckiego, Poznań 1999, passim; A. Chodubski, Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego, w: Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja. Odrodzenie. Doświadczenie., pod red. B. Nawrota i J. Pokładeckiego, Poznań 2004, s. 53 - 56; R. Smolski, M. Smolski, E. H. Stadtmuller, op. cit., s. 198; D. Fisk, Bicameralism in Stable Democracies, UK 2011, s. 211-213

Według Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego Art 3.1. Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.

Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

To stwierdzenie jest powtórzone w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.

W analizie historycznej przyjęto wyodrębnić trzy główne teorie samorządu terytorialnego: 1. Naturalistyczną; 2. Państwową i 3. Polityczną⁵⁰.

Podstawą pierwszej jest doktryna prawa naturalnego, według której podstawowa jednostka samorządu, tj. gmina nie jest wytworem prawa państwowego, lecz „naturalnego biegu rzeczy”. Wynika z niej, że jeśli gmina, jako władza lokalna jest kategorią starszą od kategorii państwa, państwo istnieje dla gminy, a nie gmina dla państwa. Samorząd służy, jako środek współpracy obywateli z państwem, stanowi pole samorealizacji różnych narodowości zamieszkujących jedno państwo. Jest jednym z tych elementów, poprzez które uzewnętrznia się demokracja społeczeństwa⁵¹.

Teoria państwowa samorządu istnieje od drugiej połowy XIX w., wypracowano ją w państwie niemieckim. Zgodnie z nią poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych⁵². Natomiast w państwie, w obrębie jego organizacji i zadań funkcjonuje samorząd. Dlatego stał się organem państwa. Samorząd w tej teorii jest zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielna w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego.

Teoria polityczna samorządu powstała na gruncie doświadczeń rozwoju Anglii⁵³. Ewolucja systemu administracji w tym kraju zmierzała w kierunku jej dekoncentracji, a nie decentralizacji, jak w przypadku innych państw kontynentu europejskiego. W systemie tym istnieje hierarchiczne podporządkowanie, w którym urzędy niższe podlegają wyższym i ich akty normatywne nie są ostateczne, lecz podległe odgórnym decyzjom. Gmina została sprowadzona do roli najniższego ogniwa administracji, w wielostopniowej strukturze rządowej. Podstawowym rodzajem samorządu stała się jego instytucja terytorialna, działająca na określonym obszarze, terytorium.

⁵⁰W.L. Jaworski, nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1924, s. 140; J. Bek, O samorządzie, Warszawa 1926, s. 7 - 32; R. Kmiecik, Geneza, istota i zadania samorządu, Poznań 1996, s. 4; Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania., op. cit., s. 60 - 68

⁵¹W.L. Jaworski, op. cit., s. 139 - 141; J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934, s. 27; Samorząd w Polsce.

Istota, formy, zadania, op. cit., s. 65; E. Balibar, Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Germany 2003, s. 21-28; J. Mc Cormick, Politics of the European Union, USA 2011, s. 75-77; P. Kubicek, Regime Transitions and Variation in Post-Communist Europe, USA 2013, s. 225

⁵²M. Jaroszyński, Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936, s. 7 - 9; W. Sz. Wachholz, Istota i prawa związków publicznych. Publiczne osoby związkowe., Warszawa 1928, s. 35; Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, op. cit., s. 66

⁵³T. Bigo, Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 121 - 123; S. Wójcik, Samorząd terytorialny w Polsce XX w., Lublin 1999, s. 45 - 47; Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, op. cit., s. 67

Samorząd terytorialny to forma organizacji społeczności lokalnych powołana do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie mieszkańców, działająca w ustrojach demokratycznych państw⁵⁴. Stanowi przedmiot ochrony ze strony prawa międzynarodowego. Podpisana w 1985 r. w Strasburgu Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarantuje, m.in.: usankcjonowanie zasad działania samorządu terytorialnego w ustawach i o ile to możliwe, w konstytucji, ponadto prawo mieszkańców do wyłaniania organów przedstawicielskich poprzez demokratyczne wybory. Jak i pełną swobodę działania społeczności lokalnej w każdej dziedzinie, wchodzącej w zakres jej kompetencji oraz ograniczenie kontroli administracyjnej wyłącznie do zakresu przewidzianego prawem.

Kategoria samorządność stanowi ponadto kompozycję dwóch podkategorii: 1. Określony sposób organizacji i funkcjonowania sfer działalności organizacji przestrzennej lub gospodarczej, 2. Zbiór zasad składający się na typ idei⁵⁵. Odnosi się do solidarności międzyludzkiej, potrzeby współdziałania, dążenia do ułożenia relacji między ludźmi bez dominacji, władztwa, wyzysku człowieka przez człowieka, dążenia do ładu w funkcjonowaniu określonych grup społecznych. Uznaje się, że siłą generującą w niej rozwój stają się indywidualiści oraz grupy zawodowe, z poczuciem szansy i ducha przedsiębiorczości, realizujące i osiagające aspiracje zawodowe. Faza tworzenia warunków działalności gospodarczej, infrastruktury, wymagająca na ogół wspólnie podejmowanych decyzji przez społeczność lokalną, akumulacji środków, konsensusu społeczności dla określonych przedsięwzięć, stanowi grunt dla rozwoju określonych organizacji, form działań oraz kontroli typu samorządowego. W sferze tych przedsięwzięć uzewnętrzniają się pozytywne cechy treści tej kategorii, takie jak: 1. Akceptacja opinii społeczności lokalnej; 2. Akumulacja rozproszonych środków; 3. Mobilizacja pracy.

Od powstania pierwszych samorządów do dziś, ich funkcje przeszły znaczną ewolucję⁵⁶. Uległy zmianom zasady ich wewnętrznej organizacji, zmieniła się ich rola w życiu społeczno-politycznym poszczególnych państw, nastąpiło znaczne zróżnicowanie ich charakteru i ich związków z centralnym aparatem zarządzania państwem. Występują, jako siła napędowa i motor działania społeczeństwa i administracji, jako instytucja społeczno-polityczna.

⁵⁴ K. Komaniński, J. Panejko, K. Wasiutyński, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 32; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 15; R. Smolki, M. Smolki, E. H. Stadtmuller, op. cit., s. 98; E. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 23 - 27

⁵⁵ W.L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928, s. 27 - 35; T. Hunek, *Konceptualna nośność kategorii samorządu rolniczego i wiejskiego*, Toruń 1995, s. 9 - 18; *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001, s. 176

⁵⁶ E.B. de Condillac, *Logika, czyli pierwsze zasady sztuki myślenia*, Wilno 1802, s. 7 - 240; P. Gassendi, *Logika*, Warszawa 1964, s. 34 - 276; Arystoteles, *Analityki pierwsze i wtórne*, Warszawa 1973, s. 234 - 365; S. Ossowski, *O strukturze społecznej*, Warszawa 1982, s. 19 - 100; R. W. Griffin, *podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 219 - 223; *Budowanie demokracji*, pod red. M. Grabowska, T. Szawiel, Warszawa 2001, s. 217 - 268; K. R. Popper, *Logika odkrycia naukowego*, Kraków 2010, s.12 - 145

Wynika to, m.in. stąd, że jednostka pozostająca w izolacji nie może uzyskać wpływu na proces powstawania woli publicznej, natomiast może to wyrazić w ramach organizacji skupiającej podmioty, które cechuje zasadnicza zgodność interesów ekonomicznych, kulturowych, politycznych.

Pomiędzy obywatela, mieszkańca terytorium a administrację centralną wplata się samorząd, jako zorganizowany reprezentant interesów poszczególnych grup, stanowiący łącznik pomiędzy obywatelem a strukturą centralnego zarządzania. Jako wyspecjalizowana organizacja funkcjonuje w ramach państwa oraz w strukturze międzynarodowej.

Określenie roli, jaką odgrywa w systemie, uzależnia jego funkcjonalność lub dysfunkcję.

Funkcjonalność zakłada zdolność do współdziałania z innymi składnikami systemu, czego przejawem może być udział w organach administracji krajowej i międzynarodowej, wpływ na gospodarkę państwa, udział w tworzeniu prawa krajowego i międzynarodowego.

Dysfunkcja może oznaczać, iż odrzucona została zaoferowana w systemie propozycja i możliwości współpracy, ograniczając się doraźnie dla określonego celu.

Wyodrębnia się następujące funkcje samorządu sensu largo, tj. ogólne, uznane za elementarne: 1. polityczna, 2. gospodarcza, 3. kulturowa, 4. społeczna.

Funkcje samorządu sensu stricte, tzn. w sensie szczegółowych zadań wyspecjalizowanej organizacji:

1. Pomoc w zdiagnozowaniu potrzeb mieszkańców i uczestnictwo w ich zaspokojeniu;
2. Pomoc w identyfikacji problemów i sytuacji konfliktowych, a następnie opracowywanie, i wdrażanie programów naprawczych lub doprowadzenie do wzajemnych porozumień i ugody, np. poprzez działania komisji dialogu społecznego;
3. Mobilizacja i integracja środowiska, tzn. instytucjonalne sprzyjanie łączeniu się organizacyjnie do podnoszenia efektywności indywidualnych, własnych działań, realizowanych przez zrzeszone podmioty;
4. Przyczynianie się do dalszego wyspecjalizowania społeczeństwa m.in. dzięki edukacji;
5. Uczestnictwo w życiu społecznym poprzez realizowanie działań o charakterze kulturowym, np. organizacja i finansowanie bibliotek oraz festynów;
6. Dążenie do uzyskania i utrzymania wpływu na działania gospodarcze w kraju, i za granicą oraz realizacji poprzez to interesów wszystkich mieszkańców.

Funkcjonalność każdego samorządu uzależniona jest, m.in. od psychosomatycznych dyspozycji jego członków, które mogą się ujawniać w warunkach swobody działania w sferze politycznej, ekonomicznej, społecznej, kulturowej czy etnicznej, w pełnej skali pluralizmu społecznego.

Zauważa się istnienie prawidłowości, że na poziomie podstawowym funkcjonuje największa zgodność systemów wartości.

Samorząd zgodnie z treścią zachowań motywowanych psychosomatycznie jest grupą społeczną, którą cechują następujące właściwości⁵⁷: a) członkowie współdziałają ze sobą, b) są wzajemnie od siebie uzależnieni w tym sensie, że zaspokojenie potrzeb i realizacji celów skłania do wzajemnego zaufania i wpływania na postępowanie wobec siebie.

Wyróżnia się trzy główne podejścia do interpretacji mechanizmu zachowań:

1. Jest reakcją wspierania osobników podobnych pod względem genetycznym poprzez wykształconą normę wzajemności; 2. Wynika z założenia, iż zyski z zachowania przewyższą ponoszone koszty, w związku, z czym troska innych jest przejawem zabiegania o własny interes i 3. Pogląd, że do działania popycha siła współczucia i empatii wobec osoby potrzebującej.

Oprócz wymienionych motywacji, wyodrębnia się indywidualne sytuacyjne czynniki, z którymi łącznie determinują one podjęcie działania. W procesie tym do grupy zmiennych indywidualnych zalicza się osobowość altruistyczną, którą obdarzone powinny być jednostki aktywne. Posiadający tą cechę ludzie mogą wykazywać większą gotowość do zachowań społecznych.

Innym czynnikiem jest płeć; kobiety i mężczyźni preferują inne formy działań społecznych. Stwierdza się, że mężczyźni najczęściej podejmują się decydowania tradycyjnie, w sposób stanowczy i szybki, kobiety natomiast wybierają formy wymagające długotrwałych poświęceń i wyrzeczeń.

Dobre samopoczucie zwiększa prawdopodobieństwo, że podjęte zostanie działanie, gdyż dostrzega się dobre strony innych osób i jest się bardziej pozytywnie do nich nastawionym.

Do innych uwarunkowań psychosomatycznych zalicza się typ środowiska. Stwierdzono, że szanse na wsi, na zachowanie społeczne są większe niż w mieście. Może to wyjaśnić fakt, iż mieszkańcy miasta poddani są różnego rodzaju stymulacji, stąd, aby uniknąć nadmiaru bodźców mają skłonność do zamykania się w sobie. Stwierdzono, że liczba obserwatorów ma wpływ na podjęcie decyzji o działaniu. Istnieje zależność, że im mniej widzów, tym łatwiej przychodzi na myśl zachowanie społeczne. Do podjęcia zachowania w tym przypadku konieczne jest spełnienie warunków: 1. Problem musi być zauważony; 2. Zinterpretowany, jako nagły; 3. Musi zostać zaakceptowana odpowiedzialność za dalszy rozwój sytuacji;

⁵⁷ D. Katz, R. L. Kahn, *Spoleczna psychologia organizacji*, Warszawa 1979, s. 164 - 189; E. Berne, *W co grają ludzie?*, Warszawa 1987, s. 12 - 65; E. Aronson, T. Wilson, R. Akert, *Psychologia społeczna*, Poznań 1997, s. 345 - 673; W. James, *Psychologia*, Warszawa 2002, s. 120 - 347; G. D. Myers, *Psychologia społeczna*, Warszawa 2003, s. 456 - 598

4. Podejmujący musi posiadać wiedzę, jak zrealizować zamierzone zachowanie.

Poza tym do uwarunkowań relacji społecznych zalicza się cechy osoby oczekującej reakcji. Zauważono, że szybciej podejmuje się czynności wobec osób podobnych.

Tworzenie instytucji samorządu w poszczególnych systemach prawnych jest uwarunkowane wieloma wymogami formalnymi. Wynika to głównie z formy państwa, rozumianej, jako struktura organizacyjna oraz ogół sposobów i metod sprawowania władzy publicznej, które różnią się pomiędzy państwami o ustroju demokratycznym a państwami o odmiennej formie ustroju.

Przyjmując za kryterium rozpatrywania normy prawne, instytucjonalizacja polskiego samorządu terytorialnego ujęta została w Konstytucji RP, w której w sposób szczegółowy poświęcono rozdział VII i w ustawach.

Uznaje się, że demokracja jest ustrojem, w którym wyodrębniono zasadę zobowiązującą⁵⁸,

m.in. do kreowania polityki regionalnej przez rząd, by brał pod uwagę opinie jednostek, a te, aby miały wpływ na działanie lokalnych organów, prowadząc do rozwoju samorządności, która w znaczeniu regionalnym w Polsce rozwija się na szczeblu wojewódzkim.

Regiony w zarządzaniu publicznym i ekonomii UE stanowią podstawową formę wspólnotowego rozwoju.

Analizując działalność instytucji samorządowych województwa uznaje się, że czynnikami stanowiącymi podstawę powstania współżycia ludzi i podstawowe siły wyznaczające jego przebieg w tym zakresie są: 1. Umiejscowienie geograficzno-przyrodnicze, na które składają się klimat i warunki atmosferyczne, gleby, bogactwa mineralne, zasoby wody, ukształtowanie powierzchni, roślinność, zwierzostan; 2. Cechy i zdolności biologiczne, i psychiczne, składające się na naturę ludzką; 3. Kultura, czyli ogół wytworów działalności ludzkiej zarówno materialnych, jak i umiejętności, idei, obyczajów, wierzeń.

Województwo posiada swój teren, liczbę mieszkańców, którzy stanowią jego wspólnotę oraz potencjał, m.in. gospodarczy. Mieszkańcy województwa, jak każda zbiorowość mają swoją organizację formalną, tzn. system instytucji, urzędów, zrzeczeń, urzędzeń itp. Działających na podstawie przepisów prawa, powołanych do organizowania, regulowania przebiegu współżycia, zaspokajania potrzeb, zapobieganiu represji. W wymienionych płaszczyznach dostrzega się mechanizm władztwa administracyjnego, tj. kompetencji do zarządzania.

⁵⁸D. Beetham, K. Boyle, Demokracja, Toruń 1994, s. 3; M. Chmaj, M. Zmigrodzki, Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 1996, s. 57; F. von Hayek, Droga do zniewolenia, Kraków 1996, s. 227 - 234; A. Gwiazda, Dostrzec wartości w globalizacji, „Manager” 2004, nr 6, s. 7 - 9; S. Mrozowska, Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej, „Studia z Teorii i Praktyki Polityki” 2004, nr 2, s.1; Regiony, pod red. Z. Brodeckiego, Gdańsk 2005, s. 476 - 487

Wyodrębniając mechanizm władztwa administracyjnego ustalono, że aby utrzymać się przy nim należało uzyskać aprobatę podległych ludzi⁵⁹. Zwrócono uwagę na trzy tego źródła: 1. Charyzmę; 2. Zgodność z tradycją i 3. Uznanie form prawnych. Poza przymusem i wspomnianymi czynnikami istnieje jeszcze inny powód, a mianowicie instrumentalna akceptacja z racji sukcesu w rozwiązywaniu podstawowych problemów społeczeństwa. Współczesne społeczne przyzwolenie wynika z domniemania umowy, że posłuszeństwo jest okazywane w zamian za skuteczne przywództwo. Stosuje się to w szczególności do społeczeństw liberalnych tzn. wolnościowych, w których uznawanie władztwa administracyjnego jest uwarunkowane.

Uznaje się, że realizujący ją są zdolni do rozwiązania problemów, stanowiąc zasady regulujące relacje między społeczeństwem i zwycięską partią polityczną, której są członkami.

Okresowo społeczeństwo dokonuje wyboru spośród rywalizujących partii politycznych i przekazuje władztwo administracyjne jednej z nich.

Jeśli warunków nie spełniono, władztwo zostaje odebrane i przekazane opozycji.

Obecnie przyjmuje się tezę, że rozwinięte, liberalne społeczeństwa stoją w obliczu kryzysu zdolności do rządzenia.

Należą do nich problemy praworządności, wzrostu gospodarczego i społecznej integracji. W wielu krajach podjęto próbę uczynienia odpowiedzialnym za rozwiązanie tych problemów nie tylko administrację rządową, centralną wraz z jej wykonawczymi i prawodawczymi organami, lecz także administrację średniego szczebla, czyli regiony, które zyskały znaczne uprawnienia. Władztwo regionów wzmocniana jest przez decentralizację władztwa administracji rządowej, a ich społeczną bazę stanowią terytorialnie zróżnicowane zbiorowości lub funkcjonalnie zdefiniowane klasy ekonomiczne, takie jak pracodawcy czy pracownicy, których interesy i tożsamości starają się one chronić.

Terytorialnie administracje średniego szczebla przybierają postać państwa federalnego jak w Niemczech, rządów autonomicznych jak w Hiszpanii, czy też rządów regionalnych jak we Włoszech lub województw w Polsce.

Istotą samorządności lokalnej jest zarządzanie sprawami miejscowymi przez samych mieszkańców⁶⁰. Organy lokalne stanowią ich reprezentację, a więc ich organizacja i miejsce w ustroju państwa są środkami do osiągnięcia celu podstawowego - zaspokajania jak najszerzej rozumianych potrzeb społeczności lokalnych. Aby to było możliwe samo społeczeństwo winno się przekształcić, wykorzystując możliwości, oferowane przez państwo demokratyczne. Samorząd terytorialny stał się systemem zarządzania za pomocą odpowiednich struktur instytucjonalnych, zwykle administracyjnych.

⁵⁹V. Perez-Diaz, op. cit., s. 204 - 219; B. Gonciarz, Instytucjonalizacja samorządności, Warszawa 2004, s. 297 - 313; B. Kozuch, Zarządzanie publiczne, Poznań 2004, s. 322 - 326

⁶⁰ J. Reguński, Samorząd III Rzeczypospolitej, Warszawa 2000, s. 331

Ujawniono zależność, że jeżeli rozwój instytucji wyprzedza poziom świadomości społecznej, instytucje nie są wykorzystywane właściwie, gdyż społeczności nie potrafią zrobić użytku z otrzymanych możliwości. Sytuacja odwrotna rodzi frustracje, jako że społeczeństwo jest hamowane w swych aspiracjach przez brak właściwych instytucji.

Ponieważ podstawą rozwoju regionów są programy wojewódzkie, wspomagane finansowo przez administrację rządową i Unię Europejską, powstaje potrzeba partnerstwa w zakresie zadań strategicznych, określanych w programach wsparcia.

Po stowarzyszeniu w Unii Europejskiej, Polska przekazuje część pieniędzy z budżetu do Unii i może je odzyskać, a nawet otrzymać więcej od wpłaconych składek, co w przypadku realizacji programów, np. wojewódzkich, motywuje zgodnie ze wskazanymi przesłankami. Dlatego tak ważna stała się rola województw w rozwoju państwa.

Przyjmuje się, że istotą społeczeństwa demokratycznego jest, m.in. liczba organizacji pozarządowych i skala udziału społeczeństwa w ich działalności, które często nabierają charakteru samorządowego. Ich powstanie wiąże się ściśle z koniecznością zaspokojenia konkretnych potrzeb. Instytucjami samorządowymi są także: 1. Organizacje samorządu gospodarczego; 2. Samorząd zawodowy; 3. Związki zawodowe; 4. Inne, tj. stowarzyszenia, fundacje, kluby.

Wynika stąd, że samorząd to element systemu utworzony przez demokrację. Jest tym elementem, który zarówno w sensie prawno-ustrojowym, jak i społeczno-politycznym ewoluował przed demokracją, inicjował jej przyszłą wartość i treść oraz stając się jej rdzeniem, został jej wyznacznikiem i argumentem celowym. Uznaje się go za projekt zmierzający do utworzenia globalnej wspólnoty ludzkiej. Na drodze „do” dostrzega się zjawisko opóźniające tempo rozwoju, nieuniknione, gdyż bezpośrednio związane ze zmianami systemowymi, z definicji nazywane procesem rozpadu starego ustroju, tj. dzielenia się na części pod wpływem różnych czynników, a następnie łączenia się z nowymi w procesie kształtowania jakościowego do czasu pełnej transformacji, tzn. eliminacji staro-ustrojowych obciążeń⁶¹.

Przed samorządem terytorialnym w Polsce ujawnia się wiele wyzwań, które z jednej strony stanowią zagrożenie dla rozwijającej się samorządności, z drugiej, są czynnikami dynamizującymi jego rozwój. Są to nie tylko zadania ekonomiczno-gospodarcze, lecz i problemy wynikające z uwarunkowań ogólnospołecznych. Wejście Polski do struktur Unii Europejskich i stowarzyszenie się z innymi państwami członkowskimi zmieniło sytuację społeczno-gospodarczą oraz polityczną kraju. Zwyciężyły i dominują działania unifikacyjne, postępuje dywersyfikacja życia społeczno-politycznego.

⁶¹ Słownik języka polskiego, op.it., t - 4, s. 511

Zmieniły się także okoliczności i warunki zewnętrzne, mające wpływ na zachowania ludzi. Postąpiła decentralizacja życia wynikająca bezpośrednio z jego demokratyzacji i ukierunkowania na konkretne potrzeby lokalne.

Dostrzega się, że pojęcia i definicje w języku polskim wymagają dopracowania, m.in. w zakresie objętym niniejszą tematyką, a głównie- demokracja, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy, państwo i administracja, oraz władza, co dowodzi braku spójności w systemie nauk i nienadążania postępu językowego za ustrojowym. Jest to o tyle istotne, że posługiwanie się pojęciem np. państwo w odniesieniu do administracji rządowej, także do wspólnoty narodowej czy w znaczeniu mieszkańców terytorium określonego prawnie uznanymi granicami, może burzyć ład ustrojowy, umożliwiając przyznanie sobie władzy zwierzchniej nad narodem przez administrację rządową uzasadniającą to właśnie uznaniem siebie za władzę państwową lub publiczną w myśl PRL-owskich, poprzednio-ustrojowych interpretacji i komentarzy. Nabiera to znaczenia i w przypadku tłumaczenia prawa Unii Europejskiej, redagowanego w języku angielskim, wdrażanego w Polsce, gdyż może powodować kształtowanie instytucji o odmiennym znaczeniu do przyjętych tam reguł i w ten sposób hamować postęp demokracji oraz burzyć prawny ład europejski, prowadząc do konieczności zmian na dalszym etapie, jak i pokrycia strat powstałych w konsekwencji braku kompetencji lingwistycznych. Kształtowanie jednolitych pojęć w wyniku przyjętej w Polsce wykładni językowej prowadzi do uporządkowania materii i jednolitego rozumienia, wprowadzając ład w postępowaniu zarówno jednostki jak i wspólnoty.

2. Samorządność w procesie unifikacji i dywersyfikacji życia społeczno-politycznego

Teza: w procesie unifikacji i dywersyfikacji życia społeczno-politycznego teoria samorządności odgrywa rolę ogniwa zespalającego tradycję i wyzwania społeczno-polityczne i gospodarcze optymalizując interesy społeczności i producentów z interesami państwa.

Hipoteza badawcza: samorządność optymalizuje interesy społeczności i producentów z interesami państwa oraz kształtuje kulturę obywatelską w zakresie zaufania, lojalności, solidarności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej w postępującym procesie unifikacji i dywersyfikacji życia społeczno-politycznego.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie przyczyny samorządności?
2. Czy samorządność rozwiązuje problemy w płaszczyźnie społecznej, gospodarczej i politycznej?
3. Jak charakteryzują się rozwiązania w zakresie samorządności, w znaczeniu imperatywnym?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia dla samorządności?
5. Jaka jest prognoza rozwoju samorządności w znaczeniu idei i praktyki?

Samorządność ma długa historię. Dziś nie sposób jednoznacznie i dokładnie wskazać jej początku, wiadomym jest, że spełnia kryteria pozwalające uznać ją za projekt społeczno-polityczny, rozwijający się bezustannie w procesie przemian cywilizacyjnych.

Uwzględniając osiągnięcia nauk przyrodniczych możemy stwierdzić, że to prawa natury przyczyniły się w zdecydowanej mierze do kreowania idei i modelu samorządności. W szczególności prawo ewolucji⁶².

Ewolucjonizm w przyrodzie potwierdza, m.in. tzw. równanie Price'a, które wyraża wzór⁶³:

$$W\Delta Z = \text{cov}(w, z) + E(w\Delta z)$$

gdzie:

W - średnie dostosowanie,

ΔZ - zmiana średniej wartości cechy w populacji,

$\text{cov}()$ - kowariancja,

w - dostosowanie i-tego fenotypu,

z - wartość cechy i-tego fenotypu,

$E()$ - wartość oczekiwana.

⁶² K. Darwin, O powstawaniu gatunków, Warszawa 2006, s. 424 - 451
⁶³G.R. Price, „Wybór kowariancji”, USA, Natura nr 227/1970, s. 520 - 521

Człon kowariancyjny opisuje proces doboru, zaś człon wartości oczekiwanej opisuje procesy transmisyjne (np. mutacje). Z równania można wyprowadzić istotną tautologię, która wywodzi się od greckich słów $\chi\alpha\upsilon\chi\omicron\epsilon$ - ten sam i $\chi\omicron\upsilon\omicron\epsilon$ - mowa - wyrażenie. Jest zdaniem prawdziwym.

Równanie to nie przeczy szeroko rozumianym regułom religijnym, w których element rozwoju człowieka zawarty został w praktyce dążenia jednostki do doskonałości poprzez samodoskonalenie moralne i wyrzeczenia. Nie przeczy także Darwinowskiej zasadzie doboru naturalnego i rozbieżności cech.

Potwierdzeniem teorii rozwoju jest także tzw. jakościowe prawo nauki, czyli stała relacja między własnościami rzeczy lub zdarzeniami wyobrażone przez zależność funkcyjną między parametrami ciała lub układu materialnego, na przykład ⁶⁴:

$$F = m \cdot a$$

Drugie prawo fizyki Newtona wyrażające zależność między siłą F , masą m i przyspieszeniem a . Jeżeli wszystkie wyrazy w tego typu wyrażeniach przeniesiemy na jedną stronę oraz uwzględnimy warunki, w których dane prawa są spełnione, uzyskamy wtedy jedną z postaci ogólnych prawa ilościowego - według formalnego zapisu:

D - dziedzina przedmiotowa (zbiór) faktów/ zjawisk/ własności; $x \in D$

$W(x)$ - warunki odnoszące się do przedmiotu x

$a, b, c \dots n$ - parametry (cechy ilościowe) przedmiotu x

$F = F(a, b, c \dots n)$ - funkcja parametryczna opisująca przedmiot x ze względu na jego parametry

$a, b, c \dots n$

Jeśli przedmiot x spełnia/znajduje się w warunkach W , to parametry x -a: $a, b, c, \dots n$ spełniają następującą zależność funkcyjną (wyrażona za pomocą funkcji parametrycznej F):

$$\forall x \in D; [W(x) \rightarrow F(a, b, c \dots n)]$$

Jeśli jest wiele warunków odnoszących się do przedmiotu x :

$W_1(x), W_2(x), \dots W_k(x)$ i wszystkie one są konieczne, to prawo ilościowe ma postać:

$$\forall x \in D; [W_1(x) \wedge W_2(x) \wedge \dots \wedge W_k \rightarrow F(a, b, c \dots n)]$$

Dowody te mają istotne znaczenie, m.in., dlatego że aktualnie liczba mieszkańców zwiększa się, dynamika rosnących liczebnie interakcji między nimi przyspiesza,

⁶⁴W. Krajewski, Prawa Nauki, Warszawa 1998, str. 256; I. Newton, Matematyczne zasady filozofii przyrody, Warszawa 2011, s. 146

prowadząc do imperatywu uściślenia ujęcia porządku otaczającej nas rzeczywistości z uwzględnieniem ruchu powstałego w wyniku wzrostu liczby uczestników życia w przyspieszających wielokierunkowo relacjach.

Na podstawie wymienionych dowodów, oraz analizy zachodzących przemian cywilizacyjnych, stwierdzono, że istnienie społeczne, potrzeba wzajemnej pomocy i wsparcia są wrodzonymi cechami ludzkiej natury⁶⁵, czyli tego biologicznego elementu ludzkich cech, który ukształtował się i jak wszystko, co związane z biologią ewoluuje w stronę postępu, rozumianego, jako rozwój jednostki i wspólnoty. Współczesne badania potwierdzają, że od najstarszych zapisów dotyczących informacji o społeczeństwie, ludzie łączyli się w związki, plemiona czy też klany, przeświadczone o wspólnym pochodzeniu oddające cześć wspólnym przodkom. Przez tysiące lat taki typ organizacji społecznej łączył ludzi. Wywarło to wpływ na dalszy rozwój ludzkości. Przebiegające na wielką skalę migracje rozluźniły związki wspólnego pochodzenia, a rozwój oddzielnej rodziny wewnątrz klanu zmienił dawną jedność, powstawał nowy związek, na zasadzie terytorialnej, czyli wspólnoty. Forma ta utrzymywana poprzez wiele stuleci, pozwalała na dalszy rozwój społeczności i na przetrwanie niektórych okresów historii bez dzielenia się w luźne skupisko rodzin i jednostek. Pozwoliła wypracować wiele instytucji społecznych, z których kilka przetrwało do czasów nam współczesnych.

Stwierdzono, że współzawodnictwo nie jest prawem w świecie zwierzęcym i ludzkim⁶⁶. Jako forma współżycia ograniczona jest pomiędzy zwierzętami do okresów wyjątkowych i dobór naturalny odbywa się na innym polu. Lepsze warunki życia stwarzane są przez usunięcie współzawodnictwa dzięki wzajemnej pomocy. Natura w znaczeniu otaczającej nas przyrody wykreowała tezę, że współzawodnictwo może być szkodliwe dla gatunku. Natomiast łączenie się i stosowanie obopólnego wsparcia optymalizuje warunki bezpieczeństwa i rozwoju, zarówno jednostki, jak i wspólnoty. Taką lekcję daje nam przyroda i tego trzymają się te wszystkie zwierzęta, które osiągnęły najwyższy poziom rozwoju. Nie inaczej też postępował człowiek u zarania dziejów.

Tworzenie się samorządu najwcześniej dostrzeżono we wspólnym gospodarowaniu i przedsięwzięciach o charakterze ekonomicznym, stały się one dominujące w tradycji rozwoju samorządności.

W ramach działających instytucji publicznych, w pierwszej fazie kształtowania nazywanych państwowymi, ideę samorządu związane z nimi. Przypisuje się ją, m.in. samodzielności, którą nadawały krajom podporządkowanym ówczesne imperia.

Początek myśli samorządowej oraz instytucji samorządu sięga starożytności⁶⁷.

⁶⁵P. Kropotkin, Pomoc wzajemna, jako czynnik rozwoju, wyd. Książka, Warszawa 1921, s. 76 - 75

⁶⁶P. Kropotkin, op. cit., s. 74-75; K. Darwin, O pochodzeniu gatunków, Warszawa 2006, s. 65 - 80

⁶⁷S. Wójcik, Samorząd terytorialny w Polsce w XX w., Lubin 1999, s. 12 - 13

W tym czasie zasady samorządności wyrażały się w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy i solidarności⁶⁸.

Na wszystkich kontynentach grupy interesu, funkcjonujące w łaździe społecznym tego okresu, tworzyły organizacje i instytucje o charakterze ekonomicznym działające dla poprawy bytu ogółu.

Polityka władz Rzymu już w II w. p.n.e. umacniając siłę państwa pozostawiała sprawy gospodarcze inicjatywie prywatnej, porządkując jedynie relacje na rzecz ich optymalizacji. W następstwie takiego postępowania stworzono podstawy prawne regulujące działalność ekonomiczną, instytucje prawne, takie jak spółki, pożyczki, oprocentowanie, kupno-sprzedaż, najem, dzierżawa, posiadanie, własność, zastaw itp. Imperium rzymskie rozwinęło samorząd, jako instytucję służącą do zaspokojenia różnorodnych potrzeb ludności, zależnych od lokalnych warunków.

Dla uniknięcia posunięć hamujących rozwój, ograniczono ingerencję w sferę lokalności społecznej. Wynikiem tego był zapoczątkowany przez prawników rzymskich proces kodyfikacji ustroju samorządu miejskiego w Italii ustawą „Lex Julia Municipalis”⁶⁹. W końcowym okresie republiki gminom miejskim (minicipia, civitas) przyznano samorząd, czyli podmiotowość w sprawach administracyjnych i samodzielność gospodarczą, a funkcja pretora nadała im także zdolność cywilną i procesową. Podstawą prawną tych zmian były wydane w okresie republiki ustawy: 1. Lex Julia Municipalis, 2. Lex Acilia, 3. Tabula o Bontine, 4. Lex Artenia, 5. Lex Rubria de Galia Cisalpine.

Natomiast w średniowieczu powstały komuny stanowe oraz samorząd miejski. Instytucje te różniły się od współcześnie rozumianego samorządu, wywierając wpływ na późniejsze rozwiązania w tym zakresie.

Rozwijający się wielotorowo samorząd miejski i gospodarczy, wpływające na siebie prowadziły do zmian ugruntowując potrzebę ich istnienia. Elementem hamującym postęp stało się nadmierne bogacenie niektórych jednostek, chęć monopolizacji, prowadzące w tym czasie do wykształcenia podstępnych praktyk i reguł ze szkodą dla innych uczestników tych działań, które eliminowano w późniejszym etapie, tworząc specjalne reguły dla ochrony wszystkich.

Kupcy pierwsi nadali swoim działaniom zbiorowym na rzecz ładu rynkowego formę prawną samorządu⁷⁰. Najwcześniejsze historyczne wzmianki o tych instytucjach pochodzą z IX w. i odnoszą się do miast portowych. Najstarsza informacja o takiej korporacji pochodzi z IX w. i dotyczy związku kupieckiego w Barcelonie. Związek ten nosił nazwę Consulado del Mar i skupiał kupców zajmujących się handlem morskim w basenie Morza Śródziemnego⁷¹.

⁶⁸K. Zakrzewski, Samorząd miast Achai Rzymskiej, Arkadya, Messenia, Lakonia., Lwów 1927, s. 29 - 112

⁶⁹K. Zakrzewski, op. cit., s. 113

⁷⁰Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004, s. 33 - 60; S. Wykrętowicz, Spór o samorząd gospodarczy, Poznań 2005, s. 12 - 36

⁷¹J. Panejko, Początek Izby zawodowych i gospodarczych w: W. L. Jaworski, Projekt kodeksu agrarnego, Poznań 1928, s. 22

Inną formą organizacji były cechy rzemieślnicze. Ich początki na zachodzie Europy odnotowano w X w.

Pierwotnie były to rzymskie kolegia rzemieślnicze oraz organizacje zawodowe rzemieślników pracujących na potrzeby dworów feudalnych i bractw religijnych. Cechy były przymusowymi organizacjami osobiście wolnych rzemieślników, jednej lub kilku specjalności, mających za zadanie obronę interesów zorganizowanego rzemiosła wobec rady reprezentującej, już wzbogacone kupiectwo.

Do ich zadań należała kontrola produkcji, kształcenie rzemieślników, realizacja wzajemnej pomocy oraz korporacji religijnych. A także aranżowanie życia towarzyskiego dla swych członków oraz w razie zagrożenia, pomoc w obronie miasta.

W X - XI w. w Pawii (Lombardia) odnotowano funkcjonowanie organizacji rzemieślniczych noszących nazwę "ministeriów". Podobne związki rzemieślnicze powstały w Mediolanie i Wenecji.

OW XII w. odnotowano początki działalności cechów we Francji i w Anglii⁷².

Na grunt polski organizacje cechowe w swej formie strukturalnej przeniesione zostały przez kolonizację, głównie niemiecką. Stwierdzono związek powstania cechów z ruchem kolonizacyjnym i osadniczym, jaki w okresie od XII do XIV w. objął całą Polskę. Ustrój wewnętrzny cechów, powstałych w owym czasie na tym terenie, był taki sam, jak na zachodzie Europy. Wobec następujących w tym okresie zmian społeczno-politycznych i gospodarczych na świecie, genezę tego ruchu uzupełniają działania na terenie Polski, gdzie początki organizacji samorządu rzemiosła przypadają na XIII w. Miasta wraz z aktami lokacji otrzymywały prawo organizowania cechów.

Odrębnie rozwijającymi się, najważniejszymi ośrodkami wymiany handlowej w okresie wczesnego średniowiecza były miasta portowe dzisiejszej Hiszpanii, Francji i Włoch, a w późniejszym okresie (XIII w.), także - miasta portowe Północnej Europy i niemiecka Hanza. Wśród ówczesnego mieszczaństwa statusem majątkowym odznaczali się kupcy i armatorzy floty handlowej. Te grupy przedsiębiorców swoim działaniem, we wczesnym feudalizmie, nadały formę organizacyjną. Były to korporacje prywatnoprawne lokalnej więzi ekonomicznej, a celem ich była reprezentacja i obrona wspólnych interesów.

Związek kupiecki w Barcelonie - Consulado del Mar - około XIII w.⁷³ opracował obowiązujący zestaw reguł pn. „Kataloński zbiór praw zwyczajowych”. W XIII w. podobne korporacje działały w pozostałych miastach portowych ówczesnej Hiszpanii nosząc nazwę kolegiów kupieckich. Kolegia te oprócz zadań własnych, wykonywały również zadania zlecone im przez władze miejskie, w pierwszym przypadku działały,

⁷²Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, op. cit., s. 53 - 54

⁷³J. Kulischer, Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych, Warszawa 1961, s. 314

jako korporacje prywatnoprawne, w drugim posiadając z mocy prawa miejskiego władztwo administracyjne, działały, jako korporacje publicznoprawne.

Między innymi rozstrzygały sprawy handlowe, wykonywały zadania policji portowej i rzecznej, prowadziły rejestry okrętowe, badały sterników, zakładały szkoły handlowe i przemysłowe, przedkładały władzom opinie oraz stawiały wnioski w sprawach rozwoju handlu, przemysłu i żeglugi⁷⁵.

W miastach niemieckich i północnej części Niderlandów instytucjami działania zbiorowego kupców w okresie średniowiecza były gildie.

W Antwerpii i Bruges działały od 1485 r. izby handlu.

Wśród francuskich miast portowych wyróżniała się Marsylia, która już w czasach imperium rzymskiego była ośrodkiem handlowym. W 1599 r. istniała w Marsylii rada handlu (Conseil de Commerce), składająca się z „czterech nadzorców” wybranych spośród kupców i armatorów. W 1650 r. Rada otrzymała nazwę izby handlu⁷⁶.

Korporacje kupców i armatorów floty w okresie feudalizmu były korporacjami prywatnoprawnymi, o członkostwie dobrowolnym. Instytucje te nie były samorządem w znaczeniu administracyjnym, lecz stowarzyszeniami o charakterze lokalnym. Działania ich obejmowały miasto, które stanowiło centrum handlowe.

Miasta podlegały zwierzchności różnych podmiotów, m.in. monarchów, feudałów i kościoła. Były też wolne miasta, do których, należały takie jak Barcelona i Marsylia. W jednym państwie istniało wówczas wiele rynków lokalnych, a pomiędzy miastami występował konflikt interesów. Podłożem tego konfliktu były tzw. prawo składu i przymus drogowy. Prawo składu wskazywało miejsca transakcji handlowej, zaś przymus drogowy egzekwował je. Ustanawiał je władca w formie przywileju w zamian za określoną kwotę pieniędzy. Dla omięcia tych praw zapoczątkowano doroczne jarmarki. Organizowały je niektóre zakony kościelne z okazji święta ich patrona. Przykładem może być Jarmark św. Dominika w Gdańsku, ustanowiony w 1260 r. na wniosek zakonu Dominikanów. W owym czasie Gdańsk był jednym z największych miast portowych Europy Północno-Środkowej, centrum handlowym, utrzymującym kontakty gospodarcze z miastami ówczesnych Niderlandów, Szkocji i Danii oraz niemieckiej Hanzy. Przywilej organizowania ówczesnych jarmarków nadawał zakonowi papież, w zamian za określoną cenę, płaconą przez miasto.

Chronologicznie następnie można wymienić pierwszą izbę gospodarczą powstałą w Wielkiej Brytanii (Jersey) w 1768 r.

W Stanach Zjednoczonych pierwszą izbą była izba Stanu Nowy Jork, utworzona w 1768 r., za czasów kolonii brytyjskiej.

W 1783 r. utworzono izby w Wielkiej Brytanii - w Glasgow, Belfaście i w Birmingham.

⁷⁵J. Panejko, op. cit., s. 202

⁷⁶P. Puaux, Les Chambres de Commerce et Industrie, Paryż 1988, s. 15

W Irlandii Izbę Dublińską powołano do życia w 1783 r., zaś w 1787 r. Izbę w Waterford.

Uznano, że nowoczesny samorząd terytorialny powstał po upadku państwa feudalnego⁷⁷. Wskazuje się, że Wielka Rewolucja Francuska z 1789 r. jest tym momentem, od którego nastąpił jego rozwój. Wprowadzona Konstytuanta zapewniła gminom miejskim oraz wiejskim szereg praw i wolności. Poza własnymi zadaniami, gminom powierzono realizację funkcji publicznych.

Chronologicznie wymienia się uchwaloną w czasie wojny z Anglią, amerykańską "Deklaracją Niepodległości" z 1776 r. autorstwa Thomasa Jeffersona⁷⁸.

Idea rewolucji francuskiej z przydzieloną szeroką samodzielnością gmin i uznawaniem ich za twór niezależny od państwa, została stopniowo modyfikowana i zmieniona reformami Napoleona. Wprowadzone we Francji ustawą z dnia 17 lutego 1800 r. zmiany określiły gminy, jako rządowe organy administracyjne w scentralizowanym systemie zarządu lokalnego.

Po klęsce Prus w wojnie z Napoleonem I w 1806 r., tamtejszy reformator Karl von Stein, wprowadził ordynację miejską z 19 listopada 1808 r., która założyła rozwój życia gospodarczego i publicznego poprzez organy samorządu, pochodzące z wyborów opartych na zasadzie reprezentacji oraz prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta. Władzę lokalną nazwano *Selbstverwaltung*, który to wyraz jest skrótem od słów *Selbstaendige* i *Verwaltung*, co w tłumaczeniu na język polski oznacza samodzielny zarząd. Samorząd występował w gminie (jednowioskowej), powiecie oraz prowincji. Prawo pruskie obowiązywało również na terenie Polski pod zaborami, natomiast w zaborze austriackim samorząd funkcjonował w granicach autonomii „krajów koronnych”, np. w Galicji i Śląsku.

Napoleon Bonaparte otoczył przemysł francuski opieką, stosując interwencjonizm państwowy w postaci ceł ochronnych i kredytów inwestycyjnych z centralnego systemu bankowego, podporządkowując proces industrializacji władzom państwa i ich polityce imperialnej. W tym celu, w miejsce zlikwidowanych w okresie I Republiki izb handlu, powołał w 1802 r. na mocy dekretu konsularnego 22 izby handlu, z izbą paryską na czele, której ustrój stał się wzorem nowożytnego samorządu gospodarczego. Napoleońskie izby handlu były po raz pierwszy w dziejach instytucji działania zbiorowego kupców i innych grup interesu korporacjami publicznoprawnymi, miały z mocy dekretu charakter powszechny i obligatoryjne członkostwo. Stanowiły korporację ogółu społeczności przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą na obszarze ich jurysdykcji w dziedzinie: 1. przemysłu, 2. handlu,

⁷⁷Samorząd Terytorialny - ustrój i gospodarka, pod red. Z. Niewiadomskiego, Bydgoszcz 2001, s. 18; Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, op. cit., s.43

⁷⁸N. Guerrero, Systèmes politiques et histoire des idées, France 2012, s. 31-34; A. Gibson, The Political Thought of the American Founders, USA 2013, s. 99

3. bankowości, 4. transportu morskiego i 5. lądowego oraz 6. rzemiosła. Miały zasięg departamentu, czyli województwa.

W praktyce wyznaczone izbom handlu zadania miały służyć interesom rządu i przedsiębiorców poprzez umożliwienie ściągalności podatków do budżetu państwa oraz zapobiegać patologii gospodarczej, korupcji, oszustwom podatkowym i szarej strefie. Nie posiadały jednak atrybutu władzy administracyjnej. Były organami rządu, stanowiły pomost łączący środowisko społeczne przedsiębiorców z administracją rządową, od której były finansowo zależne. Służyły rządowi, udzielając jego organom instrukcji i rad w zakresie handlu, przemysłu i rzemiosła. Istotą samorządu stała się prawna niezawisłość, brak podległości hierarchicznej innym organom. Izby handlu w tym czasie nie były samorządem w znaczeniu teorii administracyjnej, rozumianej, jako szczególna forma zarządzania. Upłynęło pół wieku, zanim francuskie izby handlu przekształciły się z korporacji zależnych, w korporacje niezależne od administracji rządowej.

Stały się podmiotami zdecentralizowanej administracji i jako takie zdolnymi do wykonywania funkcji administracji publicznej, czyli stanowienia aktów władczych⁷⁹.

Nim to nastąpiło, w Wielkiej Brytanii w 1815 r. powstała izba gospodarcza w Limerick, zaś w 1818 r. w Cork. W 1850 r. utworzono izbę gospodarczą w Liverpool.

W 1851 r. we Francji, wydany został statut regulujący pozycję izb gospodarczych, jako instytucji publicznych, reprezentujących ogólne interesy handlu i przemysłu wobec władz państwowych.

W następnej kolejności istotne znaczenie dla samorządu miała rewolucja 1848 r., zwana Wiosną Ludów, która objęła większość krajów kontynentu europejskiego, a jej celem było obalenie monarchii absolutnych i ustanowienie demokracji obywatelskiej, zaś podłożem ekonomicznym był rozwój tzw. gospodarki kapitalistycznej. Grupa społeczno-ekonomiczna nazywana burżuazją dążyła do usunięcia ograniczeń gospodarczych, pozostałych po ustroju feudalnym.

W wyniku Wiosny Ludów doprowadzono m.in. do wyodrębnienia samodzielnej ustrojowo wspólnoty samorządowej przedsiębiorców, jako podmiotu władzy i administracji publicznej, nazywanej samorządem gospodarczym, który poprawił sytuację ekonomiczną i polityczną przedsiębiorców i państwa.

W Austrii izbom samorządu gospodarczego nadano miano izb handlu, później zmieniając tę nazwę na izby handlu i przemysłu. W Prusach izbom tym nadano nazwę izb handlu. Izby austriackie i pruskie posiadały ustrój korporacji publicznoprawnej, ale niemieckie różniły się tym, że były pierwszymi w dziejach korporacjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii administracyjnej,

⁷⁹Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, op. cit., s. 136

powołanymi w drodze ustawy do wykonywania zadań publicznych i stanowienia aktów władczych, instytucjami publicznymi, nie rządu. Niemcy stały się ojczyzną samorządu gospodarczego, podobnie jak Francja z czasów I republiki, ojczyzną samorządu terytorialnego.

W świadomości politycznej niemieckiego mieszczaństwa, głównej siły społecznej rewolucji w okresie Wiosny Ludów, zjednoczenie obszaru niemieckiego w jedno państwo narodowe było wartością nadrzędną. Ten czynnik wpłynął w 1848 r. na określenie publicznoprawne i obligatoryjne charakteru izb pruskich i austriackich, co uczyniło te izby zdecentralizowaną formą administracji publicznej, nie rządu, w rozumieniu i pojęciu obowiązującym w tym okresie.

W drugiej połowie XIX w. w Europie wykształciły się dwa modele samorządów gospodarczych⁸⁰: 1. Izby gospodarcze samorządu, czyli korporacje publicznoprawne o członkostwie obligatoryjnym i władztwie administracyjnym oraz 2. Izby gospodarcze stowarzyszeniowe, czyli korporacje prywatnoprawne o członkostwie dobrowolnym bez władztwa administracyjnego.

Pierwsze izby zaliczane są do tzw. modelu francuskiego, który oprócz Niemiec, przyjął się w większości państw Europy kontynentalnej, m.in. we Francji, Hiszpanii, Włoszech, Holandii i Austrii, a w okresie międzywojennym także w Polsce. Rozwój samorządu gospodarczego ukształtowanego w Niemczech doprowadził do optymalizacji przedsięwzięć gospodarczych i wzrostu dobrobytu mieszkańców.

Drugie izby należą do tzw. modelu anglosaksońskiego; przyjął się on w Anglii i w Skandynawii oraz w Portugalii i Belgii. Izby te nie są samorządem gospodarczym w znaczeniu administracyjnym⁸¹, tj. szczególnej formy zarządzania w ogólnie rozumianej decentralizacji.

Inną formą o charakterze samorządowym były stowarzyszenia, która w tym okresie popularyzowała się szczególnie w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Amerykanie nieustannie się stowarzyszali. Mają nie tylko towarzystwa handlowe i przemysłowe, do których należą, ale również wiele innych. Istnieją stowarzyszenia religijne i moralne, zajmujące się ogólnymi i bardzo szczegółowymi sprawami.

Na podstawie ustawy z 9 kwietnia 1898 r. we Francji izbom nadano samorządowy charakter⁸².

Do końca XIX w. w Wielkiej Brytanii utworzono 32 izby gospodarcze.

W końcu XIX w. idea samorządu była powszechnie znana i odbierana w Europie, jako wyraz demokracji obywatelskiej. Dalszy rozwój samorządu nastąpił po I wojnie światowej.

Natomiast w Irlandii utworzono w 1923 r. Stowarzyszenie Izb Gospodarczych.

⁸⁰Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, op. cit., s. 42

⁸¹T. Jędrzejewski, Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie w: „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 8, s. 27

⁸²Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, op. cit., s. 37

Wybuch II wojny światowej przerwał lub wyhamował działalność samorządową.

Współczesny samorząd na świecie łączy się z rozwojem demokracji, liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego⁸³. Przyjmuje się, że demokracja stanowi także deklarację polityczną na temat uczestnictwa, według której wszyscy dorośli obywatele mają prawo głosu w procesie rządzenia. To stanowi potwierdzenie naturalnych uprawnień⁸⁴. Jako naturalne uprawnienia przysługujące człowiekowi wymienia się prawo do: 1. rozwoju cielesnego, 2. kultu bożego, tj. do religii, 3. zawarcia małżeństwa i realizacji jego celów, 4. udziału w społeczności małżeńskiej i rodzinnej, 5. pracy jako środka utrzymania siebie i swojej rodziny, 6. stanu, także kapłańskiego i zakonnego, 7. korzystania z dóbr materialnych w należyтым zakresie⁸⁵.

Demokracja stała się odpowiednikiem wolnego rynku w gospodarce, czyli opartym na konkurencji procesem, w którym mniejszość ma szansę zyskać poparcie większości.

Związana jest z rozwojem liberalizmu, nową ideologią polityczną wynikającą z uznania za nadrzędne interesów jednostki oraz własności prywatnej, głównie przez ograniczenie wpływu decydentów, podział form zarządzania - w znaczeniu kompetencji na parlament, czyli instytucję kształtującą prawa zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami narodu, wymiar sprawiedliwości oraz administrację z rządem na czele (wstępnie nazywanych trójpodziałem władzy), otwartość narodową, wyznaniową i ideologiczną⁸⁶. Natomiast konstytucjonalizm kreuje nadrzędną rolę konstytucji i jej praw, jako formę ramową - regulującą, w znaczeniu podstaw wszelkich norm i interpretacji⁸⁷ zwykle kształtując pozycję narodu, czyli całego społeczeństwa w roli zwierzchniej i jedynej władzy. Uznając pozostałe formy zarządzania, w tym parlament za posiadających kompetencje do realizacji zadań zgodnie z wolą narodu.

Samorząd określa się, jako organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji, wyposażony w materialne środki na realizację zadań.

Na tworzenie się samorządu wskazuje się także wpływ takich czynników, jak np.: 1. hedonistyczna wartość, jaką wiąże się z dobrami, dążeniem do dobrobytu i bezpieczeństwa, 2. podział wypracowanego bogactwa, 3. postęp technologiczny, 4. pośpiech i tempo życia, 5. lęki wynikające z zagrożeń społecznych, takich jak wojny, terroryzm⁸⁸.

Za czynniki kreujące potrzeby w zakresie współczesnego samorządu uznaje się i intencje psychosomatyczne.

⁸³D. Kamerschen, R. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1993, s. 958 - 979

⁸⁴W. Osiatyński, *Wizja Stanów Zjednoczonych w pismach ojców założycieli*, Warszawa 1977, s. 5 - 178

⁸⁵Pius XII, *Przemówienie z dnia 1 czerwca 1941 r.*, Watykan 1941, w: J. Keller, *Katolicka doktryna społeczna*, Warszawa 1989, s. 764 - 765

⁸⁶J.S. Mill, *O wolności*, Warszawa 1864, s. 3 - 47

⁸⁷B. Miner, *Zwięzła encyklopedia konserwatyzmu*, Poznań 1999, s. 145

⁸⁸G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 600 - 620

Przyjmując, że demokracja stanowi system a samorząd jest jej osią w dynamicznie rozwijającym się społeczeństwie podjęto próbę wyjaśnienia zachodzących procesów, ustalając, że zjawiska społeczno-polityczne stają się coraz bardziej złożone i trudno przewidywalne ⁸⁹. Wynika to z bogactwa działania układu, a nie braku jakiegokolwiek determinizmu. Odnosząc się do doboru kadr, które decydują, podstawowe procesy zachodzące na poziomie jednostek są proste i do ustalenia. Programy wyborcze i deklaracje polityczne oraz działanie przedwyborcze są powszechnie znane i weryfikowalne. Natomiast utworzona dzięki nim całość uzyskuje własne formy działania, mogące prowadzić do uporządkowania na wyższym poziomie. Bywa, że jednostki wyłonione są w niekontrolowany sposób, z listy partyjnej, bez utwierdzonej aktywności społecznej. Nie pozwala to na ustalenie warunków początkowych zachodzących przemian, z powodu braku wiedzy, co do rzeczywistych, trwałych, w odróżnieniu od prezentowanych poglądów i praktycznych, akcyjnych działań. W konsekwencji powstaje brak możliwości wyodrębnienia przestrzeni, pozwalającej na ustalenie wszystkich możliwości warunków początkowych tworzącego się po wyborach systemu.

Wynika stąd, że obszar polityki w czasie przekazywania i przejmowania władzy, w procesie zmian ustrojowych do demokracji, może nie być spójny, tj. składać się z różniących się od siebie jednostek (brak świadomości społecznej). Tym sposobem nowy obszar w polityce nie zawsze zostaje realizowany zgodnie z przedwyborczą umową o charakterze programu.

Drobna zmiana punktu wyjścia, np. w deklarowanym światopoglądzie demokratycznym, którego treść wynikała z utrwalonych politycznie reguł i przewidywalnych zachowań, prowadził do radykalnych zmian i miał wpływ na ostateczny rezultat. Wrażliwość ta była konsekwencją niestabilności układu, czyli wzmocnienia się drobnych zmian i zaburzeń, które tłumaczy tzw. „efekt motyla”.

System polityczno-społeczny, w tym samorządność zostaje poddano chaotycznej dynamizacji.

Poddając analizie zachodzące zjawiska, związane z rozwojem samorządności, stwierdza się, że istotnym wyzwaniem dla społeczeństwa stała się tzw. globalizacja. Globalna wioska, jest określeniem wprowadzonym w związku z rozwojem nowoczesnych środków masowego przekazu, szybkim przepływem informacji i komunikacji ⁹⁰. Zjawisko to wpłynęło, m.in. na życie poszczególnych społeczeństw, dotąd odizolowanych od siebie, które zmieniło się, czas i przestrzeń nabrały innego charakteru, a świat upodobnił się do globalnej wioski, w której wszyscy wiedzą wszystko o wszystkich, pozostają w bliskim kontakcie i zależnościach. Jeśli informacje nie są fałszywie kreowane.

⁸⁹M. Tempczyk, Teoria chaosu a filozofia, Warszawa 1998, s. 19 - 67; A. Jakimowicz, Od Keynesa do teorii chaosu, Warszawa 2004, s. 318 - 349, 404 - 406

⁹⁰ M. Pietraś, Oblicza globalizacji, Lublin 2000, s. 127 - 146; M. Mc Luhan, Zrozumieć media, Warszawa 2004, s. 24; R. Smolki, M. Smolki, E. H. Stadtmüller, Słownik encyklopedyczny edukacji obywatelskiej, Warszawa 2005, s. 164; A. Kaya, Global Inequality, UK 2011, s. 38

To z kolei, wywołało zmiany w polityce, kulturze i gospodarce.

Zjawiska globalne są w części elementem działalności samorządu terytorialnego, wpływają na działania społeczności, m.in. lokalnej.

Różnie rozpatrywano problematykę rozwoju cywilizacji⁹¹. Rozważając możliwe kierunki dalszego rozwoju założono, iż realizuje się jeden ze scenariuszy. Pierwszy – polegający na wykorzystaniu i maksymalnym rozwinięciu wszelkich pozytywnych potencjałów dotychczasowego rozwoju, czego efektem może być nowa humanistyczna cywilizacja, lub drugi – katastroficzny, którego istotę stanowi unicestwienie, czy istotne ograniczenie dorobku ludzkości. Ta wizja dwóch możliwych perspektyw rozwojowych, które wiodą do modelowych konstrukcji czy typów idealnych dwu zasadniczo odmiennych obrazów przyszłej cywilizacji, ma swoją bazę w istniejącej rzeczywistości, w której tkwią załączki obu tych możliwości. Idea globalizmu, koresponduje z koncepcją rozwoju cywilizacji. Sprzyja temu postępująca unifikacja systemu światowego. Jednak istniejące w jego ramach dysproporcje rozwoju prowadzą do napięć i konfliktów międzynarodowych, które stanowią zagrożenie dla ludzkości.

Ujmowaniu świata w kategoriach megasystemu sprzyja także świadomość zagrożeń cywilizacyjnych⁹². Procesom globalizacji towarzyszy zjawisko segmentacji, integracja części w całość prowadzi do wykształcenia nowego typu struktur w nowo powstałej całości. Zauważono, że m.in. struktury lokalne mają znaczenie dla zrównoważenia skutków globalizmu.

Pojęciu czasu i przestrzeni nadano nowe znaczenie: 1. przestrzeń utraciła dotychczasowy wymiar fizyczny. Stała się miejscem „tu” i „teraz”, z możliwością, m.in. przeniesienia jakiegokolwiek formy działalności gospodarczej w każdej chwili w inne, bardziej korzystne ekonomicznie miejsce. 2. Powstało nowe zjawisko wynikające z różnic czasowych na ziemi, dzięki któremu można zwiększyć zyski w praktyce globalnej. Różnice czasowe pozwalają na dokonywanie transakcji finansowych lub podejmowanie jakichkolwiek decyzji gospodarczych trojako: 1) teraz, 2) wczoraj i 3) jutro, tzn. dziś w Europie - to wczoraj lub jutro w innej części globu. 3. możliwość legalnego przesunięcia kapitału w każdej chwili, w każde miejsce pozwala zwiększyć zyski, często bez konsekwencji związanych z odpowiedzialnością finansową za, m.in. pracowników. Dostrzeżono, że w sytuacji nielegalnego przesunięcia kapitału, unika się odpowiedzialności, zwielokrotniając korzyści i wyodrębniono tą możliwość globalnej działalności, która pozostawać może poza wszelką kontrolą, obowiązkami i roszczeniami innych, nie pochodzących ze źródeł finansowania jednostek lub grup społecznych.

⁹¹ F. Znaniecki, *Ludzie terażniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 2003, s. 380; E. Polak, *Globalizacja i zagrożenia z nią związane*, „Cywilizacja i Polityka” 2004, nr 2, s. 63 – 71; K. Gover, *Indigenous Rights and Governance in Canada, Australia, and New Zealand*, UK 2011, s. 78-95; M. Kreuzer, *Channels of Electoral Representation in Advanced Industrialized Democracies*, USA 2013, s. 244-247

⁹² *Gospodarka i społeczeństwo w dobie globalizacji*, pod red. A. Bąkiewicz, Warszawa 2000, s. 169 - 175; J. Bohdanowicz, *Konflikt bliskowschodni na tle procesu globalizacji*, „Cywilizacja i Polityka” 2004, nr 2, s. 59 - 67; U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej*, Nowa ekonomia, Warszawa 2005, s. 327 - 398; *Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji*, pod red. J. Rokickiego, M. Banasia, Kraków 2005, s. 344 – 356; D. Reiter, *Democratic Peace Theory*, USA 2013, s. 117-123

Czynniki tworzące tożsamość zbiorową i indywidualną, takie jak granice państwa, bariery kulturowe wynikające z tradycji ulegają ograniczeniu i zostają wyłączone z zakresu ekonomii. Może to pozwalać na uproszczenie zachowań finansowo-gospodarczych i zredukowanie liczby uczestników wyłącznie do dysponentów kapitału. Tego rodzaju sytuacje w powiązaniu z ograniczeniem społecznej kontroli mechanizmów nielegalnego, tj. poza przyjętego regulacjami międzynarodowymi przepływu kapitału, tworzą różnorodne zagrożenia i zakłócenia ukształtowanych i kultywowanych, szeroko rozumianych form życia społeczno-politycznego wykluczając relacje demokratyczne.

W procesie tworzenia się światowego systemu społeczno-politycznego ważną rolę odgrywają procesy ekonomiczne. Zmiany, jakie zachodzą w gospodarkach wielu krajów, najogólniej polegają na odchodzeniu od autarkii, izolacji, niezależności względnie zamkniętej gospodarki krajowej do otwartej na możliwie szeroką wymianę, kooperację i konkurencję gospodarki zintegrowanej z innymi, dążącymi do powstania wolnego światowego rynku⁹³.

Instytucjonalnym wskaźnikiem zaawansowania tego procesu jest liczba i zasięg (regionalny, globalny) organizacji uzgadniających i koordynujących rozmaite przedsięwzięcia gospodarcze, np. GATT (Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu), amerykańska strefa wolnego handlu.

We współczesnym świecie sukces ekonomiczny stał się udziałem tych, którzy projektują i sprzedają na globalnym rynku, np. Coca-Cola, Mc Donald's, IBM, Sony, Ford, Toyota.

Globalizacja może oznaczać unifikację, rozumianą, jako likwidację narodowych odrębności lub też może oznaczać ratunek dla wszystkiego, co uznaje się za warte uratowania z cywilizacji narodowych i doprowadzić ludzkość do wyższego poziomu.

Uznano, że można na tyle przewidzieć przyszłość, o ile się ją stworzy, tj. o ile w stosunku do przyszłości zajęte zostanie stanowisko praktyczne i powodujące w świadomości społecznej ideały, których urzeczywistnienie uznają za pożądane⁹⁴.

Zjawiska globalne mają wpływ na możliwości rozwoju ekonomicznego i społeczno-politycznego. Takiemu rozwojowi mogą przeczyć działania wewnętrzne kraju, bywa, że służące zniekształceniu istniejącej sytuacji dla wyłącznie politycznych potrzeb grupy rządzącej. Stąd i oczekiwania przedsiębiorców i społeczności lokalnej kierują się w stronę orientacji globalnej.

W ocenie społecznej samorząd terytorialny i gospodarczy jest potrzebny, pomimo unifikacji świata⁹⁵.

⁹³ Globalizacja i co dalej?, pod red. S. Amsterdamskiego, Warszawa 2004, s. 120 - 128; G. Piwnicki, Czynniki determinujące światową migrację w dobie zachodzących przemian globalizacyjnych przełomu XX i XXI wieku, (w:) Procesy migracyjne w kontekście przemian kulturowo-cywilizacyjnych, pod red. E. Polak, J. Leskiej-Słęczak, Pelplin 2007

⁹⁴ F. Znaniecki, Ludzie terazniejsi a cywilizacja przyszłości, Ibidem, s. 113; E. Polak, Prognozowanie globalnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych, w: Problemy badawcze politologii w Polsce, pod red. M.J. Malinowskiego, M. Burdelskiego, R. Ożarowskiego, Warszawa 2004, s. 12 - 76

⁹⁵ S. Dębski, O przedsiębiorcach, „Impuls Gdyniński. Magazyn Gospodarczy” listopad 2001, nr 1, s. 6 - 7

Artykułuje się potrzebę samorządności niezależnie od zachodzących zmian społeczno-politycznych i gospodarczych uznając konieczność pełnej decentralizacji stanowienia.

Poddając analizie globalizację zaobserwowano powstające zjawisko, które określono mianem „cywilizacji uniwersalnej”⁹⁶. Termin ten zakłada kulturowe jednoczenie się ludzkości i powszechniejszą akceptację wspólnych wartości, przekonań, orientacji, zwyczajów i instytucji przez narody świata. Istnieją elementarne wartości, jak uznawanie morderstwa za zło, które stają się wspólne dla wszystkich społeczeństw. Odnosi się to i do niektórych podstawowych instytucji, jak formy rodziny. Większość społeczeństw posiada podobne „poczucie moralności”, etyczne minimum, na które składają się elementarne pojęcia dobra i zła.

Ujawniono tworzenie się zjawiska erozji samostanowienia, wynikającej z tego, że wiele okoliczności dotyczących dobrobytu ludności spoczywa poza narodową kontrolą⁹⁷. Problem rozciąga się na wiele zagadnień, włączając w to degradację środowiska, kontrolę nad zasobami naturalnymi, ruchy ludności oraz zagrożenia militarne.

Żadne społeczeństwo nie izoluje się od skutków tego, co zdarza się poza jego granicami. Poszukiwane są odpowiedzi na pytania: 1. jak stworzyć bądź skonsolidować instytucje międzynarodowe, które mogą działać na rzecz uregulowania i kontroli sił globalnych oraz transnarodowych korporacji prywatnych, kształtujących losy narodów? i 2. jak poddać te instytucje odpowiedzialności demokratycznej? Instytucje takie w formie traktatów międzynarodowych zaistniały zarówno na szczeblu regionalnym, jak i globalnym. Twierdzi się, że stały się one bardziej odpowiedzialne wobec rządów niż wobec transnarodowej opinii publicznej. Mając ograniczone kompetencje wykonawcze w stosunku do państw członkowskich są tworzone na wzór minionego statusu imperialnego albo aktualnej potęgi, niż odpowiednio do artykułowanych przez ludność potrzeb. Uznaje się, że wynika to z poglądów, wykształcenia i doświadczenia konstruktorów tych instytucji, które nie zawsze korelują z aktualną rzeczywistością.

Zmierzając do wyeliminowania zagrożeń, wśród polskiego społeczeństwa wytworzyła się, m.in. idea własnego rozwoju ekonomicznego dla siebie i dobra innych utwierdzona koniecznością tworzenia nowych miejsc pracy i wymianą informacji, która stała u podstaw przeświadczenia o potrzebie łączenia się ponadnarodowo i ponadpaństwowo przez samorządy. Ponadnarodowość i ponadpaństwowość samorządu jest jego naturalną cechą⁹⁸.

Idea globalizacji, w swej pierwotnej formie, stała się zwrotem ku najwyżej ekonomicznie rozumianemu rozwojowi,

⁹⁶ S. Huntington, Zderzenie cywilizacji, Warszawa 1997, s. 67 - 82; A. Gwiazda, Dostrzec wartości w globalizacji, „Manager” 2004, nr 6, s. 7 - 9

⁹⁷ D. Beetham, K. Boyle, Demokracja, Toruń 1994, s.134; J. Kleer, Globalizacja gospodarki światowej a integracja regionalna i konsekwencje dla świata i Polski, Warszawa 1998, s. 75 - 112

⁹⁸ S. Dębski, op.cit.

w którym brak jest ograniczeń w przepływie pieniądza i powiększaniu jego ilości przez jednostkę w sposób jak najefektywniejszy na rzecz i dla dobra społeczeństwa. W takim znaczeniu jest to najwyższy etap rozwoju ludzkości. Uznaje się, że aby do niego dotrzeć koniecznym jest przejść poszczególne, niższe etapy rozwojowe, za które uznaje się, m.in. procesy integracyjne. W Polsce proces ten przebiega podobnie, jak na całym świecie, z pewną specyfiką, co wynika, m.in. z uwagi na historycznie uwarunkowane możliwości. Ustrój Polski przed 1989 r. implikował specyficzne konotacje. Obserwacja i badania pozwalają przyjąć, że w Polskim środowisku miejskim droga prowadzi od tradycyjnej wsi do „globalnego miasta”. Dla ich potrzeb wyodrębniono dwa rodzaje woli: 1. wola organiczna, bez refleksji i 2. wola arbitralna, którą poprzedza refleksja i kalkulacja⁹⁹. Obie rodzaje woli są przyczyną nawiązywania i podtrzymywania przez ludzi relacji społecznych, i w każdym przypadku są to inne relacje. W zależności od tego, jaki rodzaj woli przeważa, mamy do czynienia ze wspólnotą, lub ze stowarzyszeniem. Wspólnota łączy ludzi, jako pełne osobowości, ogarniając wszystkie dziedziny ich życia, stowarzyszenie natomiast łączy jednostki występujące w określonych rolach społecznych i może dotyczyć jednej strony ich osobowości.

We wspólnocie głównym czynnikiem kontroli społecznej są zwyczaj i tradycja, w stowarzyszeniu to opinia publiczna i sformalizowane prawo.

Podstawą wspólnoty jest własność zbiorowa, podczas gdy stowarzyszeniem rządzą pieniądz i własność prywatna. Wspólnota to tradycyjna wieś, stowarzyszenie to nowoczesne miasto. Środowisko wiejskie w Polsce jest podzielone i oscyluje, pomiędzy wymienionymi dążeniami.

Ekonomicznie globalizacja to wolność jednostki poprzez posiadanie i nieskrępowane działania rynkowe a dla społeczeństwa to postęp dzięki rozwiązywaniu wyzwań z udziałem międzynarodowych form wspólnotowych.

Stwierdza się jednak, że obecnie, w okresie przejściowym, najczęściej jest to wolność „bogatego”, narzucającego wolę poprzez „władzę pieniądza”, indywidualna w swoim wymiarze i łącząca się z różnorodnymi zagrożeniami, wynikającymi z obserwowalnych w takich, zaistniałych już przypadkach zakłóceniami zachowania polegającymi, m.in. na braku równowagi osobowości i odchodzeniu od demokratycznych i humanistycznych wartości w życiu. Zarysował się zwrot w kierunku całkowitego wyzwolenia, wolności budowanej na podstawie nie do końca zrozumiałych i sprawdzalnych zasad ekonomii, które decydenci w USA zanegowali, co wyraziło się, m.in. w kryzysie finansowym z lat 2008 – 2011 w ostatniej fazie generowanym poprzez odrzucenie relacji demokratycznych na rzecz fałszywych praktyk, przynoszących zyski bankom kosztem społeczeństwa.

⁹⁹ F. Tonnies, Wspólnota i społeczeństwo jako typy więzi międzyludzkich, Warszawa 1975, s. 24; A. Nowak-Far, Globalna konkurencja, Warszawa-Poznań 2000, s. 271 - 273

Na bazie doświadczeń związanych z globalizacją w społeczeństwach utworzyły się grupy przeciwników¹⁰⁰. Niektóre z argumentów antyglobalistów wraz z odpowiedzią obrońców globalizacji:

1. Globalizacji oznacza triumf wielkich korporacji - antyglobaliści lubią mówić o disneylandyzacji lub cocacoliczacji świata, w którym wielkie korporacje pożerają małe, a ich potęga wciąż rośnie.
Tymczasem wielkość produkcji dużych, międzynarodowych przedsiębiorstw w stosunku do innych firm proporcjonalnie spada.
2. Globalizacja niszczy środowisko naturalne.
Każda działalność gospodarcza wpływa na środowisko naturalne, a wielkie korporacje w większym stopniu niż inne firmy muszą przestrzegać przepisy krajowych i międzynarodowych konwencji ekologicznych.
3. Globalizacji oznacza amerykańską - choć idee wolnego rynku uważane są za wynalazek amerykański, to narodziły się w Europie, podobnie jak liberalizm, indywidualizm i prawa człowieka.
Pomimo, że amerykańskie firmy, muzyka i hamburgery stały się wszechobecne, to jednak w kulturze masowej pojawiają się zjawiska o nieamerykańskim rodowodzie: Harry Potter, Władca Pierścieni, czy wymyślone przez Anglików i Holendrów reality show.
4. Globalizacja jest grą o sumie zerowej - antyglobaliści twierdzą, że jeśli bogaci zyskują, to ktoś (biedni) musi tracić.
Efektem globalizacji jest wzrost zamożności wszystkich, w tym także najbiedniejszych - w ciągu ostatniego dziesięciolecia 800 milionów ludzi przestało cierpieć absolutną biedę.
5. Globalizacja powoduje ucieczkę kapitałów do krajów o tańszej i słabiej wykwalifikowanej sile roboczej.
Większość kapitału przeznaczonego na inwestycje pozostaje w kraju macierzystym danej korporacji i w innych państwach wysoko rozwiniętych.
6. Globalizacja oddaje władzę w ręce biurokratycznych i niedemokratycznych instytucji, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Światowa Organizacja Handlu.
MFW zajmuje się udzielaniem pomocy w sytuacjach kryzysowych. Rzeczywiście instytucja ta niekiedy nakłada na kraje ograniczenia, trzeba pamiętać, że to rządy tych państw same zwracają się doń z prośbą o finansową i gospodarczą pomoc. Rzeczywiście większość urzędników tych międzynarodowych instytucji nie pochodzi z wyborów, ponoszą oni jednak odpowiedzialność przed rządami swoich państw, a cała ich działalność jest stale i surowo monitorowana przez międzynarodowe organizacje pozarządowe.

¹⁰⁰ R. Barber Benjamin, Dżihad kontra mc świat, Warszawa 2002, s. 74 - 89; K. Krzysztofek, Ameryka w 500 lat po Kolumbie, Warszawa 2005, s. 5 - 12; Z. Brzeziński, Ameryka i świat, Warszawa 2008, s. 17 - 25; J. Garrison, Ameryka jako imperium, Warszawa 2009, s. 189 - 195

Dla indywidualnego biznesmena oprócz własnych działań, wynikających z globalizacji wytworzyła się potrzeba samorządności, istnienia samorządu gospodarczego, niezależnie od sytuacji w kraju i na świecie.

Dla członka społeczności lokalnej, niebędącego biznesmenem, istotnymi stały się relacje demokratyczne z udziałem wspólnot międzynarodowych.

Na najniższym szczeblu ekonomii pozwala to na artykułowanie i rozwiązywanie potrzeb zespołowo. Głos jednego jest słaby, tzn. nie ma takiego wpływu jak głos wielu w tej samej sprawie. Samorząd terytorialny i gospodarczy stały się czynnikami dynamizującymi i mobilizującymi życie społeczne¹⁰¹. Dzieje się tak dzięki temu, że mogą sprzyjać rozwojowi gospodarki i podnoszeniu stopy życiowej. W Polsce i na całym świecie wielu ludzi tworzy różnorodne formy prawne stając się członkami samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych w tym i samorządu gospodarczego. Pozwala to odciążyć administrację rządową od zajęć mniejszej wagi, mających znaczenie lokalne, które przejmują na siebie te instytucje. Efekty uzyskiwane w ten sposób są dostrzegane i doceniane przez opinię publiczną. Ponadto działalność taka pozwala zaspokoić poszczególnym jednostkom osobowym potrzebę użyteczności.

Dla członków samorządu terytorialnego i gospodarczego globalizacja narzuca konieczność ustalania nowych celów, opracowywania nowych zadań i dostosowania się do zaistniałych warunków i okoliczności¹⁰².

Za rozwiązanie problemu, który generowany jest, m.in. przez Stany Zjednoczone, z kapitałem, naporowi, którego nie jest w stanie sprostać żadne pojedyncze państwo, ani finansowa struktura, przyjmuje się procesy integracyjne. Wspólne działania gospodarcze wielu, w ocenie ekspertów mogą przeciwstawić się temu zagrożeniu, które dynamizuje ich działania.

Pomimo zagrożeń, globalizacja jest zaobserwowanym celem i dążeniem przedsiębiorców i społeczności lokalnych.

Aby go osiągnąć koniecznym etapem przejściowym stał się etap pozyskania kapitału. Zauważa się istnienie dwóch możliwości uzyskania kapitału: 1. legalna, wolniejsza i 2. Szybsza - nielegalna.

W Europie możliwość legalna ugruntowała się poprzez wspólny rynek związany z integracją oraz wspólne działania samorządów lokalnych i gospodarczych. Nielegalną opisano analizując zagrożenia globalizacji.

Podsumowując istotę i odnosząc ideę do wyzwań globalnych, uznaje się, że samorząd terytorialny i gospodarczy, oraz organizacje pozarządowe, jako podmioty zdecentralizowanej administracji rządowej (nazywanej błędnie w sposób zamienny centralną, publiczną lub państwową), usytuowane są w roli ogniw optymalizujących interesy społeczności, czyli ogółu społeczeństwa;

¹⁰¹ A. Chodubski, Idea samorządu gospodarczego, jako wyzwanie globalne, w: S. Wykrętowicz, Spór o samorząd gospodarczy, Poznań 2005, s. 31 - 57

¹⁰² B. E. Dollary, L. Robotti, The theory and practice of local government reform, Cornwall Great Britain 2008, s. 98-103; E. B. Jaily, J. F. Martin, Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective, University of Toronto Press Canada 2010, s. 245 - 298

są ogniwami zespajającymi tradycję i wyzwania społeczno-polityczne i gospodarcze generowane przez kształtującą się rzeczywistość globalną; spoczywają na nich ważne wyzwania w zakresie kształtowania kultury obywatelskiej: zaufania, lojalności, solidarności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej¹⁰³.

¹⁰³ A. Chodubski, op. cit., s. 32

3. Polityczne i ekonomiczne podstawy rozwoju samorządności

Teza: różnorodne formy samorządności w wyniku przemian cywilizacyjnych kierowały działania społeczeństw do demokracji.

Hipoteza badawcza: samorządność jest szczególną formą rozwiązywania problemów społecznych, ukształtowaną, m.in. w wyniku przemian polityczno-ekonomicznych.

Pytania:

1. Jakie były podstawy polityczno-ekonomiczne samorządności?
2. Czy działania społeczeństw rozwijających się w procesie przemian polityczno-ekonomicznych implikowane były samorządnością?
3. Jak wyodrębniła się samorządność w relacjach międzyludzkich w trakcie zmian polityczno-ekonomicznych?
4. Czy rozwiązania samorządowe sprzyjały rozwojowi społeczeństw i jednostek?
5. Jak samorządność wpłynęła na tworzenie się i funkcjonowanie ustrojów politycznych?

Polityka nie istnieje bez społeczeństwa, tak jak społeczeństwo nie funkcjonuje bez polityki. Gospodarka stanowi podstawę bytu, stąd jej znaczenie i rola. Wszystkie te czynniki łączą się w całość w ramach teorii rozwoju. Analizując zjawiska o charakterze polityczno-ekonomicznym w czasie i przestrzeni, jako tło zachodzących przemian, napotykamy na nieostrość kryteriów występujących przy próbach systematyzacji.

Proponowane rozwiązania traktować należy, jako wytyczne rozumowania, mające na uwadze treści wynikające z niejasności w wyznaczaniu granic między różnymi, dominującymi praktykami, uzasadnionymi tematycznie.

Z pierwszych informacji dotyczących człowieka wyłania się obraz wspólnoty pierwotnej. Podział ról wskazuje na organizowanie się już na tym poziomie rozwoju, wyznaczając zadania, m.in. wspierania jednostek słabszych, co pozwala przyjąć, że idea samorządności, rozumiana szeroko, już tu ma swój początek, a pierwszą polityką było przetrwanie.

Dzięki podróżom poznano wiele nowych kultur, lecz znaczenie tych wspólnot dla rozwoju w sensie ogólnym było niewielkie, wręcz o odwrotnym wektorze działania, tj. odkrywcy wnosili elementy ewolucji do tych społeczeństw. Wiele cywilizacji udało się poznać dzięki odkryciom archeologicznym, w takim wypadku poznanie uwarunkowane było wnioskowaniem na podstawie przedmiotów, zapisów, pozostałości innego rodzaju.

Jako pierwszych wymienia się z greckiego *βαρβάρους/bárbaros*, łac. *barbarus* cudzoziemiec, człowiek dziki, pierwotny, niecywilizowany, okrutny, o prymitywnych odruchach, nieznający kultury europejskiej¹⁰⁴.

Barbarzyńcy pierwszych pięciu wieków naszej ery, dalecy od stylu życia walczących zwierząt, do jakich często ich porównywano, niezmiennie woleli pokój od wojny. Z wyjątkiem paru plemion zepchniętych podczas wielkiej wędrówki ludów na tereny pustynne czy górzyste. Trudne warunki życia zmuszały, co pewien czas do napadania lepiej sytuowanych sąsiadów i życia ich kosztem. Poza nimi większość plemion Teutonów, Sasów, Celtów, Słowian i innych, wkrótce po osiedleniu się w nowych miejscach wracała do rolnictwa i hodowli. Najwcześniejsze zapisy przedstawiają nam społeczności złożone z pokojowych rolniczych wspólnot. Barbarzyńcy ci pokryli kraje siecią wsi i zagród rolniczych, wykarczowali lasy, przerzucili mosty i zasiedlili tereny. Pozostawili wojenne zajęcia bractwom, szkołom czy „związkom” skupionym wokół chwilowych wodzów, wędrujących i oferujących broń oraz znajomość wojennego rzemiosła w służbie ludności oczekującej, by zostawić ją w pokoju.

Walczący przychodzili i odchodzili, załatwiając swoje rodzinne spory, zaś większość ludności uprawiała rolę. Trwało to dopóki nie zaburzano niezależności wspólnot. Nowi mieszkańcy Europy rozwinęli wówczas systemy posiadania ziemi i kultury rolnej do dziś obowiązującej. Wypracowali własny system rekompensaty za krzywdy zamiast dawnej, plemiennej, krwawej zemsty. Nauczyli się też pierwszych podstaw przemysłu i chociaż swoje siedliska otaczali obronnymi palisadami, ziemnymi fortami czy wieżami do obrony przed kolejną inwazją, to jednak wkrótce porzucili obowiązek samodzielnej obrony, powierzając go specjalistom w dziedzinie wojskowości.

Natomiast sposób życia uzbrojonych bractw, dawał im więcej okazji do wzbogacania się, niżby mieli uprawiając rolę w agrarnych wspólnotach. Zawłaszczali stada bydła, drogie w owym czasie żelazo oraz niewolników. I choć wiele zdobyczy marnotrawiono w czasie wielkich uczt, o których mówią dawne eposy, to część zrabowanych dóbr służyła dalszemu pomnażaniu majątków. Było wiele nieużytków i jeśli tylko można było dostarczyć niezbędne narzędzia oraz bydło, nie brakowało rąk do uprawy ziemi. Całe wsie zrujnowane przez katastrofy, zarazy, pożary czy nowych najeźdźców bywały porzucane a mieszkańcy wyruszali, aby zamieszkać na nowych terenach.

Jeśli więc przywódca zbrojnego bractwa zaoferował wieśniakom trochę bydła na nowy początek, żelazo na pług, swoją ochronę przed dalszymi napaściami oraz parę lat wolnych od zobowiązań, do czasu zanim zaczną spłacać zaciągnięty dług, osiedlali się oni na jego ziemi.

¹⁰⁴ J. Strzelczyk, *Goci – rzeczywistość i legenda*, Warszawa 1984, s. 42; V. Fumagalli, *Świt średniowiecza*, Gdańsk 2003, s. 14; P. Kropotkin, op. cit., s. 34 - 55; *Barbarzyńcy u bram imperium*, pod red. S. Turleja, Kraków 2007, s. 54

Często, gdy osadnicy zaczęli spłacać zadłużenia, słabe zbiory, susze i zarazy sprawiały, że popadali oni w służebne zobowiązania wobec protektora tego terytorium. Tak tworzyła się wspólnotowość europejska w okresie zwanym barbarzyńskim.

Ekonomicznie rzecz ujmując, chronologicznie, jako pierwszą wyodrębnia się formację niewolniczą, uznając że posiada ona charakter polityczno-ekonomiczny w sensie nowożytnym. Przyjmujemy, że formacja określa społeczeństwo na ustalonym poziomie rozwoju.

Skategoryzowano najbardziej istotne etapy i na wskazanych przykładach krajów zaprezentowano społeczeństwo, charakteryzując przyjęty okres czasowy poprzez mechanizmy, powtarzalne dla poszczególnych form niezależnie od położenia geograficznego.

Wstępnie wymienimy Republikę Rzymską, istniejącą w latach 509 p.n.e. – 27 p.n.e., która rozwinęła się z niewielkiego, monarchicznego państwa-miasta Lacjum w środkowej części Półwyspu Apenińskiego¹⁰⁵.

Analiza mechanizmów funkcjonujących w tym państwie pozwala na wyodrębnienie wielu z nich, w tym kształtowanie się samorządności. Działalność tego państwa zdominowała różne płaszczyzny życia i stała się źródłem uregulowań kształtujących współczesny świat oraz umożliwiła identyfikację zjawisk polityczno-ekonomicznych i społecznych, począwszy od budowy i twórczego rozwoju, poprzez najwyższą za uznawaną formę, tj. imperializm aż do upadku i degeneracji oraz kształtowanie się jednostkowych i zbiorowych zachowań w tym procesie, które unifikują się.

Rzym założyli Etruskowie, a nazwa miasta wywodzi się od etruskiego rodu Rumlna¹⁰⁶. Według najnowszych badań osiedle na Palatynie istniało już w X wieku p.n.e. Tradycja zachowała imiona siedmiu królów, którzy panowali tu przez okres 244 lat. Dziś przyjmuje się, że większość z nich to postacie legendarne (co nieobce jest wielu kulturom), a za historycznych uznaje się trzech władców etruskich, tj. Tarkwiniusza Starego, Serwiusza Tuliusza i Tarkwiniusza Pysznego. Organem doradczym króla byli najstarsi przedstawiciele rodów łac. *senatus*. Cechą charakterystyczną społeczeństwa była bezwzględna władza ojca rodziny łac. *pater familias*. Do głównych zajęć starożytnych Rzymian należała hodowla bydła „*pecus*”, które w słabo rozwiniętej gospodarce stanowiło środek wymiany, stąd łacińska nazwa pieniądza „*pecunia*”¹⁰⁷. Dochody przynosiły, m.in. saliny nad brzegiem morza, a sól przewożono Szlakiem Solnym „*Via Salaria*”. Obok lepianek z gliny zaczęły powstawać budowle kamienne, zwłaszcza świątynie.

¹⁰⁵ M. Jaczynowska, Historia starożytnego Rzymu, Warszawa 1986, s. 24; M.T. Cyceon, O Państwie, o Prawach, Warszawa 2001, s. 35 -56; Herodian, Historia Cesarstwa Rzymskiego, Wrocław 2003, s. 12; Z. Kubiak, Dzieje Greków i Rzymian, Warszawa 2003, s. 8; Tytus Liwiusz, dzieje od założenia miasta Rzymu, Wrocław 2004, s. 3 - 5; C.M. Wells, Cesarstwo Rzymskie, Warszawa 2005, s. 28

¹⁰⁶ J. Wolski, Historia Powszechna – Starożytność, Warszawa 2007, s. 56; M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, Historia starożytna, Warszawa 2009, s. 23

¹⁰⁷ Problemy schyłku świata antycznego, pod red. A. Kunisza, Katowice 1978, s. 69 - 92; Starożytny Rzym we współczesnych badaniach, pod ed. J. Wolskiego, T. Kotuli, A. Kunisza, Kraków 1994, s. 331 - 353; R. Duncan-Jones, Money and government in the Roman Empire, Cambridge 1994, s. 3 - 63

Cześć oddawano tzw. „triadzie kapitolinińskiej”, na którą składały się bóstwa: Jowisz, Junona i Minerwa. W połowie VI wieku p.n.e. rządzący Serwiusz Tuliusz wprowadził reformy wojskowe, na mocy, których najbogatsi, tj. konnica, wystawiali 18 centurii. Pozostałych obywateli, jako piechotę podzielono na pięć klas majątkowych: 1. członkowie pierwszej 80 centurii mieli pancerze z brązu, włócznie, miecze, tarcze i nagolenniki, 2. drugiej 20 centurii to samo bez pancerzy, 3. trzeciej 20 centurii to samo, co w drugiej, ale bez nagolenników, 4. czwartej 20 centurii mieli tylko włócznie i tarcze, 5. piątej 30 centurii byli procarzami.

Ta wczesna armia rzymska walczyła, jako falanga hoplitów, co zapożyczono od Etrusków¹⁰⁸.

Wojny z plemionami italskimi wymusiły zmianę zarówno taktyki, jak i uzbrojenia.

Były to tzw. „reformy kamilliańskie”: osłaniany przez lekko zbrojnych „velites legion” ustawiony był w trzy linie manipułów: 1. „hastatti”, 2. „principes” i 3. „triarii”, gdzie wszyscy żołnierze uzbrojeni byli w pancerze, hełmy, owalne tarcze „scutum” i lekkie oszczepy „hasta”. Zapoczątkowano też budowę dróg wojennych oraz obozów warownych po każdym dniu marszu.

W roku 509 p.n.e. mieszkańcy Rzymu zrażeni do obcej monarchii obalili króla Tarkwiniusza Pysznego i ustanowili republikę. Pierwszymi, obranymi na rok konsulami zostali Lucjusz Juniusz Brutus i Tarkwiniusz Kolatyn. Kolatyn, spokrewniony z królem ustąpił, a jego miejsce zajął Publiusz Waleriusz.

Tarkwiniusz związał się z Porsenną królem etruskiego miasta Kluzjum, którego armia stanęła nad Tybrem. Rzym obronił się, a Porsenna wycofał swoje wojska.

W 496 r. p.n.e. zmarł¹⁰⁹ Tarkwiniusz. Rzym w owym czasie dysponował już rozległym (jak na miasto-państwo) terytorium, silną armią, szerokimi kontaktami handlowymi i dyplomatycznymi, nie tylko z sąsiednimi miastami łatyńskimi, ale również z miastami etruskimi, greckimi koloniami na południu Półwyspu Apenińskiego oraz z odległą Kartaginą. Władza w republice rzymskiej była podzielona między lud, senat i urzędników. Najwyższą władzę prawodawczą i sądowniczą sprawował lud i wykonywał ją poprzez system zgromadzeń ludowych, tj. zebrań całego ludu. Zgromadzenia te to komicja trybusowe „comitia tributa”, komicja centurialne „comitia centuriata”, komicja kurialne „comitia curiata” i „concilium plebi’s”, czyli zgromadzenie plebejskie. Najwyższą władzę polityczną i administracyjną sprawował złożony z patrycjuszów senat. Władzę wykonawczą, w tym realizację uchwał senatu oraz ludu, sprawowali kadencyjni urzędnicy „magistratus” posiadający ograniczone kompetencje. Urzędnicy dzielili się na zwyczajnych „ordynarii” oraz regularnie wybieranych na kadencyjne urzędy konsulów,

¹⁰⁸ R. Cowan, Rzymska sztuka wojenna od 109 p.n.e. do 313 n.e., Warszawa 2010, passim; J.P. Roth, Rzymska sztuka wojenna, Warszawa 2011, s. 56 - 124

¹⁰⁹ M. Cary, H. H. Scullard, Dzieje Rzymu, Warszawa 1992, s. 232; A. Ziolkowski, Historia Rzymu, Poznań 2004, s. 28; tenże, Historia Powszechna - Starożytność, Warszawa 2011, s. 35 - 44; C.M. Wells, Cesarstwo Rzymskie, Warszawa 2005, s. 22 - 78

zwykle dwóch z dowódców armii. Najwyżsi urzędnicy rzymscy zostawali namiestnikami najważniejszych prowincji. Posiadali inicjatywę ustawodawczą. Pretorzy prowadzili nadzór nad sądownictwem, sądzili. Cenzorzy powoływani na półtora roku prowadzili, co 5 lat spis ludności, status majątkowy, liczbę dzieci oraz sporządzali listy senatorów. Dbali zarówno o budżet Rzymu, jak i stali na straży moralności obywateli.

Edylowie plebejscy i kurulni zajmowali się porządkiem publicznym, np. sprzątaniami ulic, organizowali także igrzyska oraz rozdawali zboże. Sprawowali swój urząd przez rok. Trybuni ludowi ochraniali prawa plebejuszy. Kwestorzy, sprawując swój urząd przez rok zajmowali się zbieraniem podatków.

Na nadzwyczajnych zgromadzeniach „extraordinarii”, powoływanych dla wyłonienia: „interrex” dyktatora, dowódcy jazdy „magister equitum”, prefekta miasta „praefectus urbi”¹¹⁰.

W 486 r. p.n.e. rozpoczęła się trwająca około 50 lat wojna Rzymu z Etruskami i Wolskami. Był to początek wojen, podczas których Rzym opanował środkową Italię.

U schyłku VI wieku p.n.e. panowanie etruskie w Italii zaczęło słabnąć. W walkach z Grekami Etruskowie ponosili coraz częściej klęski, jak np. w bitwie pod Kyme w roku 474 r. p.n.e.

W 390 r. p.n.e. Rzym przeżył najazd Galów, którzy ograbili miasto. Obronił się tylko Kapitol.

Po tym wydarzeniu zdecydowano zaopatrzyć miasto w nowe mury obronne, rozpoczynając w 378 r. p.n.e. budowę tzw. murów serwiańskich. Najazd Galów na Italię osłabił Etrusków, którzy po wielu latach wojen ulegli miastu znad Tybru. Podobny los spotkał inne ludy Italii.

Spółczeństwo rzymskie okresu republiki dzieliło się początkowo na dwa stany 1. patrycjuszy i 2. plebejuszy. Cała historia V i IV wieku p.n.e. można podsumować jako okres walk między patrycjuszami tzw. dziedzicznej elity a plebejuszami, tj. resztą ludności Rzymu, o równouprawnienie polityczne i cywilne. W 494 r. p.n.e. ustanowiono funkcję trybuna ludowego dla ochrony plebejuszy przed nadużyciami patrycjatu i miała miejsce pierwsza secesja, czyli bunt plebejuszy, zaś w 449 r. druga. W roku 367 r. p.n.e. wybrano pierwszego konsula plebejskiego.

Podbite ludy stawały się sprzymierzeńcami Rzymu i wspierały miasto własnymi wojskami. Część zdobytych ziem zasiedlano kolonistami, tj. rzymianami lub sprzymierzeńcami, resztę pozostawiano dotychczasowym właścicielom. By ułatwić kontrolę nad półwyspem, Rzymianie rozpoczęli budowę dróg. Pierwszą była „via Appia”, której budowę rozpoczęto w 312 r. p.n.e. Wtedy też powstał pierwszy rzymski akwedukt.

Za koniec konfliktu można uznać rok 287 p.n.e., w którym plebejusze uzyskali prawo stanowienia ustaw na swoich zgromadzeniach¹¹¹.

7 C.M. Wells, Cesarstwo Rzymskie, Warszawa 2005, s. 78 - 93

¹¹¹ Ibidem s.175 - 212

W 275 r. p.n.e. Rzym zajął miasto Tarent, pomimo interwencji zbrojnej Pyrrusa, króla Epiru .

Ekspansję Rzymu na Półwyspie Apenińskim zakończyło podbicie w 264 r. p.n.e. Wolsynia. W tym roku rozpoczęto charakterystyczny element rzymskiej kultury, za jaki uznano walki gladiatorów.

W II wieku p.n.e. ukonstytuował się nowy stan tzw. ekwici. W hierarchii umiejscowił się w środku, to jest między patrycjuszami, a plebejuszami.

Terminem ekwici (łac. „equites”, tj. jeźdźcy), zgodnie z podziałem Serwiusza Tuliusza, określano początkowo najbogatszą część pierwszej klasy majątkowej. Z czasem zaczęto do niej zaliczać również osoby z niższych klas i spoza kręgów arystokracji, które dorobiły się odpowiedniego majątku.

Ekwici czerpali zyski z handlu i eksploatacji prowincji, naruszając interesy arystokracji. Dlatego też w II w. p.n.e. doszło do konfliktu między ekwitami a arystokracją. Konflikt ten zaważył na końcowych dziejach republiki.

Ukształtowanie się stanu ekwickiego było następstwem przemian społecznych i gospodarczych w państwie. Obrazu dopełniają niewolnicy, których początkowo było niewiele. Wynikało to ze struktury społeczeństwa, którego podstawę stanowili chłopci żyjący z własnej pracy na roli. Dopiero w okresie wielkich podbojów w III - II wieku p.n.e. niewolnictwo stało się masowe.

Rzym posiadał armię od początku istnienia wioski nad Tybrem. Początkowo był to król i jego drużyna oraz mężczyźni z zamieszkujących okolicę trzech „plemion”.

Każde z nich było zobowiązane do wystawienia na wypadek wojny tysiąca ludzi pod wodzą trybuna od łac. tribunus, dosł. wódz plemienny. Taka 3-tysięczna siła nosiła nazwę legionu „legio”, dosł. wojsko i dzieliła się na 100-osobowe centurie.

Patrycjusze i ich synowie tworzyli niewielką, bo składającą się z 300 ludzi konnicę. Nazywano ją „Ordo Equester”, czyli oddział konny.

Zaczął się nowy okres w dziejach Rzymu. Spór między nadtybrzańską republiką a Kartagią, wówczas największą potęgą morską w zachodniej części Morza Śródziemnego, o wpływy na Sycylii, przekształcił się w zbrojny konflikt. I wojna punicka łac. „punicus”, tj. kartagińska, trwała 23 lata z przerwami. Mimo strat Rzymianie złamali morską potęgę Kartaginy, a sporna wyspa stała się pierwszą prowincją Rzymu.

Podboje pozaitalskie były odpowiedzią na napaści. Galowie znad Padu najeżdżali Italię, a iliryjscy piraci atakowali rzymskich kupców¹¹². Po ich pobiciu Rzymianie stawili opór kartagińskiemu wodzowi Hannibalowi, który w 218 r. p.n.e. wkroczył do Italii zaczynając II wojnę punicką. Przez 14 lat wojska Hannibala przebywały w Italii i mimo kilku zwycięstw,

¹¹² N.G.L. Hammond, *Starożytna Macedonia*, Warszawa 1999, s. 297 - 298

m.in. nad Jeziorem Trazymeńskim w 217 r. p.n.e. i pod Kannami w 216 r. p.n.e., nie zdołały pokonać Rzymu, który przeniósł wojnę na terytorium Kartaginy.

W 202 r. p.n.e. pod Zamą Scypion Afrykański pobił Hannibala. Kartagina przegrała wojnę i zrzekła się większości swych ziem, m.in. Hiszpanii. Rzym stał się pierwszą potęgą świata śródziemnomorskiego. Swój mocarstwowość status potwierdził w 197 r. p.n.e., masakrując pod Kynoskefalaj w Tesalii armię macedońską.

Siedem lat później pod Magnezją w Azji Mniejszej rzymskie legiony pokonały wojska Seleucydów, udowadniając, że są najlepszą armią na świecie.

Państwo rzymskie zaczęło się rozrastać. W 146 r. p.n.e. ostatecznie podbite zostały Kartagina i Grecja. W 133 r. p.n.e. władca Pergamonu w Azji Mniejszej zapisał Rzymowi swoje królestwo, jako spadek.

W tym samym roku padło iberyjskie miasto Numancja. W 121 r. p.n.e. Rzymianie opanowali południową Galię, dwadzieścia lat później Cylicję w Azji Mniejszej, a w 96 r. p.n.e. graniczącą z Egiptem Cyrenajkę.

Sukcesy te zwiększyły zamożność wyższych klas społecznych, które w różny sposób nabywały wielkie majątki ziemskie. Pracowali w nich niewolnicy jako łup wojenny, a ich praca zastępowała działalność drobnych posiadaczy ziemskich, tworzących trzon armii. Przebywając długo na wojnach w odległych krajach posiadacze ci, tracili swoje ziemie na rzecz wielkich posiadaczy ziemskich. Ubywało średniozamożnych Rzymian, co w konsekwencji negatywnie wpłynęło na liczbę dostępnych rekrutów, ze względu na obowiązujący przy naborze do armii cenzus majątkowy.

W czasie, gdy większość społeczeństwa ubożała, bogaci Rzymianie zaczęli naśladować zbyt kowny styl życia mieszkańców wielkich centrów świata hellenistycznego. Rosnąca różnica między biednymi i bogatymi wywołała konflikt. By uzdrowić sytuację jeden z trybunów, Tyberiusz Grakchus, zaproponował w 133 r. p.n.e. reformę agrarną¹¹³.

Reforma przewidywała rozdanie ubogim zagarniętej przez bogatych państwowej ziemi. Zamysł spotkał się z silnym oporem, zaś Grakchus został zamordowany. 10 lat później korzystne dla ubogich reformy próbował wprowadzić jego brat Gajusz Grakchus, ale podzielił los Tyberiusza. W latach 104 – 100 r. p.n.e. Gajusz Mariusz przeprowadził reformę wojskową, w wyniku której przekształcono dotychczasową armię obywatelską w zawodową, w której mogli służyć również proletariusze. Służba w armii zawodowej trwała minimum 16 lat, w trakcie, której żołnierz otrzymywał żołd i ekwipunek. Stopniowo zaczęto tworzyć wyborowe oddziały gwardii zwane pretorianami „praetorium”.

Nowy legion Mariusza tym się różnił od poprzedniego, że 3 manipuły tworzyły kohortę¹¹⁴. Tak zreformowana armia pobiła w 103 i 102 r. p.n.e. germańskie plemiona Teutonów i Cymbrów, które najechały Galię.

¹¹³ M. Cary, H. H. Scullard, *Dzieje Rzymu*, Warszawa 1992, t. 1, s. 154

¹¹⁴ R. Cowan, *Rzymska sztuka wojenna od 109 p.n.e. do 313 n.e.*, Warszawa 2011, s. 55

W 91 r. p.n.e. italijscy sprzymierzeńcy Rzymu zbuntowali się. Po trzech latach walk bunt został stłumiony, ale kraj objęła wojna domowa między dwoma rzymskimi wodzami Mariuszem i Sullą. Ich zawodowe armie walczyły wyłącznie dla swoich wodzów i zdobycia łupów. Obaj wodzowie mordowali bez litości zwolenników konkurenta. Kresu wojnie nie położyła śmierć Mariusza w 86 r. p.n.e. Pięć lat później zwycięski Sulla zostając dożywotnim dyktatorem, próbował zreformować Senat i przywrócić starożytne cnoty. Jego zamierzenia nie powiodły się. W 79 r. p.n.e. zrzekł się dyktatury, wkrótce po tym umierając. Kraj pogrążony był w wojnach, a w Hiszpanii wciąż walczyli przeciwnicy Sulli.

Na wschodzie trwały wojny z Mitrydatesem, a w 73 r. p.n.e. w Italii pod wodzą Spartakusa wybuchło powstanie niewolników.

Po sukcesach na wschodzie, którymi było m.in. ostateczne pokonanie Mitrydatesa oraz zajęcie Syrii, na pierwszą postać w republice wyrósł Pompejusz. Nie był on jednak na tyle silny, by rządzić samemu.

W 60 r. p.n.e. powstał pierwszy triumwirat, w skład, którego wchodził: 1. Pompejusz, 2. Juliusz Cezar i 3. Krassus, dzieląc się władzą w kraju, zachowując przy tym fasadę ustroju republikańskiego. Triumwirat przetrwał do śmierci Krassusa pod Karrami w 53 r. p.n.e. Juliusz Cezar (w latach 58 - 52 r. p.n.e. podbił Galię) i Pompejusz zostali sami. W 50 r. p.n.e. Cezar, mimo senackiego zakazu, wkroczył do kontrolowanej przez zwolenników Pompejusza Italii.

Wojna pomiędzy dwoma wielkimi wodzami objęła całe imperium. W 48 r. p.n.e. pod Farsalos w Grecji zwyciężył Cezar, a cała władza przeszła w ręce jednego człowieka.

15 marca 44 r. p.n.e. spiskowcy, pod wodzą Marka Brutusa i Gajusza Kasjusza Longinusa obawiając się powrotu monarchii, zaszyteli Cezara. Nie zdołali jednak przywrócić republiki, ponieważ przeciwko nim stanęli dwaj najbliżsi współpracownicy Juliusza Cezara: Marek Antoniusz i Marek Lepidus wraz z jego adoptowanym synem i spadkobiercą Gajuszem Juliuszem Cezarem Oktawiuszem (Oktawian), tworząc drugi triumwirat. W 42 r. p.n.e. pod Filippi w Macedonii zostali pokonani zabójcy Juliusza Cezara.

Wkrótce potem Lepidusa odsunięto od triumwiratu, a imperium podzielono na dwie części - Oktawian przypadły rządy na zachodzie, natomiast Antoniusz władał na wschodzie. Terytorialne nadania Antoniusza dla synów jego kochanki, królowej Egiptu Kleopatry, stały się dla Oktawiana pretekstem do wypowiedzenia jej wojny. We wrześniu 31 r. p.n.e. w bitwie morskiej pod Akcjum flota Oktawiana pokonała flotę Antoniusza i Kleopatry. W następnym roku Oktawian przybył do Egiptu. Antoniusz i Kleopatra popełnili samobójstwo, zaś następca Cezara przyłączył Egipt do imperium.

Imperium Romanum, Cesarstwo rzymskie obejmujące obszary basenu Morza Śródziemnego, powstało z przekształcenia republiki rzymskiej w system monarchiczny.

Przyjmuje się, że początkiem cesarstwa był rok 27 r. p.n.e., kiedy to Gajusz Oktawiusz otrzymał od senatu tytuł *augusta*¹¹⁵, tzn. wywyższony przez bogów. Początkowo formą rządów cesarstwie był tzw. pryncypat. Formalnie zachowano poprzedni ustrój a cesarz utrzymywał najwyższą władzę w państwie sprawując wszystkie najważniejsze urzędy republiki i kontrolując armię. W wyniku reform Dioklecjana i Konstantyna nastąpiła era dominatu ze znacznie mocniejszą pozycją cesarską. Panowanie Oktawiana Augusta (27 - 14 r. n.e.) nacechowało przywrócenie stabilności politycznej i społecznej. Ustrój republikański formalnie nie został zniesiony, a władza cesarza wywodziła się z połączenia kompetencji urzędów cywilnych oraz wojskowych.

W szczególności władzy konsula, czyli najwyższego urzędnika i dowódcy wojskowego, trybuna ludowego, czyli protektora ludu z prawem weta i inicjatywą prawodawczą oraz najwyższego kapłana, tj. *Pontifex Maximus*.

Cezara określano również, jako zwycięskiego wodza „*Imperator*” oraz ojca ojczyzny „*pater patriae*”. August zachował przywileje senatorów, podkreślając, że jest pierwszym wśród równych „*princeps*”.

Dlatego ten system rządzenia nazwano pryncypatem. August wprowadził wiele reform usprawniających administrację rzymską. Zastąpił skorumpowanych i ambitnych patrycjuszy sprawnymi administratorami ze stanu „ekwitów”, należał do nich, m.in. Poncjusz Piłat, dając im kluczowe stanowiska w państwie, np. prefekta Egiptu, czy też „prefekta pretorii” zwierzchnika gwardii cesarskiej w Rzymie. Zastąpił urzędnikami państwowymi skorumpowanych przedsiębiorców, dzierżawiących podatki. Racjonalne podatki i stabilna moneta spowodowały rozwój handlu i wzrost gospodarczy. August zajął się także reformą religii i uzdrowieniem obyczajów.

Ustanowił prawa zachęcające do małżeństwa i posiadania dzieci, m.in. opodatkowano kawalerów oraz bezdzietnych, wprowadził kary za przestępstwa seksualne. Promował kulturę opiewającą proste, wiejskie i rodzinne wartości oraz pobożność. Odbudował 53 świątynie w Rzymie, przywracając ceremonie religijne. Następca Augusta Tyberiusz w latach 14 - 37 był uznanym za skutecznego dowódcę i administratora. Pod koniec panowania wycofał się do willi na Capri, pozostawiając rządy w ręku prefekta pretorii Lucjusza Aeliusza Sejanusa. Istnieje teoria, że Tyberiuszowi wejście na „tron cesarski” umożliwiła jego matka Liwia Druzylla, podejrzana o zabójstwa mężów Julii Starszej Marka Marcellusa i Marka Agrypy oraz jej synów Gajusza Cezara i Lucjusza Cezara.

Tyberiusz podczas panowania nie opuścił ani razu Italii¹¹⁷. Na Capri dokonywał wielu gwałtów i zbrodni. Jego bratanek i sukcesor Gajus zwany Kaligulą w okresie od 37 do 41 r. zdobył popularność, znosząc podatek od sprzedaży oraz sponsorując igrzyska sportowe i przedstawienia.

¹¹⁵ A. Geza, Historia społeczna Starożytnego Rzymu, Poznań, 2003, s. 25; A. Goldsworthy, W imię Rzymu, Warszawa, 2003, s.88 - 92

¹¹⁷ Swetoniusz, Żywoty Cezarów, Wrocław 1987, s. 253

Mordował senatorów, aby posiąść ich żony i majątki, na gubernatorów mianował przyjaciół z dzieciństwa, żądał oddawania sobie czci, jako Jowiszowi i według Swetoniusza planował powierzenie urzędu konsula swojemu koniowi Incitatusowi. Kaligula został zamordowany w 41 r. przez spiskowców.

Po śmierci Kaliguli rozważano przywrócenie republiki, ale pretorianie wymusili na senacie uznanie nowego cesarza. Został nim Klaudiusz (do 54 r.), który odznaczył się rozważnymi decyzjami politycznymi oraz wprowadzeniem humanitarnych praw dotyczących dłużników i niewolników. Klaudiusz rozbudował również port w Ostii oraz wybudował nowy akwedukt zaopatrujący Rzym w wodę. Został otruty przez swoją żonę Agrypinę, która w ten sposób zdobyła tron dla swojego syna Nerona (od 54 do 68 r.). Neron zapoczątkował prześladowania chrześcijan, wykorzystując do tego pożar Rzymu w 64 r.

Popelnił samobójstwo podczas ucieczki z opanowanego przez swoich wrogów Rzymu. Śmierć Nerona zapoczątkowała wojnę domową, podczas której rzymscy żołnierze powołali po kolei czterech cesarzy: 1. Galbę, 2. Othona, 3. Witeliusza i 4. Wespazjana.

Dlatego 69 r. nazywany jest rokiem czterech cesarzy. Obnażyło to fałsz republikańskich tradycji, gdyż władza cesarzy w tym okresie utrzymywała się dzięki armii.

Z walk o władzę zwycięsko wyszedł Wespazjan, panujący w latach 69 - 79 r., dowódca armii na wschodzie. Wybór na cesarza zastał go podczas tłumienia powstania żydowskiego w Palestynie. Powołując nowych senatorów spoza Italii oraz lojalnych dowódców, zbudował poparcie dla dynastii Flawiuszy. Uzdrowił finanse państwa.

Po nim władzę przejął syn cesarza Wespazjana Tytus Flawiusz. Jego krótkotrwałe rządy od 79 do 81 r. dobrze zapisały się w pamięci Rzymian, podczas gdy jego następca Domicjan, rządzący od 81 do 96r., uważany był za tyrana, a złej opinii nie poprawiły mu liczne sukcesy wojskowe. Domicjan zbudował system fortyfikacji między Renem i Dunajem. Nie ufając senatorom rozbudował system szpiegostwa i terroru. Zginął w wyniku spisku pałacowego. Senat powołał na tron Nerwę (w 96 do 98 r.), który adoptował szanowanego gubernatora Germanii Trajana (władął od 98 do 117 r.), zapoczątkowując w ten sposób dynastię Antoninów. Trajan był pierwszym cesarzem urodzonym poza Rzymem, w Hiszpanii. Był wybitnym żołnierzem, który podbił kilka nowych prowincji: 1. Dację, 2. Armenię, 3. Arabię, 4. Mezopotamię. Ze względu na zdolności administracyjne i rozsądną politykę uważany jest za jednego z najlepszych cesarzy¹¹⁸. Zainicjował program budowy wielu obiektów w całym imperium. Był autorem programu świadczeń społecznych, m.in. rozdawnictwa żywności dla biednych dzieci. Wzbudzał podziw senatorów i podwładnych bezpośrednim i sprawiedliwym traktowaniem oraz otwartym umysłem.

¹¹⁸ A. Krawczuk, Poczec cesarzy rzymskich, Warszawa 2011, s. 375

Za jego panowania imperium obejmowało tereny od wybrzeży Zatoki Perskiej i Egiptu po środkową Szkocję i od północnego Maroka do wybrzeży morza Kaspijskiego oraz Dacje.

Kuzyn i sukcesor Trajana, Hadrian władający od 117 do 138 r. był podróżnikiem i miłośnikiem greckiej kultury. Rozpoczął rządy od wycofania wojsk z Armenii i Mezopotamii, których utrzymanie było zbyt kosztowne. Zreformował administrację, kontynuował budowę fortyfikacji „limes”, np. 117-kilometrowy Wał Hadriana w Brytanii oraz dróg. Po nim tron odziedziczył Antoninus Pius (w 138 r. do 161 r.). Jego pokojowe panowanie można uznać za najlepszy okres w historii Rzymu. Następcą został Marek Aureliusz (w 161 do 180 r.), który poświęcał dużo czasu na odpieranie ataków Germanów. Był filozofem na tronie, a jego *Rozmyślenia* należą do klasyki filozofii stoickiej. Historycy nazwali pięciu cesarzy z dynastii Antoninów, tj. Nerwę, Trajana, Hadriana, Antoninusa Piusa i Marka Aureliusza „dobrymi cesarzami”.

Nie można tak określić syna i dziedzica Marka Aureliusza, Kommodusa rządzącego od 180 do 192 r., interesującego się głównie walkami gladiatorów, w których sam chętnie brał udział. Kiedy Kommodus zmarł, najprawdopodobniej zamordowany, zdemoralizowani pretorianie przeprowadzili aukcję, której stawką był tron cesarski.

Wkrótce do gry dołączyły także legiony i rozpoczęła się wojna domowa, wynosząc na cesarski tron dowódcę armii Dunaju Septymiusza Sewera władającego od 193 do 211 r.

Po pokonaniu rywali poświęcił większą część rządu na działania utrzymujące granice imperium. Nie ufał senatowi i gwardii pretoriańskiej, wobec czego gwardię rozwiązał pozbawiając tym samym senatorów stanowisk dowódczych w armii. Zapewnił sobie lojalność armii ustalając stały żołd oraz rozluźniając dyscyplinę, zezwolił żołnierzom na małżeństwo, posiadanie własnej ziemi oraz zamieszkiwanie w miastach poza obozami. Żołnierzom powierzył także wiele obowiązków administracyjnych, m.in. zbieranie podatków. Reformy te osłabiły państwo, a jego pięciu następców, w tym dwóch synów, zostało zamordowanych mimo stałej polityki przekupywania wojsk. Ważnym posunięciem następcy Septymiusza, Karakalli było rozciągnięcie praw obywateli rzymskich na wszystkich wolnych mieszkańców imperium w 212 r. Panowanie dynastii Sewerów zakończyło się w 235 r. zabójstwem cesarza Aleksandra Sewera. Armia poczęła się uważać za reprezentanta ludu rzymskiego i źródło wszelkiej władzy. Między 235 a 284 r. wojsko powołało około 20 cesarzy, którym udało się zająć Rzym i 30, którym to się nie powiodło. Tylko jeden z tych cesarzy zmarł śmiercią naturalną. Upadek władzy spowodował załamanie się gospodarki.

Poborczy podatkowi żądali podatków dla walczących ze sobą armii a zbankrutowani rolnicy stawali się poddanymi latyfundystów lub zajmowali się rabunkiem¹¹⁹.

¹¹⁹ O. Jurewicz, L. Winniczuk, *Starożytni Grecy i Rzymianie w życiu prywatnym i państwowym*, warszawa 1970, s. 246 - 289

Porzucone ziemie zdobywały w tym czasie plemiona germańskie przybyłe zza Renu i Dunaju. Na wschodzie w granice imperium wdarły się wojska Sasanidów, a następnie własne państwo stworzyła tam Palmyra.

Anarchia oraz zaniedbanie dróg i mostów, sparaliżowało handel, co wywołało autarkiczną gospodarkę na wsi i upadek miast. Pieniądz stracił na wartości, monety bite w 270 r. w prowincjach zawierały tylko 1% srebra, powodując przejście z gospodarki pieniężnej na wymianę barterową. Również podatki pieniężne zostały zastąpione przez podatki naturalne, pobierane u producentów, np. w żywności, broni i odzieży. Zubożenie sponsorów uderzyło także w szkolnictwo, kulturę, igrzyska i festiwale religijne. Ubocznym skutkiem był wzrost senatorskich latyfundiów i zastępowania w nich niewolników, jako zbyt drogich, przez ubogich dzierżawców.

Za panowania Aureliana pomiędzy 271 a 275 r. Rzym, który już dawno wykroczył poza mury postawione w IV w. p.n.e., został otoczony nowymi. Rozpoczęła się wojna domowa, pustosząca imperium.

Cesarstwo rzymskie obejmowało wówczas terytorium, na którym obecnie znajduje się ponad 30 państw. Zamieszkiwało je około 50 mln ludzi. Mimo to posiadało ono szczytkową administrację centralną. Wpływ państwa na codzienne życie większości obywateli był znikomy. Cesarz, wsparty zespołem sekretarzy, złożonym najczęściej z jego własnych niewolników oraz wyzwolenców, nie był w stanie zarządzać samodzielnie. Dlatego znaczną część władzy oddawał zarządcom prowincji oraz prokuratorom, których aparat administracyjny też nie był znaczący. Całe imperium tworzyła mozaika samorządnych miast, którymi wraz z przyległymi do nich terenami, rządziła miejscowa elita. Odpowiadała ona za prowadzenie bieżącej administracji, realizację wielu ustaw i ściąganie podatków. Miasta te były wzorowane na stolicy imperium, miały własny senat i urzędników wybieranych corocznie spośród lokalnych wielmożów.

Sytuacja gospodarcza i polityczna zaczęła poprawiać się w latach 70 III w. Stabilizację polityczną przywrócił Dioklecjan, który został cesarzem w 284 r. Uznawszy, że sam nie podoła obowiązkom, dobrał sobie, jako współrządcę Maksymiana, powierzając mu zarząd prowincji zachodnich. Wkrótce potem obu cesarzy „*augustów*” wsparli pomocnicy „*cezarzy*”. System sprawowania władzy przez czterech cesarzy „*tetrarchia*” został stworzony przez Dioklecjana, jako stała instytucja. W 305 r. Dioklecjan abdykował przekazując władzę swojemu cesarowi. Pokojowe przekazanie władzy nie powiodło się. Wybuchła wojna domowa, z której zwycięsko wyszedł Konstantyn, opanowując w 312 r. zachodnią, a w 324r. wschodnią część cesarstwa.

Podczas rządów Dioklecjana i Konstantyna cesarstwo zostało zreorganizowane. Określa się ten okres historii cesarstwa mianem Nowej Republiki¹²⁰. Armię rozbudowano i podzielono na broniących granic „*limitanei*” i ruchomą armię polową „*comitatenses*”.

¹²⁰ A. Krawczuk, Ród Konstantyna, Warszawa 1972, s.54 - 86

Aby ułatwić zarządzanie prowincje podzielono na mniejsze jednostki. Przywróciło to ład społeczny, ale powstała rozbudowana warstwa administracji, która szybko okazała się nieudolna i skorumpowana. Na dodatek wzrosły podatki. Ludność ubożała, chłopci stopniowo spadali do rangi niewolników. W 313r. Konstantyn wydał edykt mediolański, zezwalający na legalne wyznawanie chrześcijaństwa. Dostrzegł w nim siłę, mogącą stanowić element spajający nowy porządek. Wcześniej siłę tę stanowił kult religijny oddawany osobie cesarza. Konstancyński edykt wolności religijnej sprawił, że chrześcijaństwo miało wspierać państwo w radykalnie odmienny sposób. Odtąd praktykowanie jakiegokolwiek religii miało być, bowiem sprawą osobistego wyboru obywateli. Wraz z chrześcijaństwem weszło w życie polityczne pojęcie wolności religijnej.

Jednym z ideologów Nowej Republiki był Laktancjusz, wychowawca cesarskiego syna Kryspusa. Cel jego dzieła „*Divinae Institutiones*”, tj. *Boże rozporządzenia*, był ten sam, co wcześniej „*De officiis*” Cyserona. Dwadzieścia cztery lata później, będąc już na łożu śmierci, Konstantyn sam przyjął chrzest. Od tego momentu wszyscy kolejni cesarze byli już chrześcijanami.

Wyjątkiem okazał się panujący w latach 361 - 363 Julian, który podjął ostatnią, nieudaną próbę ożywienia religii starorzymskiej.

W 392 r. cesarz Teodozjusz Wielki wprowadził chrześcijaństwo, jako religię państwową, zaś wszelkie inne traktowane były odtąd, jako nielegalne.

W III wieku podupadł autorytet cesarzy, wynoszonych na tron i obalanych przez armię; większość władców tego okresu została zamordowana. Napotkali oni coraz większe trudności w rządach nad rozległym Imperium. Dlatego pod koniec III wieku cesarz Dioklecjan wprowadził współrządy czterech cesarzy.

System ten przetrwał zaledwie do początków IV stulecia. Trwały podział cesarstwa nastąpił w 395 r. Odtąd rządziło dwóch cesarzy: jeden panował w zachodniej, a drugi we wschodniej części państwa.

W 395 r. cesarstwo definitywnie rozpadło się na część zachodnią oraz wschodnią. W wyniku problemów wewnętrznych i wędrowki ludów państwo zachodnie upadło w 476 r. Bogatsze i bardziej zurbanizowane cesarstwo wschodnie, ze stolicą w Konstantynopolu, przetrwało do 1453 r.

Przykład Rzymu pozwala zaobserwować liczne zjawiska związane z rozwojem i upadkiem różnorodnych form władzy oraz ustroju państwa i powiązań wynikających z relacji uwzględniających czynnik ludzki w początkowym etapie samorządności na ziemi.

Rysunek 3 Zasięg Cesarstwa Rzymskiego¹²¹



Źródło: J. M. Roberts Ilustrowana historia świata, Łódź 1986, s. 14

Majątek w tym czasie kumulował się, a władza, jak dowodzi praktyka, zawsze podążała za majątkiem¹²².

Na ten czas klasyfikuje się początek kategorii nazywanej feudalizmem.

Feudalizm z łac. *feodum* lub *feudum* lenno, nazwa używana do określania zespołu zwyczajów i praw związanych z organizacją gospodarki oraz społeczeństwa, powstałych, ukształtowanych i funkcjonujących w średniowiecznej Europie, między V a XII wiekiem¹²³.

Analizując ten okres nie podejmuje się przyporządkowania historii konkretnego kraju dla celów badawczych, lecz rozpatruje w sensie horyzontalnym i wertykalnym na płaszczyźnie polityczno-gospodarczo-społecznej.

Feudalizm w swej najpełniejszej postaci istniał jedynie w tzw. wczesno i średniowiecznej Europie, aczkolwiek systemy o podobnej konstrukcji i działaniu odnaleźć można również w innych okresach oraz w innych kręgach kulturowych. Na kontynencie europejskim pewne pozostałości systemu feudalnego odnaleźć można do dnia dzisiejszego. Niektóre jego elementy były istotną częścią ekonomii niektórych państw jeszcze w XIX stuleciu.

Warunki rozwoju feudalizmu powstały wraz z rozpadem Cesarstwa Rzymskiego. Wstępnie nastąpił zanik pieniądza, jako środka płatniczego. Obieg pieniądza został ograniczony do najbardziej rozwiniętych części dawnego imperium.

¹²¹ J.M. Roberts, Ilustrowana historia świata, Łódź 1986, s. 14

¹²² K. Modzelewski, Barbarzyńska Europa, Warszawa 2004, s.41 - 49; P. Kropotkin, op. cit., s. 99; G. Labuda, Rozważania nad teorią i historią kultury i cywilizacji: wybór studiów i rozpraw, Poznań 2008, s. 145 - 148

¹²³ Cognitoni gestorum: studia z dziejów średniowiecza, pod red. A. Sikorskiego, A. M. Wyrwy, Warszawa 2006, s. 32 - 34, 78 - 99; W. Chrzanowski, Słowianie i wikingowie, Kraków 2007, s. 228; G. Labuda, op. cit. s. 145 - 147

W tej sytuacji wzrosła ranga ziemi, jako jedynej pewnej formy posiadania. W istocie jednym z głównych celów wspólnoty, tworzących odrębne struktury polityczne w formie plemion, było jak najszybsze zakończenie waśni, wynikające z obowiązującej koncepcji sprawiedliwości. W przypadku sporów, wspólnota natychmiast interweniowała. Wstępnie obywno się bez królewskiego przywództwa. Zgromadzenie wysłuchiwało stron wyznaczając wysokość rekompensaty dla pokrzywdzonego lub rodziny oraz grzywny za wykroczenie przeciw prawu, wypłacanej wspólnocie. Tym sposobem łagodzone wewnętrzne spory. Ale jeśli wybuchał konflikt pomiędzy dwoma plemionami czy grupami plemion, pomimo wszystkich środków zapobiegawczych, trudno było znaleźć arbitra, którego decyzji miałyby być posłuszne obie strony, zarówno ze względu na jego bezstronność, jak i znajomość najstarszych praw. Trudność tym większa, że zwyczajowe prawa różnych plemion różniły się co do wysokości należnej w różnych sprawach rekompensaty. Zwyczajowe było także znajdowanie sędziego, w rodzinie czy plemieniu, znanego z przechowywania w najczystszej formie starego prawa, cytowanego w pieśniach, tyradach, sagach. Pozwalały one zachować prawo w pamięci, co stawało się rodzajem sztuki, „tajemnicą” przekazywaną w pewnych rodzinach z pokolenia na pokolenie¹²⁴.

Tak też, m.in. na Islandii i w innych krajach skandynawskich, na zgromadzeniu ludowym, pieśniarz recytował całe prawo z pamięci dla oświecenia zebranych. W Irlandii istniała specjalna klasa ludzi cenionych za znajomość dawnych tradycji i z tego powodu cieszących się autorytetem, jako sędziowie.

Jak wynika z rosyjskich kronik, plemiona północno-zachodniej Rosji poruszone narastającym zamętem, gdy „klany powstawały przeciw klanom” wezwały Normanów, jako swoich sędziów i przywódców kształcących przyszłych wojowników. Przez następne dwa wieki kniazów czy książęta wybierano wyłącznie spośród tej samej normandzkiej rodziny. Dzięki temu ustalono, że Słowianie ufali lepszej znajomości prawa, uznawanego przez klany słowiańskie, rozpowszechnionej wśród Normanów.

Znajomość znaków runicznych, jako środka przekazywania starych obyczajów dawała Normanom przewagę.

Systemy plemienne tego okresu tworzyły dwu lub trzystopniową strukturę.

Najniższym, podstawowym segmentem były wspólnoty terytorialno-sąsiedzkie, wchodzące w skład plemion. A te nie zmieniając wewnętrznej organizacji mogły i łączyły się w związki stając się segmentami większych, złożonych całości politycznych o charakterze federacji. Elementem centralnym organizacji plemiennych był wiec. Nie licząc krótkiego okresu stabilizacji i zahamowania procesów decentralizacyjnych, za panowania Pepina Małego i Karola Wielkiego,

¹²⁴ P. Kropotkin, op. cit., s. 23

rozwój stosunków feudalnych postępował w Europie zachodniej właściwie nieprzerwanie do XII w.¹²⁵ Podstawą istnienia feudalizmu było rozdrobnienie władzy na szereg niewielkich seniorii, okręgów zgrupowanych wokół grodu, zamku, klasztoru, bądź innej instytucji, której naczelnik posiadał tzw. *bannus*, czyli pełnię władzy publicznej. Wokół seniorów skupiali się okoliczni wojownicy, z których w późniejszym okresie ukształtował się stan rycerski. Stanowili oni grupę tzw. *fideles* i *amicis* „zaufanych” i „przyjaciół” seniora, otrzymującą za swą posługę wynagrodzenie, czyli lenno, początkowo w postaci ruchomości, np. uzbrojenia, potem zazwyczaj ziemię. Sam obyczaj uległ wkrótce rytualizacji w postaci hołdu lennego, stanowiącego zewnętrzną manifestację stosunku wierności i przyjaźni między seniorem, a wasalem. Teoretycznie układ lenny obowiązywał do śmierci jednej ze stron, aczkolwiek mógł zostać zerwany na skutek niedotrzymania przez jedną z nich warunków układu tzw. felonia. W praktyce ustalili się zwyczaj, że zarówno lenno, jak i stosunek lenny dziedziczy się z ojca na syna, a w końcu także w linii żeńskiej. Lenno stanowiło podstawę majątkową pozwalającą wasalowi zdobyć uzbrojenie. Grupa lenników jednego seniora tworzyła zgromadzenie równych, tj. parów, mających prawo rozstrzygać wzajemnie kwestie związane z funkcjonowaniem stosunku lennego.

System lenny funkcjonował zarówno na poziomie lokalnym, jak i na poziomie całych prowincji. Części seniorów udało się zgromadzić kilka okręgów pod swoją władzą.

Część zdobyła tytuły urzędników królewskich, a wraz z nimi nadania lenne, doprowadzając do feudalizacji stanowisk, m.in. hrabia, księżę i margrabia. Pozostali popadli pod władzę silniejszych, stając się ich lennikami.

Sama konstrukcja lenna nie był wolna od patologii, takich jak popadanie w zależność od kilku różnych seniorów, przemieszanie dóbr posiadanych na prawie lennym i jako, alodium czyli ziem dziedzicznych o pełnym prawie własności.

Osobnym zjawiskiem związanym i często łączonym z feudalizmem była gospodarka dominalna, tzw. manorializm, pańszczyzna¹²⁶.

Był to system organizacji gospodarki rolnej w obrębie seniorii. Ziemie dzielono na trzy części: 1. domenę posiadaną przez pana, 2. wolną własność chłopską i 3. pola użytkowane przez chłopów, lecz prawnie będące własnością seniora.

Chłopów zobowiązano do uprawy całości gruntów, za część dzierzawioną musieli opłacać czynsz, ponadto pan posiadał nad nimi prawo sądenia i karania, tj. *bannus*, immunitet. Jeżeli w obrębie seniorii istniał kościół bądź kaplica, chłopcy byli zmuszeni oddawać dziesiątą część zbiorów na jej potrzeby.

¹²⁵ J. Le Goff, J. Schlegel, O średniowieczu, Warszawa 2007, s. 66; M. Miśkiewicz, Europa wczesnego średniowiecza V - XIII wiek, Warszawa 2008, str. 122 - 139; S. Szczur, Historia Polski: średniowiecze, Kraków 2008, s. 78 - 85

¹²⁶ M. Banniard, Geneza kultury europejskiej V - VIII w., Warszawa 1995, s. 77 - 79; J. Baszkiewicz, Myśl polityczna w wiekach średnich, Warszawa 1970, s. 23; M. Bloch, Społeczeństwo feudalne, Warszawa 1981, s. 124 - 127; A. Andrusiewicz, Cywilizacja rosyjska, Warszawa 1004, s. 34 - 56, 277 - 280, 344 - 345; S. Kwiatkowski, Średniowieczne dzieje Europy, Warszawa 2006, s. 24 - 28; J. Billington, Ikona i topór: historia kultury rosyjskiej, Kraków 2008, s. 23 - 39

Gospodarka w obrębie seniorii w większości wypadków stanowiła obwód zamknięty i bardzo trudno ulegała urynkowieniu. Na podobnej zasadzie funkcjonowały dobra będące w posiadaniu instytucji kościelnych. Mimo wielu ciężarów chłopci nierzadko dobrowolnie oddawali się w opiekę panu, w zamian za ochronę ich życia i mienia, w sytuacji zagrożenia atakiem bądź to najeźdźców, bądź zanarchizowanych grup rycerzy. Często ceremonia oddania się chłopca w opiekę przybierała cechy podobne do hołdu lennego.

Elementy prawa, ustalonych reguł i dążność ludzi do utrzymania pokoju, do ustanowienia tego, co uznawali za sprawiedliwe dały przywódcom, tj. królom, książętom i im podobnym, siłę, jaką zdobyli później. Idea sprawiedliwości, pojmowana, jako odpowiednia rekompensata za wyrządzone zło, wyrosła w czasach plemiennych, przewijała się przez historię kolejnych instytucji i to ona oraz przyczyny ekonomiczne i militarne, stały się podstawą władzy królów oraz panów feudalnych.

W okresach późniejszych dostrzeżono tendencję do szukania sędziów wśród chrześcijańskiego duchowieństwa, które w tym czasie trzymało się zasady, że odwet nie jest aktem sprawiedliwości, otwierali kościoły, jako miejsca azylu dla uciekających przed krwawą zemstą. Stawali się arbitrami w sprawach spornych, sprzeciwiając się starej plemiennej zasadzie: życie za życie i krew za krew.

W większości przypadków grzywna wypłacana wspólnocie, często sięgająca połowy wartości odszkodowania wypłacanego poszkodowanemu, służyła wspólnemu pożytkowi i obronie. Grzywny sądowe przeznaczano na naprawę murów miejskich, m.in. w Pskowie.

Naturalne było to, że to wydający wyrok otrzymywał pieniądze i zobowiązany był znaleźć oraz utrzymać drużynę uzbrojonych ludzi, którym zlecał obronę terytorium.

Stało się to uniwersalnym zwyczajem w wieku VIII i IX, nawet, jeśli osoba rozsądzającą wybierany był biskup. Tak powstał załączek połączenia władzy dziś nazywanej sądowniczą z wykonawczą. Ale do tych dwóch funkcji ograniczała się władza księcia czy króla. Mimo że nie rządził on ludźmi, to nadal było domeną zgromadzenia ludu. Nie dowodził nawet lokalnym oddziałem. Gdy lud ruszał do boju, wybierał sobie oddzielnego dowódcę, niepodporządkowanego, ale równego królowi. Król był panem tylko na swoich osobistych ziemiach.

Szacunek wiązany później z osobą króla wówczas jeszcze nie istniał i choć zdrada rodu karana była śmiercią, zabójstwo króla można było okupić pieniężną rekompensatą, a król kosztował znacznie więcej niż zwyczajny wolny człowiek. I kiedy król Kanut zabił jednego z ludzi ze swojej drużyny, saga przedstawia go, błagającego na kolanach o przebaczenie. Winę darowano, ale wówczas, gdy zgodził się zapłacić dziewięć razy więcej, niż wynosiło zwyczajne odszkodowanie.

Z tej kwoty jedną trzecią otrzymał on sam, jako rekompensatę za stratę jednego ze swoich ludzi, jedną trzecią dostali krewni zabitego, a jedną trzecią, tj. grzywnę otrzymała drużyna¹²⁷. Zanim uświęcono królewską osobę, musiała się dokonać pod wpływem zarówno Kościoła, jak i badaczy prawa rzymskiego, całkowita zmiana obowiązujących ówczesnie poglądów.

Spółeczności niegdyś wolne, poprzez zwykłą zgodę „na wyżywienie” pewnej grupy swoich militarnych obrońców, stopniowo uzależniały się od tych protektorów. „Powierzenie się opiece” Kościoła czy pana stało się koniecznością dla człowieka wolnego, każdy zamek pana czy biskupa stawał się ciężarem dla ludności. Narzucając feudalizm i krucjaty, uwolniono niewolników w nich uczestniczących, dając pierwszy impuls do powszechnego wyzwolenia.

Wymiar społeczny chrześcijaństwa polegał na uznaniu niewolnika za osobę ludzką, podlegającą ochronie prawa. Wymiar ekonomiczny polegał na przekształceniu niewolnika w chłopą poddanego, ale samodzielnego przedsiębiorcę. W feudalizmie uznano doktrynę społeczną chrześcijaństwa za podstawę swego porządku prawnego, który stworzył ekonomiczne przesłanki przedsiębiorczości. Pojawiły się nadwyżki płodów rolnych, m.in. zboża, oliwy, mięsa oraz wyrobów rękodzielnictwa zarówno narzędzi pracy, jaki i domowego użytku, przyczyniając się do wzrostu wymiany handlowej.

Wymiana towarowo-pięniężna w tym czasie była niewielka, dominował rynek lokalny, którego ośrodkiem były miasta.

Większe miasta portowe, wstępnie w północnej części Morza Śródziemnego stanowiły ośrodki handlowe o charakterze ponadlokalnym. Należały do nich Barcelona, Marsylia, Wenecja i Genua.

Europa pod rządami tysięcy drobnych władców, zgodnie z ich dyspozycjami zbliżała się do powołania teokratycznych i despotycznych państw, jakie istniały w starożytnych cywilizacjach.

Spółeczności podążyły w innym kierunku. Poszły w stronę podobną do tej, jaką kiedyś wybrały miasta starożytnej Grecji. Jednomyślnie od aglomeracji miejskich aż do najmniejszych grodów zaczęto zrzucać jarzmo swoich panów świeckich czy duchownych¹²⁸.

Ruch ten szerzył się w Europie, ogarniając każde miasto, aż w ciągu stu lat powołano do życia wolne miasta na brzegach Morza Śródziemnego, Morza Północnego, Bałtyku, Oceanu Atlantyckiego, aż po fiordy Skandynawii, a także u stóp Apeninów, Alp, Szwarwaldu, Karpat, na równinach Rosji, Węgier, Francji i Hiszpanii.

Wszędzie miał miejsce ten sam bunt, o takim samym przebiegu, prowadzący do identycznych rezultatów. Ludność gdziekolwiek znajdowała się lub spodziewała się znaleźć ochronę za murami miasta, zakładała własne „jursdykcje”, „konfraternie”,

¹²⁷ T. Madden, *Krucjaty*, Warszawa 2007, s. 21 - 47; B. Dumézil, *Chrześcijańskie korzenie Europy: konwersja i wolność w królestwach barbarzyńskich od V do VIII wieku*, Kęty 2008, s. 378 - 399; H. Meyer, *Historia wypraw krzyżowych*, Kraków 2008, s. 56 - 68
¹²⁸ P. Kropotkin, op. cit., s.78

„bractwa” połączone wspólną ideą i dążące do nowego życia opartego na wzajemnym wspieraniu się oraz wolności. Udało się dzięki temu, w ciągu czterystu lat odmienić oblicze Europy. Pokryto kraje okazałymi budynkami, będącymi osiągnięciem wolnych związków, wolnych ludzi.

Pozostawiono po sobie następnym pokoleniom wszystkie dziedziny sztuki oraz przemysłu, a nasza obecna cywilizacja ze wszystkimi swoimi osiągnięciami i nadziejami na przyszłość jest dalszym rozwinięciem ich osiągnięć. I kiedy dziś patrzemy na siły, jakie wydały te rezultaty, to odnajdujemy je w tym samym nurcie wzajemnej pomocy i wsparcia, jaki widzimy we wspólnocie. W średniowieczu ruch ten ożywiły i wzmocniły nowe formy związków, wynikające z tego samego ducha, ale przybrane w nową formę, tj. cechów.

Powstały komuny stanowe oraz samorząd miejski. Instytucje te dalekie były od współcześnie rozumianego samorządu, wywarły jednak wpływ na późniejsze rozwiązania w tym zakresie. Obecnie wiadomo, że feudalizm nie oznaczał rozpadu wspólnoty, pomimo tego, że panu udało się narzucić niewolniczą pracę chłopstwu i zawłaszczyć prawa, jakie uprzednio miała wyłącznie wspólnota, takie jak podatki, opłaty spadkowe i ślubne. Chłopi utrzymali jednak dwa fundamentalne prawa: 1. wspólną własność ziemi i 2. własną jurysdykcję. W tamtych czasach, herolda wysłanego przez króla do wioski, chłopci witali z kwiatami w jednej, a bronią w drugiej ręce, i pytali, jakie prawo zamierza stosować: 1. to, które zastanie we wsi, czy 2. to, które przynosi ze sobą? W pierwszym przypadku wręczali mu kwiaty i przyjmowali go, a w drugim walczyli z nim. Przyjmowali urzędnika nominowanego przez króla czy pana feudalnego, ale utrzymywali jurysdykcję gromady, sami wyznaczając sześciu, siedmiu czy dwunastu sędziów, radzących wspólnie z sędzią przysłanym przez pana, w obecności gromady, jako jej arbitry. W większości przypadków oficjalny sędzia mógł tylko potwierdzić wyrok i pobrać zwyczajową grzywnę. Prawo własnej jurysdykcji, co wówczas oznaczało własny samorząd oraz własne prawodawstwo utrzymywano.

Było tak pomimo toczonych bojów i nawet prawnicy Karola Wielkiego nie potrafiąc tego prawa odebrać, musieli je potwierdzić.

Jednocześnie we wszelkich sprawach dotyczących dóbr wspólnoty, gromada zachowała dominującą pozycję, często wymuszając na samym panu feudalnym posłuszeństwo w sprawach odnoszących się do dzierżawy gruntów.

Gdy w IX i X w. najazdy Normanów, Arabów i Ugrów pokazały, że drużyny wojów nie dają rady w walce obronnej ziemi, w całej Europie rozpoczęto budowanie wokół miast kamiennych murów i cytadel¹²⁹. Tysiące miast obronnych zbudowano wysiłkiem wspólnot.

Gdy po zbudowaniu murów, powstawał nowy wspólny interes, zrozumiano, że dzięki murom można oprzeć się zakusom nie tylko obcych najeźdźców, ale także wewnętrznych wrogów, feudalnych panów.

¹²⁹ A. Forte, R. Oram, F. Pedersen, Państwa Wikingów. Podboje, władza, kultura. Wiek IX-XI, Warszawa 2004, 223 - 256

Nowe życie w wolności zaczęło się rozwijać w ufortyfikowanych enklawach. Narodziło się średniowieczne miasto.

Żaden okres w historii nie ilustruje lepiej konstruktywnej mocy ludzi niż dziesiąty i jedenasty wiek, kiedy to warowne grody i targowiska zaczęły uwalniać się spod jarzma swoich panów, powoli wypracowując przyszłą strukturę miejską.

Pod osłoną miejskich murów zgromadzenia miejskie albo całkiem niezależne albo pod przewodem rodów szlacheckich czy kupieckich, zdobyły oraz utrzymały prawa elekcji swego obrońcy i głównego sędziego, albo przynajmniej prawo wyboru spośród pretendentów. We Włoszech młode wspólnoty ciągle odsyłały swoich obrońców lub panów, walcząc z tymi, którzy nie chcieli odejść dobrowolnie. To samo działo się na wschodzie Europy. W Czechach bogaci i biedni brali udział w elekcji „Bohe-micac gentis magni et parvi, nobiles et ignobiles”, a w miastach Rosji na wiecach wybierano rządzących książąt zawsze z tego samego rodu Ruryka, zawierano z nimi paktów a w razie niezadowolenia, odsyłano ich.

W tym czasie w większości miast zachodniej i południowej Europy panowała tendencja do wybierania biskupa na obrońcę miasta, dlatego też wielu biskupów przewodziło ochronie „immunitetu” miast oraz ich wolności.

Po śmierci uznawano ich za świętych patronów tych miast. Św. Uthelred z Winchester, św. Ulryk z Augsburga, św. Wolfgang z Ratzbony, św. Herbert z Kolonii, św. Wojciech z Pragi i inni.

Także opaci klasztorów i mnisi dzięki obronie powszechnych praw¹³⁰ stawali się świętymi poszczególnych miast.

Pod przewodem nowych obrońców świeckich i duchownych, ludzie zdobyli pełną władzę sądowniczą i samorządową dla swoich zgromadzeń.

Cały proces wyzwolenia postępował dzięki kolejnym aktom poświęcenia dla dobra wspólnej sprawy, dokonywanym przez jednostki wywodzące się z mas. Ruch Pokoju Bożego, tzw. Treuga Dei.

Za sprawą Treuga Dei wspólnoty starały się położyć kres niekończącym się konfliktom rodzinnym szlacheckich rodów, narodził się w młodych miastach, w których biskupi i obywatele starali się rozszerzyć na szlachtę pokój. Taki jak zaprowadzili we własnych miejskich murach¹³¹. Już w tym okresie handlowe miasta Włoch, a zwłaszcza Amalfi, które wybierało swoich konsulów od 844 r. i często zmieniało swoich dożów w wieku X, wypracowały sobie zwyczajowe prawo morskie i handlowe, później naśladowane w całej Europie.

Rawenna wypracowała organizację rzemiosł, Mediolan po swojej pierwszej rewolucji w 980 r. stał się wielkim ośrodkiem handlowym, a jego cechy cieszyły się pełną niezależnością od jedenastego wieku.

¹³⁰ T. Manteuffel, *Historia Powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 1994, s. 122; J. Chélini, *Dzieje religijności w Europie Zachodniej w średniowieczu*, Warszawa 1996, s. 111 - 115

¹³¹ T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2007, s. 145

Podobnie Brugia i Ghent, a także kilka miast francuskich, gdzie rynek stał się całkiem niezależną instytucją.

Inną formą organizacji były cechy rzemieślnicze. Ich początki na zachodzie Europy odnotowano w X w. Pierwotnie były to rzymskie kolegia rzemieślnicze oraz organizacje zawodowe rzemieślników pracujących na potrzeby dworów feudalnych i bractw religijnych.

W X - XI w. w Pawii (Lombardia) odnotowano funkcjonowanie organizacji rzemieślniczych noszących nazwę "ministeriów". Podobne związki rzemieślnicze powstały w Mediolanie i Wenecji.

W istocie na ten okres datuje się intelektualny ruch nazywany Renesansem XII w. i XII w. racjonalizmem, prekursorem Reformacji, gdy większość miast była zbiorowiskiem małych wspólnot wiejskich otoczonych murami.

Podobne związki rzemieślnicze powstały w Mediolanie i Wenecji. Od XII w. działały cechy we Francji i w Anglii¹³².

Organizacje cechowe w swej formie strukturalnej przeniesione zostały na grunt polski przez kolonizację, głównie niemiecką. Stwierdzono łączność powstania cechów z ruchem kolonizacyjnym i osadniczym, jaki w okresie od XII do XIV w. objął swoim zasięgiem Polskę. Ustrój wewnętrzny cechów, powstałych w owym czasie na naszych terenach, był taki sam, jak na zachodzie Europy. Wobec następujących w tym okresie zmian społeczno-politycznych i gospodarczych na świecie, genezę tego ruchu uzupełniają działania na obszarze Polski, gdzie początki organizacji samorządu rzemiosła przypadają na XIII w. Miasta wraz z aktami lokacji otrzymywały prawo organizowania cechów¹³³.

Jednak najważniejszymi ośrodkami wymiany handlowej w okresie wczesnego średniowiecza były miasta portowe dzisiejszej Hiszpanii, Francji i Włoch, a później w XIII w., także miasta portowe Północnej Europy i niemiecka Hanza.

Wśród ówczesnego mieszczaństwa statusem majątkowym odznaczali się kupcy i armatorzy floty handlowej. Te grupy przedsiębiorców, jako pierwsze swoim działaniem we wczesnym feudalizmie nadały formę organizacyjną.

Były to korporacje prywatnoprawne lokalnej więzi ekonomicznej, których celem była reprezentacja i obrona interesów najbogatszych warstw ówczesnego mieszczaństwa¹³⁴.

Związek kupiecki w Barcelonie, Consulado del Mar, opracował „Kataloński zbiór praw zwyczajowych”, około XIII w.¹³⁵ W XIII w. podobne korporacje działały w innych miastach portowych ówczesnej Hiszpanii, nosiły nazwę kolegiów kupieckich.

Kolegia te oprócz zadań własnych, wykonywały również zadania zlecone im przez władze miejskie.

¹³² Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania., op. cit., s. 53 - 54

¹³³ J. Tandeci, Cechy rzemieślnicze w Toruniu i Chełmnie. Zarys dziejów, Toruń 1983, s. 7 - 210

¹³⁴ I. Czuma, Korporacja jako instytucja prawna życia zbiorowego, Lublin 1938, s. 12-43

¹³⁵ J. Kulisz, Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych, Warszawa 1961, s. 314

Między innymi rozstrzygały sprawy handlowe, wykonywały policję portową i rzeczną, prowadziły rejestry okrętowe, badały sterników, zakładały szkoły handlowe i przemysłowe, przedkładały władzom opinie i stawiały wnioski w sprawach rozwoju handlu, przemysłu i żeglugi¹³⁶.

Rosnąca różnorodność zawodów, rzemiosł oraz sztuk, rozwijający się handel z dalekimi krajami i pewne nowe typy związków wniosły organizacje cechowe. Napisano wiele na temat związków, które pod nazwą cechów, gildii, bractw, *arleli* w Rosji, *esrtaif* w Serbii i Turcji, *amktiriv* Gruzji i tym podobnych rozwinęły się w średniowieczu odgrywając tak istotną rolę w wyzwoleniu miast.

Po opublikowaniu i przestudiowaniu setek statutów gildii, poznano ich powiązanie z rzymskimi kolegiami i wcześniejszymi związkami w Grecji i Indiach. Stwierdza się, że bractwa te stanowiły dalsze rozwinięcie takich samych zasad, jakie dostrzegamy w wiejskiej wspólnotce.

Organizacje o podobnym charakterze tworzyły się wszędzie tam, gdzie grupa ludzi różnych branż, np. rybaków, myśliwych, wędrownych kupców, budowniczych, osiadłych rzemieślników, realizowała wspólny cel. Grupa rzemieślników w postaci murarzy, cieśli, kamieniarzy, zbierająca się w celu, przykładowo zbudowania katedry, należała do miasta mającego swój własny polityczny porządek, zaś równocześnie każdy z rzemieślników należał też do swojego cechu. Dlatego też łączyli się w nowy, bardziej ścisły, choć czasowy tylko związek, zawiązywali cech służący zbudowaniu katedry.

Każdy statut cechu ilustruje społeczny charakter średniowiecznych gildii.

Biorąc, jako przykład wczesny duński statut cechowy „*skma*”, czytamy na jego początku o ogólnych braterskich uczuciach, jakie powinny panować w cechu, potem następują regulacje odnośnie własnej jurysdykcji w rozstrzyganiu sporów pomiędzy dwoma braćmi cechowymi lub pomiędzy bratem a obcym. W dalszej kolejności wyliczone zostają społeczne obowiązki bractwa. Jeśli dom brata spłonie, jeśli brat utraci swój statek, jeśli brat ucierpi podczas pielgrzymki, to wszyscy bracia muszą pośpieszyć mu z pomocą. Jeśli brat poważnie zachoruje, dwóch braci musi trwać przy jego łożu aż niebezpieczeństwo minie, a jeśli umrze, bracia muszą go pochować, co było odważną sprawą w czasach powracającej zarazy, iść wraz z nim do kościoła i na cmentarz.

Po jego śmierci musieli zatroszczyć się o jego dzieci, jeśli to konieczne, zaś wdowa bardzo często stawała się siostrą w cechu¹³⁷. Te dwa główne wątki występowały we wszystkich bractwach. W każdym przypadku członkowie traktowali siebie nawzajem jak bracia i siostry, i tak też się do siebie zwracali, wszyscy byli równi wobec cechu.

Posiadali wspólną własność w postaci bydła, ziemi, budynków, miejsca lub inne zasoby.

¹³⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 202

¹³⁷ R. Barlett, *Tworzenie Europy. Podbój, kolonizacja i przemiany kulturowe 950 - 1350*, Poznań 2003, s. 44 - 46; P. Kropotkin, op. cit., s. 46

Wszyscy bracia składali przysięgę porzucenia wszelkich dawnych sporów i bez narzucania sobie obowiązku nie kłócenia się nigdy więcej, zobowiązywali się, że żadna kłótnia nie przerodzi się w krwawą zemstę czy w sprawę sądową przed innym sądem niż wewnętrzny cechowy trybunał. A jeśli brat był uwikłany w konflikt z obcym spoza cechu, bracia mieli wspierać go na dobre i na złe. Zobowiązani byli do wsparcia, gdy niewinnie oskarżano go o napaść i wówczas, kiedy istotnie był napastnikiem, mieli zmierzać do pokojowego załatwienia sprawy. Tylko, gdy dokonał podstępnej napaści z ukrycia i potraktowano by go, jako wyjętego spod prawa, bractwo także stawało po jego stronie. W przypadku zamiaru zemsty krewnych pokrzywdzonego, bractwo zapewniało mu konia do ucieczki lub łódź z parą wiosł i bronią.

Gdy pozostawał w mieście, dwunastu braci ochraniało go, równocześnie próbując załagodzić sprawę. Bracia stawali w sądzie, by świadczyć przysięgą o jego prawdomówności.

W wypadku uznania go winnym, nie pozwalali mu popaść w ostateczną ruinę i stać się niewolnikiem, w sytuacji gdyby nie mógł spłacić należnej kary. Wszyscy płacili ją za niego, tak jak w dawnych czasach drużyna.

Jeśli brat nadużył zaufania własnego brata w cechu czy innych ludzi, wykluczano go z bractwa, „zwać go niczym”- „*tha scal han macles af bridrescap met nidings nafn*”¹³⁸.

Takie były główne ideały bractw, które stopniowo przeniknęły całe średniowieczne życie. Cechy rzemiosł czy handlu trwają przez wieki. Gdy zwiększała się liczba zawodów i rzemiosł, odpowiednio rosła też liczba cechów.

Dostrzega się, więc nie tylko cechy kupców, rzemieślników i chłopów, ale także malarzy i in. Wszystkie charakteryzowały własna jurysdykcja i wzajemne wsparcie.

W Rosji przechowywane są dowody, iż samo „powstanie Rosji” dokonało się w tej samej mierze dzięki kartelom myśliwych, rybaków i kupców, co dzięki raczkującym wspólnotom wiejskim i do dziś potwierdzają to liczne artefakty.

Przykładowo dzień wspólnego posiłku w cechu był też zawsze dniem lub dniem następnym po wyborze starszyny cechu, dyskusji o zmianach statutu, a często także dniem rozsądzania sporów powstałych między braćmi, czy też odnowy przyrzeczeń wobec cechu.

Wspólny posiłek, podobnie jak świętowanie w dawnej plemiennej wspólnotcie, tj. „*mabl*” czy „*malum*”, czy buriacka „*aha*”, czy też jak uczta i dożynkowa kolacja, stanowił afirmację braterstwa. Posiłek ten symbolizował czas, gdy wszystko było wspólnym dobrem klanu. Przynajmniej tego dnia wszystko należało do wszystkich. Wszyscy siedzieli przy wspólnym stole i uczestniczyli w tym samym posiłku. Nawet w czasach znacznie późniejszych mieszkańcy przytułku dla ubogich w Londynie siedzieli tego dnia obok bogatego starszego cechu.

¹³⁸ Ibidem., s. 285 - 288

Jeśli instytucja cechowa objęła takie obszary w Azji, Afryce i Europie, przetrwała tysiące lat, pojawiając się wciąż na nowo, gdy podobne warunki powoływały ją do istnienia, to stało się tak, dlatego, że była czymś znacznie więcej niż stowarzyszeniem do wspólnych posiłków czy do wspólnego chodzenia do kościoła w dany dzień, czy jakimś stowarzyszeniem pogrzebowym. Cechy odpowiadały na głęboko zakorzoną potrzebę ludzkiej natury, ucieleśniały wszystkie atrybuty zawłaszczone później przez administrację i biurokrację, i znaczyły jeszcze więcej. Były stowarzyszeniami dla wzajemnego wspierania się we wszystkich okolicznościach i wypadkach życia, wsparcia „czynem i radą”. Organizacja dążyła do utrzymania sprawiedliwego ładu, z tą różnicą w stosunku do władzy centralnej, że w każdych okolicznościach zachowywano stosunek ludzki, braterski zamiast podejścia formalnego, charakterystycznego dla interwencji rządzących państwem.

Stając przed trybunałem cechowym, brat cechowy odpowiadał przed ludźmi, którzy dobrze go znali i spotykali przedtem w codziennej pracy, przy wspólnym posiłku, w pełnieniu swoich braterskich obowiązków.

Ludzie byli mu równi i byli istotnie jego braćmi, a nie teoretykami prawa czy obrońcami cudzych interesów¹³⁹.

Instytucja tak dopasowana do wypełniania potrzeby związku z innymi, bez pozbawiania jednostki własnej inicjatywy, szerzyła się, wzrastała i wzmacniała. Trudność polegała tylko na tym, jak znaleźć formy pozwalające na łączenie się cechów w większe związki bez przeszkadzania tworzeniu się związków wiejskich wspólnot i jak połączyć to wszystko w harmonijną całość.

I kiedy znaleziono taką formułę, splot korzystnych okoliczności pozwolił miastom ogłosić swoją niezależność. Setki statutów, w których miasta opisują swoje wyzwolenie dotrwały do naszych czasów. Miasto tworzyło się, jako federacja zarówno wiejskich społeczności, jak i cechów.

„Wszyscy, którzy należą do sprzymierzenia miejskiego”, tak głosi statut nadany w 1188 r. grodowi Airc, przez Filipa, hrabiego Flandrii, „przysięgli i potwierdzili przysięgą, że będą pomagali sobie jak bracia we wszystkim, co szlachetne i pożyteczne. Jeśli zaś któryś popełni wykroczenie przeciw drugiemu słowem czy czynem, to pokrzywdzony nie zemści się, ani on sam, ani jego ludzie.

Złoży skargę i przestępca wynagrodzi krzywdę, wedle wyroku dwunastu wybranych sędziów. Jeśli przestępca albo pokrzywdzony po trzykrotnym ostrzeżeniu nie podporządkują się decyzji sędziów, zostanie wykluczony ze sprzymierzenia, jako złoczyńca i dopuszczający się obrazy sądu”.

„Każdy członek wspólnoty będzie uczciwy wobec swego współsędziego, będzie mu służył radą i pomocą, wedle tego, co dyktuje sprawiedliwość”, głoszą statuty Amiens i Abbeville.

¹³⁹ T. Smith, *Englisch Guilds*, Londyn 1870, s. 274 - 276; *Kształtowanie średniowiecza*, pod red. M. Salamona, Kraków 2005, s. 266; M. Mc Cormick, *Narodziny Europy. Korzenie gospodarki europejskiej 300-900*, Warszawa 2007, s. 199 - 213

„Wszyscy będą sobie nawzajem pomagać, wedle swoich możliwości, w granicach wspólnoty, i nie będą tolerować, by ktoś cokolwiek, komukolwiek zabierał lub zmuszał do płacenia kontrybucji”, czytamy w statutach Soissons, Compiègne i wielu innych podobnych. Istnieją też niezliczone warianty opracowania tej samej kwestii.

„Wspólnota” była sprzysiężeniem wzajemnej pomocy „mutui adjutori conjuratio”. Dzięki wspólnocie niewolnicy „capite sens” stawali się wyzwolonymi. Ta zmiana pozwalała skazać byłych niewolników tylko na określone prawem grzywny za złamanie prawa, byli wolni od obowiązku opłat, jakie niewolnicy zmuszeni byli od zawsze płacić¹⁴⁰.

Fala emancypacji przebiegała w dwunastym wieku przez wszystkie zakątki kontynentu, ogarniając zarówno bogate miasta, jak i najuboższe miasteczka. Choć miasta włoskie oswoiły się, jako pierwsze, to trudno wyznaczyć ośrodek, od którego ruch zaczął się szerzyć.

Często mały gród w środkowej Europie przewodził w swoim regionie, a wielkie aglomeracje przyjmowały statut małego miasta, jako wzór własnego statutu. Karta małego miasta Lorris została przyjęta przez osiemdziesiąt trzy miasta w południowo-zachodniej Francji, a Beaumont stało się wzorem dla ponad pięciuset miast i miasteczek w Belgii i Francji.

Specjalni wysłannicy jeździli do sąsiednich miast po kopie statutu, by wzorować na nim swój własny statut miejski. Ale nie było to zwykłe kopiowanie, tworzyli własne statuty według koncesji, jakie uzyskali od swego feudalnego pana. W rezultacie statuty średniowiecznych miast są równie zróżnicowane jak gotycka architektura kościołów i katedr. Ta sama myśl przewodnia „katedra symbolizuje jedność parafii i cechu w mieście, i to samo nieskończone bogactwo szczegółów”.

Własna jurysdykcja stanowiła punkt zasadniczy, oznaczała też własną administrację. Wspólnota nie była „autonomiczną” częścią państwa, sama posiadała cechy państwa. Miała prawo wydawania wojny i zawierania pokoju, tworzenia federacji lub sojuszu z sąsiednimi miastami. Miasto było suwerenne w swoich sprawach i nie mieszało się do cudzych spraw. Nadrzędna władza polityczna mogła należeć całkowicie do demokratycznego forum, jak to było w Pskowie, gdzie wiec miejski wysyłał i przyjmował ambasadorów, zawierał traktaty, przyjmował i odsyłał książąt lub obywateli bez księcia przez dziesiątki lat.

Władzę polityczną mogła też posiadać lub uzurpować sobie arystokracja kupców czy nawet szlachty, jak to było w setkach miast włoskich lub środkowoeuropejskich. Niemniej jednak zasada pozostawała ta sama, miasto było Państwem i kiedy władzę w mieście uzurpowała sobie arystokracja kupców czy nawet szlachta, nie ginął demokratyzm miasta, jego wewnętrzne życie. Nie zależały one tak bardzo od politycznej formy państwa.

¹⁴⁰ A. Luchaire, *Les Communes française*, Paris 1892, s. 45 - 46; B. Mikołajewska, *Zjawisko wspólnoty*, USA 1999, s. 157 - 235

Miasto nie było scentralizowanym państwem. Każda grupa miała swój udział w suwerenności. Zwykle dzieliło się na cztery dzielnice lub na pięć do siedmiu sektorów promieniujących od centrum miasta.

Każda dzielnica czy sektor odpowiadał pewnemu rzemiosłu czy profesji, która w nim przeważała. Mieszkali w nim mieszkańcy różnej pozycji społecznej i różnych zawodów tj. szlachta, kupcy, rzemieślnicy czy nawet półwolni słudzy. Każda dzielnica stanowiła zupełnie niezależną aglomerację. W Wenecji przykładowo każda wyspa stanowiła niezależną politycznie wspólnotę. Miała swoje własne organizacje cechowe, własny handel solą, własną jurysdykcję i administrację, własne forum i nominacja doży nie zmieniała nic w wewnętrznej niepodległości tych instytucji¹⁴¹.

W Kolonii mieszkańców podzielono na Geburscharten i Heimschaften „viciniae”, to znaczy na cechy sąsiedzkie, pochodzące z czasów frankońskich. Każdy z nich miał sędziego „Burrichter” i zwyczajowych dwunastu wybieranych ławników „Schiffen”, swojego rzecznika, i swego dowódcę lokalnej milicji.

Historia dawnego Londynu przed podbojem, jest historią licznych małych grup rozrzuconych tu i tam wewnątrz murów miejskich, każda z tych grup ma swoje własne życie i własne instytucje, cechy, domy modlitwy i tym podobne, powoli łączące się w związek municypalny.

Jeśli odwołamy się do kronik miast rosyjskich, Nowogrodu i Pskowa, obu stosunkowo bogato opisujących lokalne szczegóły, znajdujemy dzielnice składające się z niezależnych ulic, z których każda stanowiła osobną wspólnotę i choć zaludniona była głównie rzemieślnikami wykonującymi określone rzemiosło, miała wśród mieszkańców również kupców i właścicieli ziemskich.

Wszyscy członkowie wspólnoty odpowiadali zespołowo za przestępstwa.

Wspólnota ulicy miała własną jurysdykcję i administrację w osobie ulicznego starosty, własną pieczęć i w potrzebie także własne zgromadzenie, własną milicję, jak również własnych księży, własne zbiorowe życie i podejmowało wspólne przedsięwzięcia.

Średniowieczne miasto okazuje się, zatem w podwójnym sensie federacją: 1. wszystkich właścicieli domów zebranych w małych terytorialnych związkach - ulicy, parani, dzielnicy, 2. jednostek związanych przysięgą w cechy zgodne z zawodem. Pierwszy typ związku wynika z pochodzenia miasta od wspólnot wiejskich, drugi rozwinął się w odpowiedzi na nowe warunki życia.

Zapewnienie wolności, własnej samorządnej administracji i pokoju stanowiło główne zadanie średniowiecznego miasta, a opierało się na pracy¹⁴².

Ale „produkcja” nie zajmowała całej uwagi. W swoim zmyśle praktycznym rozumiało ono, że trzeba zapewnić „konsumpcję”,

¹⁴¹ J. Olkiewicz, Najjaśniejsza Republika Wenecka, Warszawa 1972, s. 178-182; W. Szyszkowski, Wenecja: dzieje Republiki 726 - 1797, Toruń 1994, s. 66 - 89; S. Weinfurter, Niemcy w średniowieczu 500-1500, Warszawa 2010, s. 66 - 69

¹⁴²H. Samsonowicz, Dziedzictwo średniowiecza: mity i rzeczywistość, Wrocław 2009, s. 37

by móc utrzymać produkcję i dlatego podstawowym założeniem każdego miasta było dostarczanie „podstawowej żywności i mieszkania dla biednych i bogatych” - „gemeine notdurft und gemach ar mer und richer”. Zakupy zapasów żywności i innych artykułów pierwszej potrzeby, np. węgla, drewna itp., zanim dotarły na rynek miejski czy w ogóle kupowanie ich na specjalnych warunkach były całkowicie zabronione. Wszystko musiało trafić na rynek i być oferowane każdemu, zanim dzwonek nie zamknął dnia na rynku.

Dopiero wtedy kupiec mógł nabyć resztę, ale nawet wówczas jego zysk miał być jedynie „uczciwym zyskiem”. Co więcej, gdy piekarz chciał wykupić zboże po cenie hurtowej po zamknięciu rynku, każdy obywatel miał prawo do części zboża tj. około jednej czwartej, za własny użytek po cenie hurtowej. Działo się tak, jeśli zgłosił chęć przed dokonaniem transakcji, wzajemnie każdy piekarz mógł domagać się tego samego, gdy obywatel wykupywał zboże, by je potem odsprzedawać.

W pierwszym przypadku wystarczyło tylko, by zboże dostarczono do miejskiego młyna, by je we właściwej kolejności zmielono za ustaloną cenę, a chleb można było upiec w powszechnie dostępnych komunalnych piecach.

Jeśli w mieście brakowało żywności, wszyscy cierpieli z tego powodu w mniejszym lub większym stopniu, ale poza sytuacjami klęski, dopóki istniało wolne miasto nikt nie mógł w jego murach umierać z głodu.

Ustalenia te pochodzą z późniejszego okresu dziejów miast, podczas gdy na początku samo miasto kupowało zapasy żywności na użytek mieszkańców.

Nawet w XVI w. dostrzega się zapisy, że wspólne zakupy zboża dokonywano „dla zaspokojenia potrzeb i dla zysku z tych wszystkich rzeczy dla Miasta i Rady Londynu i dla wszystkich obywateli i mieszkańców mających tę samą wolę, jako i my” napisał Burmistrz w 1565 r.

W Wenecji cały handel zbożem był w rękach miasta, a dzielnice po otrzymaniu zboża od administrującej importem rady miały wysyłać każdemu obywatelowi do domu przysługującą mu ilość. We Francji, miasto Amiens kupowało sól i rozdzielało ją wszystkim mieszkańcom po cenie zakupu. Dziś jeszcze w wielu francuskich miastach można zobaczyć dawne miejskie składy zboża i soli. W Rosji był to stały obyczaj w Nowogrodzie i Pskowie.

Ze statutu Kilkenny z 1367 r., dowiadujemy się, jak ustalano ceny dóbr: „Kupcy i marynarze pod przysięgą podawali pierwotny koszt nabycia dóbr i koszty transportu. Potem burmistrz miasta i dwóch zaufanych ludzi wspólnie ustalali cenę, za jaką towar miał być sprzedawany”. Ta sama zasada obowiązywała w Thruso za towary przychodzące „morzem czy lądem”. W wymianie dokonującej się w mieście powszechnie pozostawiano ustalenie ceny „ludziom zaufanym” a nie sprzedawcy i nabywcy¹⁴³.

Taki porządek rzeczy cofa nas do dawniejszego jeszcze czasu, gdy cały handel podstawowymi produktami był prowadzony przez całe miasto,

¹⁴³ L. Benevolo, *Miasto w dziejach Europy*, Warszawa 1995, s.56-59; J. Rajman, *Encyklopedia średniowiecza*, Kraków 2006 passim

a kupcy byli tylko powiernikami miasta, sprzedającymi dobra, jakie miasto wyprodukowało.

W statucie miasta Caterford zapisano: „wszelkie rodzaje towaru jakiegokolwiek bądź powinny być nabywane przez burmistrza i urzędników, którzy są wyznaczeni nabywcami dla miasta, w danym okresie i do rozdzielenia towarów wolnym mieszkańcom miasta oraz właścicielom dóbr, jakich tylko oczekiwać mogą wolni obywatele i mieszkańcy miasta”.

Ten zapis wyjaśnia, że cały handel zewnętrzny miasto prowadziło za pośrednictwem swoich agentów.

Istnieją bezpośrednie dowody, że tak było również w Nowogrodzie i Pskowie. To suwerenny Nowogród i suwerenny Psków wysyłały swoje karawany kupców do dalekich krajów.

Ustalono też, że w niemal wszystkich średniowiecznych miastach Środkowej i Zachodniej Europy cechy kupowały wspólnie niezbędne surowce i sprzedawały swoje produkty poprzez urzędników cechowych. Do trzynastego wieku nie tylko wszyscy kupcy z danego miasta za granicą byli uznawani za odpowiedzialnych za długi zaciągnięte przez jednego z nich, ale także całe miasto odpowiadało za długi każdego ze swoich kupców.

Dopiero w dwunastym i trzynastym wieku miasta nadreńskie przystąpiły do specjalnego porozumienia odrzucającego taką odpowiedzialność. I w treści dokumentu z Ipswich dowiadujemy się, że cech kupców tego miasta tworzyli wszyscy wolni mieszkańcy miasta i płacący opłatę cechową. Cała wspólnota razem ustalała, jak lepiej prowadzić cech kupiecki i posiadała pewne przywileje.

Cech kupców Ipswich przypomina radę powierniczą miasta niż prywatną wspólnotę cechową.

Im bardziej poznawano średniowieczne miasto, tym bardziej dostrzegano, że nie była to tylko polityczna organizacja powołana do ochrony pewnych swobód politycznych. Była to próba zorganizowania na skalę większą niż we wiejskiej wspólnocie związku na rzecz wzajemnej pomocy i wsparcia, w konsumpcji, w produkcji i w całym życiu społecznym.

Bez narzucania ludziom ciężarów władzy państwowej, dając wolność wyrażania twórczego zamysłu każdej z grup ludności w sztuce, rzemiośle, nauce, handlu i organizacji politycznej.

Następną formacją ekonomiczno-społeczną nazwano kapitalizmem.

Kapitalizm stanowi system ekonomiczny, którego podstawę stanowi własność prywatna i wolna przedsiębiorczość¹⁴⁴.

Zrodził się na przełomie XV i XVI w. w Europie Zachodniej, jeszcze w łonie feudalizmu. Jego rozwój umożliwiło zwycięstwo rewolucji burżuazyjnych kolejno w Niderlandach, Anglii, Francji, a później w innych krajach Europy i świata.

¹⁴⁴ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2012, passim; L. E. Birdzell, N. Rosenberg, *Historia kapitalizmu*, Kraków 1994, s. 19; J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja*, Warszawa 1995, s. 8 - 45; *Krótką historia kapitalizmu*, pod red. G. Morgenson, Poznań 2011, s. 126 - 195

Przyspieszenie rozwoju kapitalizmu nastąpiło w wyniku rozwoju techniki i technologii. Współcześnie jest dominującym systemem ekonomicznym w świecie.

Rozróżnia się kapitalizm rynkowy i mieszany tzw. państwowy. Pierwszy, występujący m.in. w krajach zachodniej Europy i Ameryki w XIX w. Charakteryzował się tym, że o alokacji pozostających w prywatnym posiadaniu zasobów czynników wytwórczych decydował wyłącznie mechanizm rynkowy.

W kapitalizmie mieszanym własność prywatna i rynkowa alokacja zasobów są modyfikowane przez przepisy wydawane przez państwo, tj. rząd i fakt posiadania przezeń części majątku produkcyjnego kraju tzw. interwencjonizm państwowy.

Uznaje się, że nowoczesny samorząd powstał po upadku państwa feudalnego¹⁴⁵. Nie sposób się nie zgodzić z tym poglądem i wskazaniem Wielkiej Rewolucji Francuskiej z 1789 r., jako tego momentu, od którego nastąpił rozwój samorządu. W jej wyniku został obalony ustrój stanowy, obywatele zostali uznani za równych wobec prawa, a także zapewniono, m.in. wolność wyznania i słowa oraz nienaruszalność prawa własności. Wprowadzona Konstytuanta zapewniła gminom miejskim i wiejskim szereg praw i wolności. Prawa te, związane były koncepcyjnie z wymienioną teorią naturalistyczną samorządu i generalnie starano się uniezależnić interesy lokalne od interesów władz państwa. Przykładem może być ograniczony nadzór władz państwa nad francuskimi gminami. Pomimo to, poza własnymi zadaniami, powierzono gminom realizację pewnych funkcji władz państwa.

Jako pierwsze samorządy w pełni wyczerpujące kryteria administracyjne powstały w gospodarce, w formie izb samorządowych.

Společną siłą sprawczą tego procesu było mieszczaństwo, a przede wszystkim bankierzy, fabrykanci przemysłowi, armatorzy floty, kupcy i inni. Wszyscy, którzy swój status społeczny zawdzięczali, m.in. własnej pracy i przedsiębiorczości.

Ideowe podstawy ustroju demokracji obywatelskiej ustanowiła Deklaracja Praw i Wolności Człowieka, uchwalona przez rewolucyjną Konstytuante w grudniu 1789 r. Stanowiła ona, że w nowym ustroju źródłem prawa i władzy jest wola narodu. W 1799 r. Napoleon Bonaparte, dokonał zamachu stanu i przejął władzę zwierzchnią w państwie. Wprowadził rządy autorytarne i scentralizowany system administracji publicznej, oparty na nominacji. Jednym z pierwszych jego posunięć była likwidacja samorządu gminnego.

Przejęcie przez Napoleona władzy politycznej zbiegło się z jego zwycięstwami militarnymi.

Francja na kilka lat zyskała bezpieczeństwo zewnętrzne¹⁴⁶. Na czoło wysunęła się wówczas sprawa stabilizacji i rozwoju gospodarczego.

¹⁴⁵ Samorząd Terytorialny – ustrój i gospodarka, pod red. Z. Niewiadomskiego, Bydgoszcz 2001, s.18; Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, op. cit., s.43

¹⁴⁶ M. Żywczyński, Historia powszechna 1789 - 18, Warszawa 1964, s. 114 - 115; M. Borucki, Historia powszechna do 2004 r., Warszawa 2005, s. 17 - 375

Priorytet uzyskały: 1. uzdrowienie finansów publicznych, 2. przywrócenie równowagi budżetowej i 3. przyspieszenie rozwoju przemysłu fabrycznego.

W Polsce pierwsze przejawy samodzielności lokalnej można zauważyć w ordynacji miejskiej z 18 kwietnia 1791 r. W ordynacji tej ustanowiono, że miasta królewskie mogły wybierać swe organy w postaci magistratów, burmistrzów i wójtów.

Ideologia rewolucji francuskiej z przydzieloną samodzielnością gmin i uznawaniem ich za twór niezależny od państwa, została stopniowo modyfikowana i ostatecznie zmieniona reformami Napoleona.

Wprowadzone we Francji ustawą z dnia 17 lutego 1800 r. zmiany określiły gminy, jako rządowe organy administracyjne w scentralizowanym systemie zarządu lokalnego.

Koncepcja ta trwała praktycznie niezmienną aż do reformy administracji w 1982 r. Idee rewolucji, a później zwycięstwa wojsk napoleońskich wpłynęły znacząco na świadomość mieszkańców Europy. W konsekwencji rozwiązania bliskie modelom francuskim, rozpowszechniły się w innych krajach.

Podłożem ekonomicznym, następującej Wiosny Ludów był rozwój gospodarki kapitalistycznej¹⁴⁷.

Celem tej rewolucji, która objęła większość krajów kontynentu, było obalenie monarchii absolutnych i ustanowienie demokracji obywatelskiej.

Grupa społeczno-ekonomiczna nazywana burżuazją dążyła do usunięcia ograniczeń gospodarczych, pozostałych po ustroju feudalnym, do zniesienia korporacji zawodowych i cechów, do zniesienia pozostałości feudalnych na wsi, by zyskać siłę roboczą i rynek wewnętrzny¹⁴⁸.

W wyniku Wiosny Ludów, m.in. doprowadzono do wyodrębnienia samodzielnej ustrojowo wspólnoty samorządowej przedsiębiorców¹⁴⁹.

W tym okresie zapanowała w Anglii liberalna doktryna ekonomiczna, która głosiła swobodę gospodarczą i wolną konkurencję, czyli tzw. leseferyzm.

Na kontynencie europejskim, z powodu asymetrii w rozwoju gospodarczym, wolność gospodarcza była rozumiana niejednoznacznie. Postrzegano ją przez pryzmat interesów poszczególnych państw, a te były rozbieżne. W sytuacji, gdy silniejsza ekonomicznie i bardziej zaawansowana technologicznie Anglia głosiła klasyczny leseferyzm¹⁵⁰, kraje ekonomicznie słabsze jak, Prusy czy Austria, uznawały, że w warunkach nierównej konkurencji państwo ma obowiązek wspierania rodzimego przemysłu i handlu, ochrony rynku wewnętrznego przed obcą konkurencją, stosując cła, premie eksportowe, preferencyjne kredyty z państwowego systemu bankowego i inne formy interwencjonizmu.

¹⁴⁷ Y. C. Zarka, *Repenser la démocratie, France 2012*, s. 155; G. Wood, *Comparative Capitalism Theory*, UK 2013, s. 99-113;

¹⁴⁸ M. Żywczyński, *op. cit.*, s. 305

¹⁴⁹ W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1 - 2, s. 16 - 21

¹⁵⁰ A. Smith, *op. cit.*, t. II, s. 394

Pogląd taki reprezentowały w owym czasie niemieckie koła gospodarcze. Podzielali go niemieccy liberałowie, świadomi zacofania gospodarczego i technologicznego Niemiec do Anglii¹⁵¹.

Niemiecka polityka stawiała interes społeczeństwa przed interesem jednostki. Z polityki wyrażającej dążenia niemieckiego mieszczaństwa do przyspieszenia rozwoju gospodarczego obszaru niemieckiego i zjednoczenia go w jednonarodowe państwo, wyrosła doktryna ekonomiczna historyzmu. Według twórców tego kierunku myśli ekonomicznej, „interesy narodu determinują interesy jednostek, a od stanu gospodarstwa narodowego zależy dobrobyt każdego obywatela”¹⁵².

W protekcjonizmie państwa, głównie w postaci taryf celnych, zauważano czynnik przyspieszenia tempa rozwoju przemysłu fabrycznego o znaczeniu dla kraju. W świadomości politycznej niemieckiego mieszczaństwa, głównej siły społecznej rewolucji w okresie Wiosny Ludów, zjednoczenie obszaru niemieckiego w jedno państwo narodowe było wartością nadrzędną.

Ten czynnik wpłynął w 1848 r. na określenie publicznoprawne i obligatoryjne charakteru izb pruskich i austriackich, co uczyniło te izby zdecentralizowaną formą administracji publicznej, czyli organami państwa, nie rządu. Działania na tym polu ograniczyła I Wojna Światowa.

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. izby samorządowe funkcjonowały początkowo w oparciu o znowelizowane prawo z okresu zaborów. Pierwszym z zadań przedsiębiorców stała się polonizacja instytucji, zdominowanych przez obywateli państw zaborczych. W Polsce instytucje państwowe próbowały stworzyć samorząd praktycznie od podstaw oraz starały się wprowadzić jednolite zasady wśród różnorodnych rozwiązań, stosowanych przez zaborców. Wstępnie korzystano z dekretów, przyjętych na przełomie 1918 i 1919 r. Następnie samorząd znalazł oparcie w Konstytucji Marcowej z 1921 r., gdzie zapowiedziano wprowadzenie podziału kraju na gminy wiejskie, miejskie, powiaty i województwa. Samorząd wojewódzki istniał jedynie w województwie pomorskim i poznańskim. Na pozostałych terenach na szczeblu wojewódzkim na podstawie regulacji z 1928 r. istniała jedynie namiastka samorządu. Miała ona formę opiniodawczych organów wojewody, składających się z członków wyłonionych przez rady powiatowe i rady miejskie miast powiatowych¹⁵³. Nie udało się wprowadzić samorządu wojewódzkiego na terenie całego kraju a wybory do rad powiatowych odbywały się pośrednio przez członków rad gminnych i miejskich. W okresie międzywojennym dyskutowano też czy gminy mają być jedno- czy wielowioskowe. Za francuskim modelem izb samorządowych przemawiała również tradycja¹⁵⁴.

¹⁵¹ E. Taylor, Wstęp do ekonomiki, Poznań 2004, s. 205

¹⁵² P. Green, Retrieving Democracy: In Search of Civic Equality, UK 1985, s. 18-19; R. J. Dalton, Public Opinion in Advanced Industrial Democracies, UK 2011, s. 154-163; E. Taylor, op. cit., s. 212;

¹⁵³ Z. Leoński, Samorząd Terytorialny w RP, Warszawa 2001, s. 3

¹⁵⁴ J. Kuciński, Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce (1918 - 1939), w: Studia Prawno-Ekonomiczne, 1973, t. X, s. 171; B. Kłapkowski, Rady Handlowe z 1809 r. oraz Izby Handlowe i Rękodzielnicze z 1817 r., „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI, z.1, s. 253

Izby według modelu francuskiego funkcjonowały na ziemiach polskich pod zaborem austriackim i pruskim od połowy XIX w. Były sprawdzoną formą działania przedsiębiorców, łącznikiem między grupą społeczną, której interesy reprezentowały, a rządem, płaszczyzną kojarzenia interesów między prywatnymi sferami gospodarczymi a państwem w warunkach gospodarki rynkowej i konkurencji.

Brano pod uwagę i to, że w Niemczech, m.in. dzięki samorządowi gospodarczemu i włączeniu poprzez izby czynnika obywatelskiego w proces władztwa administracji publicznej w sferze gospodarki, niemiecki obszar gospodarczy, podzielony między kilkadziesiąt niezależnych od siebie podmiotów politycznych i ekonomicznych, w dwadzieścia lat później został przekształcony w jednolity organizm gospodarczy i największy rynek wewnętrzny Europy, który stał się ekonomicznym fundamentem politycznego zjednoczenia Niemiec.

W ciągu następnych dwudziestu lat, dzięki polityce gospodarczej, którą nazwano społeczną gospodarką rynkową, gdzie samorząd gospodarczy był głównym filarem niemiecki potencjał ekonomiczny i techniczny stał się drugi w świecie, po USA. Za francuskim modelem izb przemawiały również powiązania gospodarcze Polski z zagranicą.

Największym rynkiem zbytu dla polskich towarów były Niemcy, traktat wersalski obligował republikę weimarską do dopuszczania na rynek określonych ilości polskiego węgla, stali, surówki żelaza i cukru¹⁵⁵.

Właścicielami większości zakładów produkujących, np. na Górnym Śląsku czy w Łodzi byli Niemcy, których obligatoryjna przynależność do izb samorządowych, zdominowanych przez polskich przedsiębiorców, miała zabezpieczać strategiczne interesy Rzeczypospolitej. Równoległe do prowadzonych sporów trwały prace legislacyjne nad kształtem ustroju prawnego izb gospodarczych w Polsce, co przerwane zostało wybuchem II Wojny Światowej, która spowolniła realizację zamierzeń samorządowych na całym globie. Po jej zakończeniu dominującym kierunkiem rozwoju społecznego stał się ustrój demokratyczny uprawomocniony konstytucją, wywodzący się z teorii liberalnych, wolnościowych.

Według tych teorii, gospodarka kapitalistyczna jest w stanie stałego zagrożenia przez interwencję władzy państwowej¹⁵⁶.

Neoliberalowie twierdzą, że wielokrotnie już władze państwa niszczyły dobrze rozwijającą się gospodarkę przez złe ustawy, a także, że straty może przynieść również spowodowana przez nieodpowiedzialną politykę władz państwa destabilizacja systemu finansowego lub pieniądza¹⁵⁷.

¹⁵⁵ A. Jezierski, Przemysł w Polsce 1918 - 1939, w: Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały, Wrocław 1970, s. 335

¹⁵⁶ F. Bealey, Democracy in the Contemporary State, UK 1988, s. 23;

¹⁵⁷ L. Cook, Welfare State Development, UK 2011, s. 244-253

Stojąca w opozycji do neoliberalistów tzw. keynesiści, upatrują w nieskrępowanym wolnym rynku tendencji naturalnie prowadzących do kryzysów wynikających z nieracjonalnej alokacji zasobów przez rynek i okresowych fluktuacji popytu. Przewyciężanie takich kryzysów dokonuje się m.in. poprzez stymulowanie inflacji, interwencjonizm państwowy, wprowadzenie masowych robót publicznych, a także rozbudowany system ochrony socjalnej. Działania te finansowane są z wyższych obciążeń podatkowych lub deficytu budżetowego.

Demokracja ma swój początek w Starożytnej Grecji tzw. demokracja ateńska. W znaczący wkład w jej rozwój ma także kultura Starożytnego Rzymu oraz kultura Zachodu tj. Europa, Ameryka Północna i Południowa. Demokracja została nazwana *ostatnią formą rządów* i rozpowszechniła się znacząco wokół globu.

W teorii demokracji, wywodzącej się z prac Johna Locke'a i Johna Stuarta Milla zakłada się, że faktyczny ustrój demokratyczny powinien charakteryzować się: 1. możliwością wyboru władzy przez wolne i uczciwe wybory, 2. możliwością kandydowania do ciał tworzących władzę przez wszystkich obywateli, 3. rządami prawa i jawnością stanowienia prawa, 4. przestrzeganiem idei praw człowieka takich jak:

- 1) wolność głoszenia swoich poglądów – nawet, jeśli nie są one w danym momencie popularne,
- 2) wolność zrzeszania się i tworzenia politycznych grup nacisku,
- 3) wolność od dyskryminacji klasowej, religijnej, z uwagi na orientację seksualną, niedopuszczanie uciskania jakiegokolwiek grupy ludzi, mniejszości.

Według współczesnych kryteriów, za państwa stricte demokratyczne uznawane być mogą tylko te, których ustrój opiera się formalnie i realnie na:

1. dostępności sfery polityki dla wszystkich bez ograniczeń ze względów klasowych, rasowych, majątkowych, religijnych,
2. możliwości wybierania kandydatów na stanowiska publiczne i swobodzie dostępu do tych stanowisk, czy jakichkolwiek innych (poza wyrokiem sądowym pozbawiającym praw publicznych),
3. suwerenności narodu (ludu) oznaczającej, że władza zwierzchnia, niezbywalna i niepodzielna, należy do zbiorowości społecznej żyjącej w granicach państwa,
4. zasadzie reprezentacji – utożsamionej z delegowaniem uprawnień władczych na przedstawicieli obieralnych przez naród w wyborach powszechnych i działających pod jego kontrolą,
5. uznaniu wyborów za główne źródło prawomocności władzy i konieczności cyklicznego potwierdzania legitymacji władzy w wyborach powszechnych,
6. możliwości zrzeszania się w partie polityczne i wyboru między alternatywnymi ofertami piastunów władzy państwowej,

7. odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi – tworzeniu wyspecjalizowanych instytucji kontroli władzy mających w założeniu zapobiegać jej nadużyciom,
8. podziale władz – wyrażającym ideę ograniczania rządu poprzez wzajemne kontrolowanie się ośrodków władzy oraz przez działalność zorganizowanej opozycji politycznej,
9. wolności przekonań i wypowiedzi,
10. instytucjonalnej ochronie praw obywatelskich – wyrażającej się w stwarzaniu formalnych zabezpieczeń obywateli przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją władzy w ich sprawy¹⁵⁸.

Demokracja bywa stopniowana tzn. w danym ustroju politycznym faktyczny udział we władzy ogółu obywateli bywa większy albo mniejszy, np. w monarchii konstytucyjnej władza należy formalnie do króla, jednak rzeczywiste relacje między królem a jego poddanymi reguluje konstytucja, która może w praktyce oddawać niemal całą władzę poddanym¹⁵⁹.

Stwierdza się, iż demokracja jest jedynym możliwym gwarantem istnienia wolnej konkurencji w gospodarce, na rynku pracy oraz możliwości wprowadzenia koniecznych reform po debacie i dojściu do porozumienia, umówieniu się.

Zagadnienie stworzenia ustroju, w którym z jednej strony wszyscy obywatele mają rzeczywisty wpływ na rządy, a z drugiej strony jest on technicznie sprawny, stanowi jeden z najważniejszych problemów w teorii i praktyce ustroju państwa demokratycznego.

Współcześnie uznaje się, że demokracja to system, o charakterze politycznym. W jego skład wchodzi, jako centralny element samorząd, czyli wspólnota. Był on i jest podstawą tworzenia wszelkich form społecznych i obecnie zmierza w kierunku utworzenia globalnej wspólnoty samorządowej, w ramach ustroju demokratycznego.

¹⁵⁸ M. Hagen, Advertising and Election Campaigns in the United States, USA 2011, s. 155-163; F. Lehoucq, Democratization in Central America, USA 2011, s. 43-51; J. Youm, R. Feiock, Local Governments in the United States, USA 2013, s. 228-235

¹⁵⁹ T. Biernat, A. Siwik, Demokracja: teoria, idee, instytucje, Toruń 2003, s. 11 - 25

4. Społeczeństwo otwarte a rozwój samorządności

Teza: ustrój państwa demokratycznego kształtuje ideę społeczeństwa otwartego dzięki funkcjonowaniu różnorodnych ogniw samorządowych.

Hipoteza badawcza: tworzące się społeczeństwo otwarte odgrywa rolę ogniwa spajającego ideę samorządności w procesie demokratyzacji ustroju politycznego państw.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie formy społeczeństwa kreujące samorządność?
2. Czy społeczeństwo wpływa na samorządność w płaszczyźnie politycznej?
3. Jak charakteryzują się społeczeństwa rozwiązujące swoje problemy za pomocą samorządności?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia społeczne dla samorządności?
5. Jaka jest prognoza rozwoju samorządności w społeczeństwie demokratycznym?

Stwierdza się, że współczesne społeczności, realizując cele, rządzą się racjonalną organizacją¹⁶⁰. Rozum, który podpowiada, jakie z form zrzeszania najlepiej służą wyznaczonym celom, należy do sfery natury, której rozwój wytyczają biologiczne prawa ewolucji i indywidualne oraz zbiorowe dążenie do doskonałości.

Zaczyna uzewnętrzniać się idea społeczeństwa zmierzającego do osiągnięcia wzoru harmonii i współpracy. Dostrzega się, że przeszkodą na drodze do tego celu może być ludzka racjonalność. Z jednej, bowiem strony wspiera ona i uruchamia identyfikowalne cechy charakteru skłaniające jednostkę do zachowań prospołecznych, z drugiej uruchamia mechanizmy wynikające z jego wad charakteru np. egoizm i pogarda. Dociekający rozum odkrywa przed każdym kierunki zachowania oraz możliwości i dzięki świadomości oraz wolnemu wyborowi wynikającemu z własnej, nieprzymuszonej woli umożliwia podjęcie działania. Poddając motywację prospołeczną lub wyobrażenie kary wynikające z reguł: 1. co by pomyśleli inni lub 2. ważne jest dobro wspólne, tworzy się porządek. Rozum racjonalizuje społeczność i jej organizację oraz usprawnia konformizm działań jednostek ją tworzących. Prawidłowość polityczna, tworząca takie kategorie jak: 1. prawo, 2. wolność, 3. dobro wspólne, 4. interes publiczny, 5. racja stanu w formie identyfikowalnych, jednoznacznych pojęć, konsoliduje wspólnotę. Polityka, w szerokim rozumieniu tego słowa, niezależnie od tego, jakie realizuje ideały, umacnia życie społeczne, będące etapem ewolucji. Dla demokracji oznacza troskę o dobro wspólne.

Kierunki wyznacza akt, który ma swój początek w świadomości i woli.

¹⁶⁰A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, Podstawy organizacji i zarządzania, Gdynia 1999, s. 30 - 38; G. Soros, Kryzys światowego kapitalizmu, Warszawa 1999, s. 28 - 31

Twórcą staje się, tworzący elementy nowej rzeczywistości, która jest wyrazem potrzeb jednostki, uniwersalnych i wspólnotowych.

Uznano, że postaciami, które otworzyły społeczności byli, np. Sokrates, Chrystus i Budda¹⁶¹. Ideałami, które wpisali w tworzony świat stały się, m.in. idee demokracji tj. wolność, równość, braterstwo, przesłanie reguł wielu religii w tym miłosierdzie, poświęcenie, sprawiedliwość i indywidualne dążenie do doskonałości. Ideały te nie zostały wytworzone w ramach społeczeństwa, lecz w opozycji do niego w znaczeniu zmian. Powstały nowe kanony i formy, których wzorcem stał się początkowo niezrozumiały akt twórczy. Działalność Sokratesa czy Chrystusa była podobna do nowatorskiej działalności artystycznej. Każdy z nich głosił idee niezrozumiałe, niedające się przełożyć na język praktyki społecznej w tym czasie, drażnił i był rozumiany, jako zagrożenie dla społeczności, Sokrates dla Aten, Chrystus dla wspólnoty żydowskiej. Każdy z nich wyrażał sobą indywidualizm. Był pomostem między jednostką a wspólnotą. Sokratesem, Chrystusem, Buddą czy Gandhim kierowała świadomość i wola, te elementy ludzkiej struktury, uznawane za wolne i w pełni dyspozycyjne jednostce. Obecnie wiadomym jest, że ich rola pozostaje ograniczona i zależna od otoczenia, zachowania grupy.

Wybitna jednostka otwierała społeczność, absorbując wartości, początkowo dla niej niezrozumiałe, a z czasem coraz bardziej oczywiste. Proces przekładania treści wypowiedzi, czynów, postaw jednostki wybitnej na język praktyki, czyli język norm, praw, obyczajów, obowiązków, kryteriów oceny był trudny i długotrwały. Chrześcijańska idea braterstwa musiała czekać osiemnaście wieków, zanim zaczęła przenikać do politycznej świadomości różnych społeczeństw. Podobnie było z ideą humanizmu, równych praw, ideą sprawiedliwości oraz tolerancji.

Spółczeństwo otwarte, jako idea stało się hipotetyczną wspólnotą wszystkich ludzi złączonych więzią braterstwa i uniwersalnych wartości¹⁶². Jest ono wizją, roztaczaną przez jednostki i społeczności, oddziaływującą dokoła.

Postęp jest ruchem wynikającym, m.in. z humanizacji relacji międzyludzkich i uniwersalizacji pojęć. To subiektywnie oceniana wolność jednostki, jej niezależność oraz świadomość i wola, mogą społeczność skierować do nowych wspólnotowych form istnienia. Dynamika wzrasta tym bardziej, im bardziej rośnie zaludnienie.

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego pojawia się w wersji nowożytnej, ale można ją odnaleźć już w starożytności jak i w XVII, XVIII w. w angielskiej myśli społecznej. Najwybitniejszymi reprezentantami tej koncepcji byli John Locke, a następnie w kolejności David Hume. Początkowo społeczeństwo obywatelskie w rozumieniu tych, którzy określenie to stworzyli i posługiwali się nim, było pojęciem zarówno postulatywnym, jak i opisowym.

¹⁶¹H. Bergson, Dwa źródła moralności i religii, Warszawa 2007, s. 35 - 56

¹⁶²A,B,C samorządu terytorialnego, pod red. B. Imińczyk, Warszawa 1999, s. 17 - 18

Prezentowało ideały społeczeństwa, które powstawało w tamtych czasach. W ówczesnym ujęciu społeczeństwo obywatelskie było przeciwstawiane społeczeństwu tzw. naturalnemu.

Człowiek, jak argumentował Locke, należał do ustanowionego przez Boga porządku natury oraz również do powstającego w wyniku umowy społecznej społeczeństwa obywatelskiego.

W następnych stuleciach koncepcję tę rozwijano i modyfikowano¹⁶³. W XIX w., m.in. Georg Wilhelm Friedrich Hegel filozof niemiecki, a na początku XX Włoch Antonio Gramsci. Ich rozważania, znacznie różniące się między sobą, nabrały postulatywny i normatywny charakter. Dotyczyły przede wszystkim tego, jak powinno społeczeństwo być zorganizowane, a nie, jakie jest w rzeczywistości. W systemie heglowskim społeczeństwo obywatelskie stanowiło jeden z trzech elementów systemu społecznego: 1. oparta na podstawach etycznych wspólnota narodowa; 2. odwołujące się do rozumu państwo, czyli rząd, parlament, opinia publiczna, 3. społeczeństwo obywatelskie, które przedstawił, jako sieć współzależności związanych z rynkiem. Gramsci także wyróżnił trzy, lecz inne, elementy systemu społecznego: 1. gospodarkę, zdominowaną przez burżuazję, 2. państwo będące w jej rękach narzędziem przemocy oraz 3. społeczeństwo obywatelskie, które w jego koncepcji miało realizować się w życiu społecznym, politycznym i kulturowym, stanowiąc zapórę dla dominacji burżuazji.

W okresie późniejszym idea społeczeństwa obywatelskiego utraciła znaczenie. Popularność zdobyły z jednej strony, idea społeczeństwa demokratycznego, z drugiej koncepcje jej przeciwstawne, tj. społeczeństw totalitarnych, w wersjach komunistycznej i faszystowskiej. W latach czterdziestych XX w. Karl Popper sformułował z kolei koncepcję tzw. społeczeństwa otwartego, jako zakwestionowanie zasad, które przyświecają społeczeństwom totalitarnym, zamkniętym na jakikolwiek dopływ idei sprzecznych z doktryną, odrzucających racjonalizm i nieskrępowaną przez jedną partię wymianę poglądów.

Dyskusja o społeczeństwie obywatelskim powróciła w latach siedemdziesiątych w związku z procesami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi zachodzącymi w Europie Środkowej i Wschodniej, przede wszystkim zaś z rosnącą w niej tendencją do uwolnienia się od presji ustrojowych.

Wspólną dla wszystkich tych koncepcji, rozwijanych przez ostatnie cztery stulecia jest idea samodzielności społeczeństwa w relacji z instytucjami zarządzającymi w państwie. Społeczeństwo zachowuje swą podmiotowość, niezależnie od rządzących¹⁶⁴.

¹⁶³A. Siciński, Społeczeństwo istniejące a społeczeństwo pożądane (tezy do dyskusji), Warszawa 1979, s. 12 - 15; K. Popper, Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie, Warszawa 1987, t.1, s. 78 - 85; M. Zięba, Nieznane, Niepewne, Niebezpieczne? Szkic o Europie, Warszawa 2011, s. 23 - 28

¹⁶⁴R. Dahrendorf, Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności, Warszawa 1993, s. 101 - 103; J. Szmata, Małe struktury społeczne. Wstęp do mikrosocjologii strukturalnej, Warszawa 2007, s. 34 - 56

Ma zdolność do samoorganizacji bez względu na to, jaki panuje system rządzenia, interesy wspólne uznane zostają, za nadrzędne a zwierzchnia władza narodu za niepodważalną i wymagającą ochrony. Według Ralfa Dahnrendorfa ustroj liberalny wymaga współdziałania instytucji politycznych i społecznych, które umożliwiają zmiany bez rozlewu krwi w demokrację.

Instytucje te umożliwiają autonomiczne manifestowanie się interesów, wartości i preferencji w społeczeństwie obywatelskim. Demokracja, jako system i społeczeństwo obywatelskie mają się sprzymierzyć, celem urzeczywistnienia wolności.

Przyjmuje się, że społeczeństwo obywatelskie stanowi sieć różnego typu powiązań między jednostkami. Koncepcja ta zakłada aktywność ludzką w najróżniejszych dziedzinach: 1. ekonomicznej, 2. społecznej, a także 3. politycznej. Obywatele działają na scenie publicznej jako podmioty indywidualne czy zbiorowe, a nie jako narzędzia zarządzających państwem.

Szczególnie ważne staje się istnienie efektywnych mechanizmów zapewniających równowagę społeczną i tworzenie relacji obywatelskich, demokratycznych. Przez mechanizmy zapewniające równowagę społeczną rozumiemy regulacje prawne, instytucje, organizacje, których celem jest łączenie interesów poszczególnych segmentów społeczeństwa. Brak ich uznaje się za jeden z problemów obecnej przebudowy ustrojowej krajów. Niesprawność owych mechanizmów wiąże się z dysfunkcjami wywołanymi procesami transformacji i koncentracji na zarządzaniu przez reprezentantów bez udziału społeczeństwa. Dostrzega się, że we wschodniej części Europy społeczeństwo obywatelskie przejmuje od administracji rządowej wiele z jego prerogatyw dzięki instytucjom takim, jak samorządy lokalne czy organizacje pozarządowe (NGO - Nongovernmental Organization), tzw. trzeci sektor.

Uznaje się, że funkcja rządzenia ma polegać na konsekwentnym, skutecznym, opartym na jednoznacznych regułach wykonywaniu tych zadań, które przyznają kompetencje rządowe, szczególnie zaś na zapewnieniu społeczeństwu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Stwierdza się, że bez efektywnego wypełniania w państwie wymienionych zadań nie jest możliwe skuteczne funkcjonowanie społeczeństwa. Jako niezbędny wskazuje się zespół akceptowanych wartości, przekonań, postaw i wzorów zachowań koniecznych do sprawnego działania społeczeństwa. Dotyczy to gotowości i umiejętności współpracy z innymi, respektu dla prawa stanowionego wspólnie oraz we własnym interesie i świadomość doniosłości regulacji życia społecznego przez prawo i szacunku dla pracy wynikającego z reguły zachowania godności jednostki. Nadto świadomość uczestnictwa w społeczeństwie oraz wynikające stąd poczucie odpowiedzialności, uznanie i wypełnianie obowiązków wobec społeczeństwa oraz jego członków.

Indywidualizm został uznany za najważniejszą cechą społeczeństwa otwartego¹⁶⁵. Za drugą wskazuje się ruchliwość. Warunkiem tej ruchliwości jest sprawiedliwość oparta na równości, w której wszyscy są równi na starcie do konkurencji i traktowani są w równy sposób bez przywilejów, jakie może dawać urodzenie, bogactwo lub władza. Władza wskazywana jest, jako trzecia cecha społeczeństwa otwartego. W społeczeństwie, które respektuje swoich członków, władza należy do obywateli, a nie elit lub administracji.

Władza, jako decydowanie w sprawach ogólnych tj. krajowych i lokalnych, jako przynależna wyłącznie narodowi oraz władztwo utworzonej w zgodzie z jego wolą kształtce administracji, polegające na realizacji kompetencji w przyznanych wolą narodu płaszczyznach, poddawana kontroli społecznej. Społeczeństwo otwarte nie jest rządem większości, gdyż chroni prawa mniejszości. W społeczeństwie takim władztwo realizowana poprzez administrację, tj. przyznane prawem urzędnikom kompetencje, poddana jest kontroli społecznej. Ideał społeczeństwa otwartego staje się procesem. Może powodować zagrożenia. Wybierając go, ludzie mogą tracić poczucie bezpieczeństwa, co do swego statusu społecznego. Znajdujący się na szczycie hierarchii, naturalnie mogą obawiać się otwartości i konkurencji. Dla innych zbyt trudna może okazać się konieczność stałego rozwoju, jaką narzuca ludziom ta koncepcja, tj. podjęcie wysiłku stania się jednostką aktywną, zrezygnowania z zaspokojenia niektórych potrzeb, kontrolowania siebie i przyjęcia odpowiedzialności¹⁶⁶.

Opór uprzywilejowanych i niechęć do wysiłku były głównymi przeszkodami, jakie stanęły na drodze podejmowanych w dziejach prób stworzenia społeczeństwa otwartego. Za pierwszą próbę uznaje się demokrację ateńską. Każdy obywatel, który nie był zadowolony ze swej sytuacji albo chciał polepszenia losu ponad możliwości, jakie miał w Atenach, mógł je opuścić. Mógł niejako wypisać się z zamkniętego społeczeństwa. To zmieniło sytuację zarówno oligarchii, jak i zwykłych, wolnych obywateli. Okazało się, że rządzącym są bardziej potrzebni rządzeni niż odwrotnie. Otwarte drzwi sprzyjały tolerancji, lepszemu traktowaniu prostych obywateli oraz ich udziałowi w podejmowaniu decyzji.

Otwarte społeczeństwo charakteryzuje współzawodnictwo o pozycje w strukturze. Konstrukcja ta powinna posiadać tzw. wolne miejsca. Ludzie awansujący winni osiągnąć pozycję lub zdobyć własność, która zapewni im odpowiednie miejsce w społeczeństwie. Jeżeli takich możliwości brakuje, konkurencja owa staje się grą w sumie o zero. Każdy awans może pociągać wtedy za sobą czyjś upadek. Bez wytworzenia nowych środków do podziału i nowych stanowisk do obsadzenia nie można utworzyć społeczeństwa otwartego.

¹⁶⁵ A. Toffler, *Zmiana władzy*, Poznań 2003, s.298-306; J. Staniszkis, *O władzy i bezsilności*, Kraków 2006, s. 18 - 21; P. Kottler, J. A. Caslione, *Chaos, Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, Warszawa 2012, s. 223

¹⁶⁶ R. Dahrendorf, *op. cit.*, s. 144

Zwłaszcza, że zazwyczaj, jak wynika z praktyki, po jakimś czasie zwycięzcy boją się odpowiedzi ze strony przegranych.

Nowe elity obawiając się naśladowców, do niedawna sojuszników, mogą podejrzewać, że ci, dla których już zabrakło miejsca na górze, zechcą siłą zająć ich pozycje i zacząć bronić swojego władztwa. Otwartość terytorialna może zmienić charakter tej „gry”¹⁶⁷. Liczba pozycji zwiększy się. Ludzie będą mogli nabywać własność na danym obszarze, można będzie tam nadawać stanowiska. Awansujący będą mogli znaleźć dla siebie miejsce bez konieczności usunięcia poprzedniej elity.

By tak się działo, potrzebne stały się następujące elementy: 1. indywidualizm, 2. wolność działania i 3. ograniczenia władztwa.

Niechęć obywateli do trwałego wysiłku, w połączeniu z oporem oligarchii oraz ideową krytyką demokracji, przez większość ówczesnych filozofów z Platonem na czele, doprowadziły w Atenach do załamania pierwszej próby stworzenia społeczeństwa otwartego. Dopiero wiele stuleci później indywidualna kolonizacja przyczyniła się do narodzin takiego społeczeństwa.

Odbyło się to w posiadłościach brytyjskich w Ameryce Północnej, gdzie osiedlali się koloniści z Europy. Oprócz zasobów tzw. wolnej ziemi, opłaconej eksterminacją Indian, powodzeniu ich buntu sprzyjało wiele innych czynników: 1. przeszczepiona za ocean brytyjska tradycja wolności indywidualnej i 2. ograniczonej władzy, a także rozliczne tzw. czynniki wolności, obecne w samej Ameryce, czyli 3. podporządkowanie władz umowom międzyludzkim oraz wyższemu prawu, z czasem konstytucji, a także istnienie zorganizowanego społeczeństwa, zdolnego do ujawniania i obrony interesów wielu różnych grup społecznych. Stwierdzono, że otwartość terytorialna może sprzyjać otwartości społecznej, ale nie stwarza jej automatycznie. Najważniejszy stał się wzrost wydajności rolnictwa, który stworzył możliwość i konieczność przeniesienia wielu ludzi ze wsi do miast. Tam z kolei technologia przemysłowa po pewnym czasie umożliwiała im awans, tworząc nowe zajęcia i zawody dla nowo przybyłych, bez zagrożenia dla całej hierarchii społecznej. Wzrost wydajności pracy w przemyśle stworzył następnie nowe możliwości działania w sferze usług.

Zamożność otworzyła drogę do nowych, prestiżowych stanowisk w upowszechnianej nauce, kulturze masowej, rozrywce. W ostatnich dziesięcioleciach do tamtych pól ruchliwości społecznej doszły i inne opcje, stwarzane przez rewolucję internetową. Otwarcie społeczeństwa może rozbudzić indywidualną inicjatywę i uruchomić drzemiące w ludziach pokłady energii gospodarczej¹⁶⁸.

Technologia stwarzała wyłącznie formy, z których jedne kultury korzystały, a inne nie.

¹⁶⁷Międzynarodowa współpraca regionów, pod red. W. Toczyskiego, Gdańsk 1998, s. 23 - 29 I. Pietrzyk, Polityka regionalna Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 75 - 77; J. Kałuski, Teoria gier, Gliwice 2002, s. 201 - 205

¹⁶⁸A. de Tocqueville, O demokracji w Ameryce, Warszawa 1976, t. 2. s. 288; A. Smith, Bogactwo narodów, Warszawa 2012, s. 15 - 19

W XVI i XVII w. gdy na zachodzie Europy wraz z powstaniem nadwyżek rolnych wielu chłopów znajdowało awans w rzemiośle i handlu, w pozostałej części naszego kontynentu, w tym także w Polsce, szlachta zabroniła chłopom, a także sobie samej, zajmowania się tymi dziedzinami, wprowadzając tzw. drugie poddaństwo, zamykając ich jeszcze silniej w więzach pańszczyźnianych.

Kilka wieków później rewolucja przemysłowa w Związku Radzieckim dokonana pod przymusem, między innymi wskutek wywożenia chłopów do fabryk, również nie sprzyjała otwartości społecznej. Cały system krępował inicjatywę indywidualną.

Badając zjawisko, dostrzega się, że dla powstania społeczeństwa otwartego potrzeba czegoś więcej niż wolnej ziemi bądź stwarzanych przez nowe technologie możliwości zwiększenia ruchliwości społecznej. Społeczeństwo otwarte wymaga istnienia społeczeństwa obywatelskiego.

To właśnie powstanie społeczeństwa obywatelskiego poprzedzało narodziny społeczeństwa otwartego osiemnastowiecznej Ameryki, a później także w demokracjach Europy Zachodniej.

Za najważniejsze wyzwanie obecnych czasów uznaje się ustanowienie zbioru wartości, dającego się odnieść do społeczeństwa w skali globalnej, w większej części konsumpcyjnego¹⁶⁹. Tradycyjnie fundamentalne zasady wywodziły się z autorytetów zewnętrznych, takich jak religia czy tradycja.

Do dziś autorytety te zostały zakwestionowane. Twierdzeniu temu nie zaprzecza ideologia leseferyzmu, według której niczym nieskrępowany pęd za własnymi korzyściami jest czynnikiem twórczym. Jednak błędność tej ideologii wykazuje praktyka takiego działania i jej konsekwencje.

W sytuacji państwa demokratycznego, rynki finansowe niemające zdolności samo podtrzymujących i problem zachowania mechanizmu rynkowego wysunęły się na plan pierwszy, wyprzedzając interes własny indywidualnych uczestników rynku.

Uznaje się, że jeśli ludzie nie zinternalizują definicji pożądanej formy społecznej organizacji i nie będą gotowi do ograniczenia swych egoistycznych interesów, to proces budowy społeczeństwa otwartego może zwolnić tempo.

Społeczeństwo otwarte występuje, jako idea. Społeczeństwo konsumpcyjne posiada niedostatek wartości. Jako forma idealna społeczeństwo otwarte może wyeliminować tę niedoskonałość.

Za istotną przeszkodę w utworzeniu społeczeństwa otwartego uznaje się, m.in. niechęć do idei uniwersalnych.

Ludzie z zachodnich społeczeństw sygnalizują swoim zachowaniem, że społeczeństwo otwarte, jako idea uniwersalna ich nie interesuje na tyle, aby chcieli wziąć na siebie ciężar niesienia pomocy krajom znajdującym się obecnie na niższym poziomie rozwoju. Błędnie zakładając, że ten ciężar ich dotyczy i usprawiedliwiając bezruch, zaniechanie w tym kierunku.

¹⁶⁹G. Soros, op. cit., s. 15 - 18;

Mówienie o wolności i demokracji stało się elementem propagandy. Po upadku systemu sowieckiego atrakcyjność społeczeństwa otwartego, jako ideału zaczęła maleć nawet w dawnych społeczeństwach zamkniętych. Ludzie zajęci przetrwaniem i ci, którym nieobojętne jest wspólne dobro, zadali sobie pytanie czy są nadal wierni wartościom minionej epoki?¹⁷⁰ Stali się podejrzliwi, gdy w grę wchodziły idee uniwersalne.

Praktyka wykazuje, że nie można się obyć bez idei uniwersalnych. Idee takie mogą stać się niebezpieczne, jeśli zostaną wdrożone w życie bez realizacji wstępnej w formie eksperymentu w małej skali. Z tego powodu ważnym staje się obserwacja i wzorowanie na rządzących naturą zasadach.

Uniwersalna idea, która mówi, że takie idee doprowadzone do swego logicznego końca są niebezpieczne, to kolejny przykład tzw. dylematu więźnia.

Dostrzega się, że poczucie marazmu dotyka całe społeczeństwa. W dzisiejszym, transakcyjno-konsumpcyjnym systemie z jednej strony poddana została w wątpliwość racja wyznawania jakiegokolwiek moralności.

Z drugiej potrzeba istnienia moralnego drogowskazu według badań, odczuwana jest silniej niż w przeszłości, jedynie zasady i nakazy, które mogłyby stanowić ten drogowskaz, wzbudzają wątpliwości.

Mimo, że społeczne wartości i moralne nakazy zostały zakwestionowane, to nie ma najmniejszych zastrzeżeń, co do wartości pieniądza¹⁷¹.

W ten sposób pieniądz przywłaszczył sobie rolę pożądanej wartości.

Wartości społeczne mogą się stać integralną częścią ludzkiej świadomości, jednak nie opierają się one niezależnej, obdarzonej rozumem jednostce, zakorzeniając się we wspólnocie, do której ta jednostka należy. Współczesne badania neurologiczne potwierdzają to¹⁷². Moralność opiera się na poczuciu przynależności do wspólnoty, tj. rodziny, kręgu przyjaciół, plemienia, narodu, czy ludzkości.

Uznaje się, że gospodarka rynkowa nie tworzy wspólnoty, szczególnie, gdy funkcjonuje w skali światowej. Zatrudnienie w korporacji to nie przynależność do wspólnoty, tym bardziej, gdy jej dyrekcja kieruje się wyłącznie motywem zysku, odsuwając na dalszy plan wszelkie inne względy, a jednostka może w tzw. „mgnieniu oka” zostać usunięta z firmy.

Spółeczeństwa wykazują wartości do przetrwania, a społeczeństwu światowemu niezbędne stają się wartości uniwersalne. Wartości oświeceniowe można zaktualizować, udoskonalać rozum oraz wstawiając jednostkę uwikłaną na miejsce jednostki nieskrępowanej.

Poprzez jednostki uwikłane rozumie się potrzebujących społecznego kontekstu ludzi, niemogących istnieć w izolacji, wyolbrzymiających znaczenie poczucia przynależności, zakorzenionego w życiu.

¹⁷⁰ R. Scruton, Pożytki z pesymizmu i niebezpieczeństwa fałszywej nadziei, Warszawa 2012, s. 212 - 215

¹⁷¹ Z. J. Pietraś, Decydowanie polityczne, Warszawa-Kraków 2000, s. 229 - 248; L. von Mises, Teoria pieniądza i kredytu, Cieszyn 2012, s. 175

¹⁷² Ch. Koch, Neurobiologia na tropie świadomości, Warszawa 2008, s. 54; T. Płatkowski, Wstęp do teorii gier, Warszawa 2012, s.21 - 25

Myślenie jednostek uwikłanych jest kształtowane przez ich społeczne otoczenie, ich rodzinę i inne powiązania oraz przez kulturę, w której zostali wychowani. Stają się myślącymi czynnikami, których wnioski są już nie zawodne będąc konsekwencją wszystkich powiązań.

Rzeczywistość okazuje się bardziej skomplikowana niż interpretacja. Tworzące się społeczeństwo światowe winno mieć mechanizm wskazujący na istniejące ograniczenia i umożliwiającego dokonywanie zmian. Idea uniwersalna mogłaby posłużyć, jako podstawa do stworzenia reguł i instytucji niezbędnych dla współistnienia mnogości wspólnot, składających się na społeczeństwo światowe. Idea społeczeństwa światowego wyraża więcej niż skupienie sił rynkowych i gospodarczych transakcji, umacnia ją internalizacja definicji społeczeństwa otwartego, jako pożądanej formy społecznej organizacji.

Obecnie, kiedy wszystko uznano za powiązane ze sobą w ramach ogólnoświatowej gospodarki, ów impuls może zafunkcjonować na płaszczyźnie globalnej¹⁷³. Jako najważniejsze, określa się powszechnie akceptowane cele: 1. uniknięcie wyniszczających konfliktów zbrojnych, zwłaszcza wojny jądrowej, 2. ochrona środowiska, 3. zachowanie światowego systemu finansowego i handlowego. Współpraca w skali światowej także staje się celem. Na drodze do jego osiągnięcia istnieją wspólne interesy, łącznie z zachowaniem wolnych rynków.

Uznaje się, że w przypadku konfliktu wspólny interes powinien znaleźć się przed korzyściami jednostki. Wynika z tego, że pojęcie wspólnego interesu powinno się ustalać z rozwagą, metodą prób i błędów, eksperymentalnie w małej skali, aby gdy zaistnieją konsekwencje, dotyczyły niewielu. Przyjmuje się, że jeśli będą pozytywne, można będzie zastosować je w większej skali, ale nie odwrotnie.

Demokracja i gospodarka rynkowa stają się zasadniczymi podstawami społeczeństwa otwartego, podobnie jak mechanizm regulujący rynki, zwłaszcza finansowe. Racjonalność i kodeks moralny uznaje się za podstawowe warunki wyjściowe. Znajdują one odzwierciedlenie i w innych kulturach¹⁷⁴. Na przykład etyka konfucjańska, opierająca się na rodzinie i związkach zależności międzyludzkich. Zachodni kształt demokracji nie musi być jedyną formą odpowiednią dla społeczeństwa otwartego. Społeczeństwo otwarte winno być w założeniu pluralistyczne, nie powinno się jednak w tym dążeniu ku pluralizmowi kierować, tak by stracić zdolność rozróżniania dobra i zła. Uznano, że również tolerancja i umiarkowanie mogą mieć swoje skrajności.

Decyzje zbiorowe nie mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie nakazów rozumu. Potrzebne są rządy prawa, m.in. dlatego, że bez istniejących norm w zakresie relacji między jednostkami a jednostkami,

¹⁷³T. Biernat, A. Siwik, Demokracja: teoria, idee, instytucje, Toruń 2003, s. 146 - 52

¹⁷⁴Azja wschodnia na przełomie XX i XXI w., pod red. K. Gawlikowskiego, Warszawa 2004, s. 241 - 249; M. Adamczyk, Cywilizacja zachodnia, Śląsk 2012, s. 255 - 258

jednostkami a grupami i grupami a grupami dowolność mogłaby prowadzić do agresywnej destrukcji, co znane jest z historii.

Potrzeba instytucji, które uznają swą niedoskonałość i stworzą mechanizmy korygujące błędy zgodnie z wolą społeczeństwa.

Globalne społeczeństwo otwarte nie może zostać ukształtowane bez ludzkiej zgody na jego podstawowe zasady. Społeczeństwo otwarte, aby zaistnieć winno uzyskać przewagę korzystnych dla niego opinii realizowanych, m.in. poprzez samorządność.

Dla tworzenia idei społeczeństwa otwartego i reguł samorządności oraz ich ukształtowania w Polsce szczególne znaczenie mają prace politologa Andrzeja Chodubskiego, który w swoich bardzo licznych pracach wskazuje na Polską tolerancję, wielokulturowość, wzajemne wielowiekowe współistnienie różnych nacji w obrębie kraju i płynące stąd korzyści.

Stwierdza się, że nie można stanowić zbioru odizolowanych jednostek gdyż powstaje ryzyko, że uczestnicząc w grze rynkowej, można ulegnąć zbiorowym jej uczestnikom i podmiotom. Powinno się interesować społeczeństwem, w którym się żyje, a kiedy przychodzi czas podejmowania wspólnych decyzji, winno kierować się interesami społeczeństwa, jako całości, bardziej niż własną, wąsko pojętą korzyścią.

Praktyka dowodzi, że nagromadzenie egoistycznych interesów za pomocą mechanizmu rynkowego przynosi skutki przeciwne do zamierzonych, z uwagi na ponoszenie strat.

Za najdotkliwszą obecnie uznaje się chwiejność rynków finansowych, których działanie regulują uznawane za dalekie od doskonałości prawa krajowe i międzynarodowe oraz występujący brak ich spójności. Dobrym przykładem stają się inicjatywy realizowane w Unii Europejskiej. Przytaczając informację z posiedzenia plenarnego Parlamentu UE z 16.04.2013 r.: od pierwszego stycznia 2014, banki w Unii staną się sprawniejsze. Parlament, ograniczył bonusy, a tym samym ryzykowne inwestycje bankierów, wprowadził wymagania kapitałowe, zabezpieczające banki przed kryzysem oraz zaostrzył nadzór. Nowe reguły, nałożyły na banki obowiązek ujawniania obrotu, liczby pracowników, zysku lub straty przed opodatkowaniem, podatku dochodowego oraz otrzymanych dotacji publicznych, w podziale na kraje.

Od 2014 roku, dane te będą przekazywane Komisji Europejskiej, a od 2015 zostaną upubliczniane. Banki będą nadzorowane przez właściwe organy krajowe, współpracujące z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, którego prerogatywy zostaną rozszerzone. Pakiet reform bankowych składa się z rozporządzenia (w skrócie. CRR) oraz dyrektywy (w skrócie. CRD IV). Rozporządzenie, po raz pierwszy wprowadza jednolity zestaw zasad, bezpośrednio obowiązujących wszystkie banki w UE.

CRR ma również zapewnić respektowanie międzynarodowych standardów dotyczących wymagań kapitałowych dla banków Bazylea III.

Dyrektywa, w wyjątkowych sytuacjach, pozwoli państwom członkowskim na elastyczne stosowanie zasad i wprowadzenie np.: wyższych wymagań kapitałowych dla banków krajowych, w celu ich ochrony przed krachem na rynku nieruchomości.

Rządzący i zarządzający innymi krajami spoza obszaru Unii Europejskiej podejmują we własnym zakresie przeciwdziałanie zagrożeniom.

W refleksji uogólniającej można stwierdzić, że:

1. Samorząd terytorialny jest instytucją życia społeczno-politycznego;
2. Jest instytucjonalną formą artykulacji potrzeb społecznych w zakresie zarządzania na podległym sobie terenie i z własnych funduszy oraz w formie przyjętej większością głosów uprawnionych do wyboru;
3. Związki między administracją centralną a samorządem terytorialnym w znaczeniu ogólnym regulują zapisy obowiązujących norm prawnych;
4. Istnieje związek pomiędzy samorządem terytorialnym a gospodarczym i organizacjami pozarządowymi tego rodzaju, że działalność publiczno-prawna samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki implikowana jest ich opiniami bez mocy obowiązującej;
5. Brak władztwa administracyjnego w zakresie działalności samorządu gospodarczego funkcjonującego na terenie samorządu terytorialnego przyczynia się do patologii ekonomicznych sfer życia;
6. Rosnąca kultura materialna społeczeństwa ujawnia potrzebę minimalizowania zagrożeń, jakości i braku etyki administracji i biznesu;
7. Doświadczenia światowe jednoznacznie wskazują, że gwarancją optymalizacji polityczno-społecznego życia oraz uczciwości w interesach są działania instytucji typu samorządowego, w odróżnieniu od innego rodzaju np. lobbingu, który sprzyja zachowaniom korupcyjnym, wynikające, m.in. z jawności i możliwości kontroli społecznej;
8. Tradycja samorządu terytorialnego i gospodarczego jest wynikiem rozwoju świadomości polityczno-społecznej i humanizacji zachowań ekonomicznych;
9. Samorząd terytorialny i gospodarczy są niezbędnymi etapami w rozwoju instytucji wspólnotowych oraz przedsiębiorców zmierzających do globalizacji, co uzasadnione jest historycznym rozwojem tych form, gdyż obecnie wiadomo, że ewolucja, jako proces dynamiczny, w którym pewne kierunki zmian są korzystniejsze, jest w znacznym stopniu ukierunkowana;
10. Potrzeby wynikające z ewolucji życia społecznego są zaspokajane przez różnorodne, powoływane w tym celu formy. Służącymi do tego w zakresie administracji oraz gospodarki, najbardziej historycznie utrwalonymi obecnie formami są samorządy

Rozdział II Ogniwa rozwoju samorządności w Polsce

1. Specyfika tworzenia się polskiej samorządności

Teza: samorządność w Polsce tworzyła się w różnorodnych formach rzeczywistości społecznej, która ewoluowała często niezależnie od woli Polaków.

Hipoteza badawcza: historia polskiej samorządności posiada specyficzne konotacje dziejowe, które utrudniały jej rozwój.

Pytania:

1. Jak kształtowały się formy samorządowe w historii Polski?
2. Czy istniały przeszkody dziejowe w rozwoju samorządności w Polsce, a jeśli tak to, jakie?
3. Czy społeczeństwo polskie wpływało na formy samorządności w historycznym procesie zmian, a jeśli tak to, w jaki sposób?
4. Czy istnieją współcześnie, a jeśli tak to, jakie zagrożenia społeczne dla samorządności?
5. Jaka jest prognoza rozwoju samorządności w społeczeństwie polskim?

Samorząd w Polsce ma swoją tradycję. Za ogniwa historyczne uznaje się: 1. organizacje rzemieślników, 2. izby gospodarcze, 3. organizacje kupieckie, 4. samorząd zawodowy, 5. samorząd terytorialny, które formalizowały się niezależnie od siebie. Faktycznie nie istniało wstępnie podzielone pojęcie samorządu gospodarczego i zawodowego, lecz tworzyły go korporacje przedsiębiorców, w zależności od potrzeb i możliwości realizacji. Nie funkcjonowało także pojęcie samorządu terytorialnego, który wyewoluował z samorządu miejskiego i jego form organizacyjnych. W Polsce, jak i na świecie samorząd kształtował się w pierwszej fazie poprzez instytucjonalne formy gospodarcze.

Początki działań zorganizowanych form przedsiębiorców na ziemiach polskich sięgają średniowiecza. Jako pierwszych wymienia się adwokatów¹⁷⁵. Działalność adwokatów łączona jest z wydanym przez króla Bolesława Chrobrego w 1016 r. poleceniem zapewnienia wdowom i małoletnim sierotom oraz ubogim prawa do obrońców z urzędu.

Jednak za pierwsze formy zorganizowane w Polsce uznaje się cechy, powstałe w wyniku, m.in. kolonizacji, głównie niemieckiej, która wprowadziła struktury rzemiosła na ziemiach polskich. W tym czasie miasta wraz z aktami lokacji otrzymywały prawo organizowania cechów¹⁷⁶.

Toruń otrzymał je w 1233 r.

¹⁷⁵S. Rymar, Naczelna Rada Adwokacka - Tradycja, Warszawa 2004, s. 1 - 9

¹⁷⁶J. Tandecki, Cechy rzemieślnicze w Toruniu i Chełmnie. Zarys dziejów, Toruń 1983, s. 7 - 21

Na terenie Starego Miasta Torunia w latach 1235 - 1255 powstały pierwsze cechy rzeźników, piekarzy, organizacja kupców - kramarzy oraz cech szewski, zrzeszający także garbarzy.

W II połowie XIII w. po wybudowaniu sukiennic, utworzony został cech sprzedawców sukna, a następnie, z chwilą budowy ratusza cechy płócienników, kuśnierzy, szczytników i rymarzy. Nadanie prawa lokacyjnego dla Krakowa, przez Bolesława Wstydliwego w 1257 r. na prawie niemieckim doprowadziło do osiedlania się w Krakowie, organizujących się kupców i rzemieślników z innych krajów Europy. Podobnie ukształtowały się organizacje rzemieślnicze na terenie założonego w 1264 r. Nowego Miasta Torunia. Tutaj także, po lokacji, powstały cechy rzemieślników i piekarzy, a pod koniec XIII w. cech sukienników. Organizację cechów w XIII - XIV w. regulowały wilkierze (niem. Willkur), czyli rozporządzenia, którymi władze miejskie normowały całokształt spraw społecznych i gospodarczych na terenie miasta. Najstarszy zachowany wilkierz toruński wydany został przez władze Nowego Miasta Torunia i datowany jest na około 1300 r. W tym czasie regulacje dotyczące obrony adwokackiej znalazły się w królewskich statutach wiślickich (1347 - 1370) oraz w przywilejach nieszawskich (1454 - 1496).

W Grudniądzu w 1355 r., zawiązał się cech piekarski.

W 1398 r. na terenie Starego Miasta Torunia działało 41 cechów, z których największe w swoich szeregach skupiały po kilkadziesiąt rzemieślników. Podobnie przebiegał proces tworzenia się cechów na terenie Nowego Miasta Torunia.

W połowie XIV w. na terenie Krakowa powstały pierwsze cechy rękodzielnicze, które posiadały swoje przepisy zawarte w statutach zatwierdzonych przez króla. Na ten czas datuje się też początki związków kupieckich w Polsce. 25 lutego 1410 r. powstała w Krakowie Kongregacja Kupiecka¹⁷⁷. Wśród jej założycieli byli, m.in. Jerzy Morsztyn i Piotr Kalderberg. Pierwszy był ławnikiem i rajcą miejskim. Piotr Kalderberg, również kupiec i rajca krakowski był jednym z wykonawców testamentu królowej Jadwigi. To on realizował zakup kamienicy przy ówczesnej ul. Żydowskiej gdzie znalazła się siedziba odnowionej Akademii Krakowskiej (Collegium Maius). W odpowiedzi na nowe potrzeby tworzyły się nowe rodzaje rzemiosła, przekształcały stare, inne, jako zbyt cenne zanikały. W XV w. było ich w Krakowie 25, później ta liczba wzrosła do 60. W pierwszej połowie XV w. ukształtowały się organizacje wewnętrzne w cechach, które z niewielkimi zmianami przetrwały w zasadzie w niezmienionej formie do czasów współczesnych.

Formalnie skład osobowy cechów złożony był z mistrzów, czeladników i uczniów. Główną cechą odróżniającą czeladnika od ucznia było prawo pobierania wynagrodzenia oraz możliwość zmiany pracodawcy. Inna też była jego sytuacja prawna.

¹⁷⁷ M. Rdesiński, Kupiectwo ziemi gdańskiej, Gdynia 1988, s. 7 - 12

Uczeń podlegał sądownictwu mistrza i tylko w nielicznych cechach miał prawo odwoływania się od jego wyroków do władz cechowych.

Czeladnik mógł być karany tylko przez cech i to tylko grzywnami pieniężnymi. Na czele hierarchii cechowej stali mistrzowie.

Wstępnym warunkiem stawianym w cechach kandydatom na mistrzów było żądanie przedstawienia świadectwa prawnym i wolnym urodzeniu oraz ukończeniu nauki. Musiał także uzyskać prawo miejskie, co najczęściej wiązało się z zakupem broni oraz wpłaceniem pewnych kwot do kasy miejskiej. Ponadto kandydat na mistrza musiał ponosić wydatki finansowe z okazji zapowiedzi zdawania egzaminu, koszty materiałów potrzebnych do wykonania sztuki mistrzowskiej, opłaty wiążące się z przyjęciem do cechu oraz wydatki związane z wydaniem przez nowych mistrzów tradycyjnej uczyty dla pozostałych współpracowników, w tym czasie z szeregów mistrzów praktycznie wykluczono element ubogi¹⁷⁸. W 1492 r. utworzono w Poznaniu Konfraternię Związku Kupieckiego.

Doświadczenia Polski szlacheckiej nie sprzyjały rozwojowi kupiectwa i handlu, od kiedy w 1565 r. na sejmie piotrkowskim postanowiono, iż żaden z towarów nie wolno kupcom polskim z granic korony wywozić, na co zezwolono jedynie cudzoziemcom.

Na historię polskiego samorządu wpłynęły m.in. Rozbiory Polski, tj. trzy podziały terytorialne państwa polskiego dokonane w latach 1772, 1793 i 1795 przez sąsiednie państwa: Rosję, Austrię i Prusy. Na ziemiach polskich samorząd powstał w tym okresie.

Pierwsza rada handlu pod nazwą Collegium Commerciale powstała w 1749 r. w Gdańsku, która przetrwała do 1789 r. - do rewolucji francuskiej. W połowie XVII w. 53 cechy toruńskie skupiały w swych szeregach 713 mistrzów, w Krakowie istniało w tym czasie 60 rzemieślników.

Do pierwszego rozbioru Polski w 1772 r. i włączeniu Grudziądza do zaboru pruskiego powstało na jego terenie łącznie 8 cechów branżowych.

W Polsce pierwsze przejawy samodzielności lokalnej można zauważyć w ordynacji miejskiej z 18 kwietnia 1791 r. W ordynacji tej, włączonej później do Konstytucji 3 Maja ustanowiono, że miasta królewskie mogły wybierać swe organy w postaci magistratów, burmistrzów i wójtów. Na terenach wiejskich funkcjonowały gromady.

Po klęsce Prus i wprowadzeniu ordynacji miejskiej z 19 listopada 1808 r., zakładającą dynamiczny rozwój życia gospodarczego i publicznego poprzez organy samorządu, pochodzące z wyborów opartych na zasadzie reprezentacji oraz prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta. Tutaj też władze lokalną nazwano *Selbstverwaltung*, który to wyraz jest skrótem od słów *Selbstaendige* i *Verwaltung*, co w języku polskim oznacza samodzielny zarząd. Z tamtego okresu pewne elementy polskich rozwiązań dotyczących samorządu można zaobserwować w ustroju gminy wiejskiej na obszarze Rzeczpospolitej Krakowskiej.

¹⁷⁸M. Rdesiński, op. cit., s. 14 - 26

Generalnie jednak utrata niepodległości uniemożliwiła właściwy rozwój polskiej drogi do samorządu a istniał on tylko w granicach narzuconych przez państwa zaborcze.

W zaborze pruskim samorząd występował w gminie (jednowioskowej), powiecie oraz prowincji.

Natomiast w zaborze austriackim samorząd funkcjonował w granicach autonomii „krajów koronnych”, np. w Galicji i Śląsku.

W 1821 r. w Poznaniu powstało Towarzystwo Młodzieży Kupieckiej. Od 1833 r. w Toruniu działała również Kasa Opieki nad Chorymi Czeladnikami. Polityka zaborców i rozwój idei samorządu w poszczególnych państwach zaborczych miały wpływ na struktury i formy działania organizacji przedsiębiorców. Rewolucja francuska, okres Wiosny Ludów, przemiany społeczno-polityczne związane z tworzeniem się burżuazji w Europie, jak i z rewolucją przemysłową miały wpływ na tworzący się polski samorząd gospodarczy w zakresie dotyczącym poszczególnych państw zaborczych i ich różnorodności. Zdecydowanie pierwszoplanowym celem Polaków była niepodległość ojczyzny. W tym czasie izby gospodarcze powstawały na ziemiach polskich znajdujących się pod zaborami. Było to możliwe, m.in. dzięki regulacjom prawnym państw zaborczych, które obejmowały wszystkie podmioty na podległym terenie. Tworzyły podstawę do działań instytucjonalnych.

W zaborze austriackim w 1850 r. powołane zostały trzy Izby Handlowe i Przemysłowe: 1. we Lwowie, 2. Krakowie i 3. w Brodach. 15 listopada 1867 r. w tym zaborze weszła w życie ustawa o prawie stowarzyszania się¹⁷⁹.

Pierwszymi izbami samorządowymi były izby handlu i przemysłu w zaborze austriackim (1850 r.) i izby przemysłowo-handlowe w zaborze pruskim (1851 r.). W zaborze rosyjskim samorząd nie występował w żadnej formie.

W zaborze pruskim powstały 3 izby przemysłowo-handlowe: w 1851 r. w Poznaniu, w 1852 r. w Toruniu, w 1875 r. w Bydgoszczy. Wszystkie te izby były instytucjami samorządu gospodarczego państw zaborczych, ale obejmowały również polskich przedsiębiorców zamieszkałych na terenach im podległych¹⁸⁰.

W 1870 r. Towarzystwo Młodzieży Kupieckiej podzieliło się narodowościowo, trafiając do kupców dzięki własnej gazecie „Przegląd Kupiecki”.

W 1879 r. w Grudziądzu powstała firma Marchlewski-Zawacki, która stała się ośrodkiem organizacyjnym Związku Towarzystw Kupieckich.

¹⁷⁹M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, Współczesne partie polityczne i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej., Lublin 2003, s. 272

¹⁸⁰Z. Pietkiewicz, Samorząd gospodarczy w Polsce, Poznań 1930, s. 6 - 7

Wcielenie w życie na przełomie XVIII/XIX w. Pruskiego ustawodawstwa dbającego głównie o rozwój przemysłu spowodowało na terenie tego zaboru faktyczny upadek cechów.

Zmiany w organizacji rzemiosła nastąpiły w latach 1881 - 1887, po wydaniu nowych ustaw i przepisów zezwalających m.in. na łączenie się cechów w związki cechów. Posiadały one prawa korporacyjne oraz uprawnienia do nakładania składek także na rzemieślników spoza organizacji cechowej.

Pod koniec 1887 r. na terenie Torunia działało 17 cechów skupiających 435 mistrzów, 517 czeladników i 572 uczniów. Przy każdym cechu działały z reguły sądy honorowe, kasy pogrzebowe i zapomogowo-pożyczkowe.

Zmiany w organizacji cechów toruńskich z okresu zaborów nastąpiły po wydaniu 26 lipca 1897 r. ustawy, która stała się podstawą do tworzenia izb rzemieślniczych.

Instytucje samorządu gospodarczego powstały i na ziemiach polskich znajdujących się w zaborze austriackim, w 1850 r., powołane zostały Izby Handlowe i Przemysłowe we Lwowie, Krakowie i w Brodach. W zaborze pruskim powstały izby przemysłowo-handlowe: 1. w 1851 r. w Poznaniu, 2. w 1852 r. w Toruniu.

Adwokaci Polacy, w zaborze rosyjskim, na terenach tzw. Kongresówki podlegali nadzorowi sądowemu. W tym czasie ukazało się wiele publikacji Polaków angażujących się w uzyskanie statusu samorządu przez palestrę, m.in. Adama Niemirowskiego - 1869 r., Dariusza Torosiewicza - 1822 r., Norberta Likierca - 1916 r., Adama Ragowskiego i Dominika Krysińskiego - 1865r. Henryk Krajewski w 1863 r. opracował projekt prawa o adwokaturze, który przedłożony władzom carskim nie został przyjęty.

W 1899 r. w zaborze pruskim powstała następna izba przemysłowo-handlowa w Grudziądzu. Izby były instytucjami samorządu gospodarczego państw zaborczych, ale obejmowały również polskich przedsiębiorców zamieszkałych na terenach im podległych¹⁸¹. Rzemieślnicy z terenu Torunia podlegali Izbie Rzemieślniczej w Grudziądzu. W dniu 23 października 1904 r. zwołano zjazd w Inowrocławiu. W jego efekcie powołano do życia Związek Towarzystw Kupieckich na Rzeszę Niemiecką w Inowrocławiu.

Trzeba też podkreślić, że w zaborze rosyjskim do roku 1905 r. samorząd nie istniał z wyjątkiem gminy wiejskiej na terenie Królestwa Polskiego.

W rezultacie przewyciężenia przez rzemiosło kryzysu, odtworzono w Krakowie w 1907 r. Izbę Stowarzyszeń Rękodzielniczych. W 1908 r. siedzibę Związku Towarzystw Kupieckich na Rzeszę Niemiecką przeniesiono z Inowrocławia do Poznania. Wtedy do związku przyłączyła się Konfraternia Kupców Chrześcijańskich w Poznaniu.

Organizacja ta reprezentowała społeczeństwo polskie na zewnątrz i prowadziła akcję bojkotu towarów i kupiectwa niemieckiego, które nie pozostawało bierne i taką samą akcją prowadziło w drugą stronę.

¹⁸¹Z. Pietkiewicz, op. cit., s. 6 - 14

19 Kwietnia 1908 r. w zaborze pruskim weszła w życie ustawa o stowarzyszeniach¹⁸².

W 1910 r. utworzono Krajowy Związek Izb i Stowarzyszeń Rękodzielniczych i Przemysłowych, które stanowiły reprezentację interesu rzemiosła małopolskiego. W tym okresie funkcjonowała w Krakowie Szkoła Przemysłowa, obowiązywała ustawa o ubezpieczeniu czeladników i uczniów na wypadek choroby. Tworzyły się pierwsze organizacje rzemieślnicze o charakterze samopomocowym i wychowawczym.

Powstały instytucje służące rozwojowi rzemiosła, takie jak Muzeum Techniczno-Przemysłowe, Bursa im. Ks. Kuznowicza oraz Związek Młodzieży Rękodzielniczej i Przemysłowej.

W zaborze rosyjskim w 1900 r. powołano do życia Koło Młodych Prawników, a w 1903 r. Ogólną Kasę Pomocy dla Więźniów Politycznych.

W dwa lata później powstało Koło Obrońców Politycznych, które występowało i organizowało obronę w procesach politycznych, wytaczanych przez władze carskie w Rosji polskim działaczom niepodległościowym. W 1905 r. powstało z inicjatywy adwokatów Andrzeja Peplowskiego i Kamila Kunina, tzw. Konsultacja Adwokatów Przysięgłych, a później Towarzystwo Prawnicze skupiające 379 adwokatów. 4/17 Marzec 1906 r. w zaborze rosyjskim weszły w życie przepisy tymczasowe o stowarzyszeniach i związkach w zaborze rosyjskim w Zasadniczych prawach państwowych¹⁸³. Powołany do życia Związek Adwokatury Polskiej rozwiązano przez władze carskie po dwuletniej działalności.

26 Czerwca 1914 r. powołano w Grudziądzu Izbę Rzemieślniczą.

Na początku 1915 r. powołana została w Pałacu Krasińskich tzw. Delegacja Adwokatury Warszawskiej, która zaczęła spełniać funkcje samorządu adwokackiego¹⁸⁴. W jej ramach powołano do życia Wydział Wykonawczy Delegatury, który wyłonił komisję mającą za zadanie opracowanie projektu ustawy o ustroju adwokatury. W skład komisji weszli: adwokat Dominik Anc (przewodniczący), sędzia Bolesław Podhorecki, adwokat Cezary Ponikowski, adwokat Stanisław Car i adwokat Antoni Chmurski. Komisja w styczniu 1917 r. opublikowała w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” projekt ustawy prawa o ustroju adwokatury. Projekt ten został przyjęty przez Departament Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego. Dzięki tym pracom, po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. ukazał się akt prawny regulujący instytucje samorządu adwokackiego.

W nr 22 „Dziennika Praw Państwa Polskiego” z dnia 30 Grudnia 1918 r. ogłoszony został Dekret Naczelnika Państwa, zawierający przepisy Statutu Tymczasowego Palestry Państwa Polskiego. Wszedł on w życie z dniem 1 Stycznia 1919 r.

¹⁸² „Dziennik Ustaw Rzeszy Niemieckiej”, 1908, nr 151; M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, Współczesne partie polityczne i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej., Lublin 2003, s. 272

¹⁸³ „Zwód Prawa Cesarstwa Rosyjskiego”, 1906, t. 1, cz. 1, M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 88

¹⁸⁴ T. Bigo, op. cit., s. 108

Statut ten obowiązywał na ziemiach polskich dawnego zaboru rosyjskiego. Na terenach objętych zaborem niemieckim i austriackim obowiązywały adwokaturę przepisy zaborcze. Po odzyskaniu niepodległości przedstawiciele nauki prawa zarówno teoretycy jak i praktycy, w tym prawnicy zajmujący się działalnością notariatu, rozpoczęli prace przygotowawcze mające na celu doprowadzenie do unifikacji prawa. Działo się tak, gdyż obrót prawny w Polsce realizowano według kodyfikacji państw, które dokonały zaboru. Owocem prac naukowych były nowe akty prawne, wprowadzające jednolity system prawa cywilnego: 1. kodeks zobowiązań, 2. kodeks handlowy, 3. prawo wekslowe i czekowe, stały się podwaliną dla ujednolicenia praktyki notarialnej na całym obszarze Rzeczypospolitej.

W pierwszych latach działalności rzemiosła po uzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. wykształciła się potrzeba powołania nowej organizacji rzemiosła.

Organizacji będącej w stanie zabezpieczyć interesy rzemiosła w warunkach wolnej konkurencji i uprzywilejowanej sytuacji wielkich przedsiębiorstw kapitalistycznych opanowanych w większości przez obcy kapitał.

Izby samorządowe funkcjonowały początkowo wzorując się na znolizowanym prawie z okresu zaborów. Pierwszym z zadań przedsiębiorców stała się polonizacja instytucji, zdominowanych przez obywateli państw zaborczych. W Polsce instytucje państwowe próbowały stworzyć samorząd praktycznie od podstaw oraz starały się wprowadzić jednolite zasady wśród różnorodnych rozwiązań, stosowanych przez zaborców. Wstępnie korzystano z dekretów, przyjętych na przełomie 1918 i 1919 r.

W 1919 r. reaktywowano działalność Związku Towarzystw Kupieckich. Na Pomorzu ośrodkiem organizacyjnym związku został Grudziądz. Latem 1919 r. Jan Zawacki przystąpił do stworzenia Towarzystwa Kupców Samodzielnych, które zarejestrowano 2 lipca 1919 r. W tym samym czasie w Toruniu utworzono Korporację Kupców Polskich i Towarzystwo Kupców Samodzielnych. 21 Września 1919 r. odbył się w Grudziądzu zjazd i konferencja z udziałem 500 przedstawicieli organizacji kupieckich. 27 Listopada 1919 r. w Toruniu istniejące Towarzystwa Kupców Samodzielnych utworzyły zrzeszenie pod nazwą Związek Towarzystw Kupieckich na Pomorzu z siedzibą w Grudziądzu¹⁸⁵.

Rozpoczął się proces spolszczania instytucji i przedsiębiorstw. Kryzys gospodarczy i dewaluacja pieniądza były czynnikiem, który odegrał dużą rolę w tworzeniu samorządu gospodarczego na terenie Polski. 16 Marca 1920 r. reaktywowano działalność grudziądzkiej izby, która swoim zasięgiem objęła całe ówczesne województwo pomorskie. Pierwszym prezesem został właściciel drukarni Władysław Grobelny.

Izba wydawała własny organ prasowy, jakim była Gazeta Rzemieślnicza.

¹⁸⁵T. Kołodziej, Historia kupiectwa poznańskiego 1918-1961, Poznań 1962, s. 178

W mieście i powiecie istniały 1423 zakłady rzemieślnicze. 15 - 16 Października 1921 r. w Grudziądzu odbył się ogólny kupiecki zjazd.

Następnie samorząd znalazł oparcie w Konstytucji Marcowej z 1921 r., gdzie zapowiedziano wprowadzenie podziału kraju na gminy wiejskie, miejskie, powiaty i województwa. Samorząd wojewódzki istniał jedynie w województwie pomorskim i poznańskim.

Na mocy ustawy z 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania izb lekarskich organizacja samorządu lekarzy została uregulowana jednolicie dla całego kraju¹⁸⁶. Z treści ustawy wynikało, że izby lekarskie zostają powołane w celu samorządowego uporządkowania spraw dotyczących interesów i bytu stanu lekarskiego. A także dla regulacji jego zadań przy wykonywaniu obowiązków lekarskich względem społeczeństwa i w stosunkach lekarzy między sobą. Jak również strzeżenie jego praw i do współdziałania z urzędami państwowymi i samorządowymi w sprawach zdrowia publicznego.

Na podstawie ww. ustawy i rozporządzenia Ministra Zdrowia Publicznego z 15 marca 1922 r. o utworzeniu izb lekarskich, odbyły się na terenie całego kraju 10 grudnia 1922 r. pierwsze wybory do izb lekarskich. Uzupełniające wybory do izb lekarskich odbyły się 14 stycznia 1923 r. Po wyborach w 1923 r. rozpoczęły działalność: Naczelna Izba Lekarska, okręgowe izby lekarskie, które swym zasięgiem obejmowały dwa lub trzy województwa przez okres kadencyjny lat trzech.

28 czerwca 1925 r. w Grudziądzu zebrali się przedstawiciele polskich organizacji kupieckich i powołano Radę Naczelną Kupiectwa Polskiego, która stała się organem koordynującym działania kupiectwa w Polsce. Związek zorganizował wiele zjazdów okręgowych: 1. 25 Stycznia 1925 r. w Chełmży, 2. 15 Lutego 1925 r. w Pelplinie, 3. 26 Kwietnia 1926 r. w Chojnicach, 4. 26 Kwietnia 1926 r. w Lubawie, 5. 17 Maja 1926 r. w Wąbrzeźnie.

27 września 1925 r., na zebraniu konstytucyjnym podczas zjazdu w Tczewie Związek Towarzystw Kupieckich uchwalił zmiany w statucie. Z inspiracji Centrali Związku Towarzystw Kupieckich i inicjatywy Juliusza Hundsdorffa.

8 kwietnia 1927 r. powołano organizację kupiecką w budującej się Gdyni.

W 1927 r. zaktywizowano działania na rzecz branżowego rozwoju inspirując pracę sekcji branżowych, w celu pogłębiania specjalizacji firm handlowych i ukonstytuowano następujące sekcje: 1. sekcja zbożowców, tytoniowa, 3. bławatników, 4. żelaźniaków, 5. handlu zamorskiego, kolonialistów koncesjonariuszy, 7. hurtowników win, 8. papiernicza, 9. drobnego kupiectwa, 10. agentów handlowych i kupców podróżujących.

Na terenach poza województwem pomorskim i poznańskim na szczeblu wojewódzkim na podstawie regulacji z 1928 r. istniała jedynie uproszczona forma samorządu.

¹⁸⁶Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, op. cit., s. 30 - 37

Realizowana w znaczeniu opiniodawczych organów wojewody, składających się z członków wyłonionych przez rady powiatowe i rady miejskie miast powiatowych¹⁸⁷. Nie udało się wprowadzić samorządu wojewódzkiego na terenie całego kraju a wybory do rad powiatowych odbywały się pośrednio przez członków rad gminnych i miejskich. W okresie międzywojennym dyskutowano też czy gminy mają być jedno- czy wielowioskowe. Miała ona formę opiniodawczych organów wojewody, składających się z członków wyłonionych przez rady powiatowe i rady miejskie miast powiatowych¹⁸⁸. Nie udało się wprowadzić samorządu wojewódzkiego na terenie całego kraju a wybory do rad powiatowych odbywały się pośrednio przez członków rad gminnych i miejskich. W okresie międzywojennym dyskutowano też czy gminy mają być jedno - czy wielowioskowe.

W gospodarce za francuskim modelem izb samorządu przemawiała tradycja¹⁸⁹.

Izby według modelu francuskiego funkcjonowały na ziemiach polskich pod zaborem austriackim i pruskim od połowy XIX w. Były sprawdzoną formą działania przedsiębiorców, łącznikiem między grupą społeczną, której interesy reprezentowały, a rządem, płaszczyzną kojarzenia interesów między prywatnymi sferami gospodarczymi a państwem w warunkach gospodarki rynkowej i konkurencji. Brano pod uwagę i to, że w Niemczech, m.in. dzięki samorządowi gospodarczemu i włączeniu poprzez izby czynnika obywatelskiego w proces władztwa administracji publicznej w sferze gospodarki, niemiecki obszar gospodarczy, podzielony między kilkadziesiąt niezależnych od siebie podmiotów politycznych i ekonomicznych, w dwadzieścia lat później został przekształcony w jednolity organizm gospodarczy i największy rynek wewnętrzny Europy, który stał się ekonomicznym fundamentem politycznego zjednoczenia Niemiec. W ciągu następnych dwudziestu lat, dzięki polityce gospodarczej, którą nazwano społeczną gospodarką rynkową, gdzie samorząd gospodarczy był głównym filarem, niemiecki potencjał ekonomiczny i techniczny stał się drugi w świecie, po USA. Za francuskim modelem izb przemawiały również powiązania gospodarcze Polski z zagranicą. Największym rynkiem zbytu dla polskich towarów były Niemcy, traktat wersalski obligował republikę weimarską do dopuszczania na rynek określonych ilości polskiego węgla, stali, surówki żelaza i cukru¹⁹⁰. Właścicielami większości zakładów produkujących, np. na Górnym Śląsku czy w Łodzi byli Niemcy, których obligatoryjna przynależność do izb samorządowych, zdominowanych przez polskich przedsiębiorców, miała zabezpieczać strategiczne interesy Rzeczypospolitej.

¹⁸⁷Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2001, s.3

¹⁸⁸Ibidem, s.3

¹⁸⁹J. Kuciński, Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce (1918 - 1939), w: Studia Prawno-Ekonomiczne, 1973, t. X, s. 171; B. Kłapkowski, Rady Handlowe z 1809 r. oraz Izby Handlowe i Rękodzielnicze z 1817 r., „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI, z.1, s. 253

¹⁹⁰A. Jezierski, Przemysł w Polsce 1918 - 1939, w: Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały, Wrocław 1970, s. 335

Powstała w 1928 r. w wyniku nowego prawa przemysłowego Izba Rzemieślnicza w Krakowie rozwinęła działalność uznając tradycje organizacji rzemieślniczych poprzedzających jej powołanie. Tradycje te tworzył Krajowy Związek Stowarzyszeń Rękodzielniczych i Przemysłowych w Krakowie, jak i inne organizacje rzemiosła. W pierwszej okresie działalności Izba Rzemieślnicza w Krakowie utworzyła komisje egzaminacyjne czeladnicze i mistrzowskie wypracowano system opłat dla nowo otwieranych zakładów, zorganizowano system szkolenia zawodowego na bazie bursy, rozwijano spółdzielczość rzemieślniczą o charakterze oszczędnościowo-pożyczkowym, handlowym.

Procesowi temu towarzyszyła polityka rządu zmierzająca do rozbudowy tzw. samorządu zawodowego i gospodarczego. Uznano wówczas, iż w procesie tworzenia jednolitego organizmu gospodarczego kraju najskuteczniejszą formą włączenia w ten proces wszystkich grup przedsiębiorców mogą być izby samorządowe, a zatem instytucje publicznoprawne związane z państwem, jako naczelną wartością narodu. Oznaczało to uznanie samorządu gospodarczego za podmiot administracji publicznej, równorzędny, w granicach ustawy, administracji rządowej i samorządowi terytorialnemu.

Świadczy o tym intensywna działalność legislacyjna parlamentu, a mianowicie stworzenie w 1933 r. zupełnie nowych podstaw działania samorządowi rzemieślniczemu¹⁹¹, samorządowi przemysłowców i handlowców¹⁹², 1928 r. utworzenie izb rolniczych¹⁹³, powstanie izb notarialnych¹⁹⁴, 1932 r. izb lekarskich¹⁹⁵, 1938 r. izb lekarsko-dentystycznych¹⁹⁶, 1939 r. izb aptekarskich¹⁹⁷. Działalność instytucji i organizacji przemysłu i przemysłowców uregulowały trzy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej: 1. z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym regulujące organizację dobrowolnych zrzeszeń przemysłowych i ich związków, 2. z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych regulujące organizację i działalność instytucji samorządu gospodarczego, jako organów administracji publicznej, 3. z 27 października 1932 r. prawo o stowarzyszeniach dające możliwość zrzeszania się zarówno osób fizycznych jak i prawnych¹⁹⁸.

O utworzeniu izby przemysłowo-handlowej, jej statucie, siedzibie i okręgu działania postanawiał Minister Przemysłu i Handlu, który sprawował też nadzór nad działalnością izb. Izbom powierzono stałą reprezentację interesów gospodarczych przemysłu i handlu. Obszar państwa podzielono na okręgi izb przemysłowo-handlowych. W skład izby wchodziłi radcy mianowani przez Ministra (1/10 część ogólnej liczby radców), radcy z wyboru wybierani przez przedsiębiorców (2/5 części ogólnej liczby radców) i przez zrzeszenia

¹⁹¹ „Dziennik Ustaw RP”, 1933, Nr 85, poz. 638, rozporządzenie Prezydenta RP o prawie przemysłowym

¹⁹² „Dziennik Ustaw RP”, 1927, Nr 67, poz. 591, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach przemysłowo-handlowych

¹⁴ „Dziennik Ustaw RP”, 1928, Nr 39, poz. 385, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach rolniczych

¹⁵ „Dziennik Ustaw RP”, 1933, Nr 84, poz. 609, rozporządzenie Prezydenta RP prawo o notariacie

¹⁶ „Dziennik Ustaw RP”, 1932, Nr 31, poz. 275, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach lekarskich

¹⁹⁶ „Dziennik Ustaw RP”, 1938, Nr 6, poz. 33, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach lekarsko-dentystycznych

¹⁹⁷ „Dziennik Ustaw RP”, 1939, Nr 55, poz. 346, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach aptekarskich

¹⁹⁸ „Dziennik Ustaw RP”, 1932, Nr 94, poz. 808, Prawo o stowarzyszeniach

gospodarcze (2/5 części radców ogólnej liczby radców) oraz radcy kooptowani.

Przedsiębiorcy ani przedsiębiorstwa nie byli członkami samorządu (tak jak mieszkańcy gminy nie są członkami gminy), przysługiwały im jedynie prawa wyborcze¹⁹⁹. Wybory do izb, tzn. wybory radców izb, zarządzał Minister Przemysłu i Handlu. Wybory przeprowadzał komisarz wyborczy, główna komisja wyborcza i miejscowe (okręgowe) komisje wyborcze. Izby pracowały na swych posiedzeniach plenarnych. Powoływano także komisje (stałe lub niestałe) i sekcje izby.

W wyniku tych aktów prawnych powstał samorząd gospodarczy w znaczeniu prawa administracyjnego jak podmiot administracji publicznej. Obligatoryjny charakter członkostwa izb oznaczał upodmiotowienie ustrojowe społeczności przedsiębiorców, wyodrębnienie ich i usamodzielnienie polityczne, jako wspólnoty samorządowej opartej na więzi gospodarczej. Przyznanie statusu podmiotu władzy administracji publicznej i w granicach ustawy niezawisłego od administracji rządowej samorządu terytorialnego.

30 marca 1930 r. prezesi Towarzystw Związkowych odbyli w zarządzie Głównym w Grudziądzu zjazd, na którym uchwalono rezolucję do Ministerstwa Skarbu przeciwko wycofaniu ulgi w ustawie o podatku przemysłowym.

Adwokatura dzięki rozporządzeniu uzyskała niezawisły samorząd adwokacki. Powołane zostały do życia izby adwokackie obejmujące adwokatów i aplikantów adwokackich, mających siedzibę w okręgu jednego sądu apelacyjnego. Zwierzchnim organem była Naczelna Rada Adwokacka. W jej skład wchodził delegaci wybierani na walnych zgromadzeniach izb adwokackich. Funkcje wykonawcze w Naczelnej Radzie Adwokackiej spełniał Wydział Wykonawczy. Na czele rady adwokackiej stał wybierany przez nią dziekan, a identyczną funkcję w Naczelnej Radzie Adwokackiej spełniał jej prezes. Rada Ministrów mogła w wyjątkowych wypadkach rozwiązać radę adwokacką lub Naczelną Radę Adwokacką²⁰⁰. Powstała Warszawska Izba Adwokacka.

W praktyce reforma polegająca na wprowadzeniu jednolitych rozwiązań na terenie Polski trwała aż do wejścia w życie Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 r. wprowadziło w życie z dniem 1 stycznia 1934 r., pierwsze polskie prawo o notariacie.

15 marca 1934 r. znowelizowano przepisy uchwalając ustawę o izbach lekarskich.

Mimo tych działań kryzys w Polsce trwał do 1935 r.

Upodmiotowienie ustrojowe samorządu w II Rzeczypospolitej znalazło wyraz prawny w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., według której administrację państwową sprawowała: 1. administracja rządowa,

¹⁹⁹J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 30 - 32

²⁰⁰ Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, op. cit., s. 376

2. samorząd terytorialny, 3. samorząd gospodarczy²⁰¹.

Samorząd, znany w województwach byłego zaboru pruskiego i austriackiego, został wprowadzony w pozostałych województwach, należących w przeszłości do zaboru rosyjskiego.

W okresie przedwojennym odbyły się dwa Kongresy Kupiectwa Polskiego, w 1935 r. w Krakowie i w 1937 r. w Warszawie. Przeniesienie siedziby Izby Rzemieślniczej z Grudziądza do Torunia nastąpiło 1 lipca 1936 r. W 1937 r. przebudowano organizację Rady Naczelnej Kupiectwa na trójstopniową. Towarzystwa kupieckie tworzyły związki wojewódzkie, te zaś Naczelną radę. Równolegle w skład Rady wchodziły związki branżowe.

Izba Rzemieślnicza w Krakowie osiągnęła w 1939 r. stan 23 tysięcy zakładów z zatrudnieniem powyżej 35 tysięcy osób.

Okres II wojny światowej przerwał działania samorządowe w Polsce. Napaść i okupacja Niemiec oraz Związku Radzieckiego w wyniku paktu Ribbentrop-Mołotow doprowadziły do okupacji Polski na 6 lat. Po kapitulacji Niemiec w wyniku paktów zawartych pomiędzy krajami zwycięskimi, Polskę przekazano, wbrew woli narodu pod wpływem Związku Radzieckiego.

To w swej istocie doprowadziło do eksploatacji narodu i gospodarki porównywalnych do okupacji na osi czasu od 1945 r. do 1989 r.

Po wyzwoleniu 1 Lutego 1945 r. Toruńscy rzemieślnicy wznowili działalność i włączyli się w odbudowę zniszczonego miasta²⁰². W pierwszych dniach lutego 1945 r., decyzją władz centralnych, Toruń stał się siedzibą Izby Rzemieślniczej. Prezesem Izby został mistrz piekarniczy Antoni Osiński, który po przeniesieniu (po pół roku) Izby do Bydgoszczy został jej wiceprezesem, a prezesem nowo powołanego organu władzy samorządowej rzemiosła, Powiatowego Związku Cechów w Toruniu. 8 Grudnia 1945 r. odbyło się uroczyste poświęcenie ołtarza, jako votum wdzięczności dla Matki Boskiej za ocalenie Torunia od zniszczeń wojennych oraz poświęcenie i oddanie do użytku szkoły. Odtąd, co roku, 8 grudnia rzemiosło toruńskie ze sztandarami bierze udział we mszy św. odprawianej w jego intencji w kościele o.o. Jezuitów. Lata powojenne dla aptekarzy odznaczyły się zorganizowaniem aptekarskich struktur samorządowych.

Zjazd delegatów izb okręgowych, który odbył się w Warszawie 14 – 15 Czerwca 1945 r. powołał Naczelna Izba Aptekarską a także jej Zarząd i Radę oraz wybrał prezesa, którym został Bronisław Koskowski - Kierownik Zakładu Farmacji Stosowanej Wydziału Farmaceutycznego Uniwersytetu Warszawskiego, zmarły 6 Kwietnia 1946 r. Wówczas prezesem został Edmund Szyszko. Trzecim prezesem NIA został Józef Wierzbicki.

Dekretem z 24 Stycznia 1946 r. o przenoszeniu i zwalnianiu notariuszy oraz powierzeniu pełnienia obowiązków notariuszy sędziom i prokuratorom w okresie przejściowym Ministrowi Sprawiedliwości przyznano uprawnienia

²⁰¹ „Dziennik Ustaw”, 1935, nr 30, poz. 227, ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.

²⁰² J. Tandecki, op. cit., s. 215

do mianowania notariuszami osób bez wykształcenia prawniczego. Były to osoby, które pełniły funkcje urzędników hipotecznych i pracowników administracji kancelarii notarialnych²⁰³.

W 1946 r. w Grudziądzu prezesem Izby Rzemiosła został Władysław Nogowski, odnotowano funkcjonowanie 80 firm.

W 1947 r. w Polsce działało: 138 tys. zarejestrowanych zakładów z 311 tysiącami zatrudnionych, 1500 cechów branżowych, 300 powiatowych związków cechów, 14 izb rzemieślniczych oraz Związek Izb Rzemieślniczych. Działalność Powiatowego Związku Cechów w Toruniu zakończyła się na mocy Rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z 05.07.1948 r. Na jego miejsce utworzono Okręgowy Związek Cechów. W skład pierwszego komisarycznego zarządu OZC nominację otrzymali: Walery Owczarzak (mistrz krawiecki) - prezes (wcześniej po A. Osińskim prezes Powiatowego Związku Cechów), Piotr Żak (mistrz ślusarski) - I wiceprezes, Leon Piotrowski (mistrz stolarski) - II wiceprezes, Roman Bandrowski (mistrz piekarniczy) - członek zarządu. Kierownikiem biura został Alfons Grobecki.

Po wojnie Naczelna Rada Zrzeszeń Kupiectwa Polskiego zmieniła nazwę na Naczelną Radę Zrzeszeń Prywatnego Handlu i Usług. Przynależność do niej była w latach 1948 - 1989 obowiązkowa.

W tym czasie organizacja uzyskała ograniczone możliwości reprezentowania interesów prywatnych kupców, gastronomików i usługodawców. Wówczas wiele wojewódzkich zrzeszeń wybudowało własne siedziby, w których prowadzono działalność oświatową, poradnictwo prawne, podatkowe i branżowe.

Działania władz państwowych zmierzały do przejęcia aptek prywatnych na własność państwa i do likwidacji samorządu aptekarskiego. Przyjęcie przez Sejm w styczniu 1951 r. dwóch ustaw: „O przejęciu na własność państwa” i „O zniesieniu izb aptekarskich” zakończyło trwający 6 lat okres działalności tego samorządu.

Władze zmierzały także do likwidacji wolnego zawodu notariusza i zastąpienia tej instytucji urzędem państwowym, zatrudniającym notariuszy, jako pracowników państwowych. Nastąpiło to 25 maja 1951 r., gdy sejm uchwalił nowe prawo, dekret o przenoszeniu i zwalnianiu notariuszy oraz o powierzaniu pełnienia obowiązków notariuszy sędziom i prokuratorom, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 1952 r. Państwowe Biura Notarialne stały się organami państwowymi, podlegającymi Ministerstwu Sprawiedliwości. Notariusze stali się urzędnikami państwowymi, a czynności notarialne uzyskały charakter czynności urzędu państwowego.

Po zlikwidowaniu Okręgowego Związku Cechów na terenie Torunia działał Cech Rzemiosł Różnych, który powstał w 1952 r. W jego skład wchodziło kilka Cechów Branżowych.

²⁰³ „Dziennik Ustaw”, 1946, nr 6, poz. 54, dekret o przenoszeniu i zwalnianiu notariuszów oraz o powierzaniu pełnienia obowiązków notariuszów sędziom i prokuratorom

W 1954 r. utworzono w Grudziądzu Cech Rzemiosł Różnych. Pierwszym prezesem zarządu Bronisław Jurkiewicz. Jesienią 1956 r. odbyły się tajne wybory do zarządu CRR w Toruniu. Starszym Cechu został Ignacy Zieliński, który tę funkcję piastował do 1974 r. W chwili wyborów w Cechu zarejestrowanych było 750 samodzielnych warsztatów rzemieślniczych.

Pierwszą propozycją, z jaką zarząd wystąpił do całego rzemiosła toruńskiego, było wybudowanie sali konferencyjno-rozrywkowej w czynie społecznym. Budowę rozpoczęto wiosną 1958 roku, a ukończono jesienią 1959 r. Obiekt ten uznano za czyn rzemiosła toruńskiego dla uczczenia 1000-lecia Państwa Polskiego. Nadto sfinansowano budowę studzienki - pomnika z flisakiem, z okazji 750-lecia miasta Torunia. Zbudowano pomnik Stanisława Moniuszki. W 1978 r. wsparło finansowo budowę pomnika artylerzysty, a w 1979 r. szereg prac renowacyjnych na toruńskich cmentarzach, związanych z mogiłami ofiar hitleryzmu, w tym na Barbarce. Oprócz rozległej działalności o charakterze fundacyjnym, władze cechowe podejmowały organizowanie imprez regionalnych i ogólnopolskich. W 1978 r. największą imprezą zorganizowaną przez cech toruński była V Ogólnopolska Wystawa Prac Uczniów Rzemiosła.

9 lipca 1981 r. powstaje Społeczny Zespół Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej pod przewodnictwem Jerzego Regulskiego, rozszerzony następnie o przedstawicieli Społecznego Komitetu Reform Gospodarczej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

W grudniu 1981 r. powstaje Zakład Gospodarki Regionalnej w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN, stanowiący ośrodek prac badawczych nad samorządnością terytorialną.

W 1988 r. Cech Rzemiosł Różnych legitymował się najwyższą (w całym 50-leciu) ilością zarejestrowanych członków, która wynosiła 2731 i 20 pracowników administracji²⁰⁴.

15 grudnia tego roku powstaje Komitet Obywatelski i zostaje powołana do życia Komisja Samorządu Terytorialnego.

Przesłanki odrodzenia samorządności stworzyła ponownie transformacja ustroju politycznego i gospodarczego w 1989 r. Odbudowany został jedynie samorząd terytorialny o zbliżonym charakterze do modelu z okresu 20-lecia międzywojennego i samorząd zawodowy. Natomiast nie został odbudowany samorząd gospodarczy. Nie są w pełni samorządem gospodarczym izby rolnicze, mimo ich ustroju publicznoprawnego, ponieważ delegowane na nie zadania nie posiadają rzeczywistego władztwa administracyjnego. Wszystkie pozostałe izby gospodarcze, działające w oparciu o ustawę z maja 1989 r., są jedynie stowarzyszeniami prywatnoprawnymi, bez władztwa administracyjnego.

W przeciwieństwie do II Rzeczypospolitej, izby gospodarcze w III Rzeczypospolitej należą do modelu anglosaksońskiego, który jest przeciwieństwem modelu francuskiego i obcy tradycji polskiej.

²⁰⁴ J. Tandecki, op. cit., s. 219 - 220

Pomimo to od 1989 r., tj. początku transformacji ustrojowej państwa, dynamika realizacji idei samorządowych nabrała nowego tempa.

Wejście w życie ustawy o działalności gospodarczej w 1989 r. spowodowało wzrost ilości przedsiębiorstw rzemieślniczych. Zatrudnienie w rzemiośle przekraczało 1,5 mln osób. Powstał Związek Rzemiosła Polskiego, ogólnopolska organizacja samorządu rzemiosła. To organizacja działająca wcześniej, jako Związek Izb Rzemieślniczych (1933 - 1972) i Centralny Związek Rzemiosła (1973 - 1989).

W czasie IV kadencji Sejm uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, w której art. 17 ust. 1 ustanawia gwarancje dla samorządów reprezentujących zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego dla jego ochrony.

Ustawa o radcach prawnych z 1982 r., po siedmiu latach prac legislacyjnych prowadzonych przez Sejmy kolejnych kadencji, uległa nowelizacji. Dokonane zmiany w zakresie pełnomocnictwa w procesie cywilnym rozszerzyły kompetencje radców prawnych o możliwość wystąpienia w roli pełnomocników nie tylko podmiotów gospodarczych, lecz także i osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. 1 lipca 1989 r. weszła w życie ustawa prawo o notariacie, która umożliwiła reaktywację tego samorządu zawodowego²⁰⁵.

Nowa ustawa wprowadziła zapis o możliwości wykonywania zawodu notariusza, nie tylko w państwowym biurze notarialnym, lecz także w indywidualnych kancelariach notarialnych.

Które prowadzono przez notariuszy państwowych, we własnym lokalu i na własny rachunek. Następujące w tym okresie zmiany w życiu gospodarczo-politycznym kraju wskazały na potrzebę dalszych zmian ustroju polskiego notariatu.

29 lipca tego roku powstaje Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i podjęta zostaje uchwała o inicjatywie ustawodawczej dotyczącej odbudowy samorządu terytorialnego. 25 września powstaje Urząd Pełnomocnika Rządu do spraw reform Samorządu Terytorialnego.

Po 1989 r. w Polsce sytuację izb gospodarczych uregulowała ustawa o izbach gospodarczych, według której na czele stoi Krajowa Izba Gospodarcza z siedzibą w Warszawie²⁰⁶.

22 marca 1990 r. Sejm uchwala ustawę o pracownikach samorządowych oraz ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. 10 maja sejm uchwala ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

17 Maja sejm przyjmuje ustawę o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych między organy gmin a organy

²⁰⁵ „Dziennik Ustaw”, 1989, Nr 33, poz. 176, ustawa prawo o notariacie

²⁰⁶ A. Arendarski, *Izby gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 14

administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw kształtując obraz prawny tych instytucji. 27 Maja odbyły się pierwsze wybory do rad gmin. W tym roku powołano do życia Związek Miast Polskich, powstaje także Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego i Unia Miasteczek Polskich.

Sejm Rzeczypospolitej 14 Lutego 1991 r. uchwalił nowe prawo o notariacie, które weszło w życie 22 Kwietnia 1992 r. Ustawa ta, zmieniła ustrój polskiego notariatu, przywracając pozycję notariuszowi, jako osobie zaufania publicznego, wykonującej wolny zawód prawniczy.

11 października 1991 r. Sejm uchwala ustawę o referendum gminnym²⁰⁷.

Prowadzenie ksiąg wieczystych zostało przywrócone sądom, tak jak to miało miejsce przed wprowadzeniem instytucji biur notarialnych. Struktura samorządu notarialnego: 1. krajowa rada notarialna, 2. biuro krajowej rady notarialnej, 3. wyższy sąd dyscyplinarny, 4. rzecznik dyscyplinarny, 5. wojewódzkie rady izb notarialnych. Polski notariat współpracuje z notariatami innych państw m.in. jest członkiem Międzynarodowej Unii Notariatu Łacińskiego.

W 1991 r. w Polsce powołano samorząd zawodowy lekarzy weterynarii, którzy zobowiązani są przynależać do samorządu zawodowego ustawą o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych²⁰⁸. Jednostkami organizacyjnymi samorządu, posiadającymi osobowość prawną są: 1. krajowa izba lekarsko-weterynaryjna i 2. okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne.

Najwyższą władzą jest krajowy zjazd lekarzy weterynarii, w którym biorą udział delegaci wybrani przez okręgowe zjazdy lekarzy weterynarii. Najwyższą władzą okręgowej izby jest okręgowy zjazd lekarzy weterynarii, w którym uczestniczą wszyscy członkowie tej izby.

Okręgowa izba lekarsko-weterynaryjna działa na obszarze jednego lub więcej województw.

Od tego też roku działa samorząd zawodowy pielęgniarek i położnych²⁰⁹. Organami okręgowej izby pielęgniarek i położnych są: 1. okręgowy zjazd pielęgniarek i położnych, 2. okręgowa rada pielęgniarek i położnych, 3. okręgowa komisja rewizyjna, 4. okręgowy sąd pielęgniarek i położnych, 5. okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej.

Reaktywowano samorząd aptekarskiego dzięki uchwaleniu 19 kwietnia 1991 r. ustawy o izbach aptekarskich. W dniach 13 - 14 grudnia 1991 r. odbył się w Warszawie I Krajowy Zjazd Aptekarzy, który wybrał prezesem Edwardę Kędziarską z Wrocławia oraz Naczelną Radę Aptekarską.

Na II Krajowym Zjeździe Aptekarzy, który odbył się w dniach 7 - 9 grudnia 1995 r. w Szczyrku prezesem wybrano Romana Hechmanna z Katowic. Struktura samorządu aptekarzy jest następująca:

²⁰⁷ „Dziennik Ustaw”, 1991, nr 110, poz. 473, ustawa o referendum gminnym

²⁰⁸ „Dziennik Ustaw”, 1991, nr 8, poz. 27, ustawa o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych

²⁰⁹ „Dziennik Ustaw”, 1991, nr 41, poz. 178, ustawa o samorządzie pielęgniarek i położnych

Organami Naczelnej Izby Aptekarskiej są: 1. Krajowy Zjazd Aptekarzy, 2. Naczelna Rada Aptekarska, 3. Naczelna Komisja Rewizyjna, 4. Naczelny Sąd Aptekarski, 5. Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej. Organami okręgowej izby aptekarskiej są: 1. okręgowy zjazd aptekarzy, 2. okręgowa rada aptekarska, 3. okręgowa komisja rewizyjna, 4. okręgowy sąd aptekarski, 5. okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej.

Krajowa Izba Biegłych Rewidentów została ustawowo powołanym samorządem zawodowym zrzeszającym biegłych rewidentów²¹⁰. Powstała na mocy uchwalonej 19 października 1991 r. ustawy o badaniu i ogłaszaniu sprawozdań finansowych oraz biegłych rewidentach i ich samorządzie, która weszła w życie 1 stycznia 1992 r.

W 1992 r. powołuje się do życia Unię Metropolii Polskich. 1 kwietnia wchodzi w życie ustawa o dochodach gmin. 17 Października Sejm uchwała ustawę o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (pojęcie władza pozostaje w znaczeniu poprzednio-ustrojowym do uprawomocnienia Konstytucji RP w 1997 r.)

Krajowa Izba Rzeczników Patentowych została samorządem zawodowym zrzeszającym biegłych rewidentów²¹¹. Powstała na mocy uchwalonej 9 stycznia 1993 r. ustawy o rzecznikach patentowych. Organami samorządu zawodowego rzeczników patentowych są: 1. krajowy zjazd rzeczników patentowych, 2. krajowa rada rzeczników patentowych, 3. komisja rewizyjna, 4. odwoławczy sąd dyscyplinarny, 5. sąd dyscyplinarny, 6. rzecznik dyscyplinarny oraz okręgowe zgromadzenia rzeczników.

Jej struktura wygląda następująco: Krajowa Izba Rzeczników Patentowych, Okręgowe Izby Rzeczników Patentowych.

W tym roku powstaje Związek Gmin Wiejskich RP.

13 Października 1994 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił odrębną ustawę o biegłych rewidentach i ich samorządzie.

22 Maja 1997 r. doszło do uchwalenia przez Sejm wielkiej nowelizacji ustawy, dzięki której zakres przedmiotowy świadczenia pomocy prawnej zezwala radcom prawnym do wykonywania jej na rzecz wszystkich podmiotów gospodarczych. Także dla wszystkich jednostek organizacyjnych oraz wszystkich osób fizycznych niebędących podmiotami gospodarczymi, z wyłączeniem spraw opiekuńczych, rodzinnych i karnych. Samorząd radcowski przyczynił się do powstania przepisu stwarzającego warunki do wykonywania zawodu na własny rachunek z możliwością jego łączenia z innymi formami, np. z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy bez względu na wymiar zatrudnienia. Struktura samorządu radcowskiego: 1. krajowa izba radców prawnych, 2. krajowa rada radców prawnych, 3. prezydium KRRP, 4. wyższy sąd dyscyplinarny, 5. główny rzecznik dyscyplinarny,

²¹⁰ „Dziennik Ustaw”, 1991, nr 111, poz. 480, ustawa o badaniu i ogłaszaniu sprawozdań finansowych oraz biegłych rewidentach i ich samorządzie

²¹¹ „Dziennik Ustaw”, 1993, nr 10, poz. 46, ustawa o rzecznikach patentowych

6. wyższa komisja rewizyjna, 7 komisja ds. socjalnych i sportu, 8. okręgowe rady radców prawnych.

Krajowa Izba Komornicza została samorządem zawodowym zrzeszającym komorników w Polsce²¹². Powstała dzięki uchwalonej 29 Sierpnia 1997 r. ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Struktura samorządu komorniczego: 1. krajowy zjazd komorników, 2. krajowa rada komornicza, 3 walne zgromadzenia komorników izb komorniczych, 4. izby komornicze.

Problemu samorządu gospodarczego nie rozwiązała też Konstytucja RP z 1997 r.²¹³, w której informuje się, że "w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu" i zastrzega się, że samorzady nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać jej w podejmowaniu działalności gospodarczej. Fakt ten nie doprowadził do weryfikacji założeń i też samorządu terytorialnego z perspektywy zrównania znaczenia jednostki społecznej i organu, urzędu czy instytucji oraz kwestii władzy i jej realizacji przez społeczeństwo a sztywność ustalenia instytucji w zapisach powoduje utrudnienia w ich dopasowaniu do aktualnych potrzeb i oczekiwań społecznych. W efekcie występują nadużycia urzędnicze i łamanie reguł ustrojowych.

Organizacja handlu od 2000 r. przyjęła nazwę Naczelnej Rady Zrzeszeń Handlu i Usług i jest reprezentacją małych i średnich przedsiębiorstw.

W zakresie budownictwa powołano Krajową Izbę Architektów, która została samorządem zawodowym zrzeszającym architektów²¹⁴. Powstała dzięki uchwalonej 15 Grudnia 2000 r. ustawie o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Działalność izby określił statut, uchwała izby architektów z 29 Maja 2000 r.

Organami krajowej izby architektów są: 1. krajowy zjazd izby, 2. krajowa rada izby, 3. krajowa komisja rewizyjna, 4. krajowa komisja kwalifikacyjna, 5. krajowy sąd dyscyplinarny, 6. krajowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej. Organami okręgowych izb są: 1. okręgowy zjazd izby, 2. okręgowa rada izby, 3. okręgowa komisja rewizyjna, 4. okręgowa komisja kwalifikacyjna, 5. okręgowy sąd dyscyplinarny, 6. okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej.

Krajowa Izba Inżynierów Budowlanych została samorządem zawodowym inżynierów budowlanych. Działalność izby określił statut polskiej izby inżynierów budownictwa poprawiony i uzupełniony przez III krajowy zjazd PIIB 18 - 19 Czerwca 2004 r. Krajowa Izba Urbanistów została samorządem zawodowym urbanistów. Działalność izby określił statut izby urbanistów przyjęty uchwałą nr 1/2/2002 IKZIU ze zmianami wprowadzonymi na podstawie uchwały nr 2/II/2003 krajowego zjazdu izby urbanistów z 14 Czerwca 2003 r.

²¹² „Dziennik Ustaw”, 1997, nr 133, poz. 882, o komornikach sądowych i egzekucji

²¹³ „Dziennik Ustaw”, 1997, nr 78, poz. 483 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

²¹⁴ „Dziennik Ustaw”, 2001, nr 5, poz. 42, ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów

W 2001 r. Izba Rzemieślnicza w Krakowie zmieniła nazwę na Małopolska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości.

Krajowa Izba Diagnostów Laboratoryjnych została samorządem zawodowym²¹⁵. Powstała z dzięki uchwalonej 27 lipca 2001 r. ustawie o diagnostyce laboratoryjnej. Organami tego samorządu są: 1. krajowy zjazd diagnostów laboratoryjnych, 2. krajowa rada diagnostów laboratoryjnych, 3. komisja rewizyjna, 4. wyższy sąd dyscyplinarny, 5. sąd dyscyplinarny.

Krajowa Izba Psychologów została samorządem zawodowym psychologów²¹⁶. Powstała dzięki uchwalonej 8 Czerwca 2001 r. ustawie o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Osoby wykonujące zawód psychologa i psychologowie - stażyści stają się członkami samorządu psychologów z mocy prawa.

Na Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Biegłych Rewidentów, który odbył się w dniach 29 - 30 Czerwca 2002 r. w Jachrance koło Warszawy została powołana krajowa komisja nadzoru²¹⁷.

W dniach 22 - 24 Stycznia 2004 r. odbył się IV Krajowego Zjazdu Aptekarzy.

1 Maja 2004 r. Polska została członkiem Unii Europejskiej. To stworzyło nową sytuację społeczno-polityczno-gospodarczą, która wpłynęła na samorządność, m.in. poprzez etatyzację w niektórych organach i instytucjach z przeznaczeniem stanowisk dla przedstawicieli samorządu terytorialnego i gospodarczego.

Do końca Czerwca 2013 r. samorząd gospodarczy w Polsce nie uzyskał władztwa administracyjnego i na gruncie prawa administracyjnego nie spełnia kryteriów. Trwający w Polsce dwadzieścia dwa lata proces transformacji ustrojowej dokonuje się bez jego udziału. Reformy gospodarcze, prywatyzacja i restrukturyzacja gospodarki przeprowadzane są przez urzędników administracji rządowej, bez udziału czynnika obywatelskiego, tj. przedsiębiorców i narodu.

Nieobecność instytucji samorządu gospodarczego pozbawia działania zbiorowe polskich przedsiębiorców podmiotowości publicznoprawnej i władztwa administracyjnego. Pozbawia przez to realnego wpływu na tworzenie ładu rynkowego. W historycznym procesie transformacji gospodarki polskiej stwarza od początku przesłanki do działań patologicznego lobbingu, prowadzi do korupcji, niejasnych powiązań na linii środowiska biznesowe - grupy mafijne. A także innych działań przestępczych zakłócających ład rynkowy²¹⁸. Świadczą o tym liczne przykłady łamania prawa, psucia prawa w sferze legislatywy, zaniku dobrych zwyczajów i etyki w biznesie.

Natomiast doświadczenie państw, w których występuje samorząd gospodarczy, głównie Niemiec, Francji, Hiszpanii Holandii czy Austrii dowodzi,

²¹⁵ „Dziennik Ustaw”, 2001, Nr 144, poz. 1529, ustawa o diagnostyce laboratoryjnej

²¹⁶ „Dziennik Ustaw”, 2001, Nr 73, poz. 763, ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów

²¹⁷ P. Rojek, O izbie biegłych rewidentów, Warszawa 1991, s. 1 - 9

²¹⁸ S. Cyganek, Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech, Poznań 2004, s. 149

że ze wszystkich instytucji zbiorowego działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego najbardziej skuteczne są publicznoprawne korporacje związane z działaniem państwa, czyli izby samorządowe.

Samorząd gospodarczy na świecie funkcjonuje zgodnie z tradycją i jest pod względem liczebnym największą formą organizacyjną przedsiębiorców. Jednocześnie coraz więcej grup, uznających się za wykonujących zawody społecznego zaufania zmierza do włączenia swojego zawodu do samorządu. Wynika to, m.in. z potrzeby zadbania, o jakość wykonywanych usług zmierzającą do zadowolenia klientów. Natomiast samorząd terytorialny przybiera w sposób zunifikowany formę wspólnotową mieszkańców w danej, określonej przestrzeni. Inne samorzady rozwijają się zależnie od potrzeb.

Zauważa się dążenie do unifikacji w zakresie prawno-organizacyjnym samorządów.

Ogniwa historyczne organizacji samorządowych funkcjonują w Polsce i na świecie, zajmując przeznaczoną im rolę w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym, zgodnie z własnymi możliwościami.

2. Prawne i administracyjne rozwiązania dotyczące samorządności w Polsce

Teza: samorządność w Polsce głównie kształtują urzędnicy uczestniczący w tworzeniu norm prawa administracyjnego.

Hipoteza badawcza: w Polsce samorządność konstytuują zapisy prawa administracyjnego, które mają służyć jej rozwojowi.

Pytania:

- 1) Czy w Polsce samorządność posiada zapisy prawno-administracyjne?
- 2) Jak kształtowała się samorządność w zapisach prawno-administracyjnych?
- 3) Jakie czynniki spowalniają rozwój samorządności w odniesieniu do norm prawno-administracyjnych?
- 4) Czy istnieją czynniki zewnętrzne, pozapaństwowe, wpływające na treść prawa samorządowego w Polsce?
- 5) Jakie kierunki rozwoju przyjmują współczesne reguły prawa samorządowego?

Spółczesność obywatelska, przez którą rozumie się zespół zachowań i instytucji społecznych, funkcjonujących obok państwa w szerokim jego znaczeniu, wraz z samorządem lokalnym i regionalnym stało się fundamentem ustroju²¹⁹.

Przyjmując, jako przykład Polskę, samorządność uznaje się za najważniejsze osiągnięcie okresu kształtowania nowego systemu prawnego, wynikającego z nowych, ustrojowo przyjętych założeń. W ich wyniku ogłoszono wiele aktów normatywnych, mających szczególne znaczenie dla samorządu w ogólności. Na ich treść wpłynęły i osiągnięcia innych krajów, co wynikało z podjętych przez wszystkie poszczególne rządy w Polsce działań, zmierzających do zintegrowania w Unii Europejskiej²²⁰.

Istota samorządu polega na wypełnianiu administracji publicznej przez wybranych w tym celu obywateli w formie i strukturze ustalonej wolą większości danej wspólnoty²²¹.

Dobrowolne instytucje społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonujące obok państwa nazywa się „trzecim sektorem” i stanowią tzw. trzeci filar systemu społeczno-politycznego obok władz publicznych i biznesu.

²¹⁹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 1995, s. 118 - 121; H. Izdebski, Fundacje i stowarzyszenia, Warszawa 1999, s. 7 - 14; Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej, pod red. M. Warowickiego, Lublin 2001, s. 9 - 13; Społeczność i polityka. Podstawy nauk politycznych, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2003, s. 78 - 83; W. Wróblewski, Rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego, Toruń 2004, s. 56 - 61; P. Suski, Stowarzyszenia i fundacje, Poznań 2005, s. 24 - 36 J. Och, Wybrane aspekty polskiej drogi do członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] *Politologiae Miscellanea w świecie wielu rzeczywistości*, pod red. A. Chodubskiego, A. Frączek, B. Słobodzian, Toruń 2011, s. 113 - 122

²²⁰ K. Łastowski, Historia integracji europejskiej, Toruń 2006, s. 7 - 16; S. Mrozowska, Demokracja uczestnicząca z perspektywy europejskiej, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, pod red. M. Marczewskiej-Rytko Lublin 2011, s. 55 - 71

²²¹ M. Jaroszyński, Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936, s. 22; A. Chodubski, Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce, pod red. Bogdana Nawrota, Jacka Pokładeckiego, „Cywilizacja i Polityka” 2012, nr 10, s. 470 - 474

Trzeci sektor, zwany też sektorem organizacji pozarządowych, zaspokaja potrzeby społeczne w zakresie objętym swoimi celami. Organizacją trzeciego sektora stał się samorząd gospodarczy, fundacje, stowarzyszenia i in.

Samorządność terytorialna w Polsce ukształtowana jest poprzez województwa, powiaty i gminy, tj. jednostki mające działać wspólnie, m.in. z samorządem gospodarczym, zawodowym i innymi organizacjami pozarządowymi. Sytuacja gospodarczo-polityczna w Polsce uległa zmianie z chwilą stowarzyszenia w Unii Europejskiej, kształtując się przez lata w tym celu. Decydujące znaczenie w tym procesie odegrały akty normatywne.

W Unii Europejskiej za istotne uznaje się ustrojowe znaczenie gmin i regionów²²². Z jednej strony, wynika to z ewolucji demokracji europejskiej, z drugiej, z jakości i nowych technologii zależnych od innowacyjności jednostek, od konkurencyjności gmin i regionów.

Demokracja może przyczyniać się do wyzwalań inicjatyw lokalnych i regionalnych, a co za tym idzie do przyspieszenia intensywnego rozwoju. Procesy te są wspomagane funduszami strukturalnymi, obejmującymi ok. 30% budżetu Unii Europejskiej, których głównym beneficjentem są regiony.

Rola regionów i gmin została wyznaczona w prawnych regulacjach. Stworzyły je dwie konwencje obejmujące problemy europejskiego rozwoju. Są nimi: 1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego²²³ i 2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego²²⁴. Powstały pod auspicjami Rady Europy i wynikają z regulacji traktatu zjednoczeniowego²²⁵. Obie karty stwierdzają, że zasada subsydiarności stanowi fundament równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnej, regionalnej, krajowej, europejskiej.

Polityka Unii Europejskiej budowana jest zgodnie z pięcioma uznawanymi za podstawowe zasadami²²⁶: 1. Koncentracji, która polega na wyborze wiodących celów, 2. Przekazywaniu środków - komisja dodaje swoje środki do środków krajowych w ściśle określonej proporcji, 3. Subsydiarności - wszystkie działania podejmuje się na najniższym szczeblu, który jest w stanie je realizować, 4. Programowania - podstawą otrzymania wsparcia jest planowanie w przyjętym przez UE kryterium przyznania, 5. Partnerstwa - współpraca Komisji z władzami krajowymi, lokalnymi i regionalnymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, i zgodnie z nie wymienionymi explicite w dokumentach UE ale stosowanymi w praktyce zasadami takimi, jak: 1) spójność - wewnętrzna spójność projektów i ich spójność z innymi działaniami na szczeblu regionu, kraju i UE, 2) elastyczność - reagowanie na specyficzne wyzwania regionalne,

²²² W. Toczyski, J. Zaucha, Samorząd terytorialny w polityce regionalnej Unii Europejskiej, Gdańsk 2001, s. 1 - 24; D. Wądołowska, Cztery podstawowe wolności europejskiej integracji gospodarczej, Kraków 2003, s. 145 - 150; J. Adamiak, W. Kosiedowski, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, Poznań 2004, s. 199 - 275

²²³ „Dziennik Ustaw” 1994, Nr 124, poz. 607, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego; T. Szewc, op. cit., s. 17 - 19; T. Panfil, Unia Europejska-wszystko, co musisz wiedzieć, Poznań 2005, s. 15 - 48

²²⁴ ⁵¹ „Archiwum Unii Europejskiej”, IV Sesja Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, Strasburg 3 - 5 czerwca 1997r., Europejska Karta Samorządu Regionalnego; K. Szczerki, Integracja europejska. Cywilizacja i polityka., Kraków 2003, s. 124 - 137; K. Łastowski, op. cit., s. 76 - 99

²²⁵ „Archiwum Unii Europejskiej”, Maastricht 9 - 10 grudnia 1991r., Traktat dotyczący integracji politycznej i gospodarczej państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej

²²⁶ Studia z prawa gospodarczego Unii Europejskiej, pod red. M. Królikowskiej-Olczak, Kraków 2004, s. 211 - 236

3) koordynacja instytucjonalna - formalne procedury uzgodnień między siłami regionalnymi celem zdefiniowania i wcielenia regionalnych strategii rozwoju, 4) koordynacja pionowa i pozioma - wewnątrz regionu i na linii komisja – kraj - region, 5) ocena i monitoring, 6) partnerstwo prywatno-publiczne.

Dla samorządów za najważniejsze uznaje się subsydiarność, partnerstwo i programowanie. Partnerstwo polega na imperatywie współpracy komisji z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, przy formułowaniu zarówno zasad, jak i konkretnych działań polityki unijnej. Znajduje ona instytucjonalne odzwierciedlenie w postaci Komitetu Regionów i innych instytucji o charakterze formalnym lub nieformalnym reprezentującym w Brukseli interesy społeczności lokalnych, regionalnych i przedsiębiorców. W praktyce oznacza, iż dyskutowane przez rządy z komisją plany będące podstawą wsparcia muszą zostać wcześniej przedstawione i wiążąco zaopiniowane przez administracje regionalne i lokalne, jak również innych ważnych aktorów życia społecznego, jeśli ich dotyczą, np. samorządu gospodarczego i stowarzyszeń.

Za samorząd lokalny uznaje się zdolność władz, w demokracji samego społeczeństwa, do wyboru reprezentantów, uprawniając ich do kształtowania i zarządzania znaczącą częścią spraw publicznych w jego interesie, z własnych funduszy i na podległym sobie terenie lub bezpośrednio przez społeczeństwo przy użyciu mechanizmów uznawanych za demokratyczne, np. referenda²²⁷.

Według unijnych ustaleń, prawa i obowiązki organów samorządowych winny być określone ustawami przyjętymi przez parlament i zapisane w konstytucji. Określając prawa instytucji lokalnych w karcie zapisano, iż posiadają one: 1. pełną swobodę działania w zakresie określonym ustawą, we wszystkich dotyczących ich sprawach, za zgodą i pod kierunkiem woli społeczeństwa lub przez samo społeczeństwo, 2. możliwość realizacji zadań powierzonych im przez organy wyższego rzędu, a odnoszące się do spraw lokalnych, 3. konieczność podejmowania decyzji w sprawach, które bezpośrednio dotyczą organów samorządowych, lecz leżą poza ich kompetencjami, z udziałem odpowiednich instytucji centralnych lub po konsultacji z nimi.

Europejska Karta Samorządności Regionalnej została przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3 - 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Jej zapisy są odpowiednikami uprawnień, jakie proponuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego na poziomie regionu.

²²⁷ „Dziennik Ustaw” 1994, nr 124, poz. 607, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

Treść Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i Europejskiej Karty Samorządności Regionalnej miała wpływ w Polsce na Zgromadzenie Narodowe, które dało temu wyraz w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej, uchwalonej w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej w referendum Konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta RP 16 lipca 1997 r. i obowiązującej od dnia 17 października 1997 r.²²⁸

W Konstytucji Samorządowi Terytorialnemu poświęcono w całości rozdział VII, zawierający się w treści artykułów od 163 do 172.

W komentarzu do Konstytucji RP sporządzając wstęp do rozdziału VII stwierdza się, że samorząd terytorialny tworzą wspólnoty mieszkańców zamieszkujących określone jednostki podziału terytorialnego państwa²²⁹. Wspólnoty te wykonują zadania publiczne w formach demokracji bezpośredniej oraz poprzez własne, wybrane przez mieszkańców organy. Wspólnoty mieszkańców mają odrębną od państwa osobowość prawną, co pozwala im działać we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wspólnoty mieszkańców, tworzące jednostkę samorządu terytorialnego, mają konstytucyjnie oraz w drodze ustawy określone prawa podmiotowe. Samodzielna działalność samorządu terytorialnego jest związana prawem w takim samym zakresie, jak działalność wszystkich władz publicznych.

Oznacza to, że działalność ta może być podejmowana jedynie na podstawie prawa i w ramach obowiązującego prawa. Działania samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi administracji rządowej z punktu widzenia legalności.

Ustawa może zlecić samorządowi terytorialnemu wykonywanie zadań publicznych należących do administracji rządowej.

Zadania samorządu terytorialnego wskazuje treść art.163 Konstytucji RP, w którym ustala się generalne domniemanie zadań publicznych.

Samorząd wykonuje te zadania publiczne, nie tylko lokalne, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej. Oznajmiający tryb „wykonuje” świadczy o nałożeniu konstytucyjnego obowiązku działania w zakresie takich zadań. Wyraża się różnorodne poglądy, od negowania istotności podziału na prawo publiczne i prywatne - dualizm zadań jest pochodną takiego rozróżnienia, poprzez przekonanie, że o kategorii publiczności rozstrzyga działanie na rzecz dobra wspólnego oraz niemożność zrealizowania zadania w sposób adekwatny w formie cywilnoprawnej aż do rozstrzygającej interpretacji, pozwalającej uznać za zadanie publiczne każde działanie w interesie ogólnym i w ramach ustaw spoczywające na zarządzających centralnie i lokalnie. Zakres zadań publicznych z kolei określają pomocniczo cele i zadania administracji rządowej oraz wymieniona w preambule zasada pomocniczości.

²²⁸ „Dziennik Ustaw” 1997, nr 78, poz. 483, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

²²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J. Bocia, Warszawa 1998, s. 255 – 256; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Wrocław 2005, s. 397 – 403; A. Preisner, T. Zalański, Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław 2005, s. 147 - 161

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować poprzez referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Uznając, iż wspólnota samorządowa jest osiągnięciem ideowym, koncepcyjnym i prawnym nie można referendum odmawiać szerokiego znaczenia²³⁰.

Znaczny udział referendum w rozstrzyganiu spraw gminnych może stanowić zagrożenie dla zarządzających gminą spowalniając jej funkcjonowanie.

Właściwą ocenę formułuje tu ustawodawstwo, które ograniczając rady (jako formy demokracji przedstawicielskiej) na rzecz form demokracji bezpośredniej (referendum), nie wprowadza stanu niepewności prawnej. Poprawianie prawa samorządowego, poprzez warsztat legislacyjny, uznaje się za konieczne. Punktem wyjścia staje się jednoznaczne ustalenie zamiaru, woli, stanowiska, co do treści, która ma być zawarta w odpowiednio ukształtowanej normie prawnej.

Samorząd w Polsce pomimo tradycji i historycznie ukształtowanych wartości kulturowych podzielono, przyznając władztwo administracyjne jedynie wspólnocie terytorialnej. Brak samorządu przedsiębiorców może decydować o chwiejności reguł, np. wolnorynkowych w przypadku samorządów specjalnych typu zawodowego i gospodarczego jak też demokratycznych w przypadku samorządów objętych formułą tzw. trzeciego sektora, tj. organizacji pozarządowych, m.in. stowarzyszeń i fundacji²³¹.

Samorząd gospodarczy jest wynikiem przyjętej klasyfikacji. Podstawowy podział wynika z kryterium więzi łączących członków. Wymaga zastrzeżenia to, że dotyczy więzi mającej znaczenie podstawowe, gdyż często w ramach danego związku publicznoprawnego dochodzi do połączenia kilku różnych czynników łączących członków.

Gdy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna, korporację skupiającą członków nazywa się samorządem terytorialnym, gdy inne, określane są, jako samorząd specjalny.

Samorząd specjalny w polskim prawie jest pojęciem używanym dla określenia grupy samorządów, skupiających swoich członków w wyniku innych więzi niż terytorialna.

W ramach tego pojęcia mieszczą się samorzady gospodarcze, gdy podstawową więzią skupiającą członków danej korporacji jest więź gospodarcza oraz samorzady zawodowe, skupiające osoby wykonujące ten sam zawód. Przyjmuje się, że samorząd gospodarczy to związek publicznoprawny, w którym podstawową więzią łączącą jego członków jest więź gospodarcza.

²³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r. Ibidem, s. 269 - 270; A. Bałaban, Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka, Kraków 2003, s. 137 - 149; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 113 - 119; E. Nowacka, Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2005, s. 24 - 48

²³¹ „Dziennik Ustaw” 1984, nr 21, poz. 97, Ustawa o fundacjach, „Dziennik ustaw” 1989, Nr 20, poz. 104, Ustawa prawo o stowarzyszeniach; „Dziennik Ustaw” 2003, nr 96, poz. 873, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; J. Rosłon-Zmuda, Organizacje non-profit wobec zjawiska wykluczenia społecznego i tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, [w:] Jednostka. Społeczeństwo. Instytucje. Wybrane problemy badawcze z zakresu nauki o polityce, pod red. P. Czachorowskiego i R. Ożarowskiego, Gdańsk 2009, s. 125 - 130

Odnosząc się do pojęcia samorządu zawodowego, można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Można tworzyć również inne rodzaje samorządu.

Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Samorządy zawodowe to korporacje wyłaniane w wyniku więzi interesów zawodowych określonej grupy obywateli²³².

Interes zawodowy oraz więź pracy zawodowej uzasadniają prawne wyodrębnienie korporacji, jako samorządu.

Samorząd zawodowy może reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, np. adwokatów, radców prawnych, notariuszy, lekarzy, architektów, jak również osoby wykonujące określony rodzaj pracy zawodowej, np. rolników, rzemieślników, marynarzy. Istotą samorządu zawodowego jest udzielona mu przez ustawę samodzielność w zakresie organizacji wykonywania zawodu, określenia warunków jego wykonywania oraz kontroli należytego wykonywania zawodu.

W przypadku, gdy parlament decyduje się na wydanie ustawy: a) tworzącej samorząd zawodowy, b) znoszącej samorząd zawodowy lub c) modyfikującej dotychczasową regulację samorządu zawodowego - decyduje się tym samym (poza przypadkiem określonym w pkt. b) na zrzeczenie się części swojej funkcji regulacyjnej na rzecz form organizacyjnych (organów) danego samorządu, a podmioty te (organy) wykonują za administrację rządową część władztwa publicznego. Ustawa tę część określa ustalając zarazem pole, kryteria i formy interwencyjnej (pilnującej) funkcji zwykle administracji rządowej zwanej, mimo braku podległości organizacyjnej, nadzorem (lub nadzorem weryfikacyjnym)²³³.

Inaczej niż w przypadku samorządu terytorialnego, gdzie wspólnotę samorządową (samorząd) tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, w przypadku wymienionym w art. 17 prawo nie ustala przynależności do samorządu osoby wykonującej zawód objęty reprezentacją samorządową do samorządu.

Zatem osoba wykonująca zawód może przystąpić do organizacji, która ma go reprezentować lub jej członkostwo może być ustalone w inny sposób (w tym również z mocy prawa), albo wreszcie objęta reprezentacją samorządową osoba w ogóle może nie należeć do samorządu.

Zapewnia się wolność zrzeszania w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

²³² Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., op. cit., s. 47 - 48; Administracja publiczna, pod red. J. Bocia, Warszawa 2004, s. 357 - 372; J. Reguński, Samorządna Polska, op. cit., s. 17 - 187

²³³ B. Słobodzian, Decentralizacja systemu władzy – główny problem dyskusji nad reformą administracji publicznej po 1989 r., [w:] Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej, pod red. A. Lustrzykowskiego, Toruń 2012, s. 107-124; Demokratyczna modernizacja sfery publicznej, pod red. K. A. Wojtaszczyka i A. Mirskiej, Toruń 2012, s. 325-344

Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Podejmuje się działania dla stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych.

W tym celu umożliwia się obywatelom równe, bez względu na przekonania, prawo czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu w stowarzyszeniach²³⁴.

Pojęcie samorządu gospodarczego, bez wyraźnego określenia jak należy je interpretować umieszczone zostało w treści art.61 Konstytucji. Z ustępu 1 wynika, że obywatel RP ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Uzupełnieniem prawa ochrony danych osobowych jest prawo obywatela do informacji²³⁵. Celem przepisu jest zapewnienie kontroli społeczeństwa nad piastunami władzy. Kryterium decydującym o zakresie uprawnień informacyjnych pozostaje gospodarowanie środkami publicznymi, mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, jeśli czynią to inne organy administrujące, które wykonują równocześnie zadania publiczne, podlegają tak, jak organy administracyjne, obowiązkowi informacyjnym.

W Polsce każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z prawem. O zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami. Wolność zrzeszania się utożsamiana jest nie tylko z możliwością tworzenia zrzeszenia, ale ze swobodą przystępowania do istniejącego już zrzeszenia²³⁶. Podmiotami uprawnionymi do założenia zrzeszenia mogą być zarówno obywatele polscy, jak i obcokrajowcy przebywający na terytorium państwa polskiego. W przypadku cudzoziemców wolność ta ulega ograniczeniu w zakresie tworzenia zrzeszeń o charakterze politycznym. Przepis określa rodzaje zrzeszeń. Można przyjąć, iż katalog ich dopuszcza tworzenie każdego zrzeszenia: 1. o charakterze politycznym, jakim jest partia polityczna,

²³⁴R. Kuźniar, op. cit., s. 12 - 18; A. Modrzejewski, Tożsamość narodowa a świat ponowoczesny, [w:] Nacjonalizm, etniczność i wielokulturowość na Bliskim i Dalekim Wschodzie, pod red. A.W. Jelonek, Kraków 2011, s. 45-57

²³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., op. cit., s. 113 - 114

²³⁶ Ibidem s. 109 - 110; Administracja publiczna, pod red. J. Bocia, op. cit., s. 54

2. społecznym, jakim jest związek zawodowy czy stowarzyszenie, 3. gospodarczym, jakim jest zrzeszenie producentów, 4. religijnym, jakim jest zrzeszenie religijne czy 5. o innym jeszcze charakterze, ale o celu skonkretyzowanym we wniosku o rejestrację.

Możliwe jest funkcjonowanie zrzeszeń, które nie muszą być zarejestrowane a podstawą stwierdzenia ich faktycznego istnienia jest realizowanie przyjętego celu, przy jednoczesnym istnieniu pewnego minimum trwałych struktur kierowniczych i członkowskich.

Nie mając osobowości prawnej w stosunkach społecznych zrzeszenie takie może występować, jako grupa osób fizycznych.

W Polsce, w sposób centralny regulacje prawne dotyczące samorządów i samorządności stanowią one w dwuizbowym Parlamencie.

Stał się on w państwach o demokratycznych ustrojach zasadniczym organem o kompetencji ustawodawczej²³⁷. Polski parlament składa się z Izby Wyższej tzn. Sejmu i Izby Niższej tj. Senatu. Tworzą go wybrani w wolnych i nieprzymuszonych wyborach posłowie. Kontrowersje budzi tworzenie list wyborczych i kolejność umiejscawiania jednostek przez partyjnych funkcjonariuszy.

Rolę wykonawczą sprawuje w Polsce system administracji publicznej, który składa się z wielu tzw. organów, tj. form instytucjonalnych²³⁸. Na czele stoi Prezydent RP i administracja rządowa tj. Rada Ministrów. Radzie Ministrów przewodzi Premier – na ogół lider partii, która wygrała wybory lub uzyskała większość głosów i tworzy tzw. rząd. Premierowi podlegają wszystkie formy instytucjonalne. Na czele administracji wyodrębniono Ministerstwo Administracji, które oprócz wielu innych, m.in. tworzy, powołuje i likwiduje jednostki administracyjne niższego rzędu, w tym samorządowe. Polska administracja działa zgodnie z prawem i na podstawie prawa. System prawa jest tak skonstruowany, że Konstytucja jest zbiorem reguł najwyższego rzędu i stanowi jakby pryzmat, przez który filtruje się przepisy niższej rangi i jeśli występuje niezgodność to przepisy niższej rangi mimo wprowadzenia w życie nie obowiązują a jeśli zostały użyte, nie mogą nikomu przynieść jakiegokolwiek szkody, gdyż niezajomość prawa administracyjnego w Polsce nakłada na instytucje pełną odpowiedzialność²³⁹. Stanowienie prawa oraz jego przestrzeganie w państwach o demokratycznym ustroju jest konsekwencją reguły umowy społecznej, która nie nakłada obowiązków, lecz zezwala na dowolność tworzenia prawa zależnie od woli społeczeństwa, które może w każdej chwili zdecydować o konieczności jego zmian i zlecić to parlamentowi²⁴⁰.

²³⁷ „Dziennik Ustaw” 1997, nr 78, poz. 483, Konstytucja RP

²³⁸ Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz, pod red. B. Szmulika i K. Miaskowskiej-Daszkiwicz, Warszawa 2012, s. 123 - 220, 1055 - 1082

²³⁹ „Dziennik Ustaw” 1960, nr 30 poz. 168, Ustawa kodeks postępowania administracyjnego

²⁴⁰ J. J. Rousseau, Umowa społeczna, Warszawa, 2007, s. 76 - 82

Regionalnie sprawy samorządu rozstrzygnięto w ustawie o samorządzie województwa²⁴¹. Głównym zadaniem samorządu województwa stało się określenie strategii rozwoju, uwzględniającą w szczególności następujące cele: 1. pobudzanie aktywności gospodarczej, 2. podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, 3. kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Samorząd województwa realizuje strategię rozwoju województwa, na którą składa się tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy.

Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie.

Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji działań publicznych współpracuje z: 1. jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, 2. organizacjami pozarządowymi.

Tak samo zredagowano reguły dla samorządów powiatowych, gminnych i niższej rangi, których tworzenie uzależniono od lokalnych potrzeb i inicjatyw²⁴².

O możliwości prowadzenia instytucjonalnej działalności przez obywatela decyduje i ustawa prawo o stowarzyszeniach²⁴³, w której: 1. jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach nie zarobkowych, 2. samodzielnie określa cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności, 3. realizuje swoją działalność dzięki pracy społecznej członków, do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników. Ustawa dotyczy prawa do swobodnego zrzeszania się. Definiuje zrzeszenie osób, które chcą realizować określone wspólne zadania.

Czynnikami podstawowymi dla tej instytucji, dobrowolnej korporacji o celach nie zarobkowych są członkowie i stosunek członkostwa.

Wymiar instytucjonalny stowarzyszeń wywodzi się z konstytucji, gdzie: 1. obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach, 2. prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo ochrony praw i wolności innych osób, 3. stowarzyszenia mają prawo wypowiedania się w sprawach publicznych.

Przepisy ustawy powołują się na międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej, uznając je za wiążące. Do zobowiązań tych doszły nowe, wynikające z ratyfikowania Konwencji Praw Człowieka²⁴⁴.

²⁴¹ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 576, ustawa o samorządzie województwa; Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 198 - 212

²⁴² „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 578, Ustawa o samorządzie powiatowym; „Dziennik Ustaw” 2001, nr 142, poz. 1591, Ustawa o samorządzie gminnym

²⁴³ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Ibidem, s. 101; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, s. 372 - 381; I. Lipowicz, G. Szpor, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Prawo administracyjne, Poznań 2005, s. 285 - 299

²⁴⁴ „Dziennik Ustaw” 1993, nr 61, poz. 284, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji, pod red. J. Rokickiego i M. Banasia, Poznań 2005, s. 286 - 295

Zgodnie z konwencją prawo do stowarzyszania się można ograniczyć w drodze ustawy, wyłącznie, gdy jest to konieczne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego i publicznego, ochrony porządku i dla zapobiegania przestępstwom, dla ochrony zdrowia i moralności oraz praw i wolności.

Samorząd gospodarczy jest instytucjonalną formą organizacji przedsiębiorców. W polskim prawie ukonstytuowało się pojęcie przedsiębiorcy. Zgodnie z ustawą prawo działalności gospodarczej, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, usługowa. W tym też poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły²⁴⁵. Przedsiębiorcą w jej rozumieniu jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą, o której mowa w ustawie.

Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Podstawy funkcjonowania samorządu gospodarczego w Polsce po 1989 r. miały stworzyć trzy ustawy: 1. ustawa z dnia 22 Marca 1989 r. o rzemiośle, 2. ustawa z dnia 30 Maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych (obecnie przedsiębiorców) i 3. ustawa z dnia 30 Maja 1989 r. o izbach gospodarczych.

Zgodnie z ustawą o izbach gospodarczych, podmioty prowadzące działalność gospodarczą, z wyjątkiem osób fizycznych prowadzących taką działalność, jako uboczne zajęcie zarobkowe, mogą zrzeszać się w izby gospodarcze działające na podstawie niniejszej ustawy i statutów.

Izba Gospodarcza jest organizacją samorządu, reprezentującą interesy zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych²⁴⁶.

Ustawa o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców określa zasady tworzenia i działania samorządu zawodowego przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie: 1) handlu, gastronomii i usług, 2) transportu, 3) innych rodzajów działalności.

Przedsiębiorcy mogą, według wyboru, zrzeszać się w zawodowych samorządowych organizacjach: 1) zrzeszeniach handlu i usług, 2) zrzeszeniach transportu, 3) innych organizacjach przedsiębiorców.

Zgodnie z ustawą o organizacjach pracodawców, pracodawcy mają prawo tworzyć, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, związku według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Pracodawcą w jej rozumieniu jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, zatrudniająca pracowników, której przedmiotem działania jest prowadzenie działalności gospodarczej.

²⁴⁵ „Dziennik Ustaw” 1999, nr 101, poz. 1178, ustawa prawo działalności gospodarczej; A. Borkowski, T. Kocowski, M. Guziński, Administracyjne prawo gospodarcze, Warszawa 2004, s. 129 - 133

²⁴⁶ A. Borkowski, T. Kocowski, M. Guziński, Administracyjne prawo gospodarcze, op. cit., s. 145 - 152

Prawo tworzenia związków wymienionych w ustawie mają również osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne prowadzące działalność gospodarczą, zatrudniające pracowników okresowo.

Zgodnie z ustawą o rzemiośle, rzemiosłem jest zawodowe wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną, z udziałem kwalifikowanej pracy własnej, w imieniu własnym tej osoby i na jej rachunek, przy zatrudnieniu do 50 pracowników, zwaną rzemieślnikiem.

Rzemiosłem jest również zawodowe wykonywanie działalności gospodarczej przez wspólników spółki cywilnej osób fizycznych, z udziałem kwalifikowanej pracy własnej, w imieniu własnym tych wspólników i na ich rachunek, zatrudniających do 50 pracowników.

Do rzemiosła nie zalicza się: 1. działalności wytwórczej i usługowej artystów plastyków i fotografików, 2. usług świadczonych w wykonywaniu wolnych zawodów, 3. transportowej, 4. usług hotelarskich, 5. gastronomicznej, 6. usług leczniczych oraz 7. handlowej. Organizacjami samorządu gospodarczego rzemiosła są: 1) cechy, 2) izby rzemieślnicze, 3) Związek Rzemiosła Polskiego. Cechy są organizacjami samorządu gospodarczego rzemiosła zrzeszającymi według kryterium terytorialnego lub według rodzaju działalności gospodarczej.

Izby są organizacjami samorządu zrzeszającymi cechy, spółdzielnie, rzemieślników nienależących do cechów, a także inne jednostki organizacyjne, jeżeli ich celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego rzemiosła. Mogą w swych statutach przyjmować nazwy z dodatkiem wyrazów „przedsiębiorczość” lub „przedsiębiorca” użytych w odpowiednim przypadku, a także określeń zawierających wskazanie regionu²⁴⁷.

Czy organizacje działające na podstawie wymienionych aktów normatywnych są w istocie samorządami gospodarczymi w ścisłym, prawnym znaczeniu?

Celem udzielenia jednoznacznej odpowiedzi należy dokonać konfrontacji cech organizacji funkcjonujących na podstawie tych aktów prawnych z ustaleniami doktryny prawa administracyjnego w zakresie pojęcia samorządu i samorządu gospodarczego. W tym kontekście samorząd gospodarczy powinien w pierwszej kolejności odpowiadać pojęciu samorządu w znaczeniu prawnym.

Powołane ustawy regulują możliwość funkcjonowania następujących struktur: izb gospodarczych, cechów, spółdzielni rzemieślniczych, izb rzemieślniczych, Związku Rzemiosła Polskiego oraz zrzeszeń handlu, usług, transportu i innych organizacji przedsiębiorców.

Za najważniejsze uznaje się elementy, które wskazują na jego publicznoprawny charakter i wykonywanie w sposób władczy zadań publicznych²⁴⁸.

²⁴⁷ Polityka gospodarcza, pod red. H. Ćwiklińskiego, Gdańsk 2000, s. 65 - 69; A. Borkowski, T. Kocowski, M. Guziński, Administracyjne prawo gospodarcze, op. cit. s. 78 - 81; F. Krawiec, Transformacja firmy w nowej gospodarce, Poznań 2005, s. 248 - 255

²⁴⁸ T. Jędrzejewski, Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1994, nr 7 - 8, s. 23 - 32; S. Wójcik, op. cit., s. 245 - 248

Z uwagi na pierwszy element samorządu, tj. powszechność, a więc wyodrębnienie danej grupy społecznej z mocy prawa, do której przynależność jest obowiązkowa, żadna z tych organizacji nie stanowi związku publicznoprawnego, któremu można by przypisywać charakter samorządu.

Wprawdzie organizacje te mają charakter korporacyjny, jednak przynależność do nich nie jest obligatoryjna. Okoliczność ta nie wymaga szerszej analizy, bowiem same przepisy prawa nadają tym strukturom charakter dobrowolny.

Ustawa o rzemiośle w art. 7 ust. 4 stanowi, że organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności. Ustawa o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców zawiera w art. 2 stwierdzenie, iż przedsiębiorcy mogą, według wyboru, zrzeszać się zawodowych samorządowych organizacjach. Postanowienia ustawy o izbach gospodarczych również zakładają w art. 1 możliwość zrzeszania się określonych podmiotów w izby gospodarcze. Tym samym organizacje te stanowią dobrowolne zrzeszenia, a więc związki prawa prywatnego, a nie publicznego. Drugi element, który warunkuje istnienie samorządu to samodzielne wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej przy zastosowaniu form działania charakterystycznych dla tej administracji. Również i w tym zakresie wskazane organizacje nie spełniają tego warunku. Sytuacja ta jest prostą konsekwencją braku obligatoryjnej przynależności do tych struktur.

Skoro członkostwo nie jest obowiązkowe, to wynika stąd ograniczenie możliwości oddziaływania tych organizacji zarówno na swoich członków, a tym bardziej na podmioty gospodarcze, przedsiębiorców pozostających poza ich strukturami. Ponadto niemożliwe jest przekazywanie zadań publicznych podmiotom, które nie są w stanie skutecznie ich wykonywać wobec wszystkich, których te zadania dotyczą.

Przeciwną demokracji jest sytuacja, w której właściwy organ państwa zdecydowałby o przekazaniu wykonywania zadań o charakterze publicznym organizacji, której byt zależy od dobrowolnej przynależności poszczególnych członków.

Ponadto dowolność tworzenia takich organizacji powoduje komplikacje przy dokonaniu wyboru, której z nich należy przekazać zadania publiczne do realizacji. Mając na uwadze wykonywanie zadań przez wymienione struktury nie jest możliwe, zaś przewidziane w powołanych ustawach w ograniczonym zakresie można uznać za zadania z zakresu administracji publicznej.

Sformułowano tezę, iż żadna z powołanych ustaw, a więc zarówno ustawa o rzemiośle, jak też ustawy o izbach gospodarczych i samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, nie daje podstaw do funkcjonowania samorządu gospodarczego, bowiem żaden z tych aktów normatywnych takiej struktury nie tworzy²⁴⁹.

²⁴⁹ A. Borkowski, T. Kocowski, M. Guziński, op. cit., s. 397

Jedną z przyczyn przyjęcia pojęcia samorządu w takim znaczeniu był art. 6 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, który wprowadził zasadę dobrowolnego zrzeszania się podmiotów gospodarczych.

W art. 49, który uregulował kwestię przekształcenia dotychczas funkcjonujących struktur do zasady wprowadzonej art. 6, ustanawiając, jako sankcję niezastosowania się do tego przepisu likwidację danej organizacji²⁵⁰. Wskazane regulacje są zgodne z przytoczonymi przepisami, jednak definitywnie nie uzasadniają przyjętych w nich założeń.

Wynika to z tego, że czym innym jest możliwość zrzeszania się przedsiębiorców we własnych organizacjach, posiadających charakter prywatnoprawny i dobrowolny, a czym innym występowanie zdecentralizowanych struktur publicznoprawnych wchodzących w skład administracji publicznej i wykonujących w sposób władczy jej zadania.

Utworzenie samorządu gospodarczego w prawnym znaczeniu, jako formy wykonywania administracji publicznej, nie wyklucza możliwości tworzenia i funkcjonowania zrzeszeń przedsiębiorców, o których stanowił art. 6 ustawy o działalności gospodarczej²⁵¹. Przyczyna powstania regulacji w takim kształcie ma swoje źródło w przesłankach natury społecznej, politycznej i jest odzwierciedleniem dążenia do zmian w ustroju gospodarczym kraju z centralnie sterowanej gospodarki państwowej do wolnej gospodarki rynkowej.

Dla zrozumienia znaczenia pojęć dotyczących działalności gospodarczej, przedsiębiorcy oraz samorządu gospodarczego przyjmuje się ich interpretację prawną.

Za gospodarczy uznaje się podmiot, którego przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej, podczas gdy w art.1 ustawy o organizacjach pracodawców ujęto taki, którego przedmiotem działania jest prowadzenie tego rodzaju działalności²⁵².

Interpretacja definicji pracodawcy nakazuje przyjąć, że w odróżnieniu od podmiotu gospodarczego, za który uznaje się również osoby i jednostki organizacyjne prowadzące działalność gospodarczą, jako działalność uboczną, np. fundacje lub stowarzyszenia, rozważane pojęcie dotyczy wyłącznie takich, dla których działalność gospodarcza jest główną sferą.

Dzięki sformułowaniu pojęcia jednostki organizacyjnej wyłączono zakłady pracy z uprawnionych do zrzeszania się w organizacje pracodawców. Ustawa o organizacjach pracodawców nie daje możliwości zrzeszania się dyrektorów²⁵³. Pod pojęciem pracodawcy przyjmuje bądź osobę fizyczną, zatrudniającą pracowników, tj. właściciela przedsiębiorstwa, bądź osobę prawną, przedsiębiorstwa, które w organizacji pracodawców są reprezentowane przez określony organ lub pełnomocnika.

²⁵⁰ „Dziennik Ustaw”, 1988, nr 41, poz. 324, ustawa o działalności gospodarczej; Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, op. cit. 285 - 287

²⁵¹ S. Biernat, A. Wasilewski, Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz, Kraków 1997, s. 125

²⁵² Z. Hajn, W sprawie pojęcia organizacji pracodawców, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 44

²⁵³ R. Skwerek-Nebreś, Ustawa o organizacjach pracodawców, „Państwo i Prawo” 1992, nr 8 - 9, s. 57

Cele są obowiązkami samodzielnie przyjętymi przez określoną organizację, zaś zadania obowiązkami, które tej organizacji zostały narzucone przez prawo.

Przepisy ustawy o organizacjach pracodawców w zapisie, że statut związku pracodawców powinien zawierać w szczególności podstawowe cele i zadania związku oraz sposoby i formy ich realizacji, nie zawiera nadmiaru informacji, lecz ma charakter błędu logicznego polegającego na stopieniu w dyspozycji tej normy koniunkcji (cele i zadania), zawierającej elementy dwóch różnych sytuacji faktycznych²⁵⁴.

Cechy przedsiębiorcy, jakie wynikają z ustawy prawo o działalności gospodarczej wskazują pozycję prawną przedsiębiorcy, a nie fakt, że jest współnikiem umowy spółki cywilnej²⁵⁵.

Według prawa o działalności gospodarczej może ona być prowadzona nie tylko przez przedsiębiorcę²⁵⁶.

Normy prawa regulują obowiązki przedsiębiorcy, udział przedsiębiorcy w postępowaniu koncesyjnym, traktując, jako tożsame pojęcia: 1. „przedsiębiorca” i 2. „podmiot prowadzący działalność gospodarczą”, podczas gdy interpretując art.1 wysnuwa się wniosek, że nie każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą jest przedsiębiorcą, ale każdy przedsiębiorca jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą.

Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, która jest wykonywana w sposób zorganizowany²⁵⁷.

Przepisy nie traktują, jako działalności gospodarczej takiej, która ma charakter przypadkowy i nie jest zorganizowana, chociaż przynosi wykonującemu podmiotowi zarobek. W szczególności dotyczy to czynności wykonywanych w ramach pomocy sąsiedzkiej lub koleżeńskiej, bądź w ramach, tzw. usługi grzecznościowej, chociaż ich wykonanie byłoby odpłatne.

Przedsiębiorą może być tylko osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych w rozumieniu kodeksu cywilnego²⁵⁸. Osoba niepełnoletnia i pełnoletnia częściowo ubezwłasnowolniona korzysta z kurateli i bez zgody jej przedstawiciela ustawowego nie może podejmować czynności prawnych polegających na zaciąganiu zobowiązania lub rozporządzaniu swoim prawem. Nie może podejmować i wykonywać działalności gospodarczej. Status prawny przedsiębiorcy nabywa się dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców, nie zaś przez samo podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej, przed uzyskaniem tego wpisu lub bez wpisu i zamiaru jego uzyskania, czyli ujawnienia faktu podjęcia wykonywania działalności gospodarczej.

²⁵⁴ A. Świątkowski, Organizacje reprezentujące interesy zawodowe, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1, s. 23

²⁵⁵ J. Jacyszyn, Glosa do uchwały NSA z 24.09.2000 r., „Rejent” 2002, nr 4, s. 142

²⁵⁶ R. Kaszuski, K. Radzikowski, Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń, „Glosa” 2000, nr 3, s. 1

²⁵⁷ C. Kosikowski, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 15

²⁵⁸ Ibidem, s. 15; K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem, Kraków 2004, s. 856

W polskiej demokracji życia, jednym z efektów był powszechny pluralizm²⁵⁹. Reprezentujący grupy osób, zaangażowanych w sformalizowanie swoich biznesowych dążeń, doprowadzili do forsowania wielu ustaw, dotyczących organizacji. Normy te w sposób zasadniczy nie różniły się między sobą. Cele i zadania instytucji biznesowych we wszystkich są podobne, lecz różnie sformułowane. Tym sposobem doprowadzono do zrzeszenia się handlowców, rzemieślników, przedsiębiorców w różnych formach instytucjonalnych, którzy dbając o interes własnej grupy, doprowadzili do „nieładu prawnego”.

Różnorodność sformułowań typu rzemieślnik, przedsiębiorca, pracodawca, osoba fizyczna, osoba prawna, używanych w treści ustaw zakłóciła możliwość obiektywnego zdefiniowania pojęcia „samorząd gospodarczy”. Powszechne uznawanie się za organizacje samorządu gospodarczego we współpracy z samorządem terytorialnym, regionalnym i instytucjami oraz organami rządu przez poszczególne organizacje biznesowe doprowadziło do, m.in. konieczności ustalenia kryterium reprezentatywności wobec tworzenia trójstronnej komisji ds. społeczno-gospodarczych, organu dialogu społecznego w Polsce przez parlament.

Zawiłości praktyki spowodowały konieczność działania doraźnego, dla realizacji bieżących potrzeb, które przybrało charakter „lobbingu”. Przyjmuje się, że lobbing może być przyszłą formą werbalizacji dążeń przedsiębiorców, popularyzującą się w związku ze zjawiskiem globalizacji w przypadku braku samorządu gospodarczego.

Samorząd ten powinien posiadać władztwo administracyjne²⁶⁰. Doświadczenia z lobbingiem w Polsce wskazują na kierunek samorządowy, jako właściwy i optymalny z uwagi na licznie występującą korupcję w przypadkach lobbowania. Powyższe sytuacje mogą wpływać, m.in. na chwiejność rynku i ekonomii w szeroko rozumianym pojęciu, jak i dla działań lokalnych, zagrażając lub blokując rozwój w tej przestrzeni.

Pozytywnie rozwija się sytuacja organizacji pozarządowych, które objął współpracą Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W Gminach dostrzega się wdrażanie uchwał regulujących współpracę z tzw. trzecim sektorem oraz realizację zadań w formie publiczno-prywatnej, tj. z udziałem jednostek samorządu terytorialnego i organizacji typu stowarzyszenie, fundacja.

²⁵⁹ Problemy wolności i pluralizmu w III RP, pod red. W. Sitka, Warszawa 2005, s. 7 - 9

²⁶⁰ K. Jasiołkowski, Lobbing w Sejmie, Warszawa 2001, s. 123 - 128; Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji, pod red. J. Rokickiego, M. Banasia, Kraków 2004, s. 374 - 382; J. Sroka, op. cit., s. 248; K. Jasiołkowski, M. Molęda-Zdziech, Lobbing w Unii Europejskiej, Warszawa 2005, s. 18 - 23

3. Specyfika polskiego regionalizmu

Teza: Regionalna samorządność w Polsce rozwija się na terytorium województwa.

Hipoteza badawcza: w Polsce rozwój samorządności regionalnej ukonstytuował się na obszarach administracyjnych województw, które kulturowo wyodrębniły się w przeszłości.

Pytania badawcze:

1. Czy w Polsce samorządność posiada zaplecze historycznie ukształtowanych regionów?
2. Jak kształtowała się samorządność w województwach?
3. Jakie czynniki spowalniają rozwój samorządności wojewódzkiej?
4. Czy istnieją czynniki dynamizujące rozwój województwa?
5. Jakie kierunki rozwoju przyjmuje współczesny samorząd wojewódzki?

Współczesna polityka i gospodarka światowa rozwija się pod wpływem dwojakiego rodzaju prawidłowości: 1. jedną z nich jest globalizacja, 2. drugą, którą uznaje się za, tzw. przedsiónek-regionalizacja, przyjmująca postać integracji²⁶¹. Regionalizacja, która jest synonimem różnych form, przybiera postać ścisłych i zinstytucjonalizowanych związków, charakteryzuje się współpracą gospodarczą, naukową, techniczną i finansową.

U podstaw obu tych procesów występują mechanizmy związane z tym, co w ekonomii określa się pojęciem „economics of scale” (korzyściami skali). Uznaje się, że trzy zjawiska odegrały w tych procesach decydującą rolę: 1. gwałtowne przyspieszenie postępu technicznego, 2. rewolucja informatyczna, 3. szybki wzrost wydajności pracy na jednego zatrudnionego. Zasady rządzące regionalizacją nie odrzucają rynku wolnego, zasad mikroekonomii w zarządzaniu przedsiębiorstwami, stają się nosicielami integracji, są podmiotami rządzącymi się odmienną filozofią od rządzących globalizacją:

1. Nosicielem procesów regionalizacji są organy zarządzające państwem, ich agendy czy instytucje, które dysponują funkcjami władczymi na danym terytorium.
2. Regionalizacja prowadzi do większej efektywności gospodarowania, zmniejszenia kosztów transakcyjnych, zminimalizowania barier wzrostu, powiększania rynków, racjonalniejszego podziału pracy i tych korzyści, jakie pociąga działalność na większym obszarze. Na wspólnym realizowaniu podobnych, czy identycznych celów. Urzeczywistnienie tych zadań możliwe jest pod wpływem, czy wręcz kierownictwem organów zarządzających państwa, a więc występują formy interwencjonizmu, czy to przez likwidację granic dla funkcjonowania większych rynków, czy to przez nowe formy zapewniające realizację powyższych celów. Tworzenie tego typu warunków dokonuje się przy pomocy zarządzających państwem, ich interwencjonizmu a nie rynku. Dopiero po wprowadzeniu regionalizacji, tj. integracji, rynek efektywniej funkcjonuje.

²⁶¹ J. Kleer, *Globalizacja gospodarki światowej a integracja regionalna*, Warszawa 1998, s. 168 - 176; A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000, s. 114 - 115

3. Regionalizacja jest związana z makroekonomią, z tworzeniem korzystnych warunków zewnętrznych, stabilizacją makroekonomiczną, nowymi impulsami dla rozwoju infrastruktury. Mechanizmami regionalizacji stały się nowe normy prawne, jednolite dla grupy państw w procesie tym uczestniczących, a także nowe formy instytucjonalizacji, zapewniające jednolite warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych, wywodzących się z różnych krajów.

Idea regionalizmu zapoczątkowana została w okresie renesansu, tj. od XV w.²⁶². Następnie ruch ten umacniając się w tradycji okresów: oświecenia, romantyzmu i pozytywizmu ogarnął swym zasięgiem Europę. Jego różnorodność wyniknęła, m.in. z historycznych uwarunkowań polityczno-społecznych i gospodarczych poszczególnych państw. Wyrażała się w obronie i utrwalaniu tradycji narodowych i środowiska lokalnego. Przykładem stały się:

1. kataloński ruch regionalny artykułujący dążenie do autonomii kulturowej o podłożu politycznym,
2. duński, o dążeniach kulturowych,
3. szwajcarski, o charakterze etnicznym,
4. angielski, mający podstawy w tradycyjnym samorządzie terytorialnym (podział na hrabstwa) dążył do zachowania specyfiki kulturowo-społecznej i ograniczenia władzy Londynu,
5. francuski, domagający się decentralizacji państwowej i przyznania szerszych kompetencji lokalnych,
6. niemiecki, zmierzający do odbudowy państwa na zasadach decentralizacji władzy,
7. włoski, decentralistyczny, szczególnie uwzględniający kulturę tradycyjną lokalnie,
8. polski, narodowowyzwoleńczy, który w 1926 r. uzyskał program, uznany w 1928 r. za rządowy, o charakterze integrującym państwowo z uwzględnieniem różnic lokalnych i decentralizacji władzy.

Regiony europejskie tworzone na podstawie różnych kryteriów w wyniku długotrwałego procesu²⁶³. Z tego powodu nie ma jednakowego schematu regionalnego. Występują różnice, nawet w obrębie jednego państwa, np.: w Niemczech wielka Bawaria i Dolna Saksonia wobec małych Bremy czy Saary.

W Hiszpanii wielka Kastylia i Andaluzja wobec małej Walencji i Nawarry, we Włoszech duża Toskania i Sycylia wobec małych Aosty i Firulii. Belgia jest podzielona na trzy regiony.

Nadto ukonstytuowały się różnice w podziałach administracyjnych i kompetencjach władczych.

²⁶² T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, op. cit., s. 17 - 18; J. Szczepkowski, Region, regionalizacja i polityka regionalna - teoria i praktyka. Oczekiwania i doświadczenia, w: „Biuletyn Pomorze Nadwiślańskie”, Toruń 1992, nr 2. s. 1 - 2; J. Leska-Ślęzak, U Świętochowska, Przemiany cywilizacji współczesnej, Toruń 2001, s. 63 - 75; U. Świętochowska, Idea integracji europejskiej w cywilizacji przełomu XX i XXI w., Gdańsk 2002, s. 24 - 32; M. Malinowski, Region Morza Bałtyckiego: samorządowa wspólnota i etniczne zróżnicowanie, w: Stosunki międzynarodowe. Historia-Regiony-Polityka, pod red. P. Czachorowskiego i R. Ożarówskiego, Warszawa-Gdańsk 2004, s. 170 - 176; G. Firlit-Fesnak, Regionalne aspekty reform społecznych, Poznań 2005, s. 296 - 298

²⁶³ J. Leska-Ślęzak, U Świętochowska, ibidem, s. 76 - 78

W Polsce regionalizm kształtował się z uwzględnieniem specyfiki wynikającej z historii tworzenia państwowości, zaborów, I wojny światowej, II wojny światowej, okupacji niemieckiej a następnie sowieckiej. Dopiero początek transformacji ustrojowej do demokracji, związany ze zmianami zapoczątkowanymi porozumieniami elit tzw. solidarnościowych z elitami PRL-owskiego systemu mono-partyjnego kontrolowanych przez okupanta sowieckiego, umożliwiły działania na polu samorządowym we wszystkich płaszczyznach, wzorowanych na krajach Unii Europejskiej i USA. Działania wszystkich rządów w Polsce podporządkowane woli stowarzyszenia doprowadziły do integracji w Unii Europejskiej po referendum w 2004 r.

Integracja gospodarki Polski z Unią Europejską postępuje konsekwentnie²⁶⁴. Okres ten to zarazem czas transformacji ustrojowej i przebudowy polskiej gospodarki. Obu tych procesów nie sposób oddzielić ani też rozpatrywać osobno, zarówno ich wpływ na zmiany struktury polskiej gospodarki, jak i na umiędzynarodowienie, poziom konkurencyjności przedsiębiorstw czy też na zmiany kategorii makroekonomicznych. W Polsce regionami są województwa.

Odpowiedzią Unii na zmiany zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych stała się koncepcja budowania Nowej Europy. W ten sposób umownie nazwano cały kompleks różnego rodzaju długofalowych przemian mających uczynić Unię bardziej potężną, nowoczesną, konkurencyjną i bezpieczną.

Tworzenie Nowej Europy stanowi obecnie ambitny, modelowy program przemian wyrażających założenia tzw. nowej regionalizacji²⁶⁵. Zasadniczymi komponentami programu budowania Nowej Europy są: rozszerzenie ugrupowania na Wschód, długofalowa konwergencja rozwoju nowych i obecnych członków UE, pogłębianie UGW (powiększanie Eurolandu, doskonalenie polityki finansowej), rozwijanie działań ekonomicznych i politycznych na zewnątrz Unii (partnerstwo z USA i Rosją oraz inne posunięcia), dostosowania gospodarki UE do ewoluującej globalizacji (podnoszenie globalnej konkurencyjności gospodarki regionu i przedsiębiorstw), a także wdrażanie opracowanych już programów e-Europa oraz i-Europa. Podkreśla się, że rozwój Nowej Europy i nowej gospodarki jest ze sobą powiązany i współzależny, a wsparcie integracji przez aktywną politykę innowacyjną jest obecnie równie ważne jak wcześniej wprowadzenie euro.

Promowanie rozwoju nowej gospodarki winno zostać poprzedzone dalszą deregulacją głównych sektorów wykorzystujących IKT (bankowość, łączność, transport) oraz niwelacją barier dla realokacji czynników (kapitałów, kadr) i ich napływu (również z zagranicy) do sektorów wytwarzających IKT.

Innym aspektem promowania unijnej gospodarki jest stymulowanie wzrostu i konkurencyjności przedsiębiorstw (informacyjnych i tradycyjnych), czemu mają służyć głównie kształcenie kadr.

²⁶⁴ W Orłowski, Koszty i korzyści z członkostwa w UE, Warszawa 2000, s. 69 - 71; Ustawy dostosowujące polskie prawo do prawa UE, „Monitor UE” 2001, nr 44A, s. 161 - 162; S. Umiński, Znaczenie zagranicznych inwestycji dla transferu technologii do Polski, Gdańsk 2002, s. 150 - 156; M. Dobraczyński, Ekonomiczne mocarstwa UE, Toruń 2003, s. 191 - 208; Reformy społeczne. Bilans dekady, pod red. M. Rymyzy, Warszawa 2004, s. 253 - 267

²⁶⁵ Stosunki międzynarodowe, pod red. P. Czachorowskiego, R. Ożarówskiego, Warszawa 2004, s. 367 - 368

Także upowszechnianie umiejętności informacyjnych w społeczeństwie, polityka innowacyjna, pomoc dla małych i średnich firm, zmiany w polityce konkurencji. Szeroka promocja rozwoju nowej gospodarki oraz liberalizacja działalności gospodarczej w Unii będzie realizowana w warunkach jej rozszerzania na Wschód, toteż omawiana polityka objęłyby również nowych członków ugrupowania.

W przypadku Polski przedstawione problemy i współzależności są ważne i mają być uwzględnione w długofalowych strategiach rozwojowych. Są ważniejsze niż dla Unii, gdyż występująca luka technologiczna i ekonomiczna jest większa i ma dwa składniki: 1. dysproporcje względem UE oraz 2. USA. Pokonanie tej luki miałyby dwa etapy, a realizacja pierwszego została uruchomiona dzięki członkostwu w Unii.

W obecnych warunkach technologicznych dla krajów Europy Środkowej korzystne byłoby dokonanie wysiłku jednocześnie w zakresie wsparcia rozwoju IKT i nowej gospodarki oraz realizacji ekonomicznych przemian. Po opracowaniu programów promujących stosowanie IKT winno nastąpić ich intensywne wdrażanie we wszystkich sferach życia gospodarczego i społecznego. Czynnikiem czasu odgrywa tu ważną rolę, gdyż przy przyspieszonym postępie IKT odkładanie wsparcia rozwoju nowej gospodarki na później mogłoby utrudnić proces doganiania krajów wiodących technologicznie i ekonomicznie. Sytuacja w zakresie stosowania IKT jest zróżnicowana w poszczególnych krajach Europy Środkowej (Polska nie należy do grupy liderów), a region, jako całość jest opóźniony względem UE.

Rozwój IKT i nowej gospodarki stanowi dla Polski i innych krajów Europy Środkowej jeden z kluczowych czynników przyspieszenia ich gospodarczego wzrostu oraz aktywnego i korzystnego uczestnictwa w procesie regionalizacji, a za jego pośrednictwem - również w globalizacji.

Z perspektywy czasu ustalono, że efekty obu równoległych procesów, transformacji gospodarczej i integracji przyniosły pozytywne rezultaty dla całej gospodarki w Polsce, sprzyjając rozwojowi i aktywności ekonomicznej. Zmiany struktury polskiej gospodarki przyniosły, m.in. wzrost znaczenia sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Znaczenie tego sektora dla rozwoju gospodarczego kraju, jego obecny stan oraz jego cechy, jak np. wysokie zdolności dostosowawcze do zmieniających się warunków działania, sprawiają, że ocena wpływu wstąpienia Polski do UE w 2004 r. jest pozytywna²⁶⁶.

Akcesja nie spowodowała wiele zmian w zakresie obecności i funkcjonowania firm z udziałem zagranicznym w Polsce. Obowiązujące w Polsce prawo dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez zagranicznych inwestorów w latach 90 podlegało zmianom.

Jak wykazują badania i opinie inwestorów, mało prawdopodobny jest scenariusz poważniejszego wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce.

²⁶⁶ Społeczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską - badania i ekspertyzy 2001-2002, „Monitor UE” 2002, nr 54, s. 157 - 159; Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2005, s. 283 - 285

Należy się liczyć z utrzymaniem dotychczasowych tendencji w tempie napływu.

Dla małych i średnich przedsiębiorstw może to oznaczać dalszy wzrost konkurencji. Większość inwestorów to firmy pochodzące z krajów UE, dysponujące relatywnie większymi zasobami kapitałowymi, posiadające doświadczenie w działaniu na międzynarodowych rynkach, dysponujące nowoczesnymi technologiami. Znaczna część polskich MSP znajduje się w gorszej pozycji. Z drugiej strony właśnie ze względu na dokonującą się wcześniej liberalizacji przepisów regulujących napływ BIZ do Polski, MSP nauczyły się konkurować z firmami z kapitałem zagranicznym.

Sektor MSP uważany jest za komplementarny w stosunku do sektora dużych firm²⁶⁷. Wynika to z tego, że wielkość współczesnej firmy w warunkach dojrzałej gospodarki rynkowej zależy od wielkości dostępnego rynku i wielkości najefektywniejszego, w sensie technologicznym i organizacyjnym, zakładu produkcyjnego. Jednak niesprawności rynku, wynikające, np. z dostępu do informacji czy rynków finansowych, mogą sprawiać, że firmy nie osiągną optymalnej wielkości. Z drugiej strony nadmierna ingerencja zarządzających państwem może utrudniać realokację zasobów dużych przedsiębiorstw. Taka sytuacja może mieć miejsce w gospodarce funkcjonującej w warunkach niesprawnych instytucji oraz niedojrzałych, nie w pełni rozwiniętych rynków, np. rynków finansowych, oraz w warunkach restrukturyzacji tzw. sektorów wrażliwych. Braki w sprawnym funkcjonowaniu instytucji obsługujących gospodarkę, takie jak: 1. infrastruktura regulacyjno-prawna, 2. działalność instytucji ochrony konkurencji, 3. sądowiczych, 4. samorządowych.

Są uznane za charakterystyczne dla krajów. przechodzących proces transformacji gospodarczej. Wprowadzenie wszystkich reguł Jednolitego Rynku powinno, więc oznaczać znacznie korzystniejsze warunki działania dla MSP.

Do podstawowych czynników związanych z sytuacją firm i wpływających na szanse i zagrożenia małych i średnich przedsiębiorstw należą²⁶⁸:

1. **Zasoby kapitałowe** przedsiębiorstwa. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw zasoby te są stosunkowo niewielkie. Mogą często decydować o możliwości przetrwania sytuacji kryzysowych i utrzymania się na rynku.

Dlatego brak odpowiednich zasobów kapitałowych można postrzegać, jako istotne zagrożenie w warunkach postępującej liberalizacji i narastającej konkurencji.

2. **Zasoby ludzkie**. Na ogół ocenia się, że im wyższy poziom wykształcenia kadry, tym większa zdolność firm do wdrażania postępu technicznego.

Kwalifikacje pracowników nie są jedyną cechą czynnika, który może się przyczynić do sukcesu przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym i zewnętrznym.

²⁶⁷ Ewolucja systemów bankowych w Europie Środkowej i Wschodniej, pod red. H. Żukowskiej, Lublin 2003, s. 235 - 248; W. Karaszewski, Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata, Toruń 2004, s. 375 - 402

²⁶⁸ J. Biskup, Małe i średnie przedsiębiorstwa w handlu zagranicznym, Warszawa 2002, s. 45 - 49; Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej, pod red. M. Grabowskiego, Warszawa 2003, s. 75 - 78; Zarządzanie zasobami ludzkimi, pod red. A. Kabyłskiej, Warszawa 2003, s. 77 - 79; Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu, pod red. M. Strużyckiego, Poznań 2004, s. 174 - 175

Trzeba też wspomnieć o zdolności do przyswajania postępu technicznego, elastyczności w dostosowywaniu się do sytuacji rynkowej. Szczególna rola przypada kadrze menedżerskiej i jej umiejętnościom zarządzania. W warunkach narastającej konkurencji międzynarodowej duże znaczenie ma również umiejętnie prowadzony marketing.

3. **Zdolność do utrzymywania udziału w rynku.** W przypadku małych przedsiębiorstw ma to szczególne znaczenie, gdyż ze względu na brak zasobów kapitałowych, przeciągający się spadek popytu na oferowane produkty i usługi może doprowadzić do ich upadku.
4. **Jakość produktu, jego marka i przywiązanie klientów do produktu.** Jeżeli firma zdołała zdobyć i utrzymać zaufanie klientów, istnieje duże prawdopodobieństwo, że nie straci go w warunkach wzrastającej konkurencji.
5. **Niższy poziom kosztów.** W Polsce poziom stopy życiowej jest, w porównaniu z obecnymi krajami członkowskimi UE, stosunkowo niski, stąd wniosek, że jeszcze przez dłuższy czas klienci będą wybierać produkty tańsze. Z tego względu o szansach „przetrwania” będzie decydować zdolność do konkurowania za pomocą niższych cen, a obecnie polskie przedsiębiorstwa mają niższy poziom kosztów, bowiem wciąż niższe są koszty pracy. Jednak ich poziom systematycznie wzrasta (wskazuje się na wysokie obciążenia związane ze składkami na ZUS), co oznacza konieczność poszukiwania innych, poza płacowymi, możliwości obniżenia kosztów. Według badań GUS koszty pracy w Polsce w porównaniu z krajami członkowskimi UE są od 1,522 do 1,623 razy niższe.

Integracja Polski z UE powinna się przyczynić do wzrostu wynagrodzeń, co zmniejszy lub zlikwiduje dotychczasową przewagę konkurencyjną. W celu utrzymania się na rynku należy dążyć do obniżki kosztów w drodze wzrostu wydajności pracy, co wymaga nakładów finansowych i lepszej organizacji pracy.

Reprezentanci polskich MSP twierdzą, że mimo ponoszenia zdecydowanie niższych kosztów pracy niż ich konkurenci z UE, koszty te są zbyt wysokie, i że wpływają one negatywnie na poziom konkurencyjności. Sposobem na rozwiązanie tego problemu w ich ocenie musi być ograniczanie pozapłacowych kosztów pracy oraz poprawa wydajności. W świetle doświadczeń dotyczących zmian własnościowych oraz wad zarządzania ta ocena budzi wątpliwości²⁶⁹.

Celem strategii regionalnej jest zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej.

Świadcząc pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich, dąży się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i w poziomie życia w regionach Unii Europejskiej. Polityka ta realizowana jest przez Unię wspólnie z rządami wszystkich krajów członkowskich, które uczestniczą w jej finansowaniu.

²⁶⁹Polityka gospodarcza, pod red. H. Cwiklińskiego, Gdańsk 2000, s. 64

W skład UE wchodzi regiony dobrze rozwinięte, takie jak południowa Anglia, okolice Paryża czy Holandia oraz te, których poziom rozwoju znacznie odbiega od „średniej europejskiej”. Są to regiony Grecji i Portugalii, północna Finlandia i m.in. Polska. Działania na polu strukturalnym mają pomóc wspólnotom centralnym i regionalnym słabiej rozwiniętych regionów w rozwiązaniu ich najważniejszych problemów gospodarczych.

Podstawowym instrumentem polityki regionalnej są fundusze strukturalne, na które składają się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejski Fundusz Społeczny (ESF), Europejski Fundusz Orientacji Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (FEOGA–O).

Ponadto Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIFG) oraz Fundusz Spójności (Kohezji). Z ich budżetów kierowane jest wsparcie na programy krajowe – 95%, inicjatywy wspólnotowe – 5%. Strategia regionalna jest kreowana zgodnie z ustalonymi zasadami: pomocniczości (subsydiarności), która jest podstawową zasadą funkcjonowania UE, koncentracji, partnerstwa, programowania oraz współfinansowania. Pomoc przyznawana jest na przedsięwzięcia mieszczące się w określonych rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej celach: 1. promocja rozwoju i strukturalnego dostosowania w regionach zapóźnionych, w których zamożność mierzona poziomem PKB na mieszkańca jest niższa niż 75% przeciętnej tego wskaźnika dla UE, 2. ekonomiczna i socjalna transformacja obszarów o zaburzonej strukturze gospodarki, 3. modernizacja reguł ustrojowych i systemów edukacji, szkoleń oraz zatrudnienia²⁷⁰.

Wspólnotowa strategia regionalna, finansowana z funduszy strukturalnych, a realizowana w celu wzmocnienia spójności ekonomiczno-społecznej w Europie, jest wdrażana na całym terytorium Polski za pomocą programów operacyjnych. Fundusze strukturalne w latach 2004 – 2006 w Polsce stały się kluczowym wsparciem rozwoju regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Korzystali z nich zarówno przedsiębiorstwa, pracownicy i rolnicy, jak również osoby poszukujące pracy i młodzież. Polska, chcąc uczestniczyć w strategii regionalnej, musi dysponować systemem koordynacji polityki spójności, odpowiednimi strukturami administracyjnymi i procedurami wykorzystania wspólnotowych środków przeznaczonych na realizację celów praktyki spójności.

Wielkość przyznawanej pomocy uzależniono od osiągnięcia odpowiedniej zdolności do programowania pomocy strukturalnej i wzmocnienia zdolności administracyjnej do zarządzania pomocą strukturalną.

Polska uzgodniła z Unią Europejską podział kraju według klasyfikacji Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS).

²⁷⁰ Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej, pod red. T. Mołdawy, K. A. Wojtaszczyka, M. Małeckiego, Warszawa 2003, s. 185 - 191; C. Jasper, S. Metzger, H. Weiler, ABC Unii Europejskiej. Euroleksykon: instytucje, prawo, gospodarka, finanse, polityka, Warszawa 2004, s. 217 - 218; Pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej w ocenie społecznej, pod red. E. Skotnickiej-Illasiewicz, Warszawa 2005, s. 150 - 156; E. Kawecka-Wyrzykowska, R. Michalski, W. Mrorzek, J. Niemczyk, M. Szwabe, A. Władyniak, Zmiany w handlu zagranicznym Polski z Unią Europejską w okresie stowarzyszenia w ramach Układu Europejskiego (1992 - 2003), Warszawa 2005, s. 89 - 98

Wprowadzając pięciostopniową klasyfikację odpowiadającą kolejno całemu terytorium państwa (NUTS I), 16 województwom (NUTS II), 45 podregionom (NUTS III), 315 powiatom (NUTS IV) oraz 2 489 gminom (NUTS V). Po przystąpieniu do Unii Europejskiej całe terytorium Polski zostało objęte celem 1 praktyki spójności Wspólnoty, dotyczącym zapóźnienia w rozwoju.

W Unii Europejskiej niemal 70% wszystkich środków funduszy strukturalnych jest przeznaczane na działania w ramach tego celu.

Regiony objęte celem 1 nie mogą być objęte żadnym innym celem, a alokacje środków na poszczególne jednostki terytorialne są dokonywane na podstawie liczby mieszkańców i sytuacji społeczno-gospodarczej.

Według obecnych regulacji funduszy strukturalnych oznacza to możliwość uzyskania wspólnotowego wsparcia na rozwój społeczno-gospodarczy z zasobów funduszy strukturalnych: 1. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), który uczestniczy przede wszystkim w inwestycjach produkcyjnych, a także inwestycjach infrastrukturalnych w różnych dziedzinach włącznie ze sferą zdrowia i oświaty, jak również w transeuropejskich sieciach transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych, 2. Europejskiego Funduszu Socjalnego (ESF), udzielającego głównie pomocy w zakresie zwalczania bezrobocia, tzn. finansującego działania na rzecz ułatwiania dostępu do rynku pracy, sprzyjające równości szans, podnoszeniu kwalifikacji zawodowych i tworzeniu nowych miejsc pracy, 3. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (FEOGA–O), wspierającego przedsięwzięcia strukturalne w zakresie rolnictwa, a także restrukturyzację produkcji rolnej i działalność uzupełniającą rolników i 4. Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIFG), który finansuje specjalne przedsięwzięcia strukturalne w dziedzinie samego rybołówstwa, jak i w sferze kultury wodnej i przetwarzania oraz sprzedaży asortymentu rybnego.

Polska, zgodnie z wynegocjowanymi warunkami, otrzymuje także wsparcie finansowe z Funduszu Spójności. Został on stworzony dla słabych ekonomicznie państw członkowskich, w których dochód PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej Unii i przeznaczony jest dla projektów z dziedziny ochrony środowiska i transeuropejskich sieci transportowych²⁷¹. Głównym celem strategii środowiskowej dla Funduszu Spójności jest wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych władz publicznych, jakie wynikają z wdrażania prawa ochrony środowiska UE transponowanych do polskiego systemu prawnego.

Działania podejmowane w sferze ochrony środowiska w ramach praktyki kohezji są ukierunkowane na cele określone w Traktacie Amsterdamskim: 1. ochrona i poprawa środowiska, 2. ochrona zdrowia, 3. oszczędne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych.

²⁷¹ A. Grzelak, Makroekonomia w procesie integracji z Unią Europejską, Szczecin 2002, s. 195 - 201; T. Rzychoń, Dotacje na inwestycje, Warszawa 2005, s. 17 - 25; E. Martini, M. Bąk, Dotacje i co dalej?, Warszawa 2005, s. 217 - 232

Fundusz Spójności w odniesieniu do strategii transportowej zapewnia spójność kraju i poszczególnych regionów z UE, poprzez modernizację infrastruktury drogowej, a także poprawę stanu polskich kolei i kolejowego systemu transportowego.

Polska także korzysta ze wsparcia w ramach Inicjatyw Wspólnoty na współpracę trans graniczną z państwami niezrzeszonymi, co ma na celu wyrównanie szans rozwojowych tych regionów, tj. INTERREG oraz promowania równości szans, tj. EQUAL. Podstawą wsparcia ze strony UE po przystąpieniu Polski jest Narodowy Plan Rozwoju (NPR), przekazany Komisji w styczniu 2003 r.

Jest to kompleksowy dokument określający strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa w UE. W planie zostały wskazane najważniejsze działania strukturalne, które Polska, będąc członkiem UE, zamierzała uruchomić w latach 2004 – 2006 przy wykorzystaniu środków wsparcia UE. Na jego podstawie Komisja Europejska przygotowała Podstawy Wsparcia Wspólnoty, w których przedstawiła informacje dotyczące celów udzielanej pomocy, jej wysokości oraz priorytety rozdysponowania środków, a także warunki techniczne przyznania pomocy: 1. szacunkowy plan finansowy, wraz ze 2. wskazaniem sposobów finansowania, 3. okres pomocy, 4. zasady kontroli, 5. obserwacji i oceny oraz 6. formy pomocy. Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski w latach 2007 – 2013 były wdrażane za pomocą pięciu funduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO). Oprócz programów sektorowych jest realizowany Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Ponadto funkcjonuje program operacyjny pomocy technicznej, którego zadaniem jest wsparcie wdrażania funduszy strukturalnych. Aby obsługa pomocy strukturalnej w Polsce była sprawna i skuteczna, powstał system wdrażania, w którym uczestniczą następujące instytucje²⁷²:

1. W zakresie zarządzania:
 - instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty,
 - instytucja wyznaczona przez państwo członkowskie, partner Komisji Europejskiej przy programowaniu i wdrażaniu wspólnotowej praktyki spójności,
 - instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi,
2. W zakresie zarządzania finansowego:
 - instytucja płatnicza,
 - instytucja zajmująca się zarządzaniem finansowym, wyznaczona przez państwo członkowskie do przygotowania i przedkładania wniosków o płatności oraz otrzymywania płatności z Komisji Europejskiej,
 - instytucje odpowiedzialne za nadzór i monitorowanie poszczególnych funduszy,
3. Odbiorcy końcowi, w tym instytucje wdrażające poszczególne priorytety i działania w ramach programów operacyjnych.

²⁷² J. Penc, Narodowe i międzynarodowe systemy zarządzania. Myślenie o jutrze w jednoczącej się Europie, Łódź 2003, s. 415 - 420; T. Grzeszczyk, Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa. Badania. Edukacja. Konsulting, Łódź 2003, s. 281 - 285; Zarządzanie-teoria i praktyka, pod red. A.K. Kozmińskiego i W. Piotrowskiego, Warszawa 2004, s. 750 - 778

Łączna suma środków publicznych (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, środki krajowe) zaangażowanych w realizację NPR 2004–2006 wyniosła 14 891,5 mln euro (ok. 59 566 mln zł, z czego 11 368,6 mln euro (ok. 45 474,4 mln zł) tj. 76,3%, pochodzi ze środków wspólnotowych. Środki te wydatkowane są od 2004 do 2009 r., w przypadku Funduszu Spójności do 2010 roku. Z sumy 11 368,6 mln euro (ok. 45 474,4 mln zł) wkładu Wspólnoty w realizację NPR 7 635,3 mln euro (ok. 30 541,2 mln zł), co stanowi 67,2%, pochodzi z zasobów funduszy strukturalnych. Z wymienionej uprzednio kwoty 7 320,7 mln euro (ok. 29 282,8 mln zł) wykorzystano na realizację Podstaw Wsparcie Wspólnoty (programów operacyjnych), natomiast 314,6 mln euro (ok. 1 258,4 mln zł) na realizację programów Inicjatyw Wspólnotowych: INTERREG oraz EQUAL. Na Fundusz Spójności przeznaczono 3 733,3 mln euro (ok. 14 933,2 mln zł), co stanowi 32,8%²⁷³. Na lata 2007 - 2013 Polska otrzymała środki finansowe w kwotach, jakie do tej pory nie otrzymało jakiegokolwiek państwo UE, tj. wiele większych niż wymieniliśmy wcześniej a ich realizacja trwa do 2015 r. Perspektywa finansowa funduszy Unijnych dla Polski na lata 2014-2020 zmniejszyła się.

Zadaniem strategii regionalnej, jaka jest realizowana po przystąpieniu Polski do struktur unijnych, jest wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez modernizację i strukturalne dopasowanie sektora produkcyjnego i usługowego, co znaczy, że działania są nakierowane na modernizację struktury gospodarki (wsparcie rozwoju firm w sektorach nowych technologii) oraz zwiększenie udziału usług rynkowych w szczególności w sektorze turystyki, a także tworzenie warunków wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw, w tym udziału firm w budowie społeczeństwa informacyjnego. Kolejnym efektem działań jest rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia, w szczególności inwestycje strukturalne przeznaczane na poprawę zatrudnienia poprzez rozwój zasobów ludzkich, rozwój przedsiębiorczości, poprawę zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw do zmieniającego się rynku. Tworzenie warunków sprzyjających wzrostowi inwestycji, osiągnięciu trwałego rozwoju i promowaniu spójności przestrzennej będzie oznaczało rozbudowę i modernizację sieci transportowej, co umożliwi podniesienie atrakcyjności Polski i jej regionów. Może stać się dzięki temu miejscem lokalizacji inwestycji, zwiększenia dostępu do sieci informatycznej i jakości obsługi w pierwszym rzędzie dla mieszkańców małych miast i wsi, poprawy stanu sieci lokalnych dróg, a także zapewnienia dostępu wszystkich placówek publicznych, zwłaszcza edukacyjnych.

Zadaniem strategii regionalnej będzie również wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

²⁷³ I. Perez, Fundusze strukturalne i fundusz spójności Unii Europejskiej 2000 - 2006, Wrocław 2003, s. 35 - 43; Finanse Unii Europejskiej, pod red. W. Nowaka, Warszawa 2004, s. 245 - 259; E. Ruśkowski, Finanse lokalne w dobie akcesji, Warszawa 2004, s. 227 - 235

Dla samorządów postępuje etatyzacja wynikająca z prawem uregulowanych zasad współpracy i podejmowania decyzji w regionie wobec stowarzyszenia w UE²⁷⁴. Współuczestnictwo, z tego tytułu w organach poszczególnych instytucji międzynarodowych i krajowych pozwala na wyodrębnienie następujących zadań w nowo powstałej rzeczywistości gospodarczej na przykładzie samorządu przedsiębiorców:

1. o charakterze opiniodawczym wobec organów administracji, które polegają, m.in. na sporządzaniu analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu konkretnej gałęzi gospodarki oraz rynku. Przedstawianie ich tym organom oraz możliwość samodzielnego inicjowania tworzenia aktów prawnych z tego zakresu lub też opiniowania aktów prawnych przygotowanych przez inne podmioty;
2. o charakterze doradczym i informacyjnym; doradczym, tj. dotyczy skonkretyzowanego rodzaju działalności oraz wszystkich kwestii z nią związanych. W ramach działalności informacyjnej samorządy mają za zadanie gromadzenie i przetwarzanie informacji mogących służyć zarówno organom administracji rządowej, podmiotom gospodarczym jak i organizacjom oraz instytucjom, w których działalności współuczestniczą przedstawiciele samorządów;
3. zadania wykonywane na rzecz tworzenia rynku i poprawy jego funkcjonowania; zadania samorządów w tym zakresie, to m.in.: prowadzenie analizy kosztów i opłacalności zachowań gospodarczych, a także promowanie eksportu, rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami; do zadań o tym samym charakterze można zaliczyć zadania obejmujące swym zakresem poprawę infrastruktury oraz warunków wykonywanego przedsięwzięcia.

Województwom w Polsce przyznano określone powierzchnie²⁷⁵. Podział kraju na województwa ma swoje korzenie w okresie rozbicia dzielnicowego, stąd ich zróżnicowanie pod względem wielkości w czasach I Rzeczypospolitej. Pierwsze województwa powstawały na przełomie XIV i XV w.

Pierwotnie były to samodzielne zgromadzenia wojskowe na określonych terenach Polski, którymi zarządzali wyznaczani przez władcę wojewodowie.

Reforma administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., ustanowiła 16 nowych województw. Celem tej reformy było utworzenie większych regionów, które mogłyby konkurować z innymi po wstąpieniu do Unii Europejskiej (zobacz: NUTS). Dotychczasowe województwa były zbyt małe, by efektywnie wykorzystywać środki finansowe i zarządzać terytorium.

Wprowadzeniu nowego podziału na województwa towarzyszyły liczne dyskusje, które pozwoliły na uwzględnienie różnic kulturowych, lokalnych oraz decentralizację kompetencji.

²⁷⁴ Konkurencja, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2004, s. 558 - 568; Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu, pod red. M. Strużyckiego, Poznań 2004, s. 215 - 224

²⁷⁵ S. Briggs, Marketing w turystyce, Wrocław 2003, s. 169 - 178; G. Ignaczewski, Specyfika marketingu politycznego w Polsce, Warszawa 2004, s. 89 - 95; M. J. Malinowski, Region pomorski u progu akcesji Polski do Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2004, nr 3, s. 73 - 84; Archiwum Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w Gdańsku, Województwo pomorskie- charakterystyka, Gdańsk 2013, s. 13 - 18

Tradycyjnie rzecz biorąc politycy w Polsce nie spełniali kryteriów współczesnej prawicy, przyjętej powszechnie na świecie, tzn. tego spektrum politycznego, który powstrzymuje zmiany, gdyż w początkowej fazie budowy ustroju demokratycznego, który miał miejsce w tym czasie w Polsce, byli z samego faktu przejścia władzy od przedstawicieli trwającego 50 lat systemu mono-partyjnego zmianą i mieli być realizatorami zmian, zgodnie z oczekiwaniami wyborców.

Uznający się za lewicowych także różnili się od współcześnie prezentujących to spektrum polityczne na świecie, m.in. z uwagi na PZPR-owską (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza), tj. totalitarną przeszłość, kontrolowaną przez okupanta sowieckiego. Ta sytuacja miała wpływ na działanie państwa, samorządów województwa i w ogóle samorządu terytorialnego. Innym następstwem rozbieżności wyznawanych wartości z rzeczywistością jest słabość instytucji politycznych. Powszechnie przyjmuje się, że dysfunkcja na poziomie lokalnym wynika z upolitycznienia samorządów, za co winę ponosi nadmierna obecność partii. W Polsce klimat wokół partii politycznych nie jest najlepszy, do czego same się przyczyniły. Korupcja, kumoterstwo, układy, to standardowa lista zarzutów, które często znajdują potwierdzenie w faktach. Z obserwacji wynika jednak, że to nie nadmierna siła, lecz słabość partii politycznych jest źródłem wielu negatywnych zjawisk. Ujawniły się liczne dysfunkcje, którym zapobiegnać miała praktyka. Administracja, jako szczególna forma zarządzania działać ma zgodnie z prawem i na podstawie prawa. Ta reguła, aby współtworzyć rzeczywistość demokratyczną winna wynikać ze zrozumienia, wynikającego z ukształtowanej świadomości. W przypadku braku kompetencji tego rodzaju dysfunkcje nie ustępują, lecz ewoluują, utrzymując niestabilny stan. Taki stan w administracji trwa.

Istnieje reguła, że społeczeństwo będzie miało zaufanie do swoich zarządzających tylko wtedy, gdy administracja lokalna będzie sprawna, będzie przyjaźnie działać na rzecz realizacji interesów obywateli i swe decyzje podejmować w konsekwencji poszanowania prawa²⁷⁶. Stąd wynika zależność, od jakości kadr administracji. Oceny zewnętrzne wskazują, że pełna swoboda w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników niesie za sobą niebezpieczeństwo uzależnienia administracji od szefów jednostek administracyjnych.

Niepewność zatrudnienia i obawy o jego utracenie powodują nie tylko hamowanie inicjatyw indywidualnych, ucieczką od podejmowania decyzji, ale w skrajnych przypadkach podporządkowywanie się woli szefów, ze szkodą dla obowiązującego prawa i interesów obywateli.

Wykształcenie profesjonalnej administracji, złożonej z osób posiadających wiedzę, poczucie odpowiedzialności za swoje decyzje, zrozumienie swojej roli usługowej w stosunku do mieszkańców.

²⁷⁶ J. Regulski, Szanse i bariery rozwoju samorządności, Warszawa 2010, s. 8 - 16

Ale także i odpowiednio ustabilizowaną pozycję umożliwiającą podejmowanie decyzji zgodnych z prawem i interesem mieszkańców, bez zagrożenia dla siebie samych staje się wyzwaniem.

Inną regułą jest, że zdecentralizowane państwo, oparte o autonomiczne jednostki samorządowe, może sprawnie funkcjonować jedynie, gdy jednostki te będą ze sobą współpracować w poczuciu wspólnoty interesów i odpowiedzialności. W Polsce władze samorządowe w niewystarczający sposób współpracują ze sobą. Pozytywne dążenie do wzmacniania tożsamości lokalnej i integracji społecznej w ramach poszczególnej miejscowości, pociąga za sobą też negatywne skutki, obniżając zdolności do współpracy.

Dostrzega się zależność, że samorząd ma znaczenie tylko wtedy, gdy istnieją społeczności zdolne do samodzielnego wyznaczania celów rozwoju i zadań dla ich osiągnięcia, a także do kontroli zachowań publicznych realizowanych przez wybranych przez siebie reprezentantów. Istnieje powszechny pogląd, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest w Polsce opóźniony w stosunku do postępu w innych dziedzinach życia. Jest to tłumaczone, m.in. tym, że przekształcenia społeczne wymagają dłuższego czasu niż zmiany legislacyjne, czy gospodarcze.

Istnienie partii politycznych stanowi nieodłączny element demokracji²⁷⁷. W ostatnim jednak okresie opinia publiczna coraz bardziej negatywnie ocenia działalność partii, szczególnie na szczeblu lokalnym, gdzie rzadko partie przedstawiają alternatywne programy rozwoju danej miejscowości. Rozgrywki personalne wewnątrz partii, przenoszone do administracji lokalnych, podważają zaufanie społeczeństwa do wybranych przez siebie organów. Wymiana decydentów jest zjawiskiem groźnym, jako skutek konfliktów wewnątrzpartyjnych. Nieformalne wpływy na decyzje personalne i finansowe, ten brak zaufania pogłębiają. Problem zbyt upartyjnienia administracji lokalnej jest powszechnie podnoszony. Zarządzanie jednostkami samorządowymi, ich strukturą i gospodarką jest zbyt często traktowane, jako „łup”, należny zwycięzcy w wyborach. Społeczności lokalne w dużej części nie identyfikują się z partiami i nie traktują ich, jako swoich reprezentacji. Znajduje to odbicie w powszechnym zjawisku tworzenia niezależnych komitetów wyborczych, ukrywających swe afiliacje partyjne. Kandydaci uważają, że podkreślanie swych związków z partiami politycznymi jest obciążeniem w ocenie wyborców. W ciągu całego okresu od zmian 1989 r. proces upartyjnienia postępował i postępuje nadal. Można to zaobserwować na przykładzie ordynacji wyborczej. O ile w pierwszej ordynacji zgłaszać kandydatów mogły tylko komitety mieszkańców, to sukcesywnie nie tylko nadano te uprawnienia również partiom politycznym, ale uzyskały one istotne przywileje. Partie polityczne powinny zmienić formy swego działania na szczeblu lokalnym.

²⁷⁷K. Knyżewski, *Partie i system partyjny w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, Poznań 1998, s. 134 - 138

Ich rolą jest przedstawianie mieszkańcom alternatywnych programów rozwoju poszczególnych miejscowości, a nie przenoszenie na szczebel lokalny hasła i problemów ogólnokrajowych niemających związku z zakresem działania administracji lokalnych.

Gminy, powiaty i województwa są związkami swych mieszkańców, które mają zarządzać sprawami lokalnymi poprzez administrację we własnym interesie. Interes mieszkańców powinien, więc być podstawowym celem tych jednostek, działających oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Ludność wybierając organy administracji, winna być przekonana, że będą one działać w ich interesie, a nie w imię interesów partii politycznych czy innych grup, albo wprost interesów osobistych.

Problemem jest i to, że żadna z rządzących partii nie zrealizowała swojego programu wyborczego a często po wyborach wycofywała ważne społecznie elementy tego programu.

Konstytucyjna zasada pomocniczości ogranicza zakres kompetencji administracji rządowej i nakazuje przekazywanie administracjom samorządowym wszystkich spraw, które mogą być tam zrealizowane. Ta sama zasada obowiązuje organy samorządowe i skłania je do decentralizacji swych własnych kompetencji jednostkom pomocniczym, będącym bliżej obywateli. Często obserwuje się tendencje do centralizacji kompetencji w ramach poszczególnych jednostek. Szczególnie uwidacznia się to w wielkich miastach. Biurokratyzacja postępowań administracji lokalnej, przedłużanie postępowań, niechęć do podejmowania decyzji wpływają na opinię społeczną i zachowania mieszkańców, opóźniając rozwój samorządności.

Zapomina się o tym, że istotą samorządności jest fakt, iż wywodzi się ze wspólnoty mieszkańców na danym terytorium, ukształtowanej w perspektywie czasowej. Instytucjonalizacja podmiotu jest wynikiem ustrojowych przemian, wykreowanych systemowo w demokracji, która jest konsekwencją samorządności. Ustrój państwa ukształtowany przez normy ramowe, w Polsce przez Konstytucję tworzy system. Konstytucja jest prosto i przejrzysto skonstruowana w przypadku kwestii samorządowych. W kwestiach innych podmiotów rozwiązania konstytucyjne budzą wątpliwości i nie sprzyjają postępowi społecznemu. Wady zawierają luki ustawowe i niezrozumienia interpretacyjne, które uznaje się za główne przyczyny dysfunkcji instytucjonalnej.

4. Samorząd terytorialny jako forma samodzielności wspólnotowej w Polsce

Teza: Samorząd terytorialny spełnia najważniejszą rolę w rozwoju samodzielności wspólnotowej w Polsce.

Hipoteza badawcza: samorząd terytorialny jest najistotniejszym elementem decentralizacji władzy i form samodzielności wspólnoty w Polsce.

Pytania:

- 1) Czym jest samorząd terytorialny w Polsce?
- 2) Jaką rolę pełni samorząd terytorialny w państwie?
- 3) Czym jest samorząd terytorialny dla demokracji?
- 4) Jakie czynniki spowalniają i dynamizują rozwój samorządu terytorialnego w Polsce?
- 5) Jakie są kierunki rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce?

Samorząd terytorialny to organizacja społeczności lokalnej np. powiat, gmina, lub regionalnej tj. województwo i jednocześnie forma administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej²⁷⁸. Samorząd rozumiany, jako organizacja mieszkańców jest przymusową korporacją prawa publicznego mieszkańców danego obszaru, mających wspólne interesy i potrzeby publiczne. Ustawodawca konstytucyjny i zwykły powierza samorządowi uprawnienie stanowienia prawa miejscowego i wykonywanie większości zadań z zakresu administracji lokalnej, w tym regionalnej, jak to jest w przypadku polskiego samorządu województwa. Za niezbędny element sytuacji prawnej samorządu terytorialnego, współczesnego, demokratycznego państwa prawnego uważa się kontrolowanie i ochronę tego samorządu przez niezależne sądy administracyjne i powszechne oraz rozstrzyganie przez sądy administracyjne sporów między samorządem i nadzorującą administracją rządową. W Polsce na wzór innych krajów kontynentu europejskiego tylko część zadań lokalnych jest realizowana przez agendy administracji rządowej, które bezpośrednio podlegają Radzie Ministrów, Premierowi bądź poszczególnym ministrom. Zasadnicza część zadań administracyjnych, niemająca znaczenia ogólnokrajowego, jest realizowana przez samorząd terytorialny.

Czynią to organy samorządowe, które są podporządkowane odpowiedniej wspólnotie lokalnej tj. powiatowej, gminnej bądź regionalnej, tj. wojewódzkiej i które reprezentują jej interesy, czyli administrują w imieniu i dla danej społeczności powierzonym mieniem i zadaniami.

²⁷⁸ A. Noworól, K. Dąbrowska, A. Sobolewski, Podstawy zarządzania w administracji publicznej, Szczecin 2003, s. 75 - 88; Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 254 - 275

W teorii wyróżnia się administrację publiczną w ujęciu organizacyjnym, tj. podmiotowym, materialnym, czyli przedmiotowym i formalnym. W ujęciu podmiotowym są to organy administracji i inne wykonujące określone funkcje z tego zakresu. Przedmiotowo jest taka działalność administracji, którą określają zadania w zakresie kompetencji wykonawczych. W sensie formalnym jest to cała działalność wykonywana przez podmioty administracji, niezależnie od ich charakteru.

W większości współczesnych państw demokratycznych ustrój reprezentacji lokalnej wynika z zasady dualizmu rząd-samorząd.

Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą samorządności rozumianej, jako przesunięcie w obrębie administracji publicznej kompetencji do załatwiania pewnej grupy spraw, tj. odebranie ich scentralizowanej administracji rządowej i powierzenie ich do samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której te sprawy dotyczą. Tak znaczącej roli nie odgrywają jeszcze samorząd zawodowy, gospodarczy i in.

W Polsce samorząd terytorialny (gminny) został przywrócony w 1990 r. 1 stycznia 1999 wprowadzono trójstopniowy podział terytorialny i trzy szczeble samorządu: gminny, powiatowy i wojewódzki. Obecnie (2012) w Polsce jest 16 województw, 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatu oraz 2478 gmin.

Polska jest państwem unitarnym²⁷⁹. Nie składa się z autonomicznych jednostek terytorialnych. Jednocześnie w wyodrębnionym rozdziale VII Konstytucji „Samorząd Terytorialny” podkreśla się ustrojową rolę samorządu w Polsce i zapewnia decentralizację administracji publicznej. Samorząd w ograniczony sposób uczestniczy w realizowaniu działań publicznych. Zgodnie z Konstytucją kontrola działań administracji samorządowej przez rząd obejmuje wyłącznie kwestie legalności. Dodatkowe gwarancje samodzielności samorządu zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, której Polska jest sygnatariuszem.

Z punktu widzenia współpracy rządu z organizacjami reprezentującymi interesy samorządu terytorialnego istotne znaczenie ma organizacja centralnej administracji rządowej. Najważniejszymi partnerami organizacji samorządowych są minister właściwy ds. działu administracji publicznej i minister finansów. Minister ds. administracji jest zwyczajowo rządowym współprzewodniczącym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

To równa się roli głównego koordynatora dialogu rządu z reprezentacjami samorządu terytorialnego.

Ważną jego funkcją jest również nadzorowanie rządowych przedstawicieli w województwach – wojewodów, którzy sprawują nadzór rządu nad jednostkami samorządu terytorialnego, burząc ład demokratyczny w zakresie samorządności wynikający z istnienia administracji samorządu województwa w formie urzędu marszałkowskiego.

²⁷⁹ J. Reguński, Samorządna Polska, Warszawa 2005, s. 133 - 152; J. Reguński, Samorząd III Rzeczypospolitej, koncepcje i realizacja, Warszawa 2005, s. 121 - 149; Przejrzysty samorząd, pod red. C. Trutkowskiego, Warszawa 2006, s. 275 - 289

Minister finansów odpowiada z kolei za system finansowania samorządu terytorialnego. W ostatnich latach wyraźnie zwiększa się podkreślanie roli i wagi ministra rozwoju regionalnego, który jest odpowiedzialny za współpracę z samorządem terytorialnym, wykorzystanie środków pochodzących z UE oraz koordynację opracowywania przez samorzady województw regionalnych programów operacyjnych, a także nadzorowanie realizacji kontraktów wojewódzkich - które to działania w sposób całkowicie wystarczający mogłyby być realizowane samodzielnie przez samorząd województwa, pozwalając na zaoszczędzenie funduszy przeznaczonych na utrzymanie dodatkowego ministerstwa. Ustawa o zasadach strategii rozwoju jeszcze bardziej podnosi rangę tego ministra w relacjach z samorządami. Obecnie nie istnieje wewnętrzny, wyodrębniony mechanizm koordynacji relacji wobec jednostek samorządu terytorialnego.

Komitet Rady Ministrów będący najważniejszym wewnątrzrządowym organem uzgodnieniowym ma kompetencje ogólne²⁸⁰. W latach 1997 – 2000 r. funkcjonował Komitet Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej. Oceniając możliwości wpływu jednostek samorządu terytorialnego na arenie rządowej, dostrzega się coraz powszechniejszym w ostatnich latach przepływ kadr samorządowych na stanowiska rządowe, obserwowanym, np. w samorządzie Warszawy m.in. ministrowie, wiceministrowie, czy w niektórych samorządach wojewódzkich np. parlamentarzyści. Podstawową instytucją w relacji rząd - samorząd jest w Polsce Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, stanowiąca forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Ma teraz status ustawy, gdyż parlament uchwalił ustawę z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Wspólny charakter Komisji oznacza formalną równoprawność jej stron, co w praktyce wzmocnione jest, np. parytetem liczby jej członków, współprzewodniczących Komisji, przewodniczących zespołów roboczych, itp. Organ ten odpowiada za problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką administracji rządowej wobec samorządu terytorialnego, a także za sprawy dotyczące samorządu terytorialnego leżące w kompetencjach Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Stronę samorządową stanowią w Komisji wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządowych. Opinie wyrażane przez Komisję są uzgadniane przez dwie strony – rządową i samorządową.

Członkowie rządu oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu przedstawiają Komisji do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych. Częstotliwość uzyskiwania porozumienia między stroną rządową i samorządową jest duża w sprawach rutynowych mniejszej i średniej wagi.

²⁸⁰J. Sługocki, Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe, Warszawa 2012, s. 72

Natomiast w kwestiach szczególnie istotnych dla stron oraz konfliktowych obrady bywają długie a problem często wielokrotnie powraca na agendę prac. Zdarza się, że arbitrem w konfliktach rządu z jednostkami samorządu terytorialnego jest parlament, a nawet Trybunał Konstytucyjny, co wyraźnie sygnalizuje władcze zachowania tej administracji wobec niższego szczebla, przecząc konstytucyjnej regule władzy narodu i jego rządu przez administrację na własny użytek i zgodnie z własnymi potrzebami.

Komisja powołuje stałe zespoły problemowe. Obecnie jest ich siedem: 1. ds. systemu finansów publicznych, 2. infrastruktury, 3. rozwoju lokalnego, 4. polityki regionalnej, 5. środowiska, 6. ochrony zdrowia, 7. polityki społecznej. Do sektorowych, najważniejszych instytucji, w których reprezentowane są jednostki samorządu terytorialnego, należą m.in: 1. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, 2. Naczelna Rada Zatrudnienia, 3. Rada Działalności Pożytku Publicznego, 4. Rada Narodowego Funduszu Zdrowia i mniej znane, jak 5. Rada ds. Autostrad. Przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządowych są w nich reprezentowani i zabiegają o uwzględnianie interesów samorządowych w decyzjach podejmowanych przez te instytucje, w ich opiniach i rekomendacjach.

W tych instytucjach opiniodawczo-doradczych rządu samorząd terytorialny nie jest jedyną grupą interesu, ale udział w nich służy uwzględnieniu jego interesów zarówno wobec rządu, jak i związków zawodowych i organizacji pracodawców. Uczestnictwo Polski w polityce rozwoju UE powoduje, że obszar oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na organy centralne zostaje poszerzony o nadzór nad wdrażaniem funduszy strukturalnych przez tzw. komitety monitorujące, działające, jako sformalizowane formy niezawodowców, ekologów czy organizacji pozarządowych²⁸¹, niezależne ciała doradczo-opiniodawcze dla Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym. W Polsce na szczycie struktury monitorowania funduszy strukturalnych stoi Komitet Monitorujący Narodowy Plan Rozwoju, w którego skład wchodzi m.in. 22 członków samorządu terytorialnego. Stronę samorządową reprezentują w Komitecie marszałkowie lub ich delegaci oraz przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego. Przedstawiciele tych organizacji zasiadają także w ośmiu centralnych komitetach monitorujących, powołanych do poszczególnych programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych. Inną formułą konsultacji jednostek samorządu terytorialnego są procedury wyrażania opinii na temat rządowych projektów aktów prawnych i decyzji.

Obowiązek zasięgnięcia opinii jednostek samorządu terytorialnego w każdej sprawie, która może mieć wpływ na dochody i wydatki tych jednostek, zawiera ustawa o finansach publicznych. Projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów własnych bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości finansowych skutków tych zmian oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną.

²⁸¹J. Kosowski, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, Warszawa 2012, s. 176 - 179

Przekazując do Sejmu projekt ustawy, rząd dołącza opinię Komisji. Obowiązek konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego zawarty jest także w ustawie z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Według tej ustawy konsultacje reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego obejmują najważniejsze decyzje rządowe dotyczące systemu finansów samorządowych, np. podziału subwencji dla samorządów. W ustawie o Narodowym Planie Rozwoju z 2001 r. konsultacja dotyczy dokumentów programowych związanych z NPR na lata 2004 – 2006.

Województwa, powiaty i gminy różnych szczebli są od siebie niezależne, tzn. nie ma między nimi relacji hierarchii i podporządkowania²⁸². Konstytucja przyznaje samorządowi prawo do zrzeszania się, co ułatwia jednostkom samorządowym obronę swoich interesów. Obecnie za reprezentatywne, ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego przepisy uznają: Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Unię Miast i Miasteczek RP, Związek Województw RP.

Formułą reprezentacji interesów samorządu województwa są okresowe spotkania marszałków województw zwane Konwentem Marszałków. Konwenty wypracowują, na zasadzie jednomyślności, wspólne stanowisko województw wobec polityki rządu. Interesy zbiorowe danego szczebla samorządowego oraz wszystkich jednostek samorządu terytorialnego obejmują sposób podziału zadań i środków między administrację rządową a samorządową, respektowanie konstytucyjnego statusu administracji samorządowej w państwie i potwierdzanie go w praktyce rozwiązań ustawowych. Jednym z istotnych interesów samorządowych jest samodzielność ustrojowa, zadaniowa, dochodowa oraz wydatkowa, realizowana wyłącznie w odniesieniu do jego administracji.

Samorząd terytorialny charakteryzują następujące czynniki²⁸³:

1. Nadanie wspólnotom samorządowym statusu korporacji - związków obywateli wyposażonych w osobowość prawną, dzięki czemu stają się one podmiotami prawa publicznego i cywilnego;
2. Wykonywanie przez nie swoich zadań ustawowych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność;
3. Przyznanie tym wspólnotom społecznym prawa do zarządzania własnymi sprawami poprzez organa gminy wybieralne w demokratycznych wyborach lub w formie lokalnego referendum;
4. Jednostki terytorialne otrzymują nowy status w układzie stosunków majątkowych, polegający na prawie do posiadania praw własności i innych praw majątkowych stanowiących mienie komunalne;
5. Czynnikiem współkreującym ich podmiotowość jest posiadanie przez nie własnych źródeł dochodu, zasilanych również środkami przekazywanymi przez administrację rządową w postaci subwencji i dotacji;

²⁸² E. Wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2003, s. 34 - 38; Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 111 - 125

²⁸³ M. Wrucha, Samorząd terytorialny jako wartość polityczna demokracji lokalnej w Europie, Warszawa 2011, s. 78 - 85; Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, pod red. P. Swianiewicza, Warszawa, 2007, s.128 - 135

6. Samorządom przyznano prawo do podejmowania działań własnych, w ramach rzeczowo i terytorialnie określonego zakresu zadań i kompetencji, których realizacja podlega nadzorowi administracji państwowej tj. rządowej;
7. Nadzór państwa, tj. rządu nie powinien naruszać samodzielności samorządu, która podlega ochronie sądowej.

Pomimo czytelnie skonstruowanych zapisów prawa wszystkie w/w wytyczne realizowane są wyłącznie w odniesieniu do administracji samorządowej tj. do jej wybieralnych organów i istniejących form urzędowych, pozostawiając praktykę władzy społeczeństwa, tj. wspólnoty samorządowej w tym zakresie, jako problem do rozwiązania.

Samorząd terytorialny to przede wszystkim mieszkańcy danego terytorium, którzy z urzędu na zasadzie podziału terytorialnego stają się wspólnotą.

Dlatego tak ważnym jest w budowie tych form, aby uwzględnić projektując przestrzeń kulturowe uwarunkowania oraz świadomość społeczną wykształtowane w czasie. Zapobiega to konfliktom i ewentualnym wtórnym podziałom. Brak konsultacji społecznych i wskazań opinii publicznej w tych kwestiach może burzyć demokratyczny porządek i prowadzić do napięć.

Najistotniejszym pozostaje nadal to, że władzę posiada społeczeństwo, które udostępnia kompetencje do zarządzania wybranym, zgodnie z własną i nieprzymuszoną wolą, przez siebie osobom dla własnego, wspólnego dobra i we własnym, wspólnym interesie a nie w interesie i dla dobra partii, z których wybrani mogą się wywodzić.

Zwierzchnia władza narodu jest nienaruszalna. Wybrani, zarządzający w imieniu, mogą w każdej chwili zostać usunięci, jeśli taki mechanizm wdrożono instytucjonalnie. W innym wypadku należy taki mechanizm wdrożyć w życie. Reguły postępowania ramowo wynikają z Konstytucji, która zawiera zespół najistotniejszych norm. Ale i te reguły można zmienić, zmieniając Konstytucję. Jednak do tego zwykle zaporowo stosuje się ograniczenia, np. w Polsce dotyczące koniecznej liczby głosujących posłów. Co nie zmienia tego, że demokracja, jako system w Polsce i w krajach o takim ustroju narzuca uznaniowość w sensie umowy społecznej.

Istotną stała się reguła zachowania godności jednostki, od której wywodzą się wszystkie pozostałe. Reszta może być umową²⁸⁴. Umowa społeczna, jako taka jest konsekwencją zgody społecznej na konkretne zachowanie, ale w formie zinstytucjonalizowanej, sformalizowanej.

Stawianie społeczeństwa wobec zachowania, w którym powołuje się na jakiegokolwiek reguły przeczące Konstytucji lub doktrynę albo jakiegokolwiek interpretacje i inne imperatywne względy stanowi działanie anty ustrojowe, burzy demokratyczny ład. Zarówno rząd jak i niższej rangi administracja, w tym samorządowa są wyłącznie usługobiorcami od społeczeństwa.

Nie prowadzą działań własnych, lecz wyłącznie w przyznanym kompetencjach.

²⁸⁴ J. J. Rousseau, O umowie społecznej, Warszawa 2002, s. 115 - 128

Aby nie ponosić strat, wynikających z bezprawnego działania wybranych reprezentantów niezbędnym staje się tworzenie instytucjonalnych mechanizmów zapobiegających.

Kompetencje w zakresie podejmowania działania powinny być formułowane i kierowane od dołu do góry przez ustalony mechanizm społecznej werbalizacji i zgodnie z teorią i praktyką funkcjonalnego systemu winny być kierowane w dół od góry, pod warunkiem zgodności z wytycznymi i oczekiwaniami społeczeństwa. Jest to zagwarantowany ustrojowo fundament wszelkich praw, których przestrzeganie jest absolutnie koniecznym warunkiem wykonywania obowiązków w administracji zgodnie z zasadą działania zgodnie z prawem i na podstawie prawa. Dla zapewnienia funkcjonalności podsystemu, jakim rząd uczynił samorząd terytorialny dla swojej administracji i odwrotnie koniecznym staje się stosowanie reguły upraszczania struktur i mechanizmów instytucjonalnych.

Jako zasady ustroju i działania samorządu terytorialnego przyjmuje się²⁸⁵:

1. Unitarność – państwo stanowi całość, a gminy, powiaty i województwa nie są autonomiczne w stanowieniu prawa; jednostki samorządu terytorialnego są administracją zdecentralizowaną, czyli powstają i działają na podstawie prawa krajowego (ustaw bądź rozporządzeń naczelnych organów administracyjnych);
2. Pomocniczość, realizacja zadań publicznych powinna spoczywać w rękach instytucji najbliższych zainteresowanym obywatelom; zadania i kompetencje oraz środki finansowe przydzielane są, więc w pierwszej kolejności gminom; nie należy jednostce wyższego rzędu (powiatowi, województwu) powierzać zadań, które równie dobrze mogą być wykonane przez jednostkę mniejszą; przekazanie tych zadań na poziom wyższy może nastąpić tylko wtedy, gdy ich wykonanie przekracza możliwość poziomu niższego; administracja rządowa powinna je przejmować, gdy będą przez niewykonane zdecydowanie efektywniej;
3. Samodzielność, tj. wykonywanie zadań na własną odpowiedzialność bez skrupowania poleceniami indywidualnymi, które pochodziłyby od innych organów publicznych, a nadzór administracji rządowej, co do zasady ograniczony jest do kryterium legalności z wykluczeniem celowości,
4. Legitymizacja – radni oraz wójtowie gmin, burmistrzowie i prezydenci miast wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych.

Można mówić o kilku znaczących wymiarach samorządu terytorialnego:

1. W wymiarze politycznym stanowi on instytucjonalizację interesu lokalnej wspólnoty i kluczowy warunek funkcjonowania demokracji lokalnej;
2. W aspekcie prawnym polega na przekazaniu przez rząd pewnego zakresu zadań publicznych na rzecz związku obywateli,

²⁸⁵ Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2007, s. 34 - 39

który wykonuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Te zadania to określony rzeczowo i terytorialnie zakres administracji publicznej, przekazany we władanie zrzeczeniu lub korporacji osób zamieszkujących daną jednostkę podziału terytorialnego;

3. W kontekście ekonomicznym może być kojarzony z zapewnianiem i dostarczaniem zbiorowością określonych dóbr i usług publicznych w przestrzeni wyznaczonej granicami jednostki podziału terytorialnego.

Powszechnie za atrybuty samorządu terytorialnego uznaje się: 1. Istnienie wyróżnionej grupy społecznej, jako materialnego substratu oraz podmiotu samorządu, mającego własne potrzeby, interesy i dążenia, cechującego się istnieniem potrzeby i świadomości więzi (podmiotowość materialna); 2. Zdolność do wyłonienia w demokratycznych wyborach własnego przedstawicielstwa, mającego legitymację do działania na rzecz wspólnoty; 3. Prawo do zarządzania własnymi sprawami (sprawowania władzy publicznej) poprzez organa wybieralne w demokratycznych wyborach lub w formie lokalnego referendum; 4. możliwość organizowania i realizowania procesu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej; 5. posiadanie statusu korporacji - związku obywateli wyposażonego w osobowość prawną - podmiotu prawa publicznego i prywatnego, wykonującego swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; 6. przysługujące mu prawo własności i inne prawa majątkowe stanowiące mienie komunalne; 7. powszechny i obligatoryjny warunek przynależności; 8. posiadanie własnych źródeł dochodu, zasilanych środkami finansowymi przekazywanymi przez administrację rządową w postaci subwencji i dotacji; 9. w realizacji zadań podleganie nadzorowi administracji rządowej; 10. prawo do tworzenia związków i porozumień; 11. ochronę prawną samodzielności jednostek samorządowych.

Prezentując modelowe rozwiązania, należy wskazać na trzy grupy zasadniczych uprawnień, jakie przysługują władzom samorządowym: 1. Zadania własne, pozwalające na realizację interesów wspólnot terytorialnych; 2. Zadania zlecone administracji rządowej, np. prowadzenie różnego rodzaju rejestrów, przeprowadzanie wyborów; 3. zadania przekazane przez inne samorządy terytorialne. Te grupy zadań są realizowane na poszczególnych szczeblach samorządu. Jednocześnie, w zależności od przyjętego w konkretnym państwie rozwiązania decentralizacyjnego, mogą być one lokowane na różnych poziomach decyzyjnych.

Uprawnienia samorządu gminnego koncentrują się na sprawach: 1. Ładu przestrzennego i ekologicznego; 2. Infrastruktury technicznej; 3. Infrastruktury społecznej; 4. Porządku i bezpieczeństwa publicznego.

W państwach o ustroju demokratycznym na poziomie wspólnot regionalnych pojawia się bardzo znaczący wymiar samodzielności jednostek samorządowych, aż po formalną i realną autonomię regionalną.

Polegającą na znacznym ograniczeniu uprawnień administracji centralnej w stosunku do regionów²⁸⁶.

Zazwyczaj jest ona efektem silnego zróżnicowania społeczeństwa w wymiarze narodowym, językowym czy religijnym oraz polityki, polegającej na poszanowaniu potrzeb i praw mniejszości.

W tych państwach regiony mają uprawnienia legislacyjne i realizują je pod rygorem poszanowania prawa ogólnopaństwowego.

Państwa europejskie w większości przyjęły rozwiązania systemowe uznające samorząd terytorialny za zasadniczy podmiot określający strukturę i mechanizm funkcjonowania ich narodowych systemów administracyjnych. Za podstawowe jednostki samorządu terytorialnego uznawane są gminy.

Przemiany systemowe w obszarze władztwa lokalnego w państwach europejskich wskazują na dążenie do stworzenia demokracji lokalnej opartej na idei prawoadministracyjnej konstrukcji samorządu terytorialnego. Wyraźnym zamiarem jest budowanie systemu zarządzania o charakterze zdecentralizowanym, z wieloma poziomami dystrybucji kompetencji administracyjnych.

Obserwując państwa postradzieckie, takie jak m.in. Polska, można zauważyć tendencję przeciwną, polegającą na kontynuowaniu rozwiązań charakterystycznych dla poprzedniego reżimu politycznego, scentralizowanego.

Przemiany cechuje stosunkowo wysoki poziom sterowalności i planowości w hamowaniu możliwych przekształceń.

Państwa europejskie charakteryzują się dość znaczącym zróżnicowaniem strukturalnego i funkcjonalnego aspektu uporządkowania lokalnego. Objawia się to w strukturach samorządowych, mechanizmach wyborczych, relacjach między przedstawicielskimi ciałami samorządowymi a organami wykonawczo-zarządzającymi, w relacji samorząd-administracja rządowa oraz zakresie zadań i kompetencji samorządu. Rzeczywiste rezultaty reform samorządowych wykazują duże zróżnicowanie zarówno pomiędzy, jak i w wymiarze poszczególnych państw. Nastąpiła jakościowa zamiana w charakterystyce lokalnych kompetencji administracyjnych; przekształciły się one w spluralizowane układy społeczno-polityczne o znacznej dynamice. Dynamika uzależniona jest od rzeczywistego stosowania relacji demokratycznych w życiu oraz wzrostu liczby mieszkańców.

Samorząd terytorialny jest możliwy i potrzebny przede wszystkim tam, gdzie istnieją lub mogą w sposób naturalny zaistnieć twórcze więzi społeczne (sąsiedzkie i inne). Także tam gdzie społeczności lokalne – odpowiednio zintegrowane wokół swych potrzeb zbiorowych i społecznych – potrafią artykułować i reprezentować swoje interesy²⁸⁷.

²⁸⁶ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków 1999, s. 99 - 104; *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy zachodniej*, red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999, s. 211 - 225

²⁸⁷ *Chrześcijańska inspiracja w życiu społeczno-politycznym*, pod red. P. Kryczko, Wydawnictwo KUL Lublin 1993, s. 29 - 30; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2004, s. 34 - 39; P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s.155 - 176

Podejmowanie działań, które z jednej strony powodują strukturalne uwikłanie jednostek w liczne relacje społeczne, a z drugiej strony dynamiczne, kreatywne przekształcenie tychże stosunków i struktur jest wyrazem podmiotowości społecznej.

Podmiotowość powoduje, że przeciwstawienie działań jednostkowych działaniom grupowym traci swoją moc sprawczą. To bowiem, co cechuje jednostkę, to jej uwikłanie w strukturze, lokalizacja w świecie utrwalonych, zobiektywizowanych relacji społecznych, które sama z kolei swymi działaniami przekształca. I z kolei, że istotna charakterystyka społeczeństwa (zbiorowości, grup społecznych) to zdolność do podejmowania wspólnotowych działań. Stwierdzono, że te przemiany zaznaczyły się w życiu społecznym mieszkańców i zaowocowały obiektywnym upodmiotowieniem i poczuciem przynależności do lokalnej wspólnoty.

Upodmiotowienie wspólnot lokalnych zwiększa przekonanie o celowości wspólnego wysiłku, jak też chęć do podejmowania prac dla wspólnego dobra.

Z drugiej strony, wraz ze wzrostem stopnia zaspokojenia potrzeb wzrastać może stopień podmiotowości społeczności lokalnej, co przejawia się w większej spontanicznej aktywności mieszkańców.

Odrodzony w ostatniej dekadzie XX w. samorząd terytorialny funkcjonuje obecnie w wielu dziedzinach życia społecznego i swym zasięgiem obejmuje wiele grup społecznych wyodrębnionych, czy to w kontekście zamieszkiwania na określonym terytorium, czy też w kontekście pełnienia określonych ról społecznych. Działają więc w Polsce samorządy gospodarcze, zawodowe, czy też akademickie. Jednak z punktu widzenia zasad ustrojowych fundamentalne znaczenie ma istnienie samorządu terytorialnego. W jego, bowiem ramach wspólnota ludzi zamieszkałych na określonym terytorium może w granicach przewidzianych prawem podejmować decyzje dotyczące codziennych spraw ważnych dla egzystencji danej zbiorowości. Analizując katalog kompetencji, np. gminy, można stwierdzić, że dla statystycznego obywatela decyzje, które zapadają w sprawach zastrzeżonych dla kompetencji organu samorządowego, mają dla niego bywa, że większe znaczenie niż to, co w sferze działań władczych zapada w rządzie. Wysokość podatku od nieruchomości, wysokość czynszu regulowanego, ceny wody i ścieków, budowa mostu czy jej zaniechanie – ma dla członka wspólnoty samorządowej często większe subiektywne znaczenie niż decyzje centralnych organów administracji rządowej czy prawotwórcza działalność parlamentu.

Ustrojowe przekształcenia nadające idei samorządności coraz większą rangę nie idą w parze ze wzrostem poziomu wiedzy obywateli na ten temat.

Realizacja postulatu budowy w Polsce społeczeństwa obywatelskiego wymaga aktywności członków wspólnoty samorządowej w rozwiązywaniu własnych spraw²⁸⁸.

²⁸⁸ Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa? Materiały VII Konferencji Absolwentów KSAP, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2000; P. Sztompka, Zaufanie. Fundament społeczeństwa, Kraków 2007, s. 88 - 95;

Warunkiem wstępnym jest edukacja samorządowa, która realizowana poprzez system oświaty zrodzić może z czasem wewnętrzną potrzebę uczestnictwa w działalności organów samorządowych, otwarcie się społeczności na działalność polityczną na szczeblu lokalnym w szerszym niż dzisiaj zakresie, co z kolei może pełniej upodmiotowić jednostki²⁸⁹. Zasadnicze, rozwojowe przeobrażenia społeczności lokalnych zostały już rozpoczęte. Tworzy się też nowy ład, w którym wzory działań i wartości uznawane przez wspólnotę są podstawowymi jej fundamentami. Można wymienić: 1. Przekonanie, że wspólna praca i wspólna działalność może mieć znaczny wpływ na kształt życia lokalnego i przyswajanie tzw. wspólnego dobra; 2. Potrzeby i aspiracje mieszkańców są głównym motywem podejmowania działań, lecz mimo intensywnego charakteru tych działań nie ma przeciwstawienia dobra jednostkowego i wspólnego; 3. Poczucie emocjonalnego związku ze wspólnotą i pozytywna waloryzacja lokalności stanowią motywację do tych przedsięwzięć, których celem jest podtrzymywanie i obrona cennych wartości i symboli lokalnych; 4. Obrona interesu lokalnego poprzez wspólne działanie powoduje podtrzymanie dotychczas istniejących więzi międzyludzkich i powstawanie nowych więzi łączących ludzi między sobą; 5. Istnienie wielorakich, często wzajemnie sprzecznych oczekiwań nie eliminuje konfliktów społecznych, ale pozytywnym zjawiskiem jest jasna artykulacja potrzeb i próby rozwiązania problemu w ramach wspólnoty, przy czym funkcje mediacyjną pełni samorząd i jego organa. 6. Przedstawiciele poszczególnych wspólnot w samorządzie zmuszeni są do obrony interesów swoich wyborców, co zmniejsza postawy obojętności, bierności i zwiększa ich identyfikację ze społecznością. 7. W nowej roli występują także autorytety lokalne, jako rzecznicy konkretnych wartości i działań w wyraźnie wyodrębnionych obszarach (kultura, nauka, gospodarka). Ich postawa, przykład, także umiejętności zmobilizowania mieszkańców stanowią o ich wartości na lokalnej scenie politycznej.

Pojawiają się także nowe, niekonwencjonalne formy działań, w których mieszkańcy wyrażają własną podmiotowość, takie jak np. lokalne ruchy społeczne, czy też inne przedsięwzięcia (prasa, akcje lokalne, itp.).

Udział administracji lokalnych jest w nich znikomy, nie ma administracyjnego przymusu i kontroli. Tworzą one wzorce prospołecznego działania, często w decydującym stopniu wpływającego na warunki życia w mieście. Tworzenie nowego ładu społecznego nie jest wolne od zagrożeń.

Do najbardziej istotnych czynników ograniczających podmiotowość jednostki i społeczności lokalnych należy zaliczyć: 1. Deprywację potrzeb społecznych. Zjawisko to powoduje zaniechanie działań, obniżenia zdolności do racjonalnego rozpoznawania warunków swego otoczenia, głęboką frustrację społeczną.; 2. Istnienie nieadekwatnych wzorów działań społecznych, które ograniczają podmiotowość mieszkańców. Przykładem takich wzorów działań są czyny społeczne;

²⁸⁹ P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, s. 67 - 71

3. Mechanizm wypracowany przez wiele społeczności, na skutek nacisków administracji sprowadza ich role wyłącznie do świadczeń finansowych, często nakładanych na mieszkańców ponad ich możliwości, cały zaś proces inwestycyjny wykonywany jest przez różne instytucje pod kontrolą administracji lokalnych; 4. Występowanie zjawiska tzw. erozji władzy, czego symptomami są:

- a. nieadekwatne rozpoznanie bądź nietrafna hierarchizacja potrzeb lokalnych,
- b. rutyna i biurokratyzacja przedsięwzięć,
- c. niepodejmowanie ważnych kwestii społecznych ze względu na ich trudność, czy też ograniczone możliwości rozwiązania np. bezrobocie,
- d. narzucanie nieadekwatnych wzorców działania przy równoczesnym braku poszanowania takich form aktywności, które są nieprzeliczone na złotówki,
- e. preferencja autorytarnego stylu kierowania i brak umiejętności nawiązywania kontaktów z mieszkańcami,
- f. niewykorzystywanie potencjału tkwiącego w środowisku, brak metod i sposobów zaangażowania miejscowej inteligencji i ludzi młodych w życie społeczności miejskiej,
- g. zawłaszczanie władzy przyznanej prawem narodowi i wspólnotom przez przyznającą sobie takie kompetencje administrację.

Przedstawiona analiza prowadzi także do wniosku, że wszystkie działania, które odpowiadają aspiracjom mieszkańców są trudne do zrealizowania, a dla pozycji lokalnych działaczy często groźne. Lokalni liderzy nie zawsze są, bowiem przygotowani psychicznie ani organizacyjnie do swojej służebnej roli względem społeczności. Podsumowując należy podkreślić, że w latach dziewięćdziesiątych obok upodmiotowienia prawnego, zaistniały sprzyjające warunki do powstania lub wzmacniania dokonujących się procesów, subiektywnego upodmiotowienia, które występują w sferze psychospołecznej jednostek.

Samorząd terytorialny, jako korporacja publicznoprawna i wspólnota samorządowa jest szkołą upodmiotowienia jednostki. Należy zauważyć, że zbiorowość ludzką liczącą np. 50 czy 100 tysięcy, a nawet więcej mieszkańców można w prosty sposób uczynić za pomocą aktu prawnego korporacją publicznoprawną i nazwać samorządem terytorialnym.

Wnioskuje się, że samorząd terytorialny sprzyja szeroko rozumianemu upodmiotowieniu jednostki, lecz droga w kierunku pełnej podmiotowości lokalnych wspólnot jest w trakcie dynamicznego rozwoju, ograniczana dynamiką zawłaszczania konstytucyjnej władzy narodu przez administrację różnych szczebli, przyznającej sobie kompetencje w formie własnych aktów prawnych bez udziału opinii społecznej i jej woli, ograniczając je kryteriami już w tych unormowaniach, np. do referendum lub konsultacji, poddanych analizie w następnych rozdziałach.

W refleksji uogólniającej można stwierdzić, że:

1. Samorząd terytorialny jest najważniejszą formą samodzielności wspólnotowej w Polsce;

2. Kształtowanie samorządu terytorialnego i gospodarczego w Polsce posiada swoją specyfikę i cechy charakterystyczne, odmienne od innych krajów z uwagi na historyczne konsekwencje wynikające z zaborów oraz pozostawaniu w strefie wpływów sowieckich do 1989 r.;
3. Ujawniają się interakcje, występujące pomiędzy badanymi podmiotami, znajdującymi się w procesie przemian i wyodrębnia podmiotowo-przedmiotowe relacje wynikające z realizowanej współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym oraz gospodarczym i organizacjami pozarządowymi a także administracją szczebla rządowego;
4. Istnieje zależność, z której wynika, że zagrożenia występujące w polskiej transformacji ustrojowej, działają mobilizująco na instytucje samorządowe, niezależnie od rodzaju, dzięki zaangażowaniu, których podejmuje się przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom życia społecznego.;
5. Rozważając możliwe kierunki rozwoju samorządu zauważono, iż realizuje się on według scenariusza polegającego na wykorzystaniu i maksymalnym rozwinięciu wszelkich pozytywnych potencjałów dotychczasowego dynamizmu, czego efektem może być pełna demokratyzacja;
6. Ustalono, iż unifikacja i dywersyfikacja życia kulturowego prowadzi do umacniania potrzeby istnienia samorządów, a w szczególności terytorialnego, samodzielnego oraz władczego w zakresie własnych kompetencji;
7. Ujawniono, iż postępujące zmiany związane z transformacją ustrojową Polski oraz integracją z Unią Europejską prowadzą do otwarcia możliwości indywidualnego lub wspólnego przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym, m.in. z globalizacji;
8. Oddziaływanie międzynarodowe organizacji samorządu wiąże się z etatyzacją, czyli zajmowaniem stanowisk w instytucjach oraz organizacjach międzynarodowych o znaczeniu europejskim i globalnym, co ma wpływ na gospodarkę, zyski ekonomiczne a także pozwala zmniejszyć występowanie licznych zagrożeń społecznych;
9. Ustalono zależność, iż rzeczywistość rynkowa oraz jej stabilność uzależnione są od istnienia i możliwości wpływu samorządu w ten sposób, że im więcej samorządności, tym szybciej następuje wzrost ekonomiczny i zadowolenie społeczne;
10. Z ustalonych korelatów wynika, iż należy zmierzać w kierunku samorządu w Polsce, którym będzie instytucja powszechnej przynależności mieszkańców terytorium i przedsiębiorców, demokratycznie wybierających władze poszczególnych form samorządowych a ich usytuowanie winno umożliwiać im rzeczywisty wpływ na polityczno-gospodarczy system w państwie.

Rozdział III Obraz funkcjonowania samorządności w Polsce, w rzeczywistości integracji europejskiej

1. Funkcjonowanie instytucji samorządowych w Unii Europejskiej

Teza: samorządność w projekcie Unii Europejskiej stanowi konglomerat, który zmierza do uporządkowania na rzecz systemu.

Hipoteza badawcza: rozwiązania administracyjno-prawne w układzie integracji Unii Europejskiej konstytuują elastyczny, funkcjonalny system działania.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie są wspólne rozwiązania prawne dla samorządności w Unii Europejskiej?
2. Czy istnieją i jakie, zasady funkcjonowania prawa w zakresie samorządności w UE?
3. Jakie rozwiązania w zakresie samorządności istnieją w przykładowych krajach UE?
4. Czy istnieją i jakie zagrożenia dla rozwoju samorządności w UE?
5. Jaka jest prognoza rozwoju samorządności w UE?

Samorząd terytorialny jest samorządem podstawowym, obowiązkowym i powszechnym w Unii Europejskiej²⁹⁰. Określenie „terytorialny” znaczy, że istnieje on na szczeblu lokalnym podziału terytorialnego państwa. Jego kompetencje obejmują także tworzenie norm prawnych obowiązujących na określonym obszarze, obok norm tworzonych przez organy rządowej administracji. Zagadnienie definiujące samorządność lokalną rozpatruje się zarówno w ujęciu historycznym, jak również w aspekcie przyjętych w Unii Europejskiej kryteriów i zasad działalności samorządu terytorialnego. W przepisach unijnych o działalności administracji samorządowej uznaje się, że organy jednostek samorządu terytorialnego wychodząc naprzeciw potrzebom społecznym, wykażą się kreatywnością i innowacyjnością, a w obszarze organizacji obsługi administracyjnej obywateli także konkurencyjnością swoich usług. Administracja samorządowa funkcjonuje w zmieniających się sytuacjach prawnych, polityczno-gospodarczych, stąd też niekończący się proces jej przystosowywania do zmieniających się warunków. Dotyczy to zwłaszcza harmonizacji funkcjonowania zgodnego z zasadami i kryteriami UE, w których określa się sposoby działania i zachowania urzędników administracji samorządowej, np. w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, którego treść wypełniają, m.in. następujące kwestie:

²⁹⁰ J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie, Toruń 2008, s. 179 – 183; C. Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon: Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Germany 2010, s. 54-55; M. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, Tübingen Germany 2010, s. 34 – 36; H. J. Blanke, S. Mangiameli, The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action, Germany 2012, s. 19-21; H.G. Fischer, EU-Recht in der Praxis, Germany 2012, s. 211-224; J. Hatschek, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Maas-Utschiali Germany 2012, s. 56 - 68; J. Hopkin, European Social Democracy, UK 2012, s. 211-215

- Artykuł 4 - Zasada praworządności
- Artykuł 5 - Zasada niedyskryminowania
- Artykuł 6 - Zasada proporcjonalności
- Artykuł 7 - Zakaz nadużywania uprawnień
- Artykuł 8 - Zasada bezstronności i niezależności
- Artykuł 9 - Zasada obiektywności
- Artykuł 10 - Oczekiwanie uzasadnione prawnie, działanie i doradztwo
- Artykuł 11 - Zasada uczciwości
- Artykuł 12 - Zasada uprzejmości

Instytucje samorządu terytorialnego obecnie są powszechnie występującą w krajach UE postacią zdecentralizowanej formy zarządzania.

W Unii Europejskiej za istotne uznaje się ustrojowe znaczenie gmin i regionów²⁹¹. Z jednej strony, wynika to z ewolucji demokracji europejskiej, z drugiej, z jakości i nowych technologii zależnych od innowacyjności jednostek, od konkurencyjności gmin i regionów. Demokracja może przyczyniać się do wyzwania inicjatyw lokalnych i regionalnych, a co za tym idzie do przyspieszenia intensywnego rozwoju. Procesy te są wspomagane funduszami strukturalnymi, obejmującymi ok. 30% budżetu Unii Europejskiej, których głównym beneficjentem są regiony. Rola regionów i gmin została wyznaczona w prawnych regulacjach. Stworzyły je dwie konwencje obejmujące problemy europejskiego rozwoju. Są nimi: 1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego²⁹² i 2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego²⁹³. Powstały pod auspicjami Rady Europy i wynikają z regulacji traktatu zjednoczeniowego²⁹⁴. Według Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego:

A. PODSTAWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Artykuł 2 - Podstawa samorządu regionalnego

1. Zasada samorządności regionalnej powinna być uznana w konstytucji w możliwie najszerszym zakresie
2. Zakres samorządności regionalnej powinien być określony tylko przez konstytucję, statuty regionów lub przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego.
3. Przepisy ustawowe, określające zakres samorządu regionalnego, powinny w miarę możliwości zapewniać regionom ochronę ich samorządności, wynikającą z procedur lub warunków ich wprowadzania.

B. DEFINICJA SAMORZĄDU REGIONALNEGO

1. Zasada

Artykuł 3 – Zasada prawa i zdolności do pełnienia władzy

²⁹¹ W. Toczyński, J. Zaucha, Samorząd terytorialny w polityce regionalnej Unii Europejskiej, Gdańsk 2001, s. 1 - 24; J. Dearlove, The Politics of Policy in Local Government, Cambridge University Press UK 2001, s. 112-119; D. Wądołowska, Cztery podstawowe wolności europejskiej integracji gospodarczej, Kraków 2003, s. 145 - 150; J. Adamiak, W. Kosiedowski, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, Poznań 2004, s. 199 - 275; B. W. Honadle, J. M. Costa, B. A. Cigler, Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis and Strategies, San Diego California USA 2004, s. 243-254; P. Bini, G. Tuset, Theory and Practice of Economic Policy. Tradition and Change, Milano Italy 2008, s. 143-148; M. W. Bauer, B. Heissere, Die Reform der Europäischen Kommission. Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich, Germany 2010, s. 299; J. L. Nancy, Wahrheit der Demokratie, Austria 2009, s. 78-83; P. Dardanelli, Between Two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution, Manchester University Press USA 2011, s. 271-275; J. Sperling, Regional Security, UK 2011, s. 19-45

²⁹² „Dziennik Ustaw” 1994, nr 124, poz. 607, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego; T. Panfil, Unia Europejska-wszystko, co musisz wiedzieć, Poznań 2005, s. 15 - 48; R. Vallery, Democratic Citizenship, USA 2011, s. 95-98; H. Abouly, Aux hommes politiques la bonne gouvernance, aux citoyens la bonne responsabilité, France 2012, s. 178-181

²⁹³ 51 „Archiwum Unii Europejskiej”, IV Sesja Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, Strasburg 3 - 5 czerwca 1997r., Europejska Karta Samorządu Regionalnego i K. Szczerski, Integracja europejska. Cywilizacja i polityka., Kraków 2003, s. 124 - 137

²⁹⁴ „Archiwum Unii Europejskiej”, Maastricht 9 - 10 grudnia 1991r., Traktat dotyczący integracji politycznej i gospodarczej państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej

1. Samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadających prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności.
2. Zgodnie z zaleceniami niniejszej Karty, zakres działania samorządu regionalnego powinien być określany przez ustawodawstwo wewnętrzne każdego państwa według warunków ustalonych w artykule 2, par. 2.

2. Typy kompetencji

Artykuł 4 - kompetencje własne

1. Kompetencje regionów powinny być uznane lub określone przez konstytucję, statut regionu, przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego.
2. Kompetencje własne regionów nie mogą być zmieniane lub ograniczane w jakikolwiek sposób, z wyjątkiem postanowień zawartych w konstytucji, przepisach prawa wewnętrznego lub międzynarodowego.
3. Regiony winny mieć uprawnienia do decydowania i administrowania w dziedzinach objętych ich własnymi kompetencjami. Uprawnienia te powinny umożliwiać przyjmowanie i wprowadzanie specyficznej dla każdego regionu polityki regionalnej.
4. Pożądane jest, żeby w granicach prawa wcielanie w życie na szczeblu regionalnym zadań, które należą do kompetencji rządu, było przypisane organom regionalnym. Regiony powinny być w tym celu zaopatrzone w niezbędne środki.

Artykuł 5 - Kompetencje delegowane

1. Kompetencje, w granicach prawa, mogą być delegowane do regionów przez inne szczeble władzy.
2. Delegowanie kompetencji, w rozsądnym zakresie, winno być wyraźnie zdefiniowane. Środki, szczególnie materialne i finansowe, do efektywnego wykonywania dodatkowych zadań powinny być odpowiednio przewidziane w aktach delegujących.
3. Organy odpowiedzialne za wykonywanie tych kompetencji, o ile to możliwe w granicach prawa, powinny mieć możliwość swobodnego dostosowania ich realizacji do warunków specyficznych dla regionu i swoich struktur organizacyjnych, w imię efektywności i zgodnie z życzeniami mieszkańców regionu. Postanowienia dotyczące aspektów finansowych w aktach delegowania nie powinny nadmiernie ograniczać tej swobody.

3. Zakresy kompetencji²⁹⁵

Artykuł 6 - Sprawy regionalne

1. Oprócz kompetencji, które zgodnie z zasadą ustaloną w artykule 3 są uznane lub przypisane regionom przez konstytucję, statuty regionów, przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego, regiony powinny obejmować również wszystkie sprawy regionalne, które nie są wyłączone z zakresu ich kompetencji lub przypisane wyłącznie innym organom władzy.
2. Przy wykonywaniu swoich kompetencji władze regionalne winny, z poszanowaniem prawa, kierować się interesami mieszkańców, a także zasadą subsydiarności oraz brać pod uwagę rozsądne wymogi narodowej i europejskiej solidarności.

Artykuł 7 - Stosunki z władzami lokalnymi

²⁹⁵ T. Zimmermann, *Kommunale Selbstverwaltung - Autonomie und ihre Grenzen*, Germany 2001, s. 34 - 55; J. Nazarek, *Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration: gemeindliche*, Leipziger Universitätsverlag Germany 2001, s. 289 - 293; C. Bellange, *Le Gouvernement Local En France Et L'Organisation Du Canton*, French Edition 2010, s. 67 - 85; F. Frobel, *Kommunale Selbstverwaltung*, Norderstedt Germany 2010, s. 99 - 108; H. J. Dahme, N. Wohlfahrt, *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*, Wiesbaden Germany 2011, s. 155-187; D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press UK 2012, s. 287 - 293

1. Regiony, które posiadają kompetencje dotyczące władz lokalnych, do których stosuje się Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, powinny respektować ducha i literę tej konwencji w stosunkach z tymi władzami.
2. Regiony powinny stosować zasadę subsydiarności w swoich stosunkach z władzami lokalnymi.
3. W granicach prawa regiony mogą delegować niektóre ze swoich kompetencji do władz lokalnych zgodnie z zasadami ustalonymi w artykule 5.
4. Regiony powinny, w zakresie w jakim pozwalają na to ich kompetencje i tam gdzie to niezbędne, zapewnić wyrównanie finansowe między samorządami lokalnymi w obrębie granic regionu.

Artykuł 8 - Stosunki międzyregionalne i transgraniczne

1. W dziedzinach objętych ich kompetencjami regiony powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne. Współpraca ta powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa.
2. Regiony, tworzące część obszaru transgranicznego, mogą, z poszanowaniem przepisów wszystkich systemów prawnych, których to dotyczy, i prawa międzynarodowego, utworzyć sobie wspólne organy wykonawcze lub ustawodawcze. Akty prawne wydawane przez te organy powinny być poddawane procedurom kompetentnych sądów w takim samym zakresie, jak akty stanowione przez ciała regionalne, zgodnie z zasadami ustalonymi w istniejących traktatach regulujących te sprawy.
3. Stosunki międzyregionalne i transgraniczne regionów powinny podlegać umowom międzynarodowym w zakresie ich zastosowania.

Artykuł 9 - Uczestniczenie w sprawach państwa

1. W takim stopniu, w jakim akty prawne przyjmowane na szczeblu rządu centralnego mogą zmieniać zakres samorządności regionalnej lub dotyczy interesów regionów, regiony powinny mieć możliwość uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.
2. Uczestnictwo regionów w sprawach państwa może: albo być zapewnione przez odpowiednich przedstawicieli regionów w ciałach egislacyjnych lub administracyjnych; albo być oparte na procedurach dyskusji i konsultacji między organami państwa i każdym regionem; albo wynikać z konsultacji między organami rządu centralnego i strukturę reprezentującą regiony.

Wszystkie te formy uczestnictwa nie muszą się wzajemnie wyłączać .

Artykuł 10 - Uczestnictwo w sprawach europejskich i międzynarodowych

1. Regiony powinny mieć prawo do uczestniczenia lub bycia reprezentowanymi, poprzez ciała przeznaczone specjalnie do tego celu, w działaniach instytucji europejskich.
2. Regiony powinny mieć przynajmniej zapewnione prawo konsultowania przez rządy, gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawowe interesy. To samo powinno się odnosić do wprowadzania przyjętych na szczeblu europejskim przepisów prawa, które mogą znaleźć się w zakresie odpowiedzialności regionów.
3. Rządy mogą włączyć regiony w proces negocjacji, w szczególności przez włączenie przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych.
4. W celu promocji i obrony swoich interesów regiony powinny mieć prawo do ustanawiania albo wspólnie z innymi regionami czy władzami lokalnymi, albo indywidualnie biur łącznikowych z innymi regionami lub lokalnymi władzami z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie organizacjami europejskimi, aktywnymi w swoich zakresach władzy.

4. Instytucjonalna organizacja regionów

Artykuł 11 - Zasada samoorganizacji regionalnej

Regiony winny mieć prawo, w możliwie jak najszerszym zakresie, do ustanawiania lub co najmniej uzupełniania swoich statutów z poszanowaniem konstytucji i przepisów wydanych zgodnie z artykułem 2, paragraf 3.

Artykuł 12 - Organy regionu

1. Regiony powinny mieć zgromadzenia przedstawicieli i organy wykonawcze, bez uszczerbku dla różnorodnych form uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji.
2. Zgromadzenie powinno być wybrane w wolnych, bezpośrednich, równych i powszechnych wyborach w głosowaniu tajnym.
3. Organ wykonawczy, z wyjątkiem przypadku, gdy jest bezpośrednio wybierany przez ludność, powinien odpowiadać za swoją działalność wobec zgromadzenia zgodnie z warunkami i procedurami ustanowionymi przez prawo wewnętrzne każdego państwa podpisującego niniejszą Kartę.
4. Warunki urzędowania wybranych przedstawicieli regionalnych powinny umożliwiać im swobodne wykonywanie funkcji, szczególnie przez zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia.
5. Członkowie zgromadzenia przedstawicieli lub organu wykonawczego nie mogą być poddani działaniom ze strony władz centralnych, które mogłyby ograniczać swobodne wykonywanie ich funkcji, z wyjątkiem przypadków związanych z postępowaniem sądowym.

Artykuł 13 - Administracja regionalna

1. Regiony powinny mieć swoje własne fundusze, swój własny system administracji, organy takie, jakie im są potrzebne, i własny personel.
2. Regiony mogą swobodnie określać wewnętrzne struktury swojego systemu administracyjnego i swoich organów.
3. Regiony mogą określać warunki zatrudnienia swojego personelu w granicach generalnych zasad, które mogą być ustanowione w tej sprawie przez władze centralne lub federalne.

Natomiast według Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego :

CZEŚĆ I

Artykuł 2 Konstytucyjna i prawna zasada samorządu

Zasada samorządu lokalnego powinna być uznana przez prawo krajowe i, o ile to możliwe, przez Konstytucję.

Artykuł 3 Pojęcie samorządu lokalnego

1. Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistość zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.
2. To prawo jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają. To zarządzanie nie stawia przeszkód w odwoływaniu się do zgromadzeń obywatelskich, do referendum czy wszelkiej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli tam, gdzie zezwala na nie prawo.

Artykuł 4 Zasięg samorządu lokalnego

1. Podstawowe kompetencje wspólnot lokalnych ustala Konstytucja lub prawo. Przepis ten nie przeszkadza wszakże w przyznawaniu wspólnotom lokalnym kompetencji w celach specyficznych, zgodnie z prawem.
2. Wspólnoty lokalne posiadają, w ramach prawa, całą swobodę w wypełnianiu swej inicjatywy każdej kwestii, która nie jest wyłączona spod ich kompetencji lub przypisana innej władzy.
3. Sprawowanie odpowiedzialności publicznych powinno, ogólnie biorąc, przypadać w pierwszej kolejności władzom najbliższym obywatelom. Powierzenie odpowiedzialności innej władzy musi brać pod uwagę zakres i naturę obowiązku oraz wymagania skuteczności i ekonomii.

4. Kompetencje powierzone wspólnotom lokalnym winny być prawidłowo pełne i całkowite. Mogą one być kwestionowane lub ograniczane przez inną władzę, centralną lub regionalną, jedynie w ramach prawa.

5. W przypadku przekazania pełnomocnictw przez władzę centralną lub regionalną, wspólnoty lokalne powinny cieszyć się, na ile to możliwe, swobodą w przystosowywaniu pełnienia tych pełnomocnictw do warunków lokalnych.

6. Wspólnoty lokalne powinny być konsultowane, na ile to możliwe, w dogodnym czasie i we właściwy sposób, podczas procesów planowania i podejmowania decyzji we wszystkich bezpośrednio je dotyczących kwestiach.

Artykuł 5 Ochrona granic terytorialnych wspólnot lokalnych

W sprawach jakiegokolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny być uprzednio konsultowane, ewentualnie drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala.

Artykuł 6 Całkowita zgodność struktur i środków administracyjnych z posłannictwami wspólnot lokalnych

1. Bez uszczerbku dla ogólniejszych przepisów stworzonych przez prawo, wspólnoty lokalne powinny móc same określić wewnętrzne struktury administracyjne, w które chcą się wyposażać w celu przystosowania ich do swych specyficznych potrzeb oraz by umożliwić skuteczne zarządzanie.

2. Status personelu wspólnot lokalnych powinien pozwalać na wysokiej jakości rekrutację, wspartą na zasadach zasługi i kompetencji; w tym celu powinien zawierać odpowiednie warunki kształcenia, wynagrodzenia i perspektywy kariery.

Artykuł 7 Warunki pełnienia odpowiedzialności na szczeblu lokalnym

1. Status osób wybranych na szczeblu lokalnym powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.

2. Powinien pozwalać na stosowne finansowe wynagrodzenie kosztów wynikających z pełnienia mandatu, jak też, w danym przypadku, na finansowe wynagrodzenie utraconych zarobków lub zapłatę za wykonaną pracę oraz odpowiednie zabezpieczenie socjalne.

3. Funkcje i działania niedające się pogodzić z mandatem wybranego mogą być ustalone tylko przez prawo lub przez podstawowe zasady prawne.

Artykuł 8 Nadzór i kontrola

1. Wszelka kontrola administracyjna wspólnot lokalnych może się dokonywać jedynie wedle form i w przypadkach przewidzianych przez Konstytucję lub prawo.

2. Wszelka kontrola administracyjna czynności wspólnot lokalnych powinna, w zasadzie, zmierzać jedynie do zapewnienia poszanowania praworządności i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może wszakże obejmować kontrolę celowości działań władz wyższego szczebla w tym, co dotyczy zadań, do których wykonania delegowane są wspólnoty lokalne.

3. Administracyjna kontrola wspólnot lokalnych powinna być dokonywana z poszanowaniem proporcjonalności między zakresem interwencji władzy kontrolnej a wagą interesów, które pragnie ona chronić.

Treść dokumentów jest tłumaczona z języka angielskiego. Istotnym staje się umiejętność językowa, która może zmienić znaczenie, uprawomocniając ją, co stanowi zagrożenie. Dostrzega się nadmierne tłumaczenie pojęć angielskich dotyczących kompetencji i działań publicznych na władza i polityka. Prowadzi to do uznawania administracji w Polsce za władzę i wykluczenie konstytucyjnie gwarantowanej zwierzchniej władzy narodu a także do uznawania wszelkich działań administracji za polityki, mimo, że rzeczywiście stanowią działania publiczne o charakterze zarządzania w przyznanych im prawem administracyjnym kompetencjach.

Obie karty stwierdzają, że zasada subsydiarności stanowi fundament równoprawności różnych szczebli wspólnotowych: lokalnej, regionalnej, krajowej, europejskiej.

Polityka Unii Europejskiej budowana jest zgodnie z pięcioma podstawowymi zasadami²⁹⁶: 1. koncentracji, polegającej na wyborze wiodących celów, 2. przekazywania środków - komisja dodaje swoje środki do środków krajowych w ściśle określonej proporcji, 3. subsydiarności - wszystkie działania podejmuje się na najniższym szczeblu, który jest w stanie je realizować, 4. programowania - podstawą otrzymania wsparcia jest planowanie w przyjętym przez UE kryterium przyznania, 5. partnerstwa - współpraca Komisji z władzami krajowymi, regionalnymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, zgodnie z niewymienionymi *explicite* w dokumentach UE.

Stosowanymi nadto w praktyce zasadami są: 1) spójność - wewnętrzna spójność projektów i ich spójność z innymi działaniami na szczeblu regionu, kraju i UE, 2) elastyczność - reagowanie na specyficzne wyzwania regionalne, 3) koordynacja instytucjonalna - formalne procedury uzgodnień między siłami regionalnymi celem zdefiniowania i wcielenia regionalnych strategii rozwoju, 4) koordynacja pionowa i pozioma - wewnątrz regionu i na linii komisja - kraj-region, 5) ocena i monitoring, 6) partnerstwo prywatno-publiczne.

Dla samorządów za najważniejsze uznaje się subsydiarności, partnerstwo i programowanie. Partnerstwo polega na imperatywie współpracy komisji z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, przy formułowaniu zarówno zasad, jak i konkretnych działań polityki unijnej. Znajduje ona instytucjonalne odzwierciedlenie w postaci Komitetu Regionów i innych instytucji o charakterze formalnym lub nieformalnym reprezentującym w Brukseli interesy wspólnot lokalnych, regionalnych i przedsiębiorców.

W praktyce oznacza, iż dyskutowane przez rządy z komisją plany, będące podstawą wsparcia, muszą zostać wcześniej przedstawione i zaopiniowane przez reprezentacje regionalne i lokalne, jak również innych struktur życia społecznego. Za samorząd lokalny uznaje się, m.in. zdolność organów, wybranych demokratycznie przez społeczność, do kształtowania i zarządzania znaczącą częścią spraw publicznych w jej interesie i na podległym jej terenie²⁹⁷.

Według unijnych ustaleń, prawa i obowiązki organów samorządowych winny być określone ustawami przyjętymi przez parlament i zapisane w konstytucji. Określając w karcie prawa wspólnot lokalnych zapisano, iż posiadają one: 1. pełną swobodę działania w zakresie określonym ustawą, we wszystkich dotyczących ich sprawach, gdyż one mają najbliższy kontakt ze społecznością lokalną, 2. możliwość realizacji zadań powierzonych im przez organy rządu, a odnoszące się do spraw lokalnych,

²⁹⁶ Studia z prawa gospodarczego Unii Europejskiej, pod red. M. Królikowskiej-Olczak, Kraków 2004, s. 211 – 236;

²⁹⁷ „Dziennik Ustaw” 1994, nr 124, poz. 607, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

3. konieczność podejmowania decyzji w sprawach, które bezpośrednio dotyczą organów samorządowych, lecz leżą poza ich kompetencjami, z udziałem odpowiednich organów lub po konsultacji z nimi.

Europejska Karta Samorządności Regionalnej została przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3 - 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Jej zapisy są odpowiednikami uprawnień, proponowanych przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego na poziomie regionu. Moc prawna Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i Europejskiej Karty Samorządności Regionalnej wpłynęła w Polsce na Zgromadzenie Narodowe, dając temu wyraz w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej w dniu 2 kwietnia 1997 r. Przyjętej w referendum Konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta RP 16 lipca 1997 r. i obowiązującej od dnia 17 października 1997 r.²⁹⁸

W Konstytucji Samorządowi Terytorialnemu poświęcono w całości rozdział VII, zawierający się w treści artykułów od 163 do 172.

W komentarzu do Konstytucji RP sporządzając wstęp do rozdziału VII stwierdza się, że samorząd terytorialny tworzą wspólnoty mieszkańców zamieszkujących określone jednostki podziału terytorialnego państwa²⁹⁹. Wspólnoty te wykonują zadania publiczne w formach demokracji bezpośredniej oraz poprzez własne, wybrane przez mieszkańców organy. Wspólnoty mieszkańców mają odrębną od państwa osobowość prawną, co pozwala im działać we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wspólnoty mieszkańców, tworzące jednostkę samorządu terytorialnego, mają konstytucyjnie oraz nadane w drodze ustawy określone prawa podmiotowe. Samodzielna działalność samorządu terytorialnego jest związana prawem w takim samym zakresie, jak działalność wszystkich instytucji publicznych. Oznacza to, że działalność ta może być podejmowana jedynie na podstawie prawa i w jego obowiązujących ramach. Działania samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi administracji centralnej z punktu widzenia legalności.

Ustawa może zlecić samorządowi terytorialnemu wykonywanie zadań publicznych należących do administracji rządowej.

Zadania samorządu terytorialnego w Polsce wskazuje treść art. 163 Konstytucji RP, w którym ustala się generalne domniemanie zadań publicznych.

Samorząd wykonuje te zadania publiczne, nie tylko lokalne, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych szczebli. Wykazując tu niekonsekwencję zapisów konstytucji wynikającą z uznania zwierzchniej władzy narodu w państwie, co wyklucza uznanie administracyjnej władzy rządu i ustala administracyjne władztwo wynikające z kompetencji prawem przyznanych tej administracji.

²⁹⁸ „Dziennik Ustaw” 1997, nr 78, poz. 483, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

²⁹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., op. cit., s. 255 - 256; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Wrocław 2005, s. 397 - 403; A. Preisner, T. Zalasinski, Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław 2005, s. 147 - 161

Konstytucja pozostawia zwierzchnią władzę narodu, jako jedyną, obowiązującą i decydującą a kompetencje administracji, w tym rządowej w jej dyspozycji. Oznajmiający tryb „wykonuje” świadczy o nałożeniu konstytucyjnego obowiązku działania w zakresie takich zadań.

O kategorii publiczności rozstrzyga działanie na rzecz dobra wspólnego oraz niemożność zrealizowania zadania w sposób adekwatny w formie cywilnoprawnej aż do rozstrzygającej interpretacji, pozwalającej uznać za zadanie publiczne każde działanie w interesie publicznym i w ramach ustaw spoczywające na administracji.

Zakres zadań publicznych z kolei określają pomocniczo cele i zadania administracji oraz wymieniona w preambule zasada pomocniczości.

Członkowie samorządu terytorialnego mogą decydować poprzez referendum, o sprawach własnych, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa³⁰⁰.

Uznając, iż wspólnota samorządowa jest osiągnięciem ideowym, koncepcyjnym i prawnym nie można referendum odmawiać szerokiego znaczenia³⁰¹.

Właściwą ocenę formułuje tu ustawodawstwo, które ograniczając rady (jako formy demokracji przedstawicielskiej) na rzecz form demokracji bezpośredniej (referendum), nie wprowadza stanu niepewności prawnej.

Uznaje się za konieczne poprawianie prawa samorządowego, poprzez warsztat legislacyjny. Punktem wyjścia staje się jednoznaczne ustalenie zamiaru, woli oraz stanowiska, co do treści, która ma być zawarta w odpowiednio ukształtowanej normie prawnej, kształtującej mechanizm werbalizacji woli wspólnoty mieszkańców, która stanowi samorząd terytorialny, a nie w dorozumieniu, jak to bywa w praktyce, jako administracja i jej organy.

Gdy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna, korporację skupiającą członków nazywa się samorządem terytorialnym, w innym wypadku, określane są, jako samorząd specjalny.

Samorządność w krajach Unii Europejskiej ewaluje w kierunku funkcji systemowych. Cech systemowych nabiera działalność instytucjonalna na poziomie wspólnoty narodowej lub wielonarodowej, na danym terytorium określonym granicami. Podsystemem staje się samorządność, przybierająca różne formy, w tym terytorialne, jako najbardziej powszechne oraz gospodarcze, jako zróżnicowane, zależnie od kulturowo ustalonych rozwiązań. W Polsce, jak i w niektórych innych państwach Unii Europejskiej, samorząd gospodarczy nie posiada statusu równego samorządowi terytorialnemu, pomimo wskazań reguł prawa unijnego wymagających takiej formy instytucjonalnej, jaką jest samorząd gospodarczy. Komplikuje to relacje mechanizmów rynkowych, wspieranych działaniami finansowymi pochodzenia budżetowego.

³⁰⁰ „Dziennik Ustaw”, 2000, nr 88, poz. 985, Ustawa o referendum lokalnym

³⁰¹ Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r. op. cit., s. 269 - 270; A. Bałaban, Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka, Kraków 2003, s. 137 - 149; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 113 - 119; E. Nowacka, Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2005, s. 24 - 48

Państwo, jako system, w formie instytucjonalnej zarówno w krajach wysoko rozwiniętych Unii Europejskiej jak i w krajach Europy Wschodniej wykazuje przerost administracji i zadań licencjonowanych, tj. wymagających posiadanie zezwoleń, decyzji itp. we wszystkich płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego. Przerosty te są konsekwencją tradycyjnie ukształtowanych form, bez uwzględnienia analizy potrzeb, a co za tym idzie kosztów utrzymania.

Systemy instytucji państwa budzą wątpliwości biorąc pod uwagę reguły ekonomiczne i funkcjonalne. Ich przestarzała i przerośnięta struktura utrudnia rozwój i spowalnia go w znacznej mierze, wzmacniana dynamiką poszerzania władztwa administracyjnego w formie konstruowanych dla siebie kompetencji.

Sytuację pogarsza struktura podsystemu samorządowego, rozbudowanego w znaczeniu terytorialnym, np. na wojewódzkie i marszałkowskie, powiatowe oraz biorąc pod uwagę wydziały, np. wydziały urbanistyki i architektury w Polsce. Dostrzega się brak kanałów informacji uruchamiających działanie, a pochodzących od wspólnoty samorządowej do rządu oraz brak wypracowanych mechanizmów informacyjnych bezpośrednio od społeczeństwa dla wypracowywania koniecznych, dostrzeżonych potrzeb na rzecz prawa i kształtu struktur administracji. Na te elementy nakłada się brak decentralizacji i przekierowywania funduszy celowych do realizacji zadań lokalnych, które jeszcze bardziej hamują procesy rozwoju lokalnego.

1.1. Analiza porównawcza wybranych modeli narodowych³⁰²:

1) Samorząd terytorialny na Słowacji

Podobnie jak w Polsce po demokratycznych przemianach zapoczątkowanych w 1989 r., na Słowacji przystąpiono do reformowania administracji publicznej. Pierwszych zasadniczych zmian w tym zakresie dokonano już w 1990 r., kiedy to zlikwidowano trójszczeblowy podział rad narodowych ustanowiony w poprzednim ustroju państwa. Ustawa Słowackiej Rady Narodowej nr 369 o samorządach lokalnych z 1990 r. określiła zakres działania samorządu terytorialnego, sposoby jego finansowania oraz kompetencje organów zarządzających. Zgodnie z zapisem Konstytucji tego kraju podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina, posiadająca osobowość prawną, samodzielnie gospodarująca własnym majątkiem i środkami finansowymi. Organami gminy są gminne przedstawicielstwo oraz starosta gminy. Pochodzą one z wyborów bezpośrednich lub decyzji zgromadzenia obywateli, wpisanego ustrojowo w porządek konstytucyjno-prawny.

W 1992 r. rząd Słowacji przyjął wytyczne w sprawie kontynuowania reform lokalnej administracji państwowej i utworzenie w to miejsce samorządu terytorialnego.

Po kilkuletnich pracach przygotowawczych i części z planowanych reform w dziedzinie nowego administracyjnego podziału państwa, została wprowadzona w życie w 1996 r.

³⁰² B. Dolnicki, op. cit., s. 43 - 55; Domański B., Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2009, 16, s. 7 - 23; T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 29 - 65; *Samorząd terytorialny: ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego Bydgoszcz 2000, s. 19 - 25; C. T. Szyjko, *Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego - wybrane problemy instytucjonalno-prawne*, Warszawa 2008, s. 177 - 182; J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 28 - 40

Utworzono administrację samorządową na szczeblu krajów (obwód, województwo) i powiatów (okresowo). W przypadku krajowego (obwodowego) szczebla samorządu terytorialnego (8 krajów, obwodów) organami przedstawicielskimi są sejmiki pochodzące z wyborów powszechnych.

Zaś organem wykonawczym jest przewodniczący sejmiku, wybierany również w wyborach powszechnych. Podobnie jest w przypadku powiatowego samorządu - wyboru rady powiatowej i zarządu - ciała wykonawczego.

2) Samorząd terytorialny w Austrii

Podstawową jednostką samorządową w Austrii są gminy wiejskie i miejskie. Organami gminy są: rada gminy, zarząd (w miastach wydzielonych - senat miasta) i burmistrz. Rady gminne pochodzą z wyborów bezpośrednich. Ich kadencja trwa 4 - 6 lat, w zależności od rozwiązań prawnych poszczególnych krajów (landów) związkowych. Natomiast zarząd gminy składa się z burmistrza, jego trzech zastępców oraz określonej liczby członków proporcjonalnej do liczby radnych w danej gminie.

Do 1990 r. burmistrzowie byli wybierani przez radę gminy. W latach 90. bezpośrednio wybory burmistrza wprowadzono w kilku landach: Koryntii, Tyrolu i Burgenlandzie. Burmistrz gminy posiada następujące kompetencje: reprezentuje gminę na zewnątrz, stanowi pierwszą instancję w sprawach będących w kompetencji gminy, zarządza majątkiem gminy, realizuje budżet gminy, zwołuje posiedzenia rady gminy oraz zarządu, jako jego przewodniczący, jest kierownikiem urzędu gminnego oraz przełożonym pracowników samorządowych. Gminy mogą tworzyć związki gmin, jako instytucje cywilnoprawne mające prawo wydawania aktów administracyjnych. Realizują one wspólne przedsięwzięcia komunalne i infrastrukturalne. Mają prawo ustalania podatków gminnych: gruntowego, od nieruchomości, od rzemiosła itp. Nie mogą jednak ustalać nowych zobowiązań podatkowych, ani zwiększać istniejących. Nadzór nad działalnością organów samorządu lokalnego pełnią organy władzy państwowej krajów związkowych oraz federacji.

Kraje związkowe w Austrii odgrywają podwójną rolę: 1. jednostek władzy lokalnej oraz 2. realizują obowiązki organów państwowych. Nadzór nad ich działalnością w zakresie przestrzegania zapisów konstytucyjnych i ustaw sprawują ministrowie federalni. Władzą ustawodawczą w landzie jest jego parlament (landtag), natomiast władzę wykonawczą sprawuje rząd krajowy (landesregierung).

3) Samorząd terytorialny na Węgrzech

Samorząd terytorialny na Węgrzech posiada dwustopniową strukturę: 1. gminę oraz 2. województwo. Między samorządem wojewódzkim i gminnym nie występuje hierarchiczna podległość organizacyjna, a jedynie więź współdziałania we wspólnym interesie. Rada gminy i burmistrz są wybierani w wyborach powszechnych.

W strukturze rady występują następujące organy: 1. burmistrz, 2. komitety, rady, 3. urząd gminy. Formą stanowiącą w województwie jest walne zgromadzenie wojewódzkie.

Przewodniczący walnego zgromadzenia jest instytucją wykonawczą i reprezentuje samorząd na tym szczeblu podziału administracyjnego. Członków walnego zgromadzenia wybierają delegaci samorządu gminnego.

Nadzór nad działalnością samorządu lokalnego pełnią komisarze Republiki działający w regionach (województwach).

Ich funkcje polegają, m.in. na kontroli jednostek samorządu terytorialnego pod względem legalności prawnej działania, rozpatrywaniu odwołań od rozstrzygnięć organów samorządowych oraz koordynacja poczynań terenowych.

4) Samorząd terytorialny w Słowenii

Słowenia swą niezależność od byłej Jugosławii uzyskała w 1991 r. Decyzją suwerennych władz tego kraju wprowadzono demokrację parlamentarną, dając podwaliny tworzenia się samorządu terytorialnego.

Znalazło to swoje odzwierciedlenie w konstytucji przyjętej w tym samym roku, rozpoczynając proces etapowych reform administracji publicznej, polegający na rozdzieleniu jej na rządową i samorządową.

Pierwszym szczeblem samorządu terytorialnego stała się gmina określona konstytucyjnie, jako najważniejsze ogniwo samorządu lokalnego. Władze gminy pochodzą z wyborów bezpośrednich.

Na dwóch wyższych szczeblach administracji reformy przeciągały się w czasie z racji złożoności podziału kompetencji na administrację rządową w terenie i mające powstać wyższe ogniwa administracji samorządowej i trwają na poziomie ustaleń parlamentarnych.

Dostrzega się, że Unia Europejska w swoich działaniach ewoluuje do znaczenia megasystemu administracyjno-gospodarczego. Przygotowywane są na bieżąco zmiany, które po dostrzeżeniu formułuje się w zapisy i przekształca w reguły zachowania lub normy konkretnych praw. Elastyczność ta pozwala zoptymalizować sytuację do minimalizacji strat, które występują zawsze przy jakichkolwiek zmianach.

2. Instytucje samorządowe w Polsce, na przykładzie województwa pomorskiego

Teza: samorządność w Polsce rozwija się poprzez decentralizację władzy i zarządzania do województwa, a tu do lokalnie coraz mniejszych form, tworzonych zależnie od potrzeb.

Hipoteza badawcza: polskie rozwiązania administracyjno-prawne w układzie województwa konstytuują elastyczny, funkcjonalny system działania.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie są wspólne rozwiązania prawne dla samorządności wojewódzkiej w Polsce?
2. Czy istnieją i jakie, zasady funkcjonowania prawa w zakresie samorządności w Polsce?
3. Jakie rozwiązania w zakresie samorządności istnieją w przykładowym województwie?
4. Czy istnieją i jakie zagrożenia dla rozwoju samorządności w Polsce?
5. Jaka jest prognoza rozwoju samorządności w przykładowym województwie?

Województwo pomorskie zajmuje powierzchnię ponad 18 tys. km², co stanowi 6% powierzchni Polski³⁰³. Zamieszkuje je 2,3 mln mieszkańców, z czego większość przypada na skupiska miejskie. Miastem wojewódzkim jest Gdańsk.

Potencjał gospodarczy regionu łączy się z: 1. przemysłem rafineryjnym, 2. spożywczym, 3. maszynowym, 4. meblowym, 5. transportowym, 6. usługami portowymi i 7. informatycznymi. Porty lotniczy w Gdańsku oraz morskie w Gdańsku i Gdyni stanowią nie tylko ważne węzły transportu, ale dysponują również obszarami rozwojowymi dla różnych rodzajów działalności produkcyjnej i usługowej. Rozwój województwa realizuje się, m.in. w aktywizowaniu sektora usług oraz wspieraniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw³⁰⁴.

Pod względem liczby prywatnych przedsiębiorstw odniesionych do ilości 1000 mieszkańców, Pomorze zajmuje czwarte miejsce w kraju. Władze województwa tworzą warunki dla rozwoju branż o zaawansowanych technologiach. Zapleczem dla kształtowania takich przedsięwzięć jest znacząca ilość szkół wyższych z najbardziej znanymi: 1. Politechniką Gdańską o stuletniej tradycji, 2. Uniwersytetem Gdańskim i 3. Wyższą Szkołą Morską³⁰⁵.

³⁰³ S. Briggs, Marketing w turystyce, Wrocław 2003, s. 169 - 178; G. Ignaczewski, Specyfika marketingu politycznego w Polsce, Warszawa 2004, s. 89 - 95; M. J. Malinowski, Region pomorski u progu akcesji Polski do Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2004, nr 3, s. 73 - 84; Archiwum Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w Gdańsku, Województwo pomorskie- charakterystyka, Gdańsk 2013, s. 13 - 18

³⁰⁴ Narodowa Strategia Spójności (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007 - 2013 wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie) - dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 14 lutego 2006 r., Archiwum Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 78

³⁰⁵ Archiwum Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w Gdańsku, Województwo pomorskie - charakterystyka, 2013, s. 19 - 20; Urząd Statystyczny w Gdańsku, Szkoły wyższe i ich finanse w województwie pomorskim w 2011r, analizy statystyczne 2013

Mieszkańcy Pomorza, jak każda zbiorowość mają swoją organizację formalną, tzn. system instytucji, urzędów, zrzeszeń, urzędzeń, działających na podstawie przepisów prawnych, powołanych do organizowania, regulowania przebiegu współżycia, zaspokajania potrzeb, represji itp.

Przyjęto tezę, że rozwinięte, demokratyczne społeczeństwa, stoją w obliczu kryzysu zdolności do rządzenia. Należą do nich, m.in. problemy samorządności, wzrostu gospodarczego i społecznej integracji. W wielu krajach podjęto próbę uczynienia odpowiedzialnym za rozwiązanie tych problemów nie tylko rząd, wraz z jego wykonawczymi i prawodawczymi ciałami, lecz także władzę średniego szczebla, czyli regiony, które zyskały znaczne uprawnienia. Władza regionów wzmacniana jest przez władzę państwa, a ich społeczną bazę stanowią terytorialnie zróżnicowane zbiorowości.

Terytorialnie władze średniego szczebla mogą przybierać postać państwa federalnego, jak w Niemczech, rządów autonomicznych, jak w Hiszpanii, czy też rządów regionalnych, jak we Włoszech lub województw w Polsce.

Istotą samorządności lokalnej jest zarządzanie sprawami lokalnymi przez samych mieszkańców³⁰⁶. Władze lokalne stanowią ich reprezentację, a więc ich organizacja i miejsce w ustroju państwa są środkami do osiągnięcia celu podstawowego - zaspokojenia jak najszerszej rozumianych potrzeb społeczności lokalnych. Aby to było możliwe samo społeczeństwo winno się przekształcić, wykorzystując możliwości, jakie mu daje państwo demokratyczne. Samorząd terytorialny jest systemem sprawowania władzy za pomocą odpowiednich struktur instytucjonalnych w znaczeniu szczególnej formy zarządzania.

Gdy rozwój instytucji wyprzedza poziom świadomości społecznej, nie są one wykorzystywane właściwie, gdyż wspólnoty nie potrafią zrobić użytku z otrzymanych możliwości. Sytuacja odwrotna rodzi frustrację, gdyż społeczeństwo jest hamowane w swych aspiracjach przez brak właściwych rozwiązań.

Polski dylemat, w jaki sposób ukształtować regionalny ustrój organów administracji publicznej rozstrzygnięty został poprzez uchwalenie ustaw o samorządzie województwa³⁰⁷ i administracji rządowej w województwie³⁰⁸.

Przyjęto model zarządzania województwem poprzez dwie odrębne struktury: 1. administrację samorządową, z marszałkiem województwa, jako organem tej administracji i 2. rządową na czele z wojewodą³⁰⁹. Zgodnie z brzmieniem ustawy o samorządzie województwa, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę, jako regionalną, nawiązując przy tym do zapisów Konstytucji, wyodrębniających lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe.

³⁰⁶ J. Reguński, Samorząd III Rzeczypospolitej, Warszawa 2000, s. 331

³⁰⁷ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 576, ustawa o samorządzie województwa; Komentarz do ustawy

³⁰⁸ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 577, ustawa o administracji rządowej w województwie

³⁰⁹ B. Dolniecki, op. cit., s. 119 - 134; Z. Niewiadomski, Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie, Poznań 2005, s. 258 - 275; Status prawny wojewody, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 194 - 211

Upodmiotowienie społeczności województwa jest tu rozumiane nie tylko socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie, przy czym jest to dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań.

Sejmik województwa jest kolegialnym i kontrolnym organem administracji i władzy. Zgodnie z zapisami ordynacji wyborczej³¹⁰ w jego skład wchodzi radni w liczbie 45 w województwach, liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 5 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców. Radni wybierają spośród siebie przewodniczącego oraz więcej niż trzech wiceprzewodniczących sejmiku województwa. W ten sam sposób radni województwa mogą powoływać stałe i doraźne komisje do wykonywania wyznaczonych zadań.

Komisje są organami pomocniczymi, opiniodawczo–doradczymi. Komisją o charakterze obligatoryjnym jest komisja rewizyjna, w której skład wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów. Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie województwa.

Zarząd województwa jest organem wykonawczym. Ustawa określiła jego skład na 5 osób: 1. marszałka województwa pomorskiego, 2. dwóch wicemarszałków, 3. dwóch członków zarządu i 4. skarbnika województwa pomorskiego. Marszałek kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje je na zewnątrz. W sytuacjach określonych prawem podejmuje czynności, należące do zarządu województwa w sprawach związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrożeniu zdrowia i życia oraz aby zapobiec spowodowaniu znacznych strat materialnych. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym, po ich podjęciu, posiedzeniu zarządu województwa³¹¹

Wyodrębniono zasadę zespolenia aparatu administracyjnego na szczeblu wojewódzkiej administracji samorządowej, która jest zespolona w jednym urzędzie. Zwierzchnikiem jej jest marszałek województwa, jako kierownik urzędu marszałkowskiego. Jest to zwierzchnik służbowy pracowników tego urzędu i kierownik wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zasada zespolenia administracji w pełnej postaci łączy w sobie: 1. włączenie organizacyjne całego aparatu administracyjnego działającego na terenie danej jednostki urzędu administracji samorządowej lub rządowej, 2. włączenie budżetu danej służby czy inspekcji do budżetu organu administracji, 3. uzyskanie przez dany organ administracji rządowej lub samorządowej stanowczego wpływu na obsadę stanowisk w organach służb, inspekcji i straży, 4. uzyskanie przez organ administracji zespolonej w administracyjnym prawie materialnym i procesowym wyłącznego upoważnienia do podejmowania czynności władczych we własnym imieniu.

Sejmik województwa pomorskiego posiada kancelarię³¹². W jej skład wchodzi: 1. dyrektor kancelarii i 2. zastępca dyrektora.

³¹⁰ „Dziennik Ustaw” 2010, nr 176, poz. 1190, Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa

³¹¹ B. Dolniecki, op. cit., s. 135 - 136

³¹² B. Słobodzian, Zachodnioeuropejskie zapożyczenia w realizacji współczesnego systemu samorządu terytorialnego w Polsce, „Studia Samorządowe” 2003, nr 16, s. 167 - 181; Archiwum Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, op. cit., s.4 - 7

Dla usprawnienia działania sejmiku województwa wyodrębniono Zespół Zamiejscowego Urzędu Marszałkowskiego, w skład, którego w Słupsku wchodzi inspektor.

Wyróżniono następujące samorządowe jednostki organizacyjne (dzielone z uwagi na kryterium posiadania osobowości prawnej w skrócie os. praw. i bez osobowości prawnej, tj. w skrócie - b.os. praw. – por. tabela 1), wchodzące w skład departamentów.

Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy przyznają osobowość prawną, posiadają zdolność prawną, tzn. mogą mieć prawa i obowiązki, np. być właścicielem oraz zdolność do czynności prawnych, co oznacza, że poprzez swoje działania mogą zaciągać, np. zobowiązania czy zawierać umowy. Osobami prawnymi są, np. przedsiębiorstwa państwowe lub spółki Skarbu Państwa i spółdzielnie oraz spółki kapitałowe. Osobowość prawną uzyskuje się z chwilą wpisania danej jednostki organizacyjnej do Krajowego Rejestru Sądowego³¹³.

Organem wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej jest wojewoda, działający zgodnie z ustawą o administracji rządowej w województwie. Konstytucja umożliwia tworzenie, obok gminy, innych jednostek samorządu terytorialnego i odsyła w tym zakresie do ustawodawstwa zwykłego.

Dzięki zapisom ustawy utworzono nową jednostkę, powiat³¹⁴. Przez który rozumiemy lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Nastąpiło w ten sposób jego upodmiotowienie³¹⁵. Wyrazem tego upodmiotowienia było przyznanie powiatowi osobowości prawnej, zagwarantowanie prawa do wykonywania określonych ustawami zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powiat, jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego objął obszar graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Wynika z tego, iż ustawa o samorządzie powiatowym wyróżniła dwa typy powiatów: 1. ziemski, który obejmuje graniczące ze sobą gminy, 2. miasto na prawach powiatu (tzw. powiat grodzki). Do organów powiatu zaliczono radę i zarząd. Rada powiatu stała się organem stanowiącym i kontrolnym. Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących.

³¹³ „Dziennik Ustaw” 1964, nr 16, poz. 93, kodeks cywilny; T. Fijałkowski, Kodeks Cywilny. Komentarz, orzecznictwo, Warszawa 2005, s. 583 - 596; M. Tarska, Ustawa o krajowym rejestrze sądowym. Komentarz, Poznań 2009, s. 166 - 245; C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2011, s.45 - 77

³¹⁴ ¹⁶ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 578, ustawa o samorządzie powiatowym; Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, pod red. P. Chmielnickiego, Poznań 2004, s. 497 - 522

³¹⁵ B. Dolniecki, op. cit., s. 100 - 118; Z. Niewiadomski, Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie, Poznań 2005, s. 234

Tabela nr 1. Pomorskie samorządowe jednostki organizacyjne

lp.	Departament	Jednostki posiadające osobowość prawną	Jednostki nieposiadające osobowości prawnej
1	Departament Edukacji i Sportu		Centrum Edukacji Nauczycieli w Gdańsku Kolegium Pracowników Służb Społecznych w Gdańsku Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kwidzynie Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Słupsku Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka w Gdańsku Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka w Słupsku Specjalny Ośrodek Wychowawczy w Wejherowie Wojewódzki Zespół Szkół Policealnych w Słupsku Wojewódzki Zespół Szkół Policealnych w Kościerzynie Wojewódzki Zespół Szkół Policealnych w Starogardzie Gdańskim Wojewódzki Zespół Szkół Policealnych w Wejherowie Wojewódzki Zespół Szkół Policealnych w Gdyni Wojewódzki Zespół Szkół Policealnych w Chojnicach Wojewódzki Zespół Szkół Policealnych w Sztumie
2	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego		Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku
3	Departament Zdrowia	ZOZ dla Szkół Wyższych w Gdańsku Pomorskie Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy w Gdańsku Specjalistyczny ZOZ nad Matką i Dzieckiem w Gdańsku Wojewódzki Szpital Psychiatryczny w Gdańsku Szpital Specjalistyczny św. Wojciecha w Gdańsku Zaspie	Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy w Gdańsku Zakład Techniki Medycznej w Słupsku
		Zakład Opiekuńczo - Lecznicy dla Dzieci w Gdańsku	

		<p>Pomorskie Centrum Traumatologii w Gdańsku Stacja Pogotowia Ratunkowego w Gdańsku Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy w Gdańsku Wojewódzka Przychodnia Stomatologiczna w Gdańsku Wojewódzki Zespół Reumatologiczny im. J. Litz-Kosko w Sopocie Szpital Morski im. PCK w Gdyni Szpital Miejski w Gdyni Samodzielny Publiczny Specjalistyczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Słupsku Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Słupsku Szpital Specjalistyczny w Prabutach Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Starogardzie Gdańskim Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie Szpital Specjalistyczny w Wejherowie Wojewódzkie Centrum Leczenia Uzależnień w Zapowiedniku Wojewódzkie Centrum Onkologii w Gdańsku Wojewódzki Ośrodek Terapii Uzależnień w Gdańsku Specjalistyczna Przychodnia Rehabilitacyjna w Gdańsku Stacja Pogotowia Ratunkowego w Słupsku</p>	
4	Departament Środowiska i Rolnictwa	Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Gdańsku	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych w Słupsku
5	Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego		Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Słupsku

6	Departament Infrastruktury	Pomorski Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Słupsku	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku
7	Departament Geodezji i Kartografii		Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku
8	Departament Kultury	Państwowy Teatr Wybrzeże w Gdańsku Opera Bałtycka w Gdańsku Polska Filharmonia Bałtycka im. F. Chopina w Gdańsku Muzeum Narodowe w Gdańsku Muzeum Archeologiczne w Gdańsku Wojewódzka Biblioteka Publiczna w Gdańsku Nadbałtyckie Centrum Kultury w Gdańsku Teatr Muzyczny im. D. Baduszkowej w Gdyni Muzeum Kaszubski Park Etnograficzny we Wdzydzach Kiszewskich Muzeum Zachodnio-Kaszubskie w Bytowie Muzeum Pomorza Środkowego w Słupsku Bałtycka Galeria Sztuki Współczesnej w Słupsku	
9	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej		Dom im. J. Korczaka Regionalna Placówka Opiekuńczo-Terapeutyczna w Gdańsku Pomorski Ośrodek Adopcyjny w Gdańsku

Źródło: Archiwum Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, Pomorski Urząd Marszałkowski, Gdańsk 2012, s. 4 - 7

Zarząd Powiatu stał się kolejalnym organem wykonawczym. W skład zarządu powiatu wchodzi: 1. starosta jako jego przewodniczący, 2. wicestarosta i 3. pozostali członkowie.

Rada Ministrów, zgodnie z treścią art. 146 Konstytucji RP, posiadała uprawnienia, aby w drodze rozporządzenia, tworzyć, łączyć, dzielić i znosić powiaty, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Rozporządzenie określa gminy wchodzące w skład powiatów oraz nazwy powiatów i siedziby ich władz.

Województwo pomorskie dzieli się na 16 powiatów, oraz 4 grodzkie, a mianowicie: Powiat Bytowski, Powiatowe Chojnicki, Powiat Człuchowski, Powiat Gdański, Powiat Kartuski, Powiat Kościerski, Powiat Kwidzyński, Powiat Lęborski, Powiat Malborski, Powiat Nowodworski, Powiat Pucki, Powiat Starogardzki, Powiat Sztumski, Powiat Słupsk, Powiat Tczewski, Powiat Wejherowski oraz Miasta na prawach powiatu, tj. Gdańsk, Gdynia, Słupsk, Sopot.

Zapisy konstytucyjne stanowią, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Rozwinięcie tych norm dokonane zostało w ustawie o samorządzie gminnym³¹⁶.

Według niej mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Odtąd mieszkańcy gminy, zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową sami mogą decydować o swoich prawach, przy czym przynależność do wspólnoty wynika z mocy prawa i nie zależy od aktywności czy też bierności mieszkańców. Gmina stała się podmiotem nie tylko prawa publicznego, ale i prawa prywatnego³¹⁷. Zgodnie ze zmianami, wynikającymi z ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³¹⁸ organami gminy są: 1. rada gminy, 2. wójt (burmistrz, prezydent). Wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Rada Gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, który może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a niezastrzeżonych dla referendum. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej.

Rada Gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1 - 3 wiceprzewodniczących. Podstawową formą pracy Rady Gminy są sesje. Organami wewnętrznymi rady są komisje.

W województwie pomorskim podział administracyjny przewiduje 119 jednostek administracyjnych szczebla gminy.

³¹⁶ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 13, poz. 74, ustawa o samorządzie gminnym; Administracja publiczna, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 269 - 275

³¹⁷ B. Dolniccki, op. cit., s. 62 - 69; Z. Niewiadomski, Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie, Poznań 2005, s. 224 - 226

³¹⁸ „Dziennik Ustaw” 2002, Nr 113, poz. 984, ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta

Gmina posiada uprawnienia do tworzenia jednostek pomocniczych:
1. sołectwa oraz 2. dzielnic, 3. osiedli i innych.

Tabela nr 2. Podział administracyjny województwa pomorskiego szczebla gminnego

Gmina	Miasto	Miasto i Gmina
Bobowo, Borzytuchom, Cedry Wielkie, Cewice, Chmielno, Choczewo, Chojnice, Czarna Dąbrówka, Człuchów, Damnica, Dębica Kaszubska, Dziemiany, Główny, Gniewino, Gardeja, Kaliska, Karsin, Kartuzy, Kobylnica, Koczała, Kolbudy, Kołczygłowy, Konarzyny, Kosakowo, Kościerzyna, Krokowa, Kwidzyń, Lichnowy, Linia, Liniewo, Lipnica, Lipusz, Lubichowo, Luzino, Łęczyce, Malbork, Mikołajki Pomorskie, Miłoradz, Morzeszczyn, Nowa Karczma, Nowa Wieś Lęborska, Osieczna, Osiek, Ostaszewo, Parchowo, Potęgowo, Pruszcz Gdański, Przechlewo, Przodkowo, Puck, Przywidz, Pszczółki, Ryjewo, Rzeczenica, Sadlinki, Sierakowice, Skórcz, Słupsk, Smętowo Graniczne, Smołdzino, Somonino, Stara Kiszewa, Stare Pole, Starogard Gdański, Stary Dzierzgoń, Stary Targ, Stegna, Stężyca, Studzienice, Subkowy, Suchy Dąb, Sulęczyno, Gmina Szemud, Sztutowo, Tczew, Trąbki Wielkie, Trzebielino, Tuchomie, Ustka, Wejherowo, Wicko, Zblewo, Żukowo	Chojnice, Czarna Woda, Człuchów, Kościerzyna, Krynica Morska, Kwidzyń, Lębork, Łeba, Malbork, Puck, Pruszcz Gdański, Reda, Rumia, Skórcz, Starogard Gdański, Tczew, Ustka, Wejherowo,	Brusy, Bytów, Czarne, Czersk, Debrzno, Dzierzgoń, Gniew, Hel, Jastarnia, Kępice, Miastko, Nowy Dwór Gdański, Nowy Staw, Pelplin, Prabuty, Skarszewy, Sztum, Władysławowo,

Źródło: Archiwum Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, Pomorski Urząd Marszałkowski Gdańsk 2012, Charakterystyka województwa, s. 10

Można utworzyć jednostki nienazwane przez ustawę. Kryterium charakteru kompetencji posłużyło do wyodrębnienia organów sołectwa.

Ustawa o samorządzie gminnym powierza kompetencje uchwałodawcze zebraniu wiejskiemu, ustanawiając instytucję demokracji bezpośredniej.

Właściwości zebrania wiejskiego określają przepisy prawa materialnego, które także przypisują sołtysowi kompetencje.

Organem wykonawczym w sołectwie jest sołtys, którego działalność wspomaga Rada Sołecka. Organizacje i zakres działania sołectwa ustala właściwa Rada Gminy odrębnym statutem³¹⁹.

Organem uchwałodawczym w dzielnicy jest rada, lub, jeżeli w statucie osiedla ustalono, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący.

Samorządy mają współpracować z wszystkimi organizacjami i instytucjami społecznymi, które funkcjonują na podległym im terenie. W swoich działaniach współpracują, m.in. z organizacjami samorządu gospodarczego. Praca ta na szczeblu starostwa i gmin odbywa się w komisjach, np. gospodarczych, planowania i rozwoju oraz innych. Samorząd gospodarczy, aby na terenie województwa mógł współdecydować w najważniejszych dla regionu sprawach musi współpracować z wojewodą. W tym celu powinien zostać uczestnikiem dialogu społecznego.

Posiadającą najszersze kompetencje instytucją dialogu społecznego w województwie jest wojewódzka komisja dialogu społecznego. O jej utworzeniu postanawia wojewoda na wspólny wniosek, co najmniej jednej z organizacji reprezentatywnych w rozumieniu ustawy³²⁰.

W skład wojewódzkiej komisji dialogu społecznego wchodzi przedstawiciele: 1. wojewody, jako strona rządowa, 2. reprezentatywnych organizacji związkowych, jako strona pracowników, 3. reprezentatywnych organizacji pracodawców, jako strona pracodawców, 4. marszałka województwa, jako strona samorządowa. Członków wojewódzkiej komisji dialogu społecznego powołuje i odwołuje wojewoda, który wchodzi w skład tej komisji, jako przewodniczący. Wojewódzka komisja dialogu społecznego może zapraszać do udziału w posiedzeniach przedstawicieli powiatów i gmin z terenu województwa. Zgodnie z ustawą, obsługę wojewódzkiej komisji dialogu społecznego zapewnia biuro wojewódzkiej komisji dialogu społecznego, będące komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego.

Do zadań wojewódzkiej komisji dialogu społecznego należy wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa.

³¹⁹ B. Dolniecki, op. cit., s. 70 - 71; Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej, pod red. R. Piekarskiego, Gdańsk 2002, s. 195 - 217; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Poznań 2004, s. 241 - 256

³²⁰ „Dziennik Ustaw” 2001, nr 100, poz. 1080, Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego,

Szczegółowe zasady i tryb działania wojewódzkich komisji dialogu społecznego określa rozporządzenie prezesa rady ministrów w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego³²¹.

Zgodnie z ustawą o związkach zawodowych³²², przedmiotem ich działalności jest obrona praw i interesów zawodowych i socjalnych godności, praw i interesów materialnych i moralnych oraz współuczestniczenie w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Przedmiot działalności związków zawodowych jest szeroki, obejmuje prawa i interesy części aktywnej zawodowo grupy społeczeństwa, dotyczące sfery zawodowej, socjalnej, materialnej i moralnej. Uprawnienia publicznoprawne związków zawodowych realizowane są poprzez opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych oraz udział w instytucjach dialogu społecznego. Związki zawodowe posiadają prawo do rokowań, w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Organizacje pracodawców zajmują się ochroną praw i reprezentowaniem interesów pracodawców wobec związków zawodowych i administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Zapisy w statutach organizacji pracodawców precyzują przedmioty ich zainteresowania, którymi są rynek pracy oraz interesy gospodarcze pracodawców, czyli warunki rozwoju gospodarczego, konkurencyjność, funkcjonowanie administracji.

Wojewoda - spośród kilku funkcji przypisanych w ustawie o administracji rządowej w województwie, w komisji dialogu społecznego występuje, jako przedstawiciel rządu. Pełniąc tę rolę wojewoda: 1. dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu, 2. kontroluje wykonanie zadań przez organy administracji zespolonej i organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie administracji rządowej, 3. zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w stanach kryzysowych, 4. jest reprezentantem skarbu państwa w odniesieniu do powierzonego mu mienia bez funkcji związanych z zarządaniem majątkiem. Marszałek województwa reprezentuje samorząd województwa.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa oraz treścią ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego³²³ marszałek: 1. formułuje strategię wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju, 2. prowadzi politykę regionalną umożliwiającą osiągnięcie takiego rozwoju.

Zadania samorządu województwa w dziedzinie stwarzania warunków i tworzenia instrumentów służących rozwojowi regionalnemu wykonywane są w trzech podstawowych sferach: 1. rozwoju ekonomicznego, obejmującego międzynarodową współpracę gospodarczą i promocję regionu,

³²¹ „Dziennik Ustaw” 2002, nr 17, poz. 157, rozporządzenie w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego

³²² „Dziennik Ustaw” 1991, nr 55, poz. 234, ustawa o związkach zawodowych; J. Piątkowski, Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej, Toruń 2005, s. 278 - 285

³²³ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 48, poz. 550, ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego; E. Wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Poznań 2003, s. 227 - 231; A. Piekara, Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś, Wrocław 2005, s. 98 - 120

2. usług publicznych wyższego rzędu, tj. szkolnictwa wyższego, specjalistycznej służbie zdrowia, niektórych instytucjach kultury, np. opery, filharmonie, teatry, muzea, 3. kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego.

Zastosowane w ustawie określenie „będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa”³²⁴ oznacza, że przedmiotem zainteresowania wojewódzkich komisji dialogu społecznego stały się sprawy przypisane zarówno administracji rządowej zespolonej i niezespolonej, jak również zagadnienia z zakresu samorządu terytorialnego stopnia wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego. Określenie „wyrażanie opinii” traktowane jest, jako doradcza funkcje wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Dlatego uznaje się, że nie ma mocy wiążącej i stanowi jedynie formę oceny dla projektowanych zamierzeń. Pomimo to, jej przyjęcie wymaga zgody przedstawicieli wszystkich stron wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W razie braku uzgodnienia wspólnego stanowiska, każdej ze stron komisji przysługuje prawo wyrażania zdania w sprawie podlegającej opiniowaniu. Co przyczynia się do marginalizowania tej instytucji.

Przyznanie samorządom województwa samodzielności w podejmowaniu strategicznych decyzji dotyczących rozwoju, powoduje potrzebę podjęcia przez partnerów społecznych problemów związanych z rozwojem gospodarczym na poziomie województwa.

Ponieważ podstawą rozwoju regionów są programy wojewódzkie, wspomagane finansowo przez państwo i Unię Europejską, powstaje potrzeba partnerstwa w zakresie zadań strategicznych, określanych w programach wsparcia. Uczestnicy wojewódzkiej komisji dialogu społecznego w Gdańsku ze strony pracodawców ustaleni zostali na podstawie ustawy o trójstronnej komisji ds. społeczno-gospodarczych i rozporządzenia prezesa rady ministrów w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego, przez analogię. Zgodnie z ich treścią są to przedstawiciele wymienionych organizacji pracodawców, tj. 1. Związku Rzemiosła Polskiego, 2. Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych i 3. Polskiej Konfederacji Pracodawców oraz dokooptowani z 4. Business Centre Club.

Wobec stowarzyszania się z Unią Europejską poddając analizie instytucje samorządu wojewódzkiego za priorytetowe uznaje się zasady: 1. konwergencji, 2. spójności oraz 3. subsydiarności³²⁵. Zasada konwergencji i spójności dotyczy potrzeby harmonijnego i zrównoważonego rozwoju regionów oraz konieczności zbliżania w sferze podstawowych wskaźników makroekonomicznych.

³²⁴ Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 244

³²⁵ Archiwum Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w Warszawie, Unia Europejska po traktacie nicejskim, Warszawa 2002, s. 120 - 122; B. Piontek, Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego, Warszawa 2002, s. 257 - 299; K. D. Burchardt, ABC prawa wspólnotowego, Warszawa 2001, s. 4 - 6; N. Daszkiewicz, Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce, Warszawa 2004, s. 149 - 154; E. i W. Polak, Wpływ kapitału zagranicznego na kształtowanie środowiska pracy, w: Polski przedsiębiorca we współczesnym otoczeniu prawno-ekonomicznym, pod red. J. Ostaszewskiego, „Zeszyty Naukowe” 2004, nr 1, s. 190 - 203; Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu, pod red. M. Strużyckiego, Poznań 2005, s. 225 - 255

Zrównoważony rozwój stanowi cel polityki regionalnej. Wynika to z faktu występowania różnic społeczno-ekonomicznych pomiędzy poszczególnymi obszarami Unii.

Zasada subsydiarności, tzn. pomocnictwa dotyczy rozdzielenia kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Podstawą rozważań o subsydiarności jest założenie, iż w wyniku decyzji politycznych, podjętych po utworzenia UE państwa członkowskie przekazały określone kompetencje jej instytucjom. Uzupełnieniem tego stał się zapis art. F traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie, z którym zapewnia się wspólnotowe środki konieczne do osiągnięcia celów i prowadzenia działań. W niektórych przypadkach Unia może podjąć działania także poza wyraźnie przyznanymi jej kompetencjami, ale pod warunkiem, że wszystkie państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. Zapisu dokonano w art. 308 traktatu o Unii Europejskiej: „Jeżeli działanie Unii wydaje się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów, a w traktacie nie przewidziano kompetencji do działania wymaganych w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje właściwe zapisy.”

Państwa zachowują prawo do zmian kompetencji tych instytucji poprzez zmianę traktatową.

Wymaga to przeprowadzenia traktatowo uregulowanej konferencji międzyrządowej, w której rolę odgrywają niezależne od państw instytucje, takie, jak, np. Parlament Europejski.

Definicja subsydiarności zawarta w traktacie o Unii Europejskiej orzeka, że Unia w zakresie, w którym nie podlega jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, a z uwagi na skalę lub skutki mogą zostać efektywniej zrealizowane przez Unię³²⁶. Jest ona właściwa do wykonania określonych zadań, gdy realizacja danej kompetencji przez państwo członkowskie wywiera wpływ na interesy innych państw członkowskich oraz gdy ze względu na jedność prawną i gospodarczą określone zadanie nie może być efektywniej wykonane przez samo państwo członkowskie.

Uporządkowano podział zadań między UE i państwami członkowskimi a ich jednostkami podziału administracyjnego, jak np. landy, regiony, województwa. Dla każdego proponowanego aktu ustawodawczego wspólnoty przedstawia się powody, uzasadniające jego potrzebę poprzez pryzmat zgodności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności.

Wnioski do stwierdzenia, czy cele Unii mogą zostać takim sposobem lepiej osiągnięte, poprzedza się wskaźnikami jakościowymi lub, wszędzie tam gdzie jest to możliwe, ilościowymi. Dla ustalenia, czy ten warunek został spełniony, stosuje się następujące wytyczne:

³²⁶ K. D. Burchardt, op. cit., s. 32; Archiwum Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w Warszawie, Unia Europejska po traktacie nicejskim, Warszawa 2002, s.123 - 124

1. rozważa się, czy rozpatrywana kwestia ma aspekty międzynarodowe, które nie mogą być w wystarczającym stopniu uregulowane samodzielnym działaniem państw członkowskich, 2. zwraca się uwagę, aby działania państw członkowskich lub brak działania Unii nie były sprzeczne z wymogami traktatów, takimi, jak np. potrzeba skorygowania zaburzeń konkurencji lub unikania ukrytych ograniczeń w handlu czy wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej, lub może w inny sposób szkodziły interesom państw członkowskich, 3. ustala się, czy działanie na poziomie Unii przyniesie większe korzyści z powodu skali lub skutków, w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich. Za realizację zasady subsydiarności odpowiedzialna jest Komisja Europejska, która rozstrzyga w procesie inicjatywy prawodawczej, czy określone zadania pozostawić w sferze rozwiązań wspólnotowych, czy też ich realizację przekazać państwom członkowskim. Państwa członkowskie w następstwie przekazują je swym jednostkom administracji rządowej i samorządowej. Ponadto Komisja: 1. prowadzi konsultacje przed zaproponowaniem ustawodawstwa, 2. publikuje dokumenty konsultacyjne, 3. uzasadnia znaczenie propozycji.

W przypadku, gdy proponowane przez Komisję Europejską działanie finansuje w całości lub w części z budżetu Unia, ustala się, czy obciążenia finansowe lub administracyjne dla Unii, rządów krajowych, władz lokalnych, operatorów ekonomicznych i obywateli będą minimalne i proporcjonalne³²⁷. Komisja przedkłada sprawozdanie roczne w sprawie zastosowania zasady subsydiarności Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Sprawozdanie to przekazane zostaje także Komitetowi Regionów oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu. W memorandum o stosowaniu zasady subsydiarności Komisja powiadamia Radę UE i Parlament Europejski, czy jej zdaniem wyłączna odpowiedzialność Unii istnieje w następujących obszarach: 1. w likwidacji przeszkód w swobodnym przepływie towarów, kapitału i usług, 2. we wspólnej polityce handlowej, 3. powszechnych regulacjach konkurencji, 4. we wspólnej organizacji rynków rolnych, 5. utrzymaniu zasobów rybnych, 6. w istotnych elementach polityki transportu. Do dziedzin poddanych zasadzie pomocnictwa zaliczono: 1. ochronę pracy, 2. oświatę, kształcenie zawodowe, 3. kulturę, 4. ochronę zdrowia, 5. ochronę konsumentów, 6. sieci transeuropejskie, 7. konkurencyjność w przemyśle, 8. badania i rozwój technologiczny, 9. ochronę środowiska naturalnego, 10. działanie na rzecz rozwoju.

Zasada pomocniczości jest obecnie uznawana za jedną z podstaw ustroju państwa demokratycznego³²⁸, a wywodzi się ze Starego Testamentu i rozwinięta została przez naukę społeczną Kościoła.

³²⁷ Aktualne problemy społeczno-gospodarcze wybranych krajów członkowskich UE, pod red. S. Swadźby, Katowice 2000, s. 24 - 57; E. Chrabonszczewska, Europejski system walutowy, Warszawa 2001, s. 39 - 54; K. D. Burchardt, op. cit., s. 23

³²⁸ J. Reguński, Samorządna Polska, Warszawa 2005, s. 167

Głosi ona, że człowiek jest podstawowym podmiotem życia społecznego a wszystkie instytucje powinny być pomocnicze w stosunku do jego działań.

Po stowarzyszeniu w Unii Europejskiej, Polska przekazuje część pieniędzy z budżetu do Unii i może je odzyskać, a nawet więcej od wkładu, w przypadku realizacji programów, np. wojewódzkich, motywując zgodnie ze wskazanymi przesłankami. Dlatego tak ważna jest rola województw w rozwoju państwa.

Przyjmuje się, że istotą społeczeństwa obywatelskiego jest, m.in. liczba organizacji pozarządowych i skala udziału społeczeństwa w ich działalności, które często nabierają charakteru samorządowego. Ich powstanie wiąże się ściśle z koniecznością zaspokojenia konkretnych potrzeb. Instytucjami samorządowymi w województwie pomorskim są także: 1. organizacje samorządu gospodarczego, 2. samorząd zawodowy, 3. związki zawodowe i 4. inne, tj. stowarzyszenia, fundacje, kluby itp.

Do miana samorządu gospodarczego na terenie województwa pretendują, m.in. Regionalna Izba Gospodarcza Pomorza, Krajowa Izba Gospodarki Morskiej, Wojewódzkie Zrzeszenie Handlu i Usług oraz wiele innych, mniej licznych organizacji o charakterze izb gospodarczych, stowarzyszeń i klubów.

Związki Zawodowe, w tym gdański NSZZ „Solidarność” także są instytucjami samorządowymi. Ich specyfika polega na realizowaniu zadań wyłącznie związanych z prawami pracownika.

Ponadto instytucje te związane są w organizacjach związkowych podobnego rodzaju szczebla ogólnopolskiego, np. polskie samorządy terytorialne zrzeszają się, m.in. w Federacji Związków Gmin i Powiatów RP z siedzibą w Krakowie, Krajowym Związku Sołtysów z siedzibą w Warszawie, Związku Gmin Wiejskich RP w Poznaniu, Związku Miast Polskich w Poznaniu, Związku Powiatów Polskich w Warszawie.

Organizacje pracodawców mogą zrzeszać się także, m.in. w Federacji Związków Pracodawców Dzierżawców i Właścicieli Rolnych w Warszawie, Konwencji Przedsiębiorców, Handlowców i Producentów Rolnych w Warszawie, Krajowym Związku Pracodawców w Branży Przetwórstwa Zbóż w Warszawie.

Organizacje producentów, m.in. w Federacji Związków Producentów Rolnych w Warszawie, Polska Federacji Producentów Żywności w Warszawie.

W stowarzyszeniach, np. Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w Warszawie, Polski Związek Stowarzyszeń Wynalazców i Racjonalizatorów w Warszawie, Polskie Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół w Krakowie, Stowarzyszenie Kultury i Edukacji w Warszawie.

Istnieje także możliwość łączenia się w towarzystwa, np. w Polskim Towarzystwie Ekonomicznym w Warszawie, Towarzystwie Uniwersytetów Ludowych w Warszawie.

Pracownicy mają możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych, np. NSZZ „Solidarność” w Gdańsku,

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych w Warszawie, Krajowy Związek Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych w Warszawie, Związek Nauczycielstwa Polskiego w Warszawie.

Formuła ogólnokrajowa umożliwia zwiększenie tempa reakcji na działanie rządu i instytucji wokół rządowych dotyczących problematyki pozostającej w zainteresowaniu poszczególnych, regionalnych, lokalnych organizacji i wobec tego pozwala na poprawę dynamiki efektywności podejmowanych przedsięwzięć.

Prezentowane treści obrazują wojewódzką rzeczywistość samorządową. Wydaje się być pełna, spójna i funkcjonalna. W znaczeniu systemowym w państwie tworzy podsystem, który ma być samodzielny. Tak wynika z teorii ustrojowej państwa i materii prawnej. Praktyka wykazuje liczne rozbieżności, które stanowią wyzwania i problemy badawcze.

3. Wyzwania systemowe samorządu wojewódzkiego

Teza: demokracja w znaczeniu systemu poprzez instytucje i relacje międzyludzkie w Polsce rozwija się w wyniku decentralizacji władzy i zarządzania do coraz niższego szczebla.

Hipoteza badawcza: ustrój w Polsce stanowi konglomerat prawno-administracyjny, decentralizujący władzę i zarządzanie do coraz niższego szczebla w sposób niespójny, powodujący dysfunkcje.

Pytania:

1. Czy ustrój państwa w Polsce posiada znaczenie systemowe?
2. Czy istnieją a jeśli tak, to, jakie instytucje odpowiadające za rozwój społeczny w ramach samorządności województwa w Polsce?
3. Czym charakteryzują się rozwiązania wojewódzkie w systemie?
4. Czy istnieją a jeśli tak, to, jakie zagrożenia dla systemu w Polsce?
5. Jaka jest prognoza rozwoju w znaczeniu systemowym przez pryzmat województwa?

System (gr. σύστημα systema – rzecz złożona) – obiekt fizyczny lub abstrakcyjny, w którym można wyodrębnić zespół lub zespoły elementów wzajemnie powiązanych w układy, realizujących, jako całość funkcję nadrzędną. Pomijając historycznie ukształtowaną formę, kosztowną i hamującą rozwój, podejmuje się próby analizy samorządu województwa polskiego w znaczeniu systemowym wychodząc z założenia, że ustrój państwa, czyli demokracja tworzy system otwarty. Wynika to z faktu integracji Polski w Unii Europejskiej. Dla państwa, uznanego, jako terytorium, demokracja to system obejmujący cały obszar Polski, traktowanego, jako zespół instytucji i relacje między nimi na rzecz mieszkańców, co ma utwierdzenie w regułach ustrojowych państwa i normach niższej rangi. Za istotę demokracji uznano godność człowieka.

Aby dowolną formę uznać za system, musi ona spełniać kryterium całości i tu stwierdza się, że w Polsce obowiązuje oraz funkcjonuje ustrój demokratyczny, tj. taki, w którym ludzie tworzą ład wokół siebie i na swój własny użytek w sposób samodzielny lub za pomocą wybieralnej administracji, pozostawiając w dyspozycji wybranego regularnie przez siebie rządu wyłącznie ramy ustrojowe oraz funkcję nadzoru, co do zgodności z regułami prawa³²⁹.

W systemie narodowej wspólnoty krajowej wyodrębniono samorząd wojewódzki w charakterze części demokratycznego państwa, co oznacza prawny podział terytorialny na tzw. małe ojczyzny, tj. regiony.

³²⁹B. Deszczyński, CRM: strategia, system, zarządzanie zmianą, Warszawa 2011, s. 31 - 32

Czyli kulturowo związanych z określonym obszarem, którym przyznano samodzielność w stanowieniu relacji między sobą i instytucjami jak i tworzenia ich.

Nie tworzono nowych instytucji, utrzymano stary model przyłączając do niego nowe elementy. Są to instytucje administracji.

Administracja jest słowem pochodzenia rzymskiego³³⁰, sumując od połączenia dwóch słów - łacińskiego ministrare - służyć, z umacniającym znaczenie służebności przedrostkiem ad. Administrare nabrało z czasem znaczenia, jako zarząd, zarządzanie, obsługiwane. Uznaje się, że administrowanie oznacza zarządzanie w czyimś interesie, nie własnym. Stąd administracja w demokracji pełni usługową i służebną rolę wobec społeczeństwa. Zagregowaną definicję proponują H. Izdebski i M. Kulesza: „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie uchwały i w określonych prawem formach”. Przytaczając treść art. 9 k.p.a.³³¹, uzyskano wiedzę, że organy administracji są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Obserwując system w Polsce dostrzegamy różnicę między teorią a praktyką.

Dzieje się tak, dlatego, ponieważ w wyniku wyborów parlamentarnych, prowadzonych zgodnie z przyjętą ordynacją wyborczą, partia, która uzyskała największą liczbę głosów tworzy rząd³³². Stąd wniosek, że ordynacja wyborcza winna zostać zmieniona tak, aby umożliwiła głosowanie na konkretnych przedstawicieli, którzy mogliby spośród osób, które uzyskały największą liczbę głosów tworzyć rząd. Stary model, wzorowany na doświadczeniach końca XIX w. i początku XX w. jest już zbyt odległym, nieadekwatnym wobec potrzeb kreowanych w społeczeństwie.

Następną przeszkodą są działania reprezentantów. Większość z nich pomimo znajomości reguł ustrojowych, nie stosuje się do nich oraz nie tworzy odpowiednich relacji między sobą i innymi, co dostrzega się każdego dnia, obserwując, m.in. relacje medialne lub mając bezpośredni z nimi kontakt.

W Polsce zaprzestano relacji demokratycznych w wypowiedziach publicznych. Zastąpiono je najstarszymi formami manipulacji słownej: sofizmatami i erystyką.

³³⁰ J. Hausner, op. cit., s. 13

³³¹ „Dziennik Ustaw” 2000, nr 98, poz. 1071, Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego

³³² „Dziennik Ustaw” 2001, nr 46, poz. 499, Ustawa ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Sofizmatami, czyli wypowiedziami, w których świadomie ukryto błąd rozumowania nadający pozory prawdy fałszywym twierdzeniom oraz wszelka próba dowiedzenia swoich racji, bez względu na argumentację.

Celem argumentu sofistycznego jest pozorna mądrość, erystycznego – pozorne zwycięstwo. Erystyka w swojej formie wykorzystuje wypowiedzi, nazywane chwytami, co już niesie w sobie informację, czym są, np. argument do kija - „Jeżeli będziecie pozwalać sobie nadal na idealistyczne protesty przeciw budowie autostrady, wasi ojcowie w końcu zostaną bez pracy.”; argument odwołujący się do litości - „Zakaz pracy emerytów to dla wielu skazanie na egzystencję w nieludzkich warunkach, a w dalszej perspektywie odroczone wyrok śmierci”; argument adresowany do osoby - „Poseł, przeciwko któremu toczy się postępowanie skarbowe, akurat w tej sprawie nie powinien zabierać głosu.”; redukcja do absurdu - „Każe się nam zapinać pasy w czasie jazdy samochodem. Jeśli przełkniemy to ograniczenie wolności jednostki to, co dalej? Krok po kroku dojdzie do pasów bezpieczeństwa w każdej sypialni, żebyśmy nie wypadli z łóżka.”

Ta sytuacja jest trwałym i stabilnym odzwierciedleniem dynamiki występującej w procesie zmian zachodzących w Polsce. Zjawisko to, mimo że polityczne, najlepiej tłumaczy teoria chaosu³³³.

Procesy społeczno-polityczne okresu transformacji w Polsce są złożone i trudno przewidywalne. Wynika to z bogactwa występujących relacji, a nie braku jakiegokolwiek determinizmu. Dobór kadr, decydujących, by podstawowe procesy zachodzące na poziomie jednostek były proste i do ustalenia, natomiast utworzona dzięki nim całość uzyskała własne formy działania, mogą prowadzić do uporządkowania na wyższym poziomie. Kadry wyłonione w sposób niekontrolowany, nie pozwalają na ustalenie warunków początkowych zachodzących przemian. W konsekwencji brak możliwości wyodrębnienia przestrzeni, pozwalającej na ustalenie wszystkich możliwości warunków początkowych tworzącego się systemu i ustroju. Stąd wyniknęło w 1989 r., że obszar polityki w czasie przekazywania i przejmowania władzy w Polsce nie był spójny, tj. składał się z różniących się od siebie grup po obu stronach, zarówno po stronie przekazujących władzę, jak i przejmujących ją. W konsekwencji nowy obszar w polityce nie mógł być skierowany w stronę demokracji, tym samym działania nie mogły mieć charakteru ciągłego odejścia od PRL-owskiej, mono-partyjnej rzeczywistości, nadzorowanej przez okupanta sowieckiego.

Drobna zmiana punktu wyjścia, np. w deklarowanym światopoglądzie, którego treść wynikała z utrwalonych politycznie reguł i przewidywalnych zachowań, prowadziła do radykalnych zmian i miała wpływ na ostateczny rezultat³³⁴.

³³³ M. Tempczyk, Teoria chaosu dla odważnych, Warszawa 2002, s. 6 - 8

³³⁴ M. Tempczyk, Teoria chaosu dla odważnych, op. cit., s. 19 - 67; A. Jakimowicz, Od Keynesa do teorii chaosu, Warszawa 2004, s. 318 - 349, 404 - 406

Wrażliwość ta była konsekwencją niestabilności układu, czyli wzmocnienia się drobnych zmian i zaburzeń, a tłumaczona jest poprzez tzw. „efekt motyla”³³⁵.

W ten sposób system polityczny poddano chaotycznej dynamizacji, który w pierwszej fazie kształtowany był przez byłych funkcjonariuszy PRL, wpływających na treść ustaw. Miało to znaczenie spowalniające demokratyzację życia na tym polu. Transformacja ustrojowa, dokonująca się w Polsce od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ma charakter systemowy, tzn. zmienia zasady funkcjonowania społeczeństwa polskiego w podstawowych przejawach jego życia. Największe zmiany następują w systemie gospodarczym i politycznym, kiedy gospodarka wolnorynkowa i demokracja stały się podstawą oraz celem. Zmiany dotyczą również takich zjawisk, jak sposób wykonywania pracy, model funkcjonowania rodziny, wartości i styl życia³³⁶. Transformacja nie ma jednolitego charakteru we wszystkich regionach³³⁷. Poszczególne województwa charakteryzuje znaczące zróżnicowanie gospodarcze, odmienność społeczno-demograficzna. Regionalne zachowania spowodowały pojawienie się licznych problemów, ale i wyzwań dla mieszkańców³³⁸. Następną fazą kształtowania systemu było utworzenie i wdrożenie reguł prawa samorządowego poprzez kadry, uczestniczące już w działaniu administracji, pełniąc w nich funkcje i wpływając na kształt zapisów normatywnych z udziałem byłych funkcjonariuszy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji. Stąd wniosek, że reguły prawa samorządowego powinny zostać poddane weryfikacji przez pryzmat norm konstytucyjnych.

Natomiast system instytucjonalny winien być zweryfikowany zarówno przez pryzmat Konstytucji, jak też reguł ekonomicznych i sprawnego zarządzania z uwzględnieniem najnowszych osiągnięć w tych dziedzinach nauk.

Dobór kadr, dostosowując do najnowszych osiągnięć różnych dziedzin nauki, powinien być konsekwencją predyspozycji psychologicznych, znajomości prawa i doświadczenia w relacjach uznających reguły demokracji.

W Polsce zmiany systemowe realizowane były w trakcie działania poszczególnych form administracji, którą rozpatruje się, jako szczególną formę zarządzania, przy pełnej ich dynamice. Nie przerwano prac instytucji i rządu oraz nie przygotowano pakietu zmian związanych z przejściem władzy i nowym ustrojem w państwie, lecz rozpoczęto wdrażanie dostosowawczych reguł i mechanizmów, rozbudowując już istniejącą biurokrację.

³³⁵ P. Halpern, Na tropach przeznaczenia. Z dziejów przewidywania przyszłości, Warszawa 2004, s. 19 - 21

³³⁶ Społeczeństwo polskie u progu przemian, pod red. J. Muchy, Warszawa 1991, s. 77 - 80; G. W. Kołodko, Transformacja polskiej gospodarki, Warszawa 1992, s. 26; A. W. Sobocińskiego, Założenia i konsekwencje „okrągłego stołu”, w: Meandry cywilizacyjne, kwestie narodowościowe i polonijne, pod red. A. Chodubskiego, Toruń 1997, s. 32 - 42; M. Zmigrodzki, Encyklopedia politologii, Kraków 2002, s. 378; K. Żukrowska, J. Niemiecki, Konkurencja a transformacja w Polsce. Wybrane aspekty polityki gospodarczej, Warszawa 2004, s. 12 - 17; Konstruowanie jaźni i społeczeństwa, pod red. E. Hałas, K. T. Koneckiego, Warszawa 2006, s. 129 - 134

³³⁷ T. Władyka, Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawno-gospodarcza., Kraków 2002, s. 250 - 258; A. Müller, Od autorytaryzmu do demokracji. Transformacja ustrojowa na przykładzie Hiszpanii i Polski, Poznań 2004, s. 24 - 28; M. Jackowski, Transformacja ustrojowa po 1989 r. a zmiany prawa, Warszawa 2004, s. 1 - 17

³³⁸ Elity, demokracja, wybory, pod red. J. Szczupaczyńskiego, Warszawa 1993, s. 97 - 125; R. Herbut, Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych, Wrocław 2002, s. 54 - 78; J. Karpiński, ABC polityki, Warszawa 2005, s. 63 - 64

Zachowując system kadr, doradztwa poprzedniej władzy utrwalony w systemie administracji i instytucji rządowych oraz okółorządowych przyjęto regułę tzw. grubej kreski, tj. narzucającej społeczeństwu konieczność wybaczenia i dopuszczenia do pełnienia funkcji decyzyjnych oraz rządowych funkcjonariuszy poprzedniego ustroju w Polsce, w tym, także zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, znanych z działań skierowanych przeciwko społeczeństwu, tworzącemu fundament demokratycznych relacji w państwie.

Blokowanie zmian, m.in. ordynacji wyborczej, spolegliwe działania na rzecz dopasowania starych instytucji do nowego ustroju doprowadziły do zaniechania korzystania z najnowszych osiągnięć w dziedzinie ekonomii i zarządzania oraz utrzymania istniejącej biurokracji. Tym sposobem utrwalono i utrzymano instytucje samorządowe województwa w postaci urzędu wojewódzkiego i wojewody, jako reprezentantów rządu, pomimo reguł Konstytucyjnych, zaburzając jej wewnętrzny ład.

Przy licznych uzupełnieniach i zmianach, uznawanych za kosmetyczne, na przykładzie województwa pomorskiego wyodrębniamy urząd wojewódzki i wojewodę, na podstawie reguł wynikających z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³³⁹, zaś ich zaplecze stanowi rozbudowany zespół instytucjonalny. Obserwując działanie tej formy, dostrzegamy jej anachronizm do istniejącej sytuacji ustrojowej. Urząd wojewódzki i wojewoda są reprezentantami Rady Ministrów w województwie. Zdziwienie może wywoływać, m.in. misja urzędu cyt. „Misją Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku jest budowanie wizerunku nowoczesnej administracji publicznej w zakresie kompleksowej i profesjonalnej obsługi Klienta”³⁴⁰. W domyśle członka wspólnoty sprowadzono do roli klienta.

Obok urzędu wojewódzkiego i wojewody na mocy ustawy o samorządzie województwa³⁴¹ utworzono nową formę nazywając ją Urzędem Marszałkowskim. Przekazano tu do zarządzania liczne instytucje w imieniu i na rzecz wspólnoty wojewódzkiej.

Konstytucja w treści rozdziału VII mówi w³⁴² samorząd terytorialny jest lokalną wspólnotą społeczną, uprawnioną do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażoną w materialne środki realizacji powierzonych jej zadań. Jest to struktura niezależna od aparatu rządowego, posiadająca własne organy przedstawicielskie i wykonawcze, uprawnione do stanowienia prawa miejscowego.

Ponieważ struktury te wykonują administrację publiczną, stąd państwo w rozumieniu rząd, zachowuje uprawnienia nadzorcze wobec samorządu terytorialnego.

³³⁹„Dziennik ustaw” 2009, nr 31, poz. 206, Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie

³⁴⁰ Internet: www.uw.gda.pl-misja

³⁴¹ „Dziennik ustaw” 2001, nr 142, poz. 1590, Ustawa o samorządzie województwa

³⁴²W. Skrzydło, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 2002, s. 15 - 18

Podmiotem samorządu terytorialnego jest lokalna społeczność, zamieszkująca określony obszar i zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Byt samorządu jest uzależniony od woli administracji rządowej kierującej parlamentem, ale jego istnienie jest dowodem przyjęcia kierunku zasad ustroju demokratycznego. Przynależność do związku samorządowego powstaje z mocy prawa, przez sam fakt zamieszkiwania na obszarze określonej jednostki. Samorząd terytorialny wykonuje zadania administracji publicznej, może, więc korzystać ze środków prawnych o charakterze władcym, właściwych władzy rządowej rozumianych, jako kompetencje. Konstytucyjnie rzecz biorąc władza należy wyłącznie do narodu.

Można wyciągnąć wniosek, że ze względów poza ustrojowych niezależnie od zasady ekonomiki postępowania, nakłada się na wspólnotę wojewódzką mieszkańców, nie pytając ich o zgodę, obciążenie utrzymania instytucji budżetowanych ze środków należnych tejże wspólnocie. Istnienie funkcji wojewody i urzędu wojewódzkiego kłóci się z zapisami Konstytucji, np. Art. 1. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Art. 15.1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Art. 16.1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zapis o wojewodzie burzy porządek prawny w tej materii dając wyraz istniejącej walki o władzę z traktowanym, jako państwo rządem oraz jego strukturami oraz administracją a społeczeństwem, podzielonym na wspólnoty wojewódzkie oraz niższego szczebla, któremu odbiera się prawo stanowienia o własnych funduszach.

Walka ta występuje w formie zależnych od rządu form instytucjonalnych takich, jak wojewoda i urząd wojewódzki. Likwidacja ich byłaby wyrazem urzeczywistnienia idei decentralizacji władzy.

Walka o władzę przyjmuje formę centralizmu (łac. *centralis* - środkowy), tj. organizacji i funkcjonowania administracji rządowej polegająca na podporządkowaniu organowi centralnemu wszystkich innych organów publicznych³⁴³. Skupiając w jego rękach kompetencje do podejmowania i nadzorowania wykonania najważniejszych decyzji. Elementy centralizmu występują we wszystkich typach państw. Realizacja zasady centralizmu umożliwiła w średniowieczu i czasach późniejszych przewycięzenie rozdrobnienia oraz separatyzmów regionalnych i powstanie państw narodowych. Doktryna centralizmu stała się podstawą absolutyzmu.

³⁴³J. Starościak, System prawa administracyjnego, Warszawa 1977, t.1, s. 198 - 201

W państwach federalnych centralizm jest tendencją zmierzającą do wzmocnienia federacji i rozszerzenia kompetencji jej organów kosztem krajów członkowskich. Centralizm rządowy kształtuje tendencję do tworzenia ośrodków decyzyjnych przyporządkowanych rządowi w jak największej liczbie spraw. Ma to silny wpływ na gospodarkę i jej rozwój, gdyż w warunkach gospodarki wolnokonkurencyjnej ujawniły się liczne tendencje i mechanizmy decentralizacyjne w znaczeniu ekonomicznym, znacząco ją spowalniając.

Hamowanie demokracji bierze się, w głównej mierze z wyboru w polityce, wynikającego z uznania i przyjęcia do realizacji teorii dotyczącej racjonalności zachowania³⁴⁴. Występuje tutaj zjawisko problemu decyzyjnego, za który uznaje się sytuacje, w której możliwe są, co najmniej dwa warianty postępowania, prowadzące do różnych, nieznanych wyników. Jednostka stając wobec wyboru spośród dostępnych możliwości, wybiera uznaną w danym momencie za najkorzystniejszą dla maksymalizacji obranego celu. Cel ten również podlega racjonalnemu wyborowi, optymalizującemu przyszłe zaspokojenie interesu, lub potrzeby decydenta. Sam cel może być definiowany, jako hierarchia celów częściowych. Decyzja może, więc dotyczyć pewnego kierunku postępowania. Jeżeli ma być wspólna, wymagana jest współpraca między członkami grupowego decydenta. Zrozumienie, a więc przewidywanie wyniku współdziałania wymaga poznania ich indywidualnych decyzji, poczynając od intencji opartych na przekonaniach, preferencjach i ocenach szans strategicznych. Stosowanie koncepcji racjonalnego wyboru może polegać na poszukiwaniu stanu równowagi, czyli stanu akceptowanego przez podmioty uczestniczące w procesie decyzyjnym, jako optymalny splot ich wzajemnych stosunków. Zwrócono uwagę na to, że poznanie i decydowanie są wynikiem całokształtu interakcji między jednostką a otoczeniem. Mogą też odnosić tę koncepcję tylko do niektórych dziedzin polityki, wykluczając jej stosowanie do innych, takich jak wybory powszechne.

Pomimo to zalecając posługiwanie się nią w badaniu poszczególnych decyzji podejmowanych indywidualnie. Wymienione czynności oraz analiza systemowa, teoria gier, psychologia, dostarczają narzędzi umożliwiających poszerzenie pola analizy zgodnej z racjonalnością wyboru. Badanie sytuacji politycznej, poprzedzające podjęcie decyzji, może polegać na zastosowaniu „dylematu więźnia”, wypracowanego w teorii gier³⁴⁵.

Koncepcja wyboru nie przeciwstawia się racjonalności politycznej, jako racjonalność analityczna będąca konsekwencją internalizacji reguł ustrojowych.

³⁴⁴ J. Z. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000, s. 192 - 205 i A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, J. Apanowicz, *Zarządzanie organizacjami*, Toruń 2002, s. 19

³⁴⁵ M. Tempczyk, *Teoria chaosu a filozofia*, op. cit. s. 9; J. Z. Pietraś, op. cit., s. 233; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce: studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 124 - 156; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2002, s. 211 - 236

Racjonalność polityczna zapewnia uwzględnienie takich czynników procesu decyzyjnego, jak środki osobowe i rzeczowe zespołu wykonującego analizę, wymagany czas podjęcia decyzji i możliwości legitymacyjne decydenta, tj. poparcie w parlamencie, poparcie właścicieli środków masowego przekazu czy redaktorów.

W rzeczywistości uwzględnienie elementów składających się na wspomnianą racjonalność polityczną jest przejawem działania podmiotu będącego racjonalnym analitykiem. Trafny osąd wymaga uwzględnienia wszystkich przesłanek, które potrafi sformułować. Teoria decydenta roztropnego jest postulatem. Zwykło się sądzić, że decydet jednostkowy ma przewagę nad decydem grupowym. Ta opinia bierze się stąd, że każdy jest jednostką, postępującą, jak przeważnie uważa, moralnie i ferującą racjonalne sądy. A to wynika z przekonania, że w przypadkach skomplikowanych, lepiej jest kierować się własną mądrością i moralnością, niż regułami, których można nie rozumieć. W rzeczywistości osąd taki może nie być efektywny nawet, gdy w niektórych sytuacjach jest rezultatem wypośrodkowania opinii wyrażanych w dużej grupie, kierując myśl w stronę dyskursu publicznego, który w pewnym stopniu odzwierciedla i współformuje relacje między podmiotami bezpośrednio kształtującymi politykę. Dostrzega się występowaniem kryteriów etycznych, włączonych w uogólnienia³⁴⁶. Uogólnienia mogą być: 1. prawdziwe, czyli mieć status twierdzeń naukowo zweryfikowanych, 2. uproszczone, lecz zasadniczo trafne i 3. fałszywe. Te ostatnie są stereotypami, lecz bywają nimi także uogólnienie zasadniczo trafne. Postawa decydenta wyraża się zwykle w odrzuceniu stereotypów, jako takich, ale realistycznie może wyrazić się w uznaniu, że są nieuniknione i powszechne, dlatego wzrasta znaczenie internalizacji reguł ustrojowych. Środkami właściwymi dyskursowi publicznemu można minimalizować liczbę twierdzeń fałszywych i maksymalizować, tolerując na zasadzie mniejszego zła, częstość występowania stereotypów, będących przesłankami uproszczonymi, w oczekiwaniu na identyfikację prawdy.

Prowadzenie polityki zgodnie z art. 146 Konstytucji RP, wymaga ażeby decydet zespołowy, czyli Rada Ministrów, korzystał z jak najszerzej konsultacji, czyli zarówno z opinii ekspertów instytucjonalnych, jak i opinii wyrażanych w najszerzej pojętym dyskursie publicznym. Dotyczy to również Prezydenta RP, czego wyrazem jest treść art. 133 Konstytucji RP:

1. Prezydent Rzeczypospolitej, jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, 2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,

³⁴⁶ J. Barcz, J. Baszkiewicz, W. Chrzanowski, B. Lewandowski, T. Pieronek, R. Stemplowski, J. J. Wiatr, *Etyka dyplomacji*, Warszawa 2003, s.4 - 17; H. Kramer, *Etyka integralna*, Poznań 2004, s. 32 - 364

3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

2. Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.

3. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Decyzją polityczną jest wybór działania lub zaniechania, dokonywany przez ośrodek decyzyjny w polu polityki³⁴⁷. W tej definicji wyodrębniono następujące elementy: 1. element procesowy, czyli nielosowy wybór, akt społeczny wynikający z analizy rzeczywistości, 2. element podmiotowy, rozumiany, jako ośrodek decyzyjny danego społeczeństwa, 3. element przedmiotowy, za który uznajemy pole polityki, 4. element wykonawczy, treść decyzji politycznej (działanie lub zaniechanie), wynikająca z hierarchii wartości.

Do elementów charakteryzujących decyzje polityczne zalicza się: 1. decydenta (decyzje polityczne podejmuje jedynie decydenci „polityczni” w polu polityki), 2. stopień poinformowania ośrodka decyzyjnego, który uwarunkowany jest: 1) zmiennością sytuacji społecznej, 2) dużą liczbą informacji potrzebnych do podjęcia decyzji politycznych w warunkach pewności, 3) świadomym ograniczeniem dostępu do informacji, 4) działaniami dezinformującymi prowadzonymi przez przeciwników politycznych, itp.), 5) nastawieniem na osiągnięcie od razu więcej niż jednego celu (wybór określonego celu oznacza bowiem świadomą rezygnację z innych celów), 6) wielo wymiarowością (oznacza to, iż jeden cel można osiągnąć różnymi metodami), 7) wieloetapowością urzeczywistniania (wprowadzanie w życie decyzji politycznych ma wieloetapowy i alternatywny charakter, co wymaga wyboru takiego wariantu, zapewniającego możliwie najszybsze, najmniej kosztowne i najbardziej zgodne z preferowanymi wartościami osiągnięcie celu.

W Polsce przyjęto decydować zgodnie z obowiązującą w demokracji regułą większościową, uwzględniając internalizację reguł ustrojowych³⁴⁸.

Termin „demokracja”, jako ludowładztwo, znaczy rządy całego ludu, nie zaś jednej części nad inną. Zasadniczym elementem demokratycznym jest prawo podejmowania decyzji, które wszyscy na równi podzielają, podczas gdy dyspozycja większości jest środkiem rozstrzygnięcia nieporozumień.

Wybór większości uznaje się za bardziej sprawiedliwy niż dopuszczenie mniejszości do dysponowania albo wyhamowywania woli większości, w zakresie, w jakim pozostawia ona mniejszość bezsilną, pozbawioną jakiegokolwiek wpływu na rezultat. Zgoda mniejszości na pogląd większości, wynika z reguły wzajemności.

³⁴⁷ Mała encyklopedia wiedzy politycznej, pod red. M. Chmaja i W. Sokoła, Toruń 1996, s.49 - 50; Encyklopedia wiedzy politycznej, pod red. J. Marszałek-Kawy, M. Chmaja, W. Sokoła, Toruń 2004, s. 176-181; R. Greene, 48 praw władzy, Warszawa 2005, s. 15 - 17

³⁴⁸ D. Betham, K. Boyle, Demokracja, Toruń 1994, s. 21 - 22; T. Pangle, Uszlachetnianie demokracji, Kraków 2004, s. 24 - 75

Według niej, gdy opozycja uzyska możliwość rządzenia w następnych wyborach, aktualnie rządzący uszanują ich decyzje. Zasada ta zostaje wykluczona, jeśli decyzja większości narusza zdolność mniejszości do promowania jej poglądów w przyszłości, jeśli mniejszość jest mniejszością „stałą”, lub zagadnienie do rozstrzygnięcia ma tak żywotne znaczenie dla mniejszości, iż nie może to być zrekompensovane zmianą w przyszłości.

Decyzje społeczno-polityczne są też sterowaniem, czyli celowym oddziaływaniem na określone zjawiska lub obiekty fizyczne³⁴⁹. Przyjmując, że państwo, w znaczeniu Polska, jest zbiorem podsystemów wspólnotowych, to stanowi zespół elementów, traktowanych, jako pewna całość i pozostających w ściśle określonym wzajemnym związku. Są one zorganizowane w sposób celowy i z zachowaniem celowym w państwo, które stanowią mieszkańcy określonego prawem międzynarodowym terytorium. Bywa, że błędnie przyjmuje się, iż w demokracji państwo to aparat władczo-administracyjny.

W Polsce obserwuje się licznie występujące zjawisko promocji idei tzw. lidera, posiadającego cechy charakteru uznawane za odpowiednie przez kreujących polityków, dzięki czemu staje się on decydem i menedżerem.

Obserwacja menedżerów poprzedniego ustroju doprowadziła do wprowadzenia kategorii menedżerów, tzw. „partacza”, który nie jest profesjonalistą a czasowo „pełni funkcję” lub został „powołany na stanowisko” z powodów, które z zarządzaniem i jego wynikami nie miały wiele wspólnego. Nie planuje on swojej kariery na osiągnięciu pożądaných wyników, ale na kultywowaniu „układów”. Przede wszystkim koncentruje uwagę na tym, jak się „ustawić”, w wypadku ujawnienia skutków jego niekompetencji. Zwykle nie posiada kwalifikacji, których nie chce uzupełniać ani niczego się nauczyć. Można go rozpoznać również po tym, że nie umie, i nie chce słuchać tylko mówić. Ważne jest dla niego wyłącznie czerpanie korzyści z zajmowanego stanowiska. Przykładem wartości najwyżej cenionych przez „partacza” w poprzednim ustroju Polski były dewizy zaoszczędzone na służbowej delegacji.

Także i prezenty otrzymywane od kontrahentów, wobec których wyniki negocjacji wielomilionowych kontraktów nie miały znaczenia. Głównym przedmiotem jego uwagi były także „przysługi” wyświadczone wpływowym osobom lub grupom, mogącym się zrewanżować. Mniejsze lub większe nielegalne przedsięwzięcia „na boku”. Mentalność „partacza” pozostaje ciągle żywa. Można się na nią natknąć w firmach państwowych lub kontrolowanych przez państwo, zazwyczaj tam gdzie zarządzają „polityczni nominaci”.

Dla uniknięcia jednostkowego podejmowania decyzji lub też przez grupę osób ze sobą związanych, w wojewódzkiej wspólnocie dla realizacji dialogu społecznego powołano Komisję. W Gdańsku Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego została powołana zarządzeniem nr 60/02 Wojewody Pomorskiego z dnia 26 kwietnia 2002 r.

³⁴⁹ W. Heisenberg, Część i całość, Warszawa 1987, s. 274 - 288; Z. Gomółka, Cybernetyka w zarządzaniu, Warszawa 2000, s. 12 - 123; I. Stewart, Czy bóg gra w kości? Nowa matematyka chaosu, Warszawa 2001, s. 27

Komisja, złożona z przedstawicieli administracji rządowej, administracji samorządowej, związków zawodowych i pracodawców, została uprawniona do wyrażania opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych oraz organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa. Fakt pełnienia roli opiniotwórczej, nie ma wpływu na decyzyjność i budzi wątpliwości.

Inną formą jest decydowanie przez członków wspólnoty samorządowej, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego jest referendum. Jego zasady i tryb przeprowadzania określa ustawa o referendum lokalnym. Uznając, iż wspólnota samorządowa jest osiągnięciem ideowym, koncepcyjnym i prawnym nie można referendum odmawiać szerokiego znaczenia³⁵⁰.

Pomimo istnienia licznych praw i reguł oraz mechanizmów a także instytucji demokratycznych, dostrzega się brak funkcjonalności ustroju w znaczeniu systemu oraz w takim znaczeniu państwa w ich podstawowych aspektach.

Od 1989 r. do dziś nie utworzono mechanizmów umożliwiających precyzyjne przekazywanie wytycznych do działania dla decydentów wspólnotowych umiejscowionych w radach i zarządach od poszczególnych mieszkańców.

Brak także mechanizmów umożliwiających wcześniejsze, poza referendalne usuwanie ze stanowisk osób, sprzeniewierzających się składanym obietnicom przedwyborczym. Ta sytuacja skłania do uznania, że lepszym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie licznych funkcji z wyboru, np. marszałków województwa na rzecz wyboru dyrektora urzędu, wyłonionych w drodze konkursów realizowanych przez radę.

Utrzymywanie wszelkich funkcji i stanowisk poza członków rad wspólnot budzi wątpliwości ze względów ekonomicznych i merytorycznych.

Dostrzega się potrzebę umocnienia pozycji rad, zmniejszenia liczby ich członków oraz likwidację zbędnych instytucji.

Dysfunkcjonalność systemu województwa jest wielokierunkowa i wymaga licznych zmian a jej utrzymywanie przynosi wciąż nowe straty finansów wspólnotowych, które i tak cały czas generują centralistyczne zachowania rządu.

Przyjmuje się, że demokracja, jak i państwo w znaczeniu systemu, w Polsce nie istnieje, jednak zmierza się do tego, aby ją zbudować i dlatego wyodrębnia się wyżej wymienione, jako istotne elementy, umożliwiające optymalizację działania zarówno w formie systemu krajowego, jak i jego części w formie samorządowych wspólnot.

³⁵⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r. op. cit., s. 269 - 270; „Dziennik ustaw” 2000, nr 88, poz. 985, Ustawa o referendum lokalnym; A. Bałaban, Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka, Kraków 2003, s. 137 - 149; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 113 - 119; E. Nowacka, Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2005, s. 24 - 48

4. Wyzwania systemowe samorządu terytorialnego powiatu i gminy

Teza: system polskiej demokracji będąc konsekwencją wdrażania myśli administracyjnej końca XIX i początku XX w. tworzy przerost instytucjonalny, powodując zaburzenia i straty finansowe dla wspólnot terytorialnych poniżej szczebla wojewódzkiego.

Hipoteza badawcza: ustrój państwa polskiego w konsekwencji wdrażania argumentowanych wyłącznie historycznie form zarządzania szczebla poniżej województwa, prowadzi do zaburzeń systemowych i dysfunkcji polityczno-społecznych.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie instytucje odpowiadające za rozwój społeczny w ramach samorządności niższej rangi od województwa w Polsce?
2. Czy rozwiązania ustroju państwa polskiego w administracji szczebla niższego od województwa są zgodne z teorią systemu?
3. Jak charakteryzują się rozwiązania wewnątrz-wojewódzkie w systemie?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia dla systemu na najniższym poziomie samorządności w Polsce?
5. Jaka jest prognoza rozwoju w znaczeniu systemowym przez pryzmat samorządności rangi niższej od województwa?

W systemie demokratycznego państwa polskiego niższą rangą od województwa jednostką samorządu terytorialnego jest powiat³⁵¹. Przez powiat należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Lokalną wspólnotę samorządową stworzyli z mocy prawa mieszkańcy powiatu. Ustawa o samorządzie powiatowym wyróżniła dwa typy powiatów: 1. powiat ziemski, obejmujący graniczące ze sobą gminy, 2. miasto na prawach powiatu (tzw. powiat grodzki).

Rada Ministrów, posiadała uprawnienia, aby w drodze rozporządzenia, tworzyć, łączyć, dzielić i znosić powiaty, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Rozporządzenie określa gminy wchodzące w skład powiatów oraz nazwy powiatów i siedziby ich władz.

Zapisy konstytucyjne stanowią, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

³⁵¹ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 578, ustawa o samorządzie powiatowym; Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, pod red. P. Chmielnickiego, Poznań 2004, s. 497 - 522

Rozwinięcie tych norm dokonane zostało w ustawie o samorządzie gminnym³⁵². Według niej mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Gmina posiada uprawnienia do tworzenia jednostek pomocniczych: 1. sołectwa oraz 2. dzielnic, 3. osiedli i innych. Oznacza to, że może utworzyć jednostki nienazwane przez ustawę.

Kryterium charakteru kompetencji posłużyło do wyodrębnienia organów sołectwa, które stanowi samorządna wspólnota wiejska.

Niższym szczeblem samorządności, w odniesieniu do miast jest dzielnica.

Samorzady współpracują z organizacjami i instytucjami społecznymi, funkcjonującymi na podległym im terenie.

Dostrzega się, że system demokratycznego państwa w Polsce tworzą wspólnoty mieszkańców, powstałe w wyniku podziału terytorialnego na województwa, powiaty, gminy, sołectwa, dzielnice i inne, jeszcze nienazwane, które można powołać zależnie od potrzeb mieszkańców.

Wspólnoty, zgodnie z regułami prawa ustrojowego są samodzielne i stanowią poprzez swoich reprezentantów lub bezpośrednio kształt administracji, mającej służyć im w rozwiązywaniu problemów zgodnie z prawem i na zasadzie prawa.

Najistotniejsze dylematy dotyczące wspólnoty i administracji szczebla wojewódzkiego poddano analizie w podrozdziale 3 niniejszego rozdziału.

Nasze zainteresowanie budzi kształt i działanie wspólnot przy pomocy administracji szczebla powiatowego i gminnego.

Kształt ustaw regulujących, tzw. powstanie samorządów szczebla gminnego wypracowano i wdrożono znacznie wcześniej od powiatowego. Mówimy tzw. powstanie, ponieważ nie przeprowadzono ze społeczeństwem konsultacji dotyczących oczekiwanych form wspólnotowych. Jedynie grupa osób zaangażowanych przy poszczególnych rządach, doradzając kształtowała idee, które uporządkowano w formie norm i wdrożono. Wdrażano je na tzw. organizmie żywym, czyli w trakcie pracy poszczególnych form administracji, zmieniając, m.in. kompetencje, nazwy. Nie dokonano analiz ekonomicznych ani strukturalnych jak i psychospołecznych oraz funkcjonalnych. Kierowano się wyłącznie myślą historyczną końca XIX i XX w. kreowaną przez doradców dopuszczonych do administracji prezydenckiej i parlamentarnej. Pominięcia ww. analiz przyczyniło się do wdrożenia form sprzed ponad stu lat. W międzyczasie w Polsce postępuje radykalna zmiana poprzez transformację ustrojową do demokracji.

W 1997 r. uchwalono i wprowadzono w życie normy ustrojowe poprzez Konstytucję RP. Konstytucja wyraźnie wskazuje w Rozdziale VII:

³⁵² „Dziennik Ustaw” 1998, nr 13, poz. 74, ustawa o samorządzie gminnym; Administracja publiczna, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 269 - 275

Samorząd terytorialny jest lokalną wspólnotą społeczną uprawnioną do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażoną w materialne środki realizacji powierzonych jej zadań.

Te normy ustrojowe dotyczą wszystkich szczebli wspólnot samorządu terytorialnego.

W sensie systemowym ma to znaczenie, wskazuje, bowiem, że wspólnota mieszkańców Polski, podzielona na wspólnoty wojewódzkie, a te z kolei na wspólnoty powiatowe i gminne mają uprawnienia do samodzielnego wykonywania administracji. Tu występuje zgodność systemowa.

Wiadomym jest, z poprzednich rozdziałów, jak powstała i czym jest administracja, która także tworzy swój własny podsystem, będący konsekwencją obowiązującego prawa administracyjnego. Oznacza to, że każda jednostka w tym systemie działa, pracuje, wykonuje czynności zgodnie z prawem i na jego podstawie. Prawo natomiast ma być normatywną odpowiedzią na potrzeby wspólnotowe.

Wychodząc od założenia konstytucyjnego wiemy, że wspólnoty samorządu terytorialnego samodzielnie wykonują administrację, wyposażoną w materialne środki realizacji powierzonych jej zadań³⁵³. Dostrzega się, że fundusze przeznaczone na zadania poszczególnych szczebli samorządowych mogą być wstrzymywane centralnie. Hamuje to rozwój wspólnotowy i blokuje relacje demokratyczne na szczeblu np. gmina-ministerstwo. Wskazując na konkrety, możemy odnieść się do następujących działań przeczących demokracji i wartościom w niej zawartych tworzących wspomniany mechanizm, kiedy to urzędy działając w ramach poprawy sytuacji mieszkalnej wspólnoty, nie mogąc wymóc na rządzie zmian w zakresie przekazywania funduszy na te cele, wyodrębniły wydziały lokalowe tworząc lokalne spółki z o.o. W tych spółkach funkcje prezesów, członków rady i zarządu przejęli urzędnicy, przyjmując tezę o prywatności i cywilnoprawnym charakterze swojego postępowania, wykluczając ze swoich obowiązków odpowiedzialność kontekstową wynikającą z obowiązującego prawa administracyjnego krajowego i europejskiego a w szczególności zasad etycznych, wpisanych w prawo mających na celu ochronę godności jednostki. System prawa administracyjnego obejmuje całokształt działań administracyjnych niezależnie od zmiany ich poszczególnych form. Działanie może przyjąć formę np. w cywilnoprawną. Jednak zewnętrzne otoczenie konkretnego zadania kształtuje konieczność stosowania prawa administracyjnego, niezależnie od procedur cywilnoprawnych, będących jedynie elementem zadań, wywodzących się ze wspólnotowych potrzeb.

Najwyższą wartością w polskiej demokracji jest godność człowieka, jest ona nienaruszalna i nie zbywalna. Państwo jest własnością wszystkich obywateli.

³⁵³ Konstytucja RP oraz komentarz, pod red. J. Bocia, Warszawa 2004, s. 255 - 272

Prowadzi to do wniosku, że rola usługowa administracji ma być konsekwencją potrzeb wspólnotowych, ukształtowaną zgodnie z oczekiwaniami, w sposób umożliwiający optymalizację wyników realizowanych zadań w połączeniu z funkcjonalnością i jak najniższymi kosztami.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej formułuje w art. 15 ust. 1 zasadę decentralizacji władzy publicznej³⁵⁴. Zgodnie z nią ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewnić trwałe, konstytucyjne i ustawowo zagwarantowane przekazanie organom funkcjonującym na różnych szczeblach podziału terytorialnego zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym.

Decentralizacja administracji publicznej sprowadza się do skonstruowania konstytucyjnego zagwarantowania systemu organizacyjnego, w którym poszczególne terytorialne szczeble organów i podmiotów administracyjnych zostaną wyposażone, konstytucyjnie lub ustawowo, w wyraźnie określone kompetencje, ustalone lub przekazane z wyższych hierarchicznie szczebli podziału terytorialnego, realizowane samodzielnie i podlegające jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu w granicach ustawowo określonych.

W układzie zdecentralizowanym następuje zanik hierarchicznego podporządkowania. Formą zapewniającą zgodność działania struktur zdecentralizowanych z prawem jest nadzór weryfikacyjny, którego istota sprowadza się do kontroli działania podmiotów funkcjonujących w zakresie administracji publicznej z punktu widzenia ich zgodności z prawem, w granicach i przy użyciu środków ściśle określonych przez prawo.

W systemie ustrojowym państwa polskiego podstawową strukturą, zdecentralizowaną w zakresie administracji publicznej, pozostaje administracja samorządu terytorialnego. W celu podkreślenia znaczenia tego podsystemu w Konstytucji RP wyodrębniono regulacje dotyczące samorządu terytorialnego w Rozdział VII. Nadto Konstytucja, nie przesądzając struktury organów tego samorządu (poza ogólnym postulatem konstytucyjnym adekwatności do istniejących więzi gospodarczych, społecznych oraz kulturowych, wymienionych w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP), ogranicza nadzór weryfikacyjny do sfer legalności, tj. działania w ramach i zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Podmiotowo nadzór ten został ograniczony do przyznania funkcji jego wykonywania Prezesowi Rady Ministrów a w poszczególnych województwach - wojewodom, zaś w zakresie spraw finansowych - regionalnym izmom obrachunkowym. Reguły dotyczące wojewody przeczą i kłócą się z innymi zapisami w Konstytucji, które wymieniono w poprzednim podrozdziale.

Porządek prawny zaburza także istnienie izb obrachunkowych, jako niezależnych form kontroli finansowej samorządu terytorialnego w demokratycznym systemie państwa.

³⁵⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 199 - 285

Dzieje się tak m.in. z uwagi na ich szerokie uprawnienia, np. możliwość stawiania zarzutów i orzekania, ustalania winy, co jest domeną sądu³⁵⁵. Przyporządkowanie izb nadzorcowi ze strony Ministra Administracji i Cyfryzacji także burzy demokratyczny porządek rzeczy, biorąc pod uwagę istnienie Ministerstwa Finansów.

Kompetencje i uprawnienia wielu ministerstw budzą wątpliwości i burzą demokratyczny ład państwa, nie tylko wspomniany przykład. W pozostałych płaszczyznach elementem ładu konstytucyjnego, zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, jest zapewnienie samodzielności samorządu terytorialnego ochrony sądowej. Dotyczy to zwłaszcza ochrony tej samodzielności przed ingerencjami administracji rządowej. Zgodnie z art. 166 ust. 3 Konstytucji RP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. W sporach tych samorządowe organy administracji publicznej korzystają ze statusu strony równorzędnej organom publicznej administracji rządowej i to niezależnie od przysługujących tym ostatnim uprawnieniom do nadzoru nad legalnością działania odpowiednich miejscowo organów samorządu terytorialnego.

Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. W art. 16 Konstytucji zdefiniowano wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzy „ogół mieszkańców”. Należy, zatem przyjąć, iż w skład owej wspólnoty wchodzi nie tylko obywatele, ale również cudzoziemcy i bezpaństwowcy. Upodmiotowienie społeczności lokalnej rozumiane jest przede wszystkim prawnie. Przy czym dokonywane jest ono przez państwo w celu realizacji jego zadań. Występuje tu rozbieżność między intencją demokracji, w której tworzy się samorząd terytorialny z mocy prawa na rzecz i w interesie mieszkańców. Ta rozbieżność jest wynikiem uznania władztwa administracji, czyli zarządzających nad administrowanymi, czyli społeczeństwem, a więc jest łamaniem elementarnych reguł ustrojowych, które zapisano w Konstytucji i opisano w poprzednim podrozdziale.

Decentralizacja polega, najogólniej rzecz biorąc, na prawnym zabezpieczeniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej samodzielności w wykonywaniu zadań na rzecz wspólnoty. Dokonuje się tego, m.in. poprzez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów niżej stojących. Z zastosowania powyższej zasady wynika reguła, iż nadzór nad organami zdecentralizowanymi odbywa się przy użyciu środków przez ustawę określonych i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji.

Strukturę zdecentralizowaną można przedstawić również w następujący sposób:

³⁵⁵ Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, pod red. M. Steca, Warszawa 2010, s. 48 - 96

- 1) każdy szczebel ma dokładnie określony zakres spraw, lokalny (odcinkowy) oraz funkcję celu, za realizację której w obrębie tych spraw odpowiada,
- 2) ma ustalony zakres samodzielności w osiąganiu tych celów, przy czym samodzielność ta objęta jest ochroną prawną,
- 3) nadzór - w miejsce działającego *ex ante* nadzoru "dyrektywnego" - przybiera postać działającego *ex post* nadzoru "weryfikacyjnego",
- 4) działa system instrumentów informujących, jakim nadrzędnym celom służą cele szczebli niższych oraz jakie są warunki gospodarowania,
- 5) działa wreszcie system bodźców nakierowujących działanie szczebli niższych na cele, za osiągnięcie których odpowiadają.

Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż jednostka tego samorządu - powiat, został wydzielony z całości administracji publicznej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie, przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. A zatem, elementami definiującymi powiat są wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy powiatu, przy czym ich przynależność do wspólnoty wynika z samego faktu zamieszkiwania na danym terenie.

Ustawodawstwo nie przewiduje w tym zakresie jakichkolwiek obowiązków przejawiania aktów woli, np. przystąpienia do wspólnoty bądź zgody organów powiatu. O tym, kto jest mieszkańcem powiatu rozstrzyga art. 25 kodeksu cywilnego³⁵⁶. Zgodnie z tym przepisem, mieszkańcem powiatu jest osoba fizyczna przebywająca na terytorium powiatu z zamiarem stałego pobytu. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej. Teza ta zachowuje swą aktualność również w odniesieniu do mieszkańców powiatu. Oznacza to, że zameldowanie na pobyt stały powinno być traktowane jedynie, jako jeden z dowodów wskazujących na przebywanie danej osoby na terenie powiatu z zamiarem stałego pobytu. Kolejną kwestią decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego organizacja. Terytorialny związek samorządowy, będąc strukturą o charakterze korporacyjnym, nie jest w stanie realizować swoich zadań. Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana przez prawo terytorialnym związkom samorządowym podmiotowość.

Przez prawną podmiotowość powiatu rozumiemy lokalną wspólnotę samorządową oznaczonego prawnie terytorium mającą własne, jej tylko przypisane prawa i obowiązki w sferze prawa prywatnego i prawa publicznego.

Mówiąc inaczej: przez posiadanie przyznanych praw i obowiązków powiat jest podmiotem prawa odrębnym od innych podmiotów.

³⁵⁶ Kodeks cywilny - komentarz, pod red. J. Ciszewskiego, Warszawa 2012, s. 299 - 315

Wspólnota Europejska, przy rozstrzyganiu problemu podziału kompetencji posługuje się zasadą subsydiarności³⁵⁷. Zasada ta wywodzi się bezpośrednio z doktryny socjalnej Kościoła, między innymi z encyklik papieskich: *Rerum novarum* Leona XIII z 1891 r. i *Quadrogesimo Anno* Piusa XI z 1931 r.

Subsydiarność polega na podziale kompetencji zgodnie z zasadą od dołu do góry. Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, iż jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania. Stwierdza się, iż istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału zadań pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, w oparciu o kryterium efektywności. Definicja subsydiarności zawarta została w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, której art. 4 ust. 3 stanowi: Obowiązek wykonywania zadań publicznych powinien przede wszystkim spoczywać na organach (władzach) najbliższych obywatelom. Przekazywanie zadań innym organom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań oraz wymogom efektywności i oszczędności. Można, zatem powiedzieć, iż zasada subsydiarności urosła do rangi zasady prawnej i powinna zostać uwzględniona we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Zgodnie z art. 163 Konstytucji Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych organów administracji.

Wśród konstytucyjnych zasad ustroju Polski wyodrębnić można zasadę decentralizacji władztwa administracji rządowej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadę wykonywania przez samorząd terytorialny istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z teorią samorządu jego zadania dzieli na własne i zlecone. Istotą tych spraw jest wykonywanie zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio ze wspólnot terenowych, inne zaś zostały powierzone przez administrację rządową.

Zadania własne mają być wykonywane samodzielnie, tzn. bez możliwości nieograniczonej (merytorycznej) ingerencji organów administracji rządowej; ingerencja taka jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem. Zadania zlecone mogą podlegać takiej merytorycznej ingerencji za pośrednictwem wytycznych.

Również Europejska Karta Samorządu Terytorialnego³⁵⁸ stanowi, iż komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo zajmowania się wszystkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom (art. 4 ust. 2).

³⁵⁷ W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 2011, s. 22 - 26

³⁵⁸ M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2006, s. 28 - 67

Aby zabezpieczyć pierwszeństwo samorządu i uniknąć sporów kompetencyjnych pomiędzy administracją rządową a gminami, stanowi się dalej, iż podstawowe kompetencje komunalnych korporacji terytorialnych są określone w konstytucji lub ustawach.

Pod pojęciem podstawowych kompetencji rozumiane są zadania własne samorządu. Bowiem w zdaniu drugim art. 4 Europejska Karta zawiera określenie zadań zleconych samorządu³⁵⁹. Występuje tu zgodny z zasadą subsydiarności podział zadań pomiędzy państwo a gminy, przy czym zadania państwowe poprzez akt zlecenia stają się zadaniami samorządowymi. Różnica pomiędzy tymi obydwojma zakresami zadań, tj. „pierwotnymi” zadaniami samorządowymi (zadaniami własnymi) a poruczonymi zadaniami o charakterze państwowym, sprowadza się do różnic w sile kontroli i oddziaływania poprzez nadzór państwowy.

Kryteriami, według których wykonywany jest nadzór państwowy nad samorządami są legalność i celowość. Z uwagi na to przyjmuje się podział nadzoru na prawny i celowościowy.

Konstytucja RP w art. 171 ust. 1 stanowi: Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Tak kategoryczny przepis, nieprzewidujący żadnych wyjątków, rodzi wniosek, iż obecnie jedynym dozwolonym nadzorem jest nadzór prawny. A zatem z polskiego ustawodawstwa samorządowego powinien zniknąć nadzór celowościowy nad wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej sprawowany na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności.

Wykonywane przez powiat zadania publiczne mają charakter ponadgminny. W ustawie o samorządzie powiatowym przyjęto koncepcję wyczerpującego wyliczenia zadań powiatu (art. 4), bowiem zastosowanie klauzuli generalnej nie było możliwe. Wyliczenie to ma charakter przedmiotowy, gdyż konkretne kompetencje organów powiatu wynikają z przepisów administracyjnego prawa materialnego, głównie z tzw. ustaw kompetencyjnych³⁶⁰. Zakres zadań i funkcje powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do funkcji gminy. Należy jednak podkreślić, że powiat nie ma żadnych uprawnień kierowniczych lub nadzorczych w stosunku do gminy. Są to dwa niezależnie od siebie działające szczeble samorządu terytorialnego. Ta zasada ustrojowa wynika z normy art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiącej, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Dowodzi to rozbieżności z zadaniami własnymi, wykonywanymi przez jednostkę samorządu terytorialnego, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Zostały podzielone na dwa odrębne podmioty.

³⁵⁹K. Wlazlak, *Rozwój regionalny, jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 15 - 31

Idąc tym tokiem myślenia dalej, w sferze prawa publicznego ochrona sądowa samodzielności powiatu najogólniej rzecz biorąc, polega na przyznaniu powiatowi prawa do wniesienia skargi lub wniosku do sądu administracyjnego. Przy czym ochroną objęte zostały zarówno skutki rozstrzygnięć nadzorczych organów administracji rządowej, jak i prawo do samodzielnego wykonywania swoich kompetencji przez powiat.

Ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 3 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatu).

Mieszkańcy gminy, jak i każdego innego terytorium z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Jednak samorząd gminny funkcjonował wykonując zadania, m.in. powiatu do 1998 r., kiedy to wdrożono ustawę o samorządzie powiatowym.

Praktycznie nie przeprowadzono jakichkolwiek konsultacji społecznych w zakresie powołania tego podmiotu. Mieszkańcy gmin stali się z dnia na dzień mieszkańcami powiatu.

Równocześnie w życie wspólnoty wprowadzono wybieralnych wójtów, burmistrzów i prezydentów, jako uzupełnienie władzy³⁶¹.

Ocenia się, że zmiany te są konsekwencją zapatrzenia we wzorce końca XIX początku XX w. w Polsce bez uwzględnienia kosztów jak też funkcjonalności, przez osoby doradzające i decydujące w tej materii, dla których demokracja jest obca i nieczytelna.

Doprowadziło to do licznych problemów. Stwierdza się, m.in. na szczeblu lokalnym brak kanałów informacji od obywatela, tj. jednostki w górę, umożliwiających wdrożenie zmian. Innym przykładem mogą być liczne instytucje w systemie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, których kompetencje krzyżują się a liczba ich wzrasta, natomiast działanie w ocenie bezpośrednich beneficjentów posiada niski standard lub przeczy demokracji. Konieczność zmian w zakresie już nie tylko funkcjonowania, ale i istnienia niektórych wydziałów w poszczególnych, lokalnych formach administracji samorządowej wyraźnie zaczyna być dostrzegalna.

Przykładem może być budownictwo, rozbudowana struktura, uwsteczniająca dyrektywa konieczności tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego. Istnienie takiej liczby urzędów i stanowisk w tej materii nasuwa tezę, że likwidacja obecnego procesu podejmowania decyzji w tym zakresie przyspieszyłaby postęp w tej materii.

³⁶¹ „Dziennik ustaw” 2002, nr 113, poz. 984, Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta; M. W. Sienkiewicz, Samorząd powiatowy w Polsce, Lublin 2011, s. 278 - 289

Należałoby uwzględnić pozostawienie, np. konieczności złożenia prostego wniosku do urzędu i wykonywania prac pod nadzorem wykwalifikowanych, odpowiedzialnych pracowników na podstawie uchwały rady, poprawiłaby dynamikę rozwoju społeczności lokalnej.

Za główną przyczynę wadliwych ocen i interpretacji prawnych urzędników uznaje się niekompetencje wynikające z braku internalizacji reguł ustrojowych oraz zatrudnianie przez nich nieposiadających kierunkowych kwalifikacji doradców, także wykazujących brak internalizacji reguł ustrojowych. Działanie takich doradców nie ma mocy prawnej ani takiej podstawy, ani legitymacji społecznej. Zdarza się, że wykonują funkcje administracyjne będąc specjalistą prawa cywilnego, np. prawa handlowego, omijając swoim zachowaniem treść prawa administracyjnego lub odrzucając je całkowicie.

Dostrzegając potrzebę zmian wynikających z konieczności doprowadzenia systemu państwa demokratycznego, przyjmując, że jest to wspólnota mieszkańców na terenie kraju, składająca się z podsystemu podziału terytorialnego wspólnot, do poprawy funkcjonalności, za najważniejsze uznaje się: 1. Doprowadzenie do stanowienia prawa z udziałem społeczeństwa w formie dialogu; 2. Przyjęcie i zaakceptowanie ram ustrojowych, jakie stwarza Konstytucja tworząc ustawy i rozporządzenia, jako umowę ze społeczeństwem a nie jako narzucone narzędzie egzekwowania władzy powyborczej; 3. Zmiana ordynacji wyborczej tak, aby głosowano na osobę, wykluczając głosowanie na partię; 4. Zwiększenie zadań samorządów regionalnych wraz z przekazaniem większych funduszy i likwidacją przerostu licencjonowanych zadań; 5. Uporządkowanie relacji w systemie władzy w takim stopniu, aby góra zlecając zadania otrzymywała od dołu informację zwrotną, pozwalającą na wprowadzenie dostrzeżonych potrzeb; 6. Eliminację możliwości zatrudniania prawników i biur prawnych przez urzędników, gdyż wyłącznie oni są w pełni odpowiedzialnymi dysponentami kompetencji; 7. Eliminację biur i rzeczników prasowych, zbędnych przy wyborze wykwalifikowanych i odpowiedzialnych urzędników.

Analizując system demokracji w Polsce dostrzega się liczne dysfunkcje. Zaburzają one go i czynią niesprawnym. Społeczeństwo dostrzega problemy, czuje się bezsilne a bierność staje się dominującym zachowaniem we wspólnotach.

W refleksji uogólniającej można stwierdzić, że:

1. Samorzady i transformacja ustrojowa w Polsce prowadzą do demokratyzacji życia ekonomicznego i społeczno-politycznego;
2. Ujawniono zależność kształtu życia gospodarczego od systemu aksjologicznego, który staje się powszechny w rzeczywistości globalnej. Generują go i stymulują takie znaki cywilizacyjno-kulturowe, jak zinternalizowane standardy zachowań, postaw, dążeń i aspiracji ludzi.

3. Organizacje samorządowe w Polsce uporządkowuje się i kategoryzuje w powiązaniu z istniejącymi normami prawa.
4. Konfrontując sytuację prawną z rzeczywistością polityczno-społeczną i ekonomiczną ujawnia się, że brak samodzielności lub jej hamowanie wobec samorządu terytorialnego oraz brak samorządu gospodarczego w znaczeniu prawn-administracyjnym, powoduje dysfunkcję systemu o niekorzystnych dla społeczeństwa następstwach, przynosząc straty ekonomiczne i nieprawidłowości działania w płaszczyźnie społeczno-politycznej.
5. Radykalna zmiana ustrojowa przyczyniła się do ujawnienia licznych problemów społecznych, takich jak ubóstwo, bezrobocie, bezdomność czy patologie społeczne. Z drugiej strony, proces ten spowodował bardziej aktywne i twórcze postawy jednostek w wymiarze przedsiębiorczości oraz organizowania działalności społecznej i politycznej;
6. Transformacja ustrojowa nie ma jednolitego charakteru we wszystkich regionach kraju, co spowodowało pojawienie się licznych wyzwań dla społeczności lokalnych;
7. Samorządność lokalna w Polsce ukształtowała się poprzez województwa, powiaty i gminy, tj. jednostki samorządu terytorialnego działające wspólnie, m.in. z samorządem gospodarczym, zawodowym i innymi;
8. W Unii Europejskiej za istotne uznaje się ustrojowe znaczenie gmin i regionów, wspomaganych funduszami strukturalnymi, obejmującymi ok. 30% budżetu Unii Europejskiej, których głównym beneficjentem są regiony;
9. Samorzady terytorialne w Europie oraz w krajach spoza tego obszaru ujawniają tendencję do unifikacji;
10. Instytucje samorządu są organizacjami, w których dostrzega się potrzeby społeczne i zmierza się do ich zaspokojenia.

Rozdział IV Współczesne wyzwania w strategii rozwoju samorządności w Polsce

1. Kompetencje, jako zakres działania samorządu terytorialnego

Teza: system polskiej administracji zmierza do unifikacji, wzorując się na administracji innych europejskich krajów demokratycznych, powodując wyzwania w zakresie kompetencji.

Hipoteza badawcza: administracja w Polsce tworząc system, kierowana jest przez urzędników na rzecz unifikacji w zakresie kompetencji administracji państw Unii Europejskiej, powodując wyzwania.

Pytania:

1. Jakie kompetencje przyznaje się samorządowi terytorialnemu w Polsce?
2. Czy kompetencje polskich samorządów terytorialnych wykazują zbieżność z równorzędnymi w innych krajach Europy?
3. Jak charakteryzują się pryncypia i jaka jest ich realizacja w zakresie samorządów terytorialnych?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia na poziomie inicjatyw lokalnych?
5. Jaka jest prognoza rozwoju w znaczeniu systemowym przez pryzmat współpracy samorządów terytorialnych z Sejmem i Senatem?

Patologia, jako zjawisko występuje w różnych grupach ludzkich i jest związana z rozwojem społeczeństw³⁶². Stanowią ją zjawiska społecznego, zachowania się jednostek i określonych grup społecznych, sprzeczne z obowiązującymi wartościami, ustalonymi regułami³⁶³. Przyjmuje się dwa poglądy dotyczące ukształtowania zachowań: 1. patologia występuje w określonym społeczeństwie i jest przez nią akceptowana, 2. zjawiska patologiczne występujące w cywilizacji współczesnej przekroczyły zakreśloną granicę w skali mikro i stają się zjawiskami globalnymi, tj. makro, występującymi w różnych społeczeństwach i regionach świata³⁶⁴. Zakres pojęcia objął wieloraki zespół zjawisk o zróżnicowanym charakterze. Dotyczą one różnorodnych zachowań o różnych źródłach pochodzenia i stopnia rozpowszechniania oraz rozmaitych aspektów życia jednostki i większych zbiorowości. Niektóre zjawiska patologiczne mogą mieć charakter reliktowy i zanikający, albo trwale występujący z różnym nasileniem. Inne natomiast nie nikną, lecz przekształcają się pod wpływem zmienionych uwarunkowań społecznych i ekonomicznych w nowe formy.

³⁶² E. Leska-Ślęzak, U. Świętochowska, *Patologie cywilizacji współczesnej*, Toruń 2001, s. 7 - 12

³⁶³ U. Świętochowska, *Systemowe rozwiązania w zakresie zapobiegania i ograniczania patologii społecznej*, Gdańsk 1995, s. 16 - 18; Z. Bokszański, *Stereotypy a kultura*, Wrocław 1997, s. 11-34; *Problemy współczesnej patologii społecznej*, pod red. B. Urbana, Kraków 1998, s. 9 - 27; B. Hołyst, *Wiktymologia*, Warszawa 1999, s. 44 - 47; M. Szpringer, *Profilaktyka społeczna*, Kielce 2004, s. 12 - 88

³⁶⁴ F. Znaniecki, *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 2003, s. 17

Wiele z nich może przekształcić się z tzw. „nienormalnych” w „normalne” już na stałe występujące w szerokim zakresie i obejmujące, m.in. duże grupy społeczne. Ze względu na charakter, liczebność i zasięg wyodrębniono zjawiska patologiczne: 1) rzeczywiste i 2) utajone. Niedocenianie zjawisk patologicznych, jak i szkodliwe wyolbrzymianie ich przez opinię publiczną, środki masowego przekazu może wynikać z pobudek politycznych, a także z mylnego przekonania społeczeństwa źle poinformowanego. Szeroki dostęp do informacji o zakresie zjawisk patologicznych ułatwia ich poznanie i przeciwdziałanie podejmowane indywidualnie, grupowo, przez organizacje rządowe i pozarządowe. Można je w różny sposób klasyfikować. Przyjmując człowieka jako kryterium wyjściowe, pozwala na wyodrębnienie następujących problemów zaliczanych do patologii: 1) związane z życiem jednostki, określane mianem patologii indywidualnej, 2) związane z życiem rodziny nazywane patologią rodziny i 3) powstające w grupach organizacyjnych³⁶⁵.

Najbardziej powszechną patologią w demokracjach jest brak internalizacji reguł ustrojowych zarówno przez urzędników jak i społeczeństwa.

Współcześnie dostrzega się liczne próby unifikacji w zakresie działania administracji, w tym samorządowej, zwłaszcza w państwach o ustroju demokratycznym. Wyodrębniono tu zjawisko władztwa, hamującego lub wykluczającego oczekiwania społeczne. Wynika to z zamierzenia utworzenia spójnego podsystemu, którym kierują, m.in. sami urzędnicy. Jak wiadomo z poprzednich rozdziałów administracja tworzy podsystem w państwie. Ten element instytucji istnieje nie tylko we wszystkich krajach o ustroju demokratycznym, ale także w państwach o innych ustrojach. W każdym z nich utworzono struktury wynikające z rozwoju i przemian cywilizacyjnych w zakresie zarządzania. W poprzednich rozdziałach ustalono, że administracja jest szczególną formą zarządzania. W demokracji stanowi podsystem działający poprzez poszczególnych pracowników dla wspólnoty i w jej interesie. Zauważa się, że dyspozycje publiczne działające na szkodę społeczeństwa są szybko przyswajalne w ramach rozwiązań społecznych regulowanych administracyjnie przybierając formę samopowtarzalnych.

³⁶⁵ Aktualne problemy pedagogiki resocjalizacyjnej i patologii społecznej, pod red. F. Kozaczuka, M. Radochońskiego, Rzeszów 2000, s. 54 - 86; E. Aronson, Człowiek istota społeczna, Warszawa 2000, s. 19 - 24; Bezpieczeństwo lokalne: społeczny kontekst prewencji kryminalnej, pod red. J. Czapskiej, J. Widackiego, Warszawa 2000, s. 89 - 103; A. Nowak, Wybrane zjawiska powodujące zagrożenia społeczne, Kraków 2000, s. 11 - 67; A. Kojder, Godność i siła prawa: szkice socjologiczno-prawne, Warszawa 2001, s. 23 - 89; A. Nowak, E. Wysocka, Problemy i zagrożenia społeczne we współczesnym świecie: elementy patologii społecznej i kryminologii, Katowice 2001, s. 98 - 106; B. Olszewska-Dyoniziak, Człowiek, kultura, osobowość: wstęp do klasycznej antropologii kulturowej, Wrocław 2001, s. 101 - 103; M. Argyle, Psychologia stosunków międzyludzkich, Warszawa 2002, s. 78 - 95; N. Christie, P. Posmakow, Więzienie, Warszawa 2002, s. 94 - 99; J. Czapska, J. Wójcikiewicz, Policja w społeczeństwie obywatelskim, Kraków 2002, s. 78 - 83; Czy patologie społeczne, pod red. E. Moczka, Rzeszów 2002, s. 72 - 76; Geny i środowisko a zachowanie: zbiór tekstów, pod red. W. Oniszczenko, Warszawa 2002, s. 87 - 98; R. C. Carson, J. N. Butcher, S. Mineka, Psychologia zaburzeń, Gdańsk 2003, t.1, s.45 - 66; Ciągłość i zmiana w obszarze profilaktyki społecznej i resocjalizacji, pod red. D. Rybczyńskiej, Kraków 2003, s. 11 - 24; J. Czapska, Bezpieczeństwo obywateli: studium z zakresu polityki prawa Kraków 2003, s. 44 - 53; R. Meyer, Psychopatologia, Gdańsk 2003, s. 92 - 99; A. Radziewicz-Winnicki, Społeczeństwo w trakcie zmiany, Gdańsk 2004, s. 101 - 106

W polskiej teorii samorządowej, odnosząc się do wspólnoty określonej terytorialnie, funkcję zarządzania pełni tzw. administracja publiczna³⁶⁶.

Administracja publiczna w Polsce powoływana jest przez parlament, a także przez organy administracji rządowej i w odpowiednim trybie prawnym uruchamiana³⁶⁷.

W jej ramach możemy wyodrębnić: 1. rządową i 2. samorządową. Obie są działalnością zarządczą, różniącą się strukturami. Inaczej zbudowana jest administracja rządowa, wykonywana przez organy, zbudowane na zasadach centralizacji, podporządkowania, a inaczej administracja samorządowa, czyli zarządzanie wykonywane przez związki, korporacje prawa publicznego na zasadach demokracji lokalnej. Zgodnie z ustawą o samorządzie wspólnota mieszkańców na danym terenie tworzy samorząd i ten samorząd w określonych prawem procedurach powołuje organy, czyli administrację. W Polsce kształt i struktura instytucji administracyjnych zostały przejęte po poprzedniej formie ustrojowej i aktualizowane są do nowego ustroju. W nowym ustroju, zgodnie z Konstytucją, mieszkańcy mają decydować o kształcie i zakresie działania swojej administracji.

Elementem decydującym jest władztwo administracyjne. Działalność władczą polega na tym, że organy administracji publicznej mogą, a czasem mają obowiązek, w sposób prawnie wiążący, jednostronnie określać sytuację prawną podmiotów zewnętrznych, na zasadach określonych w prawem przyznanych im kompetencjach. Przykładem mogą być decyzje administracyjne. Organ administracji publicznej, upoważniony do tego, wydaje decyzję, np. o wymiarze podatku. Odbiorca decyzji ma obowiązek zapłacenia tego podatku. Organ ten określając obowiązek obywatela, nałożył na niego obowiązek w sposób władczy, jednostronny, obywatel nie miał udziału w wydaniu tej decyzji, organ zrobił to z urzędu. Niezapłacenie podatku spowoduje jego egzekucję. Organ dysponuje możliwością skorzystania z przymusu państwowego zmuszającego do wykonania obowiązku - jednostronnie go narzucając. Między stroną tej decyzji a organem może tworzyć się relacja nie równorzędności. Pozycja jego jest władczą, instytucjonalnie silniejszą, bo to organ, na gruncie przepisów prawa jest umocowany do wydania takiej decyzji. Sytuacja ta obrazuje prosty mechanizm łamania prawa konstytucyjnego przez urzędnika nadużywającego swojego władztwa. Zgodnie z Konstytucją zarówno obywatel jak i urzędnik, niezależnie od funkcji są równymi stronami. Zaś w myśl przepisów prawa administracyjnego, poddanego analizie w poprzednich rozdziałach, organ przed wydaniem decyzji ma wiele obowiązków, w tym dbałość o to, aby jednostka, będąca członkiem wspólnoty nie poniosła szkody.

Administracja działając na podstawie i w granicach ustaw jest związana prawem.

³⁶⁶ B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2007, s. 2 - 9

³⁶⁷ Prawo samorządu terytorialnego, pod red. M. Chmaja, Poznań 2012, s. 32 - 45; Encyklopedia samorządu terytorialnego. Cz. 2 Zadania kompetencje, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej-Dębskiej, Poznań 2012, s. 278 - 282

Wszystko, co dotyczy administracji, wszelkie zagadnienia związane z jej organizacją, z określonymi zadaniami, kompetencjami powinno wynikać z umocowania w przepisach prawa. Organ administracyjny może wydać decyzję tylko wtedy, kiedy wynika to z przepisu prawa. Przy wydawaniu jej musi stosować sformalizowaną procedurę, mającą chronić jednostkę przed samowolą administracji.

Istotną sferą działania jest wydatkowanie publicznych środków pieniężnych.

Mogą one pochodzić z organów centralnych, albo samorządowych, a podmioty, dysponujące tymi środkami mogą je rozdzielać zgodnie z przepisami prawa. Na takie cele, zadania, w taki sposób, jaki prawo na to zezwala. Funkcjonuje tu tzw. odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Administracja ma charakter wykonawczy. Zadaniem jej jest wykonywanie przepisów, które są przepisami prawa na nią nałożonymi. Administracja stanowi także prawo miejscowe, np. rozporządzenia, mające również charakter wykonawczy. Takie stanowienie prawa wynika z upoważnień ustawowych, czyli jest podporządkowane ustawie. Umożliwia to także poszerzanie sfery działania poprzez wydawanie nowych, umożliwiających to aktów prawa.

Cechą administracji jest działanie w sposób ciągły i stabilny³⁶⁸.

Wszędzie tam, gdzie administracja ma za zadanie zaspokojenie potrzeby ogółu, jej działalność musi mieć charakter ciągły, np. dostawa wody, energii elektrycznej. Niekoniecznie musi zajmować się tym osobiście, ale jest zobowiązana do podjęcia działań organizatorskich, zabezpieczających świadczenie tej usługi. Wywóz śmieci, zapewnienie ruchu drogowego, komunikacji środkami komunikacji publicznej, są to typowe usługi, które muszą być obowiązkowo wykonywane na zasadzie ciągłości, stabilności, powszechnej dostępności.

Administracja w państwie polskim nabiera charakteru monopolistycznego. Instytucje publiczne tworzą administrację, która nie jest monolitem, ale wewnętrznie zróżnicowanym, wykonującym zadania zespołem instytucji. To, że administracja ma charakter monopolistyczny nie oznacza, że sama swoimi strukturami wszystko wykonuje. Może realizować zadania przy użyciu podmiotów niepublicznych, mając nad nimi nieustanny nadzór. W wypadku wykonywania działań publicznych przez podmiot niepubliczny, zawsze jest on kontrolowany, bez względu czy to jest umowa lub zamówienie publiczne, jak również czy zadania przekazane ustawą podmiotom niepublicznym, np. szkoły prowadzone przez podmioty niepubliczne.

W każdym przypadku, jeżeli podmiot niepubliczny realizuje zadania publiczne, to prawo reguluje sposób wiązania tego podmiotu z administracją, poprzez nadzór, kontrolę, rozliczenia itd.

³⁶⁸ Prawo administracyjne, repetytorium, pod red. B. Orlik i A. Puczko, Warszawa 2011, s. 199 - 206

Dostrzega się tu istotną sprzeczność z zapisami Konstytucji, gdyż zgodnie z normami ustrojowymi, administrację tworzą wspólnoty na zasadzie własnych potrzeb i oczekiwań.

Sektor działalności gospodarczej, z którego usług korzysta administracja publiczna, wyodrębnił się z sektora publicznego.

Przedsiębiorczość ukierunkowana została na prowadzenie działalności gospodarczej według zasad wolnorynkowych.

Trzecim sektorem nazywa się organizacje tzw. pozarządowe. Jest to sektor, który przejmuje od administracji publicznej pewne zadania do wykonywania, np. w sferze usług. Najczęściej są to usługi o charakterze niematerialnym, takie jak kultura, zdrowie, turystyka, sport i profilaktyka. Są to formy przypisane ustawami administracji publicznej, a jednocześnie z ich treści wynika, że zadania te mogą również realizować podmioty niepubliczne, organizacje pozarządowe, na określonych przez prawo zasadach, np. w drodze konkursu, dotacji, umowy. Przy czym administracja zawsze ma nad tym nadzór, czyli ten monopolistyczny charakter dalej jest zachowany.

Administracja działa przez kadry urzędnicze, zatrudniane w ramach szczególnego stosunku prawnego, jakim jest stosunek służby publicznej. Jest systemem podmiotów ze sobą powiązanych, o czym decyduje prawo.

Organami administracji publicznej są, np. wójt, prezydent, ministrowie, rada ministrów, wojewoda, komendanci policji i straży pożarnej³⁶⁹. Organy mogą być jednoosobowe tzw. monokratyczne lub kolegialne. W momencie powoływania przez prawo do życia organu kolegialnego, określone są zasady jego założenia, jak również jego funkcjonowania, oraz w jaki sposób ten organ podejmuje rozstrzygnięcia (zwykle w drodze uchwały). Z prawnego punktu widzenia organ oznacza:

1. Wyodrębnioną przez prawo strukturę i procedurę powołania;
2. Określenie zadań i kompetencji, które ten organ będzie wykonywał;
3. Wykonywanie zadań przy pomocy swojego urzędu, urząd nie ma własnych zadań, wykonuje zadania organu;
4. Organ może tworzyć jednostki organizacyjne, czyli odrębny podmiot, odrębną strukturę, utworzoną w celu wykonywania pewnych zadań, które zostaną temu podmiotowi przypisane, np. tworzenie przez gminę nowych przedszkoli. Zadania jednostek organizacyjnych określone są w statutach. Jednostka organizacyjna jest powiązana z organem, który ją powołuje, wyposaża w majątek, sprawuje nadzór oraz zabezpiecza w środki finansowe na działalność. Jeżeli patrzymy na jednostki te z punktu widzenia finansowania, to mówimy, że będą to jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, albo gospodarstwa pomocnicze. Czasem będą to spółki komunalne.

³⁶⁹ B. Dolnicki, op. cit., s. 325 - 338

Charakter prawny tych jednostek jest dosyć zróżnicowany, ale ich cel jest taki sam, są powołane do wykonywania pewnych zadań publicznych określonych przez organy administracji publicznej.

Prawo administracyjne jest skodyfikowane³⁷⁰:

1. Przepisy ustrojowe, ustrojowo organizacyjne, regulujące funkcjonowanie administracji i adresowane do administracji, np. ustawy samorządowe, ustawa o samorządzie gminy;
2. Przepisy o charakterze materialno-prawnym, odpowiadające na pytanie, co jest przedmiotem działania danej formy administracji?
Obecnie obowiązuje około 200 ustaw. Przepisy te określają treść uprawnień lub obowiązków podmiotów stojących poza administracją w stosunku do tej administracji, a więc naszych, obywatelskich uprawnień i obowiązków. Precyzują również jak zachowanie administracji ma się w stosunku do tych uprawnień i obowiązków. Reguły te są ustalane według pewnych zagadnień rzeczowych, np. prawo ochrony środowiska, prawo wodne, ustawa o działalności gospodarczej;
3. Przepisy o charakterze proceduralno-formalnym – odpowiadające na pytanie jak administracja działa, jakie procedury stosuje?, np. ustawa Kodeks postępowania administracyjnego. Oprócz tego mamy procedurę postępowania przed sadami administracyjnymi, egzekucyjną.

Występuje także inny podział wynikający ze źródeł prawa, który można podzielić na dwie grupy:

1. Przepisy prawa zewnętrznego. Rozporządzenie wydane przez ministra, będzie aktem zewnętrznym, o charakterze ogólnie obowiązującym, adresowanym na zewnątrz do obywateli, jako akt wykonawczy do ustawy.
2. Przepisy prawa wewnętrznego. Adresowane są wyłącznie do struktur administracji publicznej, a więc w układach zależności, obowiązuje podporządkowanie. Jeżeli ten sam minister wydaje zarządzenie, jest ono aktem wewnętrznym, adresowanym do jego resortu i podległych mu podmiotów.

Zarówno w Polsce, jak w innych krajach demokratycznych, zauważa się zjawisko zarządzania przez administrację, zgodnie z przyjętymi przez nią regułami, wynikającymi po części z prawa, po części ze zwyczajów a formułowanych, jako na rzecz i dla wspólnoty. W tych kwestiach pomija się tworzenie kanałów informacji od jednostki, członka wspólnoty, co w sposób zdecydowany przeczy regułom ustrojowym.

Ten podsystem państwa posiada liczne kompetencje. Dla ułatwienia współpracy międzynarodowej w sytuacji integrującej się Europy powstaje zjawisko dążenia do unifikacji kompetencji poszczególnych jego elementów.

³⁷⁰ Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, pod red. J. Czaputowicza, Warszawa 2011, s. 299 - 372

Także przyjmowanie na grunt polskiego prawa bez korekty zapisów Unijnych, często odmiennie kształtujących znane i utrwalone w Polsce pojęcia i definicje.

Przywołując kompetencje samorządów występujących w Polsce, którą terytorialnie podzielono na:

1. Województwo

Organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych prawem³⁷¹.

Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Województwo ma osobowość prawną. Samorząd województwa, na podstawie upoważnień ustawowych, stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa.

Uregulowała to ustawa o samorządzie województwa w następujący sposób: Rozdział 2 Zakres działalności

Art. 11. 1. Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej,
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

1b. W strategii rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju.

1c. Strategia rozwoju województwa zawiera:

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa,
- 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa,

³⁷¹ A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa 2009, s. 177 - 223

3) określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa,

1d. Strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz jest spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa.

1e. Samorząd województwa, każdorazowo w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały o przyjęciu lub aktualizacji strategii lub planu, o których mowa w ust. 1d, dostosowuje do nich strategię rozwoju województwa.

2. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się:

1) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,

2) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,

3) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,

4) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,

5) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,

6) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,

7) wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie,

8) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa,

9) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

3. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 140, poz. 984).

4. Samorząd województwa może występować o dofinansowanie realizacji programów wojewódzkich i regionalnego programu operacyjnego środkami budżetu państwa i środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w trybie określonym w odrębnych przepisach.

5. Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa. Zasady finansowania rozwoju regionalnego oraz źródła dochodów województwa w tym zakresie określają odrębne ustawy.

Art. 12. 1. Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z:

- 1) jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym,
- 2) administracją rządową, szczególnie z wojewodą,
- 3) innymi województwami,
- 4) organizacjami pozarządowymi,
- 5) szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

2. Wykonując zadania określone w ust. 1, samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Art. 12 a. 1. Sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich, uwzględniając w szczególności:

- 1) zadania poszczególnych organów województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich,
- 2) tryb i zasady współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 12.

2. Uchwała sejmiku województwa dotycząca spraw wymienionych w ust. 1 podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 13. 1. W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także może przystępować do takich spółek.

2. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Art. 14. 1. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) kultury i ochrony jej dóbr,
- 4) pomocy społecznej,
- 5) polityki prorodzinnej,
- 6) modernizacji terenów wiejskich,
- 7) zagospodarowania przestrzennego,
- 8) ochrony środowiska,
- 9) gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej,
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 11) kultury fizycznej i turystyki,
- 12) ochrony praw konsumentów,
- 13) obronności,
- 14) bezpieczeństwa publicznego,

- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.
2. Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa.
3. Ustawy mogą nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań i rozwijanie tożsamości lokalnej,

2. **Powiat:** zgodnie z treścią ustawy o samorządzie powiatowym

Rozdział 2 Zakres działania i zadania powiatu

- 1) edukacji publicznej,
 - 2) promocji i ochrony zdrowia,
 - 3) pomocy społecznej,
 - 3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - 4) polityki prorodzinnej,
 - 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
 - 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
 - 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
 - 8) kultury fizycznej i turystyki,
 - 9) geodezji, kartografii i katastru,
 - 10) gospodarki nieruchomościami,
 - 11) administracji architektoniczno-budowlanej,
 - 12) gospodarki wodnej,
 - 13) ochrony środowiska i przyrody,
 - 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
 - 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
 - 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
 - 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
 - 18) ochrony praw konsumenta,
 - 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - 20) obronności,
 - 21) promocji powiatu,
 - 22) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873);
 - 23) działalności w zakresie telekomunikacji.
2. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.
3. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu.

4. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat.

5. Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu.

6. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Art. 4a Przygotowanie wyborów oraz referendów przez powiat

Ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Art. 5 Porozumienia z organami administracji rządowej w sprawie zadań publicznych

1. Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

2. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu.

3. Porozumienia, o których mowa w ust. 1 i 2, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

4. Do porozumień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).

Art. 6 Jednostki organizacyjne i umowy powiatu w celu wykonywania zadań

1. W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

2. Powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 7 Usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i obronności - ustawowe określenie przypadków nakładających na powiaty obowiązki

1. Ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością.

2. Jeżeli działania związane z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością przeprowadza się w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie obowiązku może dotyczyć wykonania czynności, o których mowa w ust. 1, również poza terenem powiatu.

3. Za czynności, o których mowa w ust. 2, powiatowi przysługuje zwrot koniecznych wydatków i nakładów wraz z ustawowymi odsetkami od organu administracji, który nałożył obowiązek wykonania tych czynności.

Art. 7a Wzajemne udzielanie pomocy przez powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów

Powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

3. Gmina: ustawa o samorządzie gminnym Rozdział 2 Zakres działania i zadania gminy:

Art. 6. 1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.

Art. 7.1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 18) promocji gminy,

19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.2),

20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

2. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

3. Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Przepis art. 8 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 8.1. Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

2. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.

2a. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

2b. Spory majątkowe wynikłe z porozumień, o których mowa w ust. 2 i 2a oraz w art. 74, rozpatruje sąd powszechny.

3. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a.

4. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, o których mowa w ust. 3, określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych lub zawarte porozumienia.

5. W przypadku niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 4, gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.

Art. 9.1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

2. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

3. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.

4. Zadaniem użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Art. 10.1. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

2. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

Kompetencje polskiej administracji różnych szczebli umiejscowiono, w treści rozdziałów 2 ustaw.

Dążenie do unifikacji i posiłkowanie się prawem Unii Europejskiej dostrzec można, porównując zapisy polskich ustaw do treści zapisów norm samorządowych tam obowiązujących, np. z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego lub Europejską Kartą Samorządu Lokalnego³⁷².

Analizując zapisy prawne, ujawnia się brak normatywnie określonych mechanizmów wpływu jednostki, członka wspólnoty na postępowanie, kształt administracji samorządowej i kierunki jej działania.

Istnieją zapisy umiejscawiające jednostkę, członka wspólnoty w roli strony w postępowaniu, w którym pozycję władczą wypełnia urzędnik. Tworzone prawem przez urzędników mechanizmy nie zmierzają w kierunku odwrócenia tej roli, co wyrażałoby zgodność z Konstytucją i regułami ustrojowymi, ale wprost je utrzymują i utwierdzają zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy. Ocenia się, że jest to, m.in. wpływ tradycji, w wyniku, której administracja trwa i rządzi, niezależnie od ustroju państwa wskazując na brak internalizacji reguł ustrojowych, zwłaszcza w państwach demokratycznych, w których reguły te są artykułowane w prawie wyższego rzędu np. w Konstytucjach.

³⁷² K. Wlazlak, op. cit., s. 78 - 81

2. Realizacja zasad samorządu terytorialnego

Teza: system polskiego prawa ustrojowego i administracyjnego, w obowiązującej formie hamuje rozwój demokracji oraz uniemożliwia działanie wspólnoty w sposób samodzielny i na własny użytek.

Hipoteza badawcza: utworzone przez parlament prawo administracyjne w Polsce, uniemożliwia realizację Konstytucyjnie gwarantowanego celu, jakim jest samodzielne działanie wspólnoty na przyznanym sobie obszarze we własnym interesie, powodując wyzwania.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zasady ustrojowe, prawne i administracyjne w zakresie samorządów terytorialnych w Polsce?
2. Czy prawo administracyjne prowadzi do realizacji ustrojowych gwarancji?
3. Jak charakteryzują się rozwiązania prawne i administracyjne na rzecz samorządności?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia dla rozwoju samorządności w Polsce w ramach prawa ustrojowego i administracyjnego?
5. Jaka jest prognoza rozwoju prawa administracyjnego w znaczeniu systemowym przez pryzmat samorządności?

W poprzednich rozdziałach zidentyfikowano istotę i reguły prawa ustrojowego i administracyjnego w Polsce. Jako podstawowe pryncypia przyjęto władzę społeczeństwa oraz godność człowieka. Ustalono, że prawo administracyjne funkcjonuje, jako podsystem w systemie ustroju demokratycznego państwa, tworzy je parlament z udziałem urzędników. Rozwiązania prawno-administracyjne w zakresie samorządności umiejscowione są w Konstytucji, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych (konsekwencja integracji w Unii Europejskiej do wspólnoty międzynarodowej), rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego oraz uchwałach i zarządzeniach. Zgodnie z treścią ustawy zasadniczej, źródłami prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Czytanie i rozumienie prawa następuje wprost, będąc konsekwencją uznania, że wykładnia językowa jest pierwotną i główną w prawie polskim³⁷³.

Wiadomym jest, że samorzady, jak i przez analogię (która jest formą uznaną w polskim systemie prawa) naród, stanowi wspólnota jednostek zamieszkujących oznaczony prawem obszar, a kompetencje samorządów umiejscowiono w rozdziałach oznaczonych nr 2 poszczególnych ustaw, unifikując je tym sposobem.

Istotę demokracji w Polsce wyraża art. 30 Konstytucji: Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

³⁷³B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, s. 12 - 15

Uznając, w Konstytucji Art. 1., że Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, następnie w Art. 4, że 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, dowiadujemy się, że władze w państwie sprawuje naród, czyli wspólnota zamieszkująca obszar w granicach prawem uznanych. Władza ma być realizowana poprzez przedstawicieli lub bezpośrednio, a obszar kraju i przez analogię mienie, tzw. skarb państwa, stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli. Przyjmując to za oczywiste, nie podaje się analizie relacji, co do rzeczywistego władztwa obywateli na szczeblu władzy typu parlament, rząd i sądy. Wnioskuje się, że relacje takie powinny istnieć i stwierdzono, że mimo licznych badań prowadzonych przez wiele instytucji i naukowców nie udało się odnaleźć kanału informacji kierującego postępowaniem tych władz przez obywateli, poza możliwością wyboru partii w głosowaniach raz na cztery lata. Dotyczy to nie tylko urzędu typu parlament, rząd i ustalone do tego trybu powoływania organy. Sądy, w których powierzanie funkcji odbywa się w trybie powołania bez obywatelskiego wyrażenia woli. Aktualnie stało się tak też z prokuratorami, których wyłączenie poza strukturę sądów, zmieniło przyjmowany do realizacji projekt demokracji wzorowany na tzw. trójpodziale kompetencji³⁷⁴. Pojęcie władza, jako zwierzchnia forma przyznano narodowi, aby nie burzyć ładu prawnego koniecznym stało się faktyczne odniesienie do relacji wskazujące na kompetencje urzędów i urzędników, jako formę władczą przyznaną prawem w ramach konkretnych zadań, aby nie mylić z posiadaniem władzy. Zapisy Konstytucji i reguł prawa samorządowego posiadają kontynuacyjną formę z poprzedniego PRL-owskiego ustroju uznającego w urzędnikach władzę, władców, właścicieli, pomimo, że nimi nie są, poza przypadkiem bycia narodem. Liczne publikacje prawne i naukowe utwierdzają takie odczytywanie pojęcia władza, co ewidentnie wskazuje na brak internalizacji reguł ustrojowych. Konstytucja RP, która uprawomocniła się w 1997 r. posiada liczne nieścisłości i wpisy, które powstały w wyniku sporów i chęci łagodzenia konfliktów związanych z odbieraniem urzędnikom władzy utrwalonej w PRL, a wciąż pełniących funkcje w wyniku porozumień okrągłostołowych.

Zgodnie z treścią Konstytucji Art. 15. 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Art. 16. 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

³⁷⁴J. Ekes, Trójpodział władzy i zgoda wszystkich: naczelné zasady ustroju mieszanego, Warszawa 2001, s. 8 - 9, 64

Art. 17. 1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. 2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Odnajdujemy tu reguły decentralizacji działań administracji szczebla rządowego, które błędnie przyjęto uznawać za reguły decentralizacji władzy.

Analizując tę wykładnię dostrzega się, że decentralizacja dotyczy wyłącznie realizacji zadań, które prościej i taniej jest wykonywać lokalnie, gdyż dotyczą tej wspólnoty i zgodnie z jej uprawnieniem, ma ona stanowić o sobie, dla siebie i na swoim terenie.

Władza niezmiennie należy do obywateli (art. 4 Konstytucji). Decentralizacja służy jedynie wdrożeniu reguły subsydiarności, poddanej analizie we wcześniejszych podrozdziałach.

Konstytucja pomimo tych gwarancji, wymienia wiele innych, które z jednej strony mają zabezpieczać obywateli w zakresie ich władztwa i stanowienia, a z drugiej wprowadza urzędy i instytucje, które mogą w wyniku błędnej interpretacji zostać uznane za konieczne i posiadające własne władztwo oraz samodzielność stanowienia, np. wojewoda i urząd wojewódzki. Samodzielność stanowienia w urzędach i instytucjach nie istnieje w znaczeniu demokratycznym, lecz funkcjonuje w porządku prawa administracyjnego z powodu urzędniczej woli posiadania władzy i braku mechanizmu umożliwiającego wpływ społeczeństwa na stanowienie prawa. Wybór, co cztery lata parlamentarzystów jest niewystarczający a jak wiadomo, w przypadku zmiany zachowania, przez choćby jednego parlamentarzystę, skierowane przeciwko demokracji, zaburza jej funkcjonowanie i przynosi konsekwencje systemowe o znaczeniu ustrojowym.

Dlatego w pierwszej kolejności można zdefiniować konieczność zmian w Konstytucji, gwarantujących spójność jej zapisów, co do zachowanie a przyjętych reguł demokracji. Należy zmienić zapisy tak, aby nie było w nich miejsca dotyczącego tak szerokiego opisu dla poszczególnych form administracji błędnie zapisanych jako formy władzy, tj. parlamentu, rządu i sądownictwa. Wystarczyłyby zapisy stanowiące, np. że naród wykonuje swoją władzę prawodawczą poprzez parlament, którego członkowie powoływani i odwoływani są zgodnie z regułami określonymi w ustawach. A także, że naród sprawuje władzę sądowniczą poprzez Sądy i ich funkcjonariuszy powoływanych i odwoływanych zgodnie z regułami określonymi w ustawach.

Na czele administracji państwowej stoi rząd, składający się z wybranych dla poszczególnych funkcji członków, powołanych zgodnie z regułami określonymi w ustawach³⁷⁵.

Aktualnie rząd powstaje w wyniku reguł umieszczonych w Konstytucji, których brak spójności zaburza racje ustrojowe. Dysfunkcje zwielokrotnia fakt, że administracja rządowa określana, jako władza państwowa a nie jak to jest w rzeczywistości administracja publiczna, z wybranych do legislatywy kolegialnie jednostek powołuje egzekutywę, oraz sądowniczą pozostającą całkowicie poza kontrolą, ale podległą kompetencjom premiera, który powołuje i odwołuje ministrów zależnie od własnej woli. Urzędy te podlegają finansowo pod egzekutywę z uwagi na kompetencje ministerstwa finansów, co czyni je nieobiektywnymi z uwagi na istniejącą zależność finansową i podległość kompetencjom premiera, gdyż urzędnicy i funkcjonariusze opłacani są z budżetu państwa, który ustala tzw. minister finansów podległy premierowi mającemu kompetencje zmienić go w każdej chwili.

Wątpliwości budzi także zbyt szerokie umiejscowienie w Konstytucji norm dotyczących samorządów i ich kompetencji, gdyż wystarczającym byłby zapis, że samorząd terytorialny stanowią mieszkańcy obszaru, którego prawna regulacja określa rodzaj (np. wojewódzki). Członkowie wspólnot samorządowych realizują swoje oczekiwania i zaspokajają potrzeby poprzez wybranych reprezentantów, tworzących radę, zgodnie z regułami określonymi w ustawach. Administracja samorządowa i jej kształt ustalany jest lokalnie, zależnie od potrzeb i oczekiwań członków wspólnoty zgodnie z regułami określonymi w ustawach. Również mógłby być zapis regulujący mechanizm kontroli społecznej oraz czynnego udziału społeczeństwa w działaniu podległej jej administracji, np. wspólnota lokalna w wyniku konsultacji, a następnie inicjatywy uchwałodawczej lub referendum realizuje zmiany w zakresie prawa lokalnego zgodnie z regułami określonymi w ustawach. Oraz winien istnieć zapis, że wszystkie działania administracji w Polsce są jawne i podlegają dostępowi publicznemu.

Problemem do rozwiązania staje się także czytanie i znajomość prawa. Pomimo, że reguła interpretacji językowej jest znana, dokonuje się różnych, innych interpretacji i na ich podstawie orzeka, podejmuje decyzje lub stanowi prawo. To zagrożenie wynika z toczącej się walki o decydowanie myłone przez urzędników z władzą w wyniki braku internalizacji reguł ustrojowych.

Ustawy samorządowe przyznają kompetencje i zadania. Zdarza się, że organy odpowiedzialne za kierowanie funduszy na realizację zleconych zadań, nie robią tego. Powtarzające się tego rodzaju sytuacje tworzą konieczność wyłonienia mechanizmu, umożliwiającego uruchomienie funduszy natychmiast z wejściem w życie dyspozycji, co do zadań, najlepiej zawartych w jednym dokumencie.

³⁷⁵M. Grzybowski, System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006, s. 221 – 228; M. W. Sienkiewicz, op. cit. s. 223

Za najbardziej optymalne uznaje się wprowadzenie zmian w kierunku decentralizacji funduszy w zapisach ordynacji podatkowej i innych, tak, aby kierować znacznie więcej funduszy do wspólnot lokalnych a co za tym idzie do likwidacji wielu, zbędnych organów centralnych. Utrzymywanie centralizmu w zarządzaniu funduszami jest jeszcze jednym przykładem łamania reguł ustrojowych.

Najważniejszymi regułami prawa administracyjnego są pierwsze artykuły Kodeksu postępowania administracyjnego. Wymienia się artykuły od 1 do 16, uznając, że art. 9 i 10 odgrywają najważniejszą rolę. Dosłownie przytaczając, brzmią: Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek³⁷⁶.

Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań.

Poddając treść artykułów analizie prawnej ustalamy³⁷⁷, że określona w art. 9 zasada nosi nazwę informowania stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej, kształtując obowiązki z niej wynikające. Organ administracji publicznej jest, więc obowiązany do udzielania pełnej informacji (o okolicznościach faktycznych i okolicznościach prawnych). Obowiązek informowania stron spoczywa na organie administracji w granicach określonych w art. 9 zd. 1, tzn. wtedy, gdy treści dotyczą okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron będących przedmiotem postępowania. Obowiązek z art. 9 zd. 1 konsumuje obowiązek organu wynikający ze zd. 2 tego przepisu, że organy administracji czuwają nad tym, aby strony (...) nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, a w tym celu udzielają im niezbędnych wskazówek i wyjaśnień, ponieważ przesłanki wykonywania przez organy obowiązku udzielania pełnej informacji stronom są szersze i muszą uwzględniać także konieczność informowania w celu zapobieżenia szkodzie z powodu niezajomości prawa.

Rozdzielenie wspomnianych przesłanek byłoby zasadne tylko wtedy, gdyby przyjąć, iż obowiązek, o którym mowa w art. 9 ust. 1, aktualizuje się tylko w wypadku złożenia przez stronę wniosku o udzielenie informacji, natomiast obowiązek określony w zd. 2 jest obowiązkiem ciążącym na organie z mocy prawa, co jednak wydaje się nie do przyjęcia ze względu na stylizację art. 9 zd. 1.

³⁷⁶M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, Wrocław 2000, s.78 - 95

³⁷⁷ M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 54 - 62; R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 35 - 48

Wobec uczestników postępowania organ ma obowiązek czuwania z urzędu nad tym, aby nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa, co wiąże się z obowiązkiem udzielania uczestnikom informacji prawnej w tym zakresie. Artykuł 9 nie ustawia organu administracji w pozycji służebnej wobec uczestników postępowania. Z omawianej zasady wynika bezwzględny zakaz wykorzystywania przez organy administracji niezajomości prawa przez obywateli lub przerzucanie skutków niezajomości prawa przez urzędników na obywateli.

Zasadę udzielania informacji stronom i uczestnikom postępowania realizuje wiele przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, np. art. 101 § 2, art. 107 § 1 zd. 2. Mają one pełne zastosowanie także wówczas, gdy przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie zobowiązują organów administracji do udzielania informacji (wyjaśnień, pouczeń, wskazówek) stronom i uczestnikom postępowania w konkretnych sprawach proceduralnych. Obowiązek informowania stron ciąży na organach administracji, zwłaszcza w sprawach, których okoliczności dają podstawę do wniosku, że strona pierwszy raz zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi nie mając przygotowania pozwalającego na ich rozeznanie. Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy, powinien być rozumiany tak szeroko jak tylko możliwe. Z utrwalonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego zasady ochrony zaufania do prawidłowości działań organów administracji i sądów wynika, że nie powinien doznać uszczerbku obywatel działający w przekonaniu, iż odnoszące się do niego działania (m.in. informacja) organów Państwa są prawidłowe i odpowiadające prawu. Z zasady informowania wywiedziono wiele szczegółowych obowiązków organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie: a) obowiązek zwrócenia się do strony o zajęcie jednoznacznego stanowiska, jaki charakter i zakres żądania ma pismo złożone przez stronę, jeżeli żądanie jest zredagowane niezręcznie i mało zrozumiale (wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., I SA 2188/00); b) obowiązek wezwania strony do przedłożenia dowodów powinno wskazywać okoliczność, której dowód dotyczy (wyrok NSA z dnia 6 września 2001 r., V SA 44/01); c) ogólnie 1. Zakres przedmiotowy udzielania informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych dotyczy praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Organ obowiązany jest, zatem do udzielania całokształtu informacji związanej z załatwieniem danego rodzaju sprawy administracyjnej³⁷⁸. Nadto organ obowiązany jest informować stronę o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy.

³⁷⁸ R. Kędziora, op. cit., s. 18 - 21; Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych, pod red. J. Kleer, Warszawa 2009, s.88 - 93

Oznacza to, że organ ma obowiązek udzielania informacji zarówno o przepisach prawa materialnego, jak i procesowego. 2. Obowiązek udzielania informacji stronie obejmuje cały tok postępowania, tj. od chwili jego wszczęcia, aż do jego zakończenia decyzją.

Organ nie może, więc ograniczać się tylko do udzielenia treści prawnej, lecz musi podać również niezbędne wyjaśnienia, co do znaczenia przepisów oraz udzielać wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć szkody (wyrok NSA z dnia 11 lipca 2001 r., I SA 2447/00).

Obowiązek wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności, do których należy ustalenie, czy pismo pochodzi od strony postępowania, a jeżeli tak, podjęcie czynności w sprawie wzruszenia ostatecznej decyzji.

W zależności od okoliczności sprawy, nawet, gdy pismo wyraźnego wniosku nie zawiera (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2001 r., I SA 1351/99); pouczenie strony o obowiązku powiadomienia organu o zmianie adresu i skutkach jego niedopełnienia (wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., V SA 2362/99).

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10) nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz obowiązek umożliwienia stronom wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań³⁷⁹. Prawo czynnego udziału strony w postępowaniu, jako korelat obowiązku organu, obejmuje prawo do podejmowania czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. W zakresie prawa do czynnego udziału w postępowaniu strona może realizować szereg uprawnień procesowych określonych wyraźnie przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 78 § 1, art. 79), natomiast w zakresie prawa do obrony ma uprawnienie do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (por. art. 81). Obowiązki organu administracji wynikające z tej zasady obejmują wszystkie fazy postępowania np. art. 79 § 2. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu nie jest dochowana wtedy, gdy strona jest jedynie obecna przy dokonywaniu czynności procesowych przez organ administracji publicznej. Dochowana jest, gdy organ administracji zapewni warunki realizacji przez stronę jej uprawnień do podejmowania czynności procesowych, na przykład wezwie stronę do udziału w rozprawie (art. 90 § 1 i art. 91 § 1 i 2).

Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji.

³⁷⁹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 31; R. Kędziora, op. cit., s. 55

W fazie wszczęcia postępowania organ powinien zawiadomić o jego wszczęciu wszystkie strony (art. 61 § 4). Szczególnie szeroki jest zakres obowiązków organów administracji w fazie postępowania wyjaśniającego.

Zachowanie wymagań określonych w rozdziale 4 k.p.a. nie jest pozostawione uznaniu organu, lecz stanowi jego bezwzględny obowiązek niezależnie od treści i wagi przeprowadzanego dowodu.

Organ administracji publicznej nie może pozbawić strony udziału w postępowaniu administracyjnym na przykład z uzasadnieniem, że jej udział w przeprowadzeniu dowodu nie jest konieczny. Z kolei obowiązek zapoznania strony z wynikami postępowania wyjaśniającego, jeżeli ma spełnić swą rolę, pociąga za sobą dalszy obowiązek organów administracji, jakim jest konieczność wzięcia pod rozwagę wypowiedzi strony i ustosunkowanie się do tych wypowiedzi. Takie ustosunkowanie się jest szczególnie niezbędne wówczas, gdy dla poparcia swych wypowiedzi strona, powołuje określone dowody. Organ administracji może odstąpić od omawianej zasady tylko wówczas, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2), a przyczyny odstąpienia od tej zasady powinny zostać utrwalone przez organ w formie adnotacji w aktach sprawy (art. 10 § 3).

System prawa administracyjnego posiada mechanizmy chroniące obywatela przed nadużyciami urzędów. Problemem pozostaje egzekwowanie tych uprawnień przez jednostkę blokowane przez administrację.

Przyjmując, że reguły ustrojowe stanowi Konstytucja, pozostałe reguły, aby urząd był systemem spójnym i funkcjonalnym, powinny być konsekwencją w liberalnym projekcie zmian do demokracji tzw. umowy społecznej, której teoretyczne podstawy opracowano pomiędzy wiekiem XVII a XVIII³⁸⁰. Z analizy dowiadujemy się, że: termin umowa społeczna łączy w sobie wiele różnych teorii filozoficznych, których tematem są umowy dorozumiane, przy pomocy, których ludzie tworzą narody i utrzymują porządek społeczny. Teoria umowy społecznej stanowi racjonalne uzasadnienie historycznie ważnego poglądu, że legalna władza państwowa musi wywodzić się od zgody społeczeństwa. Punktem wyjścia dla większości teorii jest heurystyczna analiza kondycji ludzkiej, określana, jako „stan natury” lub „stan naturalny”, czyli bez jakiegokolwiek porządku społecznego. Wobec tego działanie jednostki jest ograniczone jedynie przez jej sumienie.

Podążając tym torem, autorzy teorii umowy społecznej usiłowali wyjaśnić, dlaczego w interesie własnym jednostki leży dobrowolna zamiana swobody działania, którą gwarantuje stan naturalny (zwany także „prawami naturalnymi”) na korzyści wynikające z tworzenia struktur społecznych.

³⁸⁰O.A. Brownson, *The American Republic: its Constitution, Tendencies, and Destiny*, USA 1866, s. 115-118; J. Holda, *Prawa człowieka: zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 18 – 23; J. Kary, *Contract Law and the Social Contract: What Legal History Can Teach Us About the Political Theory of Hobbes and Locke*, 31 *Ottawa Law Review* 73. (Canada, Jan. 2000); R. Barnett, *Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty*, USA 2004, s. 125

Wspólnym pojęciem dla tych teorii jest suwerenna wola, którą na mocy umowy społecznej wszyscy członkowie społeczeństwa są zobowiązani szanować.

Odmiany teorii umowy społecznej w znacznym stopniu różnią się definicją suwerennej woli, bez względu na to czy dotyczy to monarchii, oligarchii, republiki czy demokracji. Zgodnie z teorią, którą jako pierwszy wyłożył Platon w *Obronie Sokratesa*. Kriton, członkowie społeczeństwa podświadomie zgadzają się na warunki umowy społecznej poprzez pozostanie w tym społeczeństwie. Związana ze wszystkimi formami umowy społecznej, wolność poruszania się jest fundamentalnym lub naturalnym prawem, dlatego społeczeństwo nie może wymagać od jednostki zamiany go na suwerenną wolę.

Thomas Hobbes (1651), John Locke (1689) i Jean-Jacques Rousseau (1762) są filozofami kontraktualizmu, dając podwaliny współczesnej demokracji. Dostrzegają wpływ teorii prawa natury na rozwój liberalizmu, niezależnie od tego, że nacisk na indywidualizm i odrzucenie konieczności podporządkowania wolności jednostki niezależnej woli może sprzeciwiać się ogólnym założeniom teorii umowy społecznej. Umowa społeczna i wiążące się z nią prawa obywatelskie nie są ani naturalne, ani ostateczne. Sama umowa jest środkiem do celu – dobra ogółu, i według niektórych filozofów jak Locke czy Rousseau jest uzasadniona tylko wtedy, kiedy przynosi powszechne korzyści. Gdy umowa zawiera braki, renegotjowana jest zmiana warunków poprzez wybory i zgromadzenie ustawodawcze. Locke teoretyzował na temat prawa do sprzeciwu, na wypadek, gdyby umowa doprowadziła do tyranii. Ponieważ prawa wiążą się ze zgodą na umowę, ci, którzy nie wypełniają zobowiązań umowy, np. poprzez popełnianie przestępstw, ryzykują utratę części praw, zaś reszta społeczeństwa powinna chronić się przed działaniami przestępców. Bycie członkiem społeczeństwa oznacza wzięcie odpowiedzialności za przestrzeganie jego zasad, wraz z groźbą kary za ich pogwałcenie. Ponieważ większość ludzi obawia się tych, którzy mogą ich skrzywdzić i jednocześnie nie zamierza krzywdzić innych, czuje się bezpiecznie mając świadomość istnienia praw karzących szkodliwe zachowania.

Specyfika umowy społecznej według Immanuela Kanta (1773) polega na tym, że aby człowiek mógł postępować moralnie w społeczeństwie musi mieć wolność gwarantowaną.

Prawo pozytywne: uporządkowane prawa i granice, każdemu człowiekowi należy się wolność, ale nie należy się wtrącać w tę wolność. Granicą wolności jest wolność drugiego człowieka. Wolność zewnętrzna: chroni wolność wewnętrzną, ale nie wkracza w nią. Wolność wewnętrzna: to dokonywanie określonych wyborów moralnych.

Według Garretta Hardina (2001) społeczeństwo działa na zasadzie dobra wspólnotowego. Niektóre prawa są określane, jako negatywny obowiązek nakładany na innych, np. podstawowe prawo własności wymaga powstrzymania się od zabierania cudzej własności.

Prawa mogą także obejmować pozytywne obowiązki, jak na przykład obowiązek zwrotu skradzionej własności, co oznacza oddanie mienia właścicielowi, znajdującego się w cudzym posiadaniu (lub we współczesnym społeczeństwie, powiadomienie o tym policji). Teoretycy przekonują, że połączenie pozytywnych i negatywnych praw jest niezbędne do stworzenia praktycznej umowy, która chroniłaby interesy jednostki.

System demokracji, aby funkcjonować wskazuje na umowę społeczną, jako werbalizację tworzenia systemu prawa w państwie.

Podsumowując rozumie się, że formułując Konstytucję lub inną formę prawną, zawierającą reguły ustrojowe, należy ograniczyć się do ustalenia ram. Stwierdza się, że godność człowieka stanowi istotę i sedno demokracji. Idąc dalej tym tokiem myślenia ustalono, że pozostałe normy winny być ukształtowane samodzielnie poprzez i na rzecz wspólnot określonych terytorialnym podziałem. A to znaczy, że powinny być formą umowy między członkami wspólnoty a wybranymi reprezentantami w każdym elemencie systemu, tj. rządem, ministerstwami, administracją samorządową, oraz że powinna ona umożliwiać zmianę treści jak i stron, powoływanych zależnie od własnych, samodzielnych ustaleń i oczekiwań członków wspólnoty. Wyzwaniem staje się technika realizacji wymienionych zachowań.

3. Teoria i praktyka inicjatyw lokalnych

Teza: inicjatywy lokalne, dozwolone i realizowane w Polsce nie spełniają oczekiwań społecznych, wyrażają brak możliwości działania wspólnoty w sposób samodzielny i na własny użytek, czym hamowany jest jej rozwój i demokracja.

Hipoteza badawcza: inicjatywy lokalne, dozwolone i realizowane w Polsce, ujawniają rozbieżność między Konstytucyjnymi gwarancjami a regułami prawa lokalnego, powodując wyzwania w tym zakresie.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie rozwiązania prawne w zakresie inicjatyw lokalnych w Polsce?
2. Czy rozwiązania prawne w zakresie inicjatyw lokalnych prowadzą do realizacji konstytucyjnych gwarancji?
3. Jak charakteryzują się rozwiązania prawne w zakresie inicjatyw lokalnych w Polsce?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia dla realizacji inicjatyw lokalnych i konstytucyjnie gwarantowanego celu działania wspólnot samodzielnie i na własny użytek w Polsce?
5. Jaka jest prognoza rozwoju demokracji przez pryzmat inicjatyw lokalnych w Polsce?

Inicjatywa lokalna w znaczeniu systemowym, to możliwość działania mieszkańców na przyznanym obszarze, we własnym interesie, w każdej dziedzinie, uznanej za wspólną³⁸¹. Demokracja, której rozwój uzależniony jest od decentralizacji, pozwala przyjąć, że wszystko, co dzieje się lokalnie, winno być lokalnie zarządzane przez społeczność i w jej interesie, dzięki własnym, wypracowanym funduszom lub przy wsparciu z centrali albo przez podmioty współpracujące. Tak rozumiana decentralizacja prowadzi do wniosku, że fundusze powinny być przede wszystkim skierowane do bezpośrednich, lokalnych podmiotów, a w centrali winny znajdować się wyłącznie uproszczone struktury, wynikające z wspólnie przyjętych, uznanych za konieczne reguł administracji, tj. zarządzania. Zmienia to biegun optyki obecnie przyjętych rozwiązań, które konstytuują ustalanie zasad od góry w dół, tj. od centrali do lokalnych podmiotów, przeczących regułom ustrojowym. Reguły i dyrektywy lub też doktryny w tym zakresie należy uznać za teorie historyczne, ale nienarzucające konieczności.

³⁸¹P. Uziębło, Demokracja partycypacyjna, Gdańsk 2009, s. 39 - 60

Imperatywem są wyłącznie potrzeby i wspólne uznanie oraz umowa w tym zakresie, dotyczące wszystkich spraw wspólnoty, z uwzględnieniem możliwości zmian w każdym czasie, gdy uzna się, że ustalona formuła nie sprawdza się lub wymaga zmian w jakimkolwiek zakresie.

Za dozwolone lokalnie inicjatywy społeczne w Polsce uznaje się:

1) Referendum

Referendum jest jedną z najbardziej znanych form demokracji bezpośredniej. Powszechnie przyjmuje się, że stanowi ono sposób bezpośredniego decydowania przez osoby uprawnione, w drodze głosowania, o ważnych sprawach życia państwowego lub określonego terytorium, będących przedmiotem głosowania³⁸².

Rzeczpospolita Polska, jako demokratyczne państwo prawne, w którym władza zwierzchnia należy do narodu, gwarantuje jednostce prawo do udziału w sprawowaniu władzy publicznej, które może ona realizować za pośrednictwem swoich przedstawicieli albo bezpośrednio. Podstawową formą bezpośredniej realizacji tego prawa jest przy tym referendum. Prawo do udziału w referendum każdego obywatela polskiego, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, z wyjątkiem osób, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych, art. 62 Konstytucji RP zalicza do podstawowych praw politycznych jednostki.

Instytucja referendum lokalnego przewidziana jest w art. 170 Konstytucji RP, stanowiącym, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu organu samorządu terytorialnego wybranego bezpośrednio. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Ustawą wskazaną w art. 170 Konstytucji RP jest aktualnie ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³⁸³.

Do decydowania w drodze referendum lokalnego uprawnieni są członkowie wspólnoty samorządowej. Konstytucja wprowadza, zatem zasadę, że referendum lokalne może być przeprowadzone na każdym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, nie przesądzając natomiast ilości tych szczebli, ich charakteru ani nazw, z wyjątkiem szczebla najniższego, którym jest gmina³⁸⁴. Obecnie referendum lokalne występuje na szczeblu gminy, powiatu i województwa, nosząc odpowiednio nazwę referendum gminnego, powiatowego i wojewódzkiego³⁸⁵.

Z regulacją art. 62 Konstytucji RP w zakresie uprawnień do głosowania koresponduje art. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁸²B. Banaszak, A. Preisner, Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego, Wrocław 1992, s. 138 – 142; Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społecznych, pod red. B. Lewenstein, J. Schindlera, R. Skrzypiec, Warszawa 2010, *passim*

³⁸³„Dziennik Ustaw”, 2000, nr 88, poz. 985, Ustawa o referendum lokalnym

³⁸⁴„Dziennik Ustaw” 1997, nr 78, poz. 483, Konstytucji RP, Art. 164 ust. 1 i 2

„Dziennik Ustaw”, 1998, nr 96, poz. 603, Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa

Odwołujący się do art. 5 i 6 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Zgodnie z art. 9 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania, stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Chodzi tu o art. 25 kodeksu cywilnego, stanowiący, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Istotne znaczenie dla instytucji referendum ma art. 2 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, stanowiący, że referendum polega na udzielaniu pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie, lub pytania w zakresie spraw będących przedmiotem referendum, albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. Referendum nie umożliwia, zatem swobodnej wypowiedzi jego uczestnikowi, ani też nie pozwala mu w pełni na przedstawienie swojego poglądu na daną kwestię, przez co ogranicza możliwości jednostce i powoduje jej zniechęcenie.

Przedmiot referendum lokalnego określony jest w Konstytucja RP w sposób ogólny. Może nim być, bowiem objęta każda sprawa dotycząca danej wspólnoty samorządowej, w tym odwołanie pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu tej wspólnoty. Rozwinięcie tej regulacji zawiera art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, ustalający, że w drodze referendum może być rozstrzygana sprawa dotycząca danej wspólnoty samorządowej, mieszcząca się w zakresie zadań i kompetencji jej organów lub sprawa odwołania organu stanowiącego tej jednostki. Reguła ta powoduje ograniczenie uprawnień członka wspólnoty do wskazanego zakresu, niwecząc ustrojowe ramy. Zgodnie z zapisem w art. 8 Konstytucji RP, przepisy jej stosuje się bezpośrednio, czyli zawężenie treści referendum do określonych ustawa okoliczności można uznać za łamanie jej treści, a stąd wyciągnąć wniosek, że jako reguł niezgodnych z Konstytucją RP nie powinno się ich stosować. Występujący w Konstytucji RP wymóg, by sprawa rozstrzygana poprzez referendum była ważna dla danej wspólnoty samorządowej, szeroko traktuje możliwości korzystania z tego narzędzia wspólnoty.

Dostrzegalny brak rozwiązań prowadzących do werbalizacji oczekiwań i potrzeb członków wspólnoty w sposób zobowiązujący wobec jej administracji, staje się elementem rzeczywistego władztwa administracji nad wspólnotą.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego mogą wystąpić zarówno sami mieszkańcy, jak i organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym wyjątek stanowi referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego przed upływem kadencji, które przeprowadzane jest wyłącznie na wniosek mieszkańców.

Próg poparcia dla wniosku o przeprowadzenie referendum wynosi w przypadku gminy i powiatu po 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania, zaś w przypadku województwa 5%³⁸⁶.

W przypadku referendum przeprowadzanego z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, konieczne jest podjęcie przez ten organ stosownej uchwały bezwzględną większością głosów jego ustawowego składu. Natomiast w przypadku referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców pojawia się instytucja inicjatora referendum, którym może być grupa 15 obywateli, z przysługującym prawem wyboru do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku referendum gminnego wystarcza grupa 5 obywateli), struktura terenowa partii politycznej działającej w danej jednostce samorządu terytorialnego albo organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest, co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. Zadaniem inicjatora referendum jest przygotowanie wniosku o przeprowadzenie referendum³⁸⁷. W przypadku referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego, przed upływem kadencji postanawia wojewódzki komisarz wyborczy, zaś w przypadku pozostałych, przeprowadzanych na wniosek mieszkańców, organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum. Wojewódzki komisarz wyborczy może odrzucić wniosek o przeprowadzenie referendum tylko wtedy, gdy wniosek ten nie spełnia wymogów określonych w ustawie, zaś organ stanowiący może podjąć taką decyzję również wtedy, gdy wniosek mieszkańców prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Organ stanowiący jest ponadto związany treścią wniosku. W obu przypadkach na odrzucenie wniosku inicjatorowi referendum służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W przypadku referendum lokalnego inne są przesłanki jego ważności, inne zaś decydują o tym, czy wynik referendum jest rozstrzygający. Referendum jest, bowiem ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Oznacza to, że jeżeli frekwencja podczas referendum nie osiągnie tego progu, to uznaje się go za nie byłe.

Jego wyniki nie mogą być brane pod uwagę, gdyż nie są one w żaden sposób reprezentatywne. Natomiast wynik referendum jest wiążący, gdy za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów, a w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano, co najmniej 2/3 ważnych głosów³⁸⁸.

³⁸⁶P. Uziębło, op. cit., s. 51

³⁸⁷ „Dziennik Ustaw” 1998, nr 91, poz. 578, ustawa o samorządzie powiatowym, ust. 2 informuje, że w drodze referendum mogą być rozstrzygane sprawy z zakresu właściwości powiatu

³⁸⁸P. Uziębło, op. cit., s. 51 - Art. 56 ustawy o referendum lokalnym

W sytuacji, gdy referendum było ważne, lecz jego wynik nie okazał się wiążący, można potraktować je, jako formę konsultacji społecznych, a organy danej jednostki samorządu terytorialnego mogą brać je pod uwagę i powoływać się na nie w swoich decyzjach.

W obecnym stanie prawnym, w skrajnym przypadku, może się zdarzyć, że w drodze referendum wiążącą decyzję podejmie niewiele ponad 15% uprawnionych do głosowania, co jest większością niereprezentatywną. Dla uniknięcia takich sytuacji można, np. wprowadzić zapis, iż w przypadku braku wymaganej liczby głosujących, referendum uznaje się za ważne, przyjmując większość głosów w odpowiedziach „za” i uznaje się, że brak uczestnictwa oznacza akceptację dla zdania uczestniczących.

Dokonując próby oceny, w jakim stopniu referendum lokalne służy realizacji prawa jednostki do udziału w sprawowaniu władzy publicznej, należy stwierdzić, że jest to instytucja niezbędna. Największą wadą referendum stanowi to, że udział w nim sprowadza się w mniejszym lub większym zakresie do akceptacji lub nie gotowych rozwiązań, niekoniecznie najlepszych i odpowiadających potrzebom danej wspólnoty samorządowej i w ograniczonym ustawą zakresie. Sam sposób sformułowania pytań może, bowiem przesądzać o wyniku referendum, zaś układający pytania, bądź przedstawiający warianty do wyboru, mają tutaj możliwości manipulacji. Przedstawienie przez organ stanowiący dwóch, zbliżonych do siebie wariantów rozwiązania danej kwestii, może przesądzać, że zostanie przyjęty wariant odpowiadający temu organowi. Stąd ważna jest rola prawidłowo przeprowadzonej kampanii referendalnej, konsultowania z mieszkańcami proponowanych pytań bądź wariantów, właściwego ich sformułowania. W tym przypadku, tak jak i każdej innej wypowiedzi społeczeństwa, istnieje duża obawa przed manipulacją opinią społeczną, wypaczającą jego rzeczywiste poglądy.

2) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne, to proces, w którym przedstawia się obywatelom dotyczące nich zamierzenia. Poszukując optymalnego rozwiązania, dużego znaczenia nabiera wiedza mieszkańców o występujących problemach, a także o wcześniejszych sposobach ich rozwiązywania.

Porządek prawny i zwyczajowy wyznacza szerokie spektrum podmiotów i instytucji uczestniczących w konsultacjach społecznych³⁸⁹. Zasadniczym kryterium zaproszenia podmiotów i instytucji do udziału w konsultacjach jest ocena wpływu przedsięwzięcia i jego skutków na interesy tych podmiotów. W praktyce nie stwarza się barier do udziału w konsultacjach, są dostępne dla wszystkich, którzy mogą wskazać na wpływ podejmowanych działań na ich sytuację. Konieczność prowadzenia konsultacji społecznych w sprawach o istotnym znaczeniu dla wspólnot lokalnych i regionalnych nie została uregulowana bezpośrednio w Konstytucji RP.

³⁸⁹A. Ferens, Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?, Warszawa 2010, s.112 - 115

Lecz wynika z zasad konstytucyjnych, takich jak: zasady suwerenności narodu (art. 4), zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 11, 12, 14, 16 ust. 2, 17, art. 25 ust. 2) oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20).

Ponadto z rozdziału II ustawy zasadniczej wynika, że każda osoba pozostająca pod ochroną prawa polskiego może swobodnie wyrażać swoje poglądy, pozyskiwać i rozpowszechniać informacje (art. 54 ust. 1), składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 63) oraz korzystać z prawa dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74, ust. 3). Dodatkowo obywatelom polskim przysługuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61, ust. 1).

Stosowanie konstytucji, to coś więcej niż jej przestrzeganie. Polega ono nie tylko na zakazie podejmowania działań czy unormowań sprzecznych z konstytucją, czy podejmowania działań i unormowań służących realizacji postanowień konstytucyjnych. To także powoływanie norm i zasad konstytucji, jako bezpośredniej podstawy dla tych działań, rozstrzygnięć, czy unormowań, gdzie tylko jest to możliwe.

Odzwierciedleniem zasad sformułowanych w Konstytucji są, m.in. postanowienia³⁹⁰:

- 1) ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. w zakresie konsultowania przez organ samorządu gminnego z mieszkańcami gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 11 i 17);
- 2) ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r. w zakresie obowiązku organów administracji publicznej konsultowania z organizacjami pożytku publicznego projektów aktów normatywnych dotyczących celów statutowych tych organizacji oraz konsultowania z radami pożytku publicznego (utworzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego) projektów aktów normatywnych dotyczących realizacji zadań publicznych (art. 5 ust. 2 pkt. 3 i 4);
- 3) ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. w zakresie obowiązku opracowywania i realizacji powiatowych i wojewódzkich strategii rozwiązywania problemów społecznych z uwzględnieniem wyników konsultacji przeprowadzonych odpowiednio

³⁹⁰D. Długosz, J. J. Wygnański, Obywatele współdecydują: przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005, s. 76 - 78

z gminami z obszaru danego powiatu oraz powiatami z obszaru danego województwa (art. 19, pkt 1 i art. 21 pkt 1);

- 4) ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. w zakresie obowiązku prowadzenia przez władze publiczne polityki rynku pracy we współpracy i na podstawie dialogu z partnerami społecznymi;
- 5) ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. w zakresie obowiązku konsultowania przez organy administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi projektów programów rozwoju (art. 19a);
- 6) ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. w zakresie obowiązku organów administracji publicznej konsultowania ze społeczeństwem dokumentów planistycznych oraz decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia.

Z perspektywy wspólnot najbardziej powszechnymi w praktyce są regulacje, dotyczące konsultacji społecznych, zawarte w treści samorządowych ustaw ustrojowych. Zgodnie, bowiem z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 5 marca 1990 r. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami gminy. Analogiczne postanowienia zawiera ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (w art. 3 d ust. 1) oraz ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (art. 10a ust. 1).

Konsultacje społeczne mają obligatoryjny charakter w przypadku³⁹¹:

- 1) tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin (powiatów) oraz ustalania ich granic (art. 4 a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.o.s.g. oraz art. 3 a ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.s.p.),
- 2) nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic (art. 4 a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.o.s.g.),
- 3) ustalania i zmiany nazwy gmin (powiatów) oraz siedziby ich władz (art. 4 a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.o.s.g. oraz art. 3a ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt u.o.s.p.),
- 4) utworzenia oraz określenia struktury organizacyjnej i zakresu działania gminnej jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2 i art. 35 ust. 1 u.o.s.g.).

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą przeprowadzać konsultacje społeczne we wszelkich sprawach ważnych dla wspólnoty gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej. Należy podkreślić, że kryterium „ważności” nie wynika z przesłanek obiektywnych, lecz podlega ocenie w granicach uznania organu posiadającego kompetencje do zarządzenia konsultacji społecznych w trybie fakultatywnym.

³⁹¹D. Długosz, J. J. Wygnański, op. cit., s. 95

Praktycznie oznacza to możliwość nieograniczonego wykorzystywania tego narzędzia do budowania pozytywnych relacji między rządzącymi i rządzonymi na szczeblu gminy, powiatu lub województwa zależnie od potrzeb organu, tj. administracji - co wyraźnie przeczy regule działania poprzez, na rzecz i w interesie wspólnoty.

Zakładając, że administracja publiczna ma rozwijać się w kierunku przyjmowanym przez organizacje międzynarodowe, do których Polska należy, tj. Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Radę Europy, Unię Europejską, powinno się umacniać i rozwijać elementy charakterystyczne dla (artykułowanych przez te organizacje) nowoczesnych standardów zarządzania publicznego. Takie elementy istnieją już w polskim prawie i praktyce administracyjnej (np. dostęp do informacji publicznej lub pomimo, że ograniczona społeczna partycypacja w zarządzaniu sprawami publicznymi) lecz niezależnie od zagrożenia, jakie dla ich prawidłowego funkcjonowania stwarzają okresowe fale centralizmu i etatyzmu, wymagają one stałego umacniania, rozszerzania oraz dostosowywania do zmieniających się realiów i oczekiwań społecznych.

W treści Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³⁹², uchwalonej przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Rady Europy w dniu 15 października 1985 r. (ratyfikowanej przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993 r.) zostały zawarte postanowienia nakładające na sygnatariuszy tego dokumentu obowiązek konsultowania ze wspólnotami lokalnymi wszelkich spraw związanych z opracowaniem planów i podejmowaniem decyzji bezpośrednio dotyczących tych wspólnot (art. 4 ust. 6), zmianą granic obszaru zamieszkiwanego przez wspólnoty (art. 5) oraz w zakresie form przyznania wspólnotom zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9.ust. 6). Natomiast w myśl postanowień Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, uchwalonej przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w ramach Rady Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. (nieratyfikowanej przez Polskę), konsultacje dotyczące udziału regionów w kształtowaniu polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa (art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2), podziału i alokacji środków pochodzących z danin publicznych (art. 15 ust.3) oraz wytyczenia nowych granic regionów (art. 16 ust. 2) mają być prowadzone z władzami, a nie ze wspólnotami regionalnymi.

W innych aktach prawa Unii Europejskiej, a przede wszystkim w Komunikacie Komisji Europejskiej „Dążąc do umocnienia kultury konsultacji i dialogu” z dnia 11 grudnia 2002 r., zostały określone podstawowe zasady konsultowania społeczności lokalnych i regionalnych przez instytucje unijne, tj. aktywne uczestnictwo, otwartość i odpowiedzialność, efektywność oraz spójność. Ponadto w treści komunikatu sformułowano minimalne wymogi prowadzenia konsultacji, do których zaliczono:

³⁹²W. Czaplinski, Zarys prawa europejskiego, Warszawa 2012, s. 8 - 57

1. przejrzystość procesu konsultacji, 2. uwzględnienie stanowisk wszystkich zainteresowanych podmiotów, 3. wyznaczenie limitów czasowych na przeprowadzenie poszczególnych elementów procesu konsultacji oraz upublicznienie wyników konsultacji (w tym w Internecie).

W ich następstwie została uchwalona Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach środowiska (tzw. Konwencja z Aarhus). Konwencja ta zatwierdzona przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona decyzją Rady Unii Europejskiej Nr 2005/370/WE w dniu 17 lutego 2005 r. Gwarantuje ona wspólnotom lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym prawo do informacji oraz czynnego udziału w podejmowaniu przez władze publiczne decyzji dotyczących określonych przedsięwzięć (art. 6), kształtowania planów, programów i wytycznych polityki o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska (art. 7), a także uczestniczenia w przygotowywaniu przepisów prawa pierwotnego i wtórnego dotyczących ochrony środowiska (art. 8). Zasady określone w Konwencji z Aarhus zostały stopniowo uszczegółowione oraz rozszerzone na inne sfery życia publicznego na podstawie m.in. Białej Księgi „European Governance” opublikowanej przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 r., Dyrektywy 2003/35/WE przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie ochrony środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE przyjętej przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 26 maja 2003 r. oraz Rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty wydanego przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 6 września 2006 r.

3) Działanie organizacji pozarządowych

W art.58 Konstytucji RP zapewnia się wolność zrzeszania obywatelom w Polsce. Reguły zrzeszania się opracowano w pierwszej fazie w Ustawie o fundacjach (Dz. U. 1991, Nr 46, poz. 203) oraz w Ustawie prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989, Nr 20, poz. 104) i Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. 2010, Nr 234, poz. 1536)³⁹³. Nadto w Polsce można zrzeszać się w organizacjach grupujących przedsiębiorców, rzemieślników, pracodawców i branżowo-zawodowych oraz rolniczych (podlegających odrębnym unormowaniom), jak i wchodzić w relacje związkowe z organizacjami obcokrajowymi. Sytuacja ta umożliwia realizację inicjatyw społecznych w ramach dobrowolnego uczestnictwa w organizacji.

³⁹³P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor, Warszawa 2002, s. 73 - 88

Tworzy płaszczyznę poszerzającą możliwości inicjatyw lokalnych o dobrowolnie ukierunkowane działania. Działanie organizacji pozarządowych, tzw. III-sektora nie posiada ograniczeń, co do inicjatyw możliwych do realizacji tą drogą, z wyłączeniem działania na szkodę państwa.

Rozwój instytucjonalny jest, m.in. konsekwencją zmian zachodzących w Unii Europejskiej i tam kształtowanych unormowań. Standardem postępowania staje się współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi, w tym i realizacji wspólnych zamierzeń określanych mianem partnerstwa prywatno-publicznego.

Zagrożeniem dla realizacji celów tego rodzaju organizacji może być, m.in. administracyjne przyznawanie funduszy na wskazane cele, w wyniku niejasnych kryteriów lub podporządkowanych dla konkretnych odbiorców, np. przez urzędników dla znajomych. Działalność ta rozwija się i zmierza do samodzielności stanowienia przez członków.

Za najistotniejszy na tym gruncie uznaje się brak samorządu gospodarczego w znaczeniu prawa administracyjnego i zastąpienie go dobrowolną organizacją przedsiębiorców o charakterze stowarzyszeniowym.

W przeciwieństwie do samorządu terytorialnego i zawodowego samorząd gospodarczy nie został odbudowany. Barię w jego pełnej reaktywacji są unormowania prawa administracyjnego. Wszystkie organizacje samorządu gospodarczego, działające na zasadzie polskiego ustawodawstwa, są stowarzyszeniami prywatnoprawnymi.

Stan rozdrobnienia reprezentacji przedsiębiorców jest szkodliwy dla nich samych, jak i dla gospodarki w ogóle. Mając spełniającego kryteria administracyjno-prawne partnera, zadania administracji mogłyby ulec częściowej decentralizacji. Samorząd gospodarczy to forma zdecentralizowanej administracji państwowej, równoprawna, w granicach ustawy, administracji rządowej i samorządu terytorialnego³⁹⁴.

Samorząd gospodarczy zinstytucjonalizowany, powstaje obligatoryjnie, w przeciwieństwie do instytucji prawa prywatnego, które powstają wyłącznie z woli członków.

Różnica między tymi dwoma typami polega na tym, że tylko samorząd gospodarczy jest powoływany przez państwo do wykonywania zadań publicznych i w związku z tym wyposażony we władztwo administracyjne, czyli zdolność do stanowienia aktów władczych w obszarze wspomnianych zadań, i w tym obszarze jest niezawisły od administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Parlament przenosząc na samorząd gospodarczy określone zadania publiczne i uszczuplając w ten sposób dotychczasowe kompetencje administracji rządowej, czyni to świadomie w przekonaniu, że zadania te dzięki zaangażowaniu w ich realizację czynnika obywatelskiego, czyli samych przedsiębiorców, wykonane będą sprawniej niż przez czynnik urzędniczy.

³⁹⁴ P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie, Warszawa 2003, s. 21

Oznacza to rozszerzenie skali samorządności społecznej, jej istota, podobnie jak innych form samorządu, tj. terytorialnego i zawodowego polega na samodzielnym wykonywaniu zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych.

W przypadku samorządu gospodarczego tymi bezpośrednio zainteresowanymi i najbardziej kompetentnymi w sprawach gospodarki i ładu rynkowego są przedsiębiorcy: 1. przemysłowcy, 2. kupcy, 3. rzemieślnicy, 4. rolnicy.

Z obserwacji wynika, że możliwość „samodzielnego wykonywania zarządu” w skali makroekonomicznej mają jedynie przedsiębiorcy zorganizowani w samorządzie gospodarczym, czyli korporacjach o ustroju publicznoprawnym i obligatoryjnym członkostwie. Przedsiębiorcy zrzeszeni obligatoryjnie tworzący z mocy ustawy wspólnotę samorządową, która uzyskuje podmiotowość publicznoprawną i staje się częścią administracji państwowej, na podobieństwo wspólnot samorządowych gmin, powiatów i regionów. W ten sposób, przedsiębiorcy, jako wspólnota stają się podmiotem władzy, zdolnym do samodzielnego stanowienia aktów władczych w obszarze zadań, które zarówno dla społeczności przedsiębiorców, jak i państwa demokracji obywatelskiej są ważne. Natomiast bez samorządu gospodarczego przedsiębiorcy stają się zbiorowością indywidualnych jednostek, zbiorowością prywatną bez władztwa administracyjnego. W relacjach z administracją rządową i samorządem terytorialnym pełnią rolę petenta, nie partnera. O jego funkcjonowaniu decyduje wypełnianie zadań administracji publicznej przez samych zainteresowanych obywateli i w tym celu normy prawa nakładają obowiązek organizacji przymusowych związków.

W Polsce wprowadzono w prawie gospodarczym pojęcie organizacji samorządu gospodarczego nie zlecając zadań administracji publicznej i nadając im charakter dobrowolny. Wobec tego, że nie ma władztwa i obowiązku przynależności na gruncie prawa administracyjnego przeprowadzono entymemat, z którego wynika, że wszystkie istniejące organizacje przedsiębiorców w Polsce nie spełniają kryteriów samorządu gospodarczego ujętych w jego regułach³⁹⁵.

We współczesnym świecie dostrzega się liczne błędy w zakresie działań ekonomicznych aparatów państwa, biurokracji oraz środowisk biznesowych, które pozostając w choćby niewielkim stopniu poza kontrolą podejmują się niedemokratycznych zachowań, ze szkodą dla ogółu. Uznano, że jawność i możliwość społecznej kontroli oraz decentralizacja pozwalają na uniknięcie szkodliwych następstw. W pełni potwierdziła się zasada, że wspólne działania o charakterze otwartym i instytucjonalnym przynoszą najlepsze efekty i dają możliwość zapobiegnięcia ewentualnym kryzysom. Taką instytucją, w sferze ekonomii, ukształtowaną tradycyjnie jest samorząd gospodarczy.

³⁹⁵T. Jędrzejewski, Samorząd Gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1994, nr 7/8, s. 27; J. Śmigiełska, Biblioteka aktywności lokalnej - tom 1. Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja., Warszawa 2002, s. 5 - 101

W Polsce dla jego pełnego zaistnienia potrzebne są regulacje prawne obligujące do uczestnictwa i przyznania władztwa administracyjnego.

To pozwoliłoby na uzyskanie partnerskiej pozycji w relacjach z samorządem terytorialnym i rządem. Sytuacja ta sprawdziła się w Europie, w USA i wszędzie tam, gdzie taki charakter samorządowi przedsiębiorców przyznano.

Zarówno w świecie, biorąc rzecz globalnie, jak w Polsce przyjmuje się, że samorząd gospodarczy jest instytucją, wyrażającą decentralizację administracji państwowej w postaci izb przemysłowo-handlowych, izb rolniczych, rzemieślniczych i innych.

Zakres zadań publicznych im przyznanych i ich obligatoryjny charakter jest miarą decentralizacji administracji państwowej w gospodarce i wyraża uznanie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego za bardziej niż administracja rządowa korzystnego, sprawniejszego w rozwiązywaniu lokalnych i regionalnych problemów przemysłu, handlu oraz rzemiosła, a także turystyki, i innych dziedzin życia gospodarczego. Istotą samorządu gospodarczego są izby o ustroju korporacji publicznoprawnej, o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym, powołane w drodze ustawy do wykonywania określonych zadań publicznych i w obszarze tych zadań niezawisłe oraz równoprawne administracji rządowej i samorządowi terytorialnemu. Zrzeszeni w izbach samorządu gospodarczego przedsiębiorcy uzyskują podmiotowość publicznoprawną, a przez to realny wpływ na politykę gospodarczą państwa i kształtowanie ładu rynkowego.

W Polsce rola organizacji pozarządowych w życiu społecznym wzrasta³⁹⁶. Kreuje nową rzeczywistość poprzez inicjatywę i zaangażowanie oddolne. Sami mieszkańcy konkretnie zlokalizowani podejmują się inicjatyw dla dobra wspólnego. Tworząc strukturę samorządu lokalnego podejmują działania dla instytucjonalizacji zamierzeń wynikających z uznanych potrzeb. Dla zaspokojenia potrzeb ekonomicznych tworzą przedsiębiorstwa a następnie dla ich rozwoju jednoczą się w samorządach, które pozwalają na pozapolityczną działalność i współpracę z innymi partnerami społecznymi. Kształtujący się samorząd gospodarczy przejmuje ciężar i część odpowiedzialności za funkcjonowanie życia społeczno-gospodarczego w ujęciu lokalnym i regionalnym. Koniecznym stało się uporządkowanie sytuacji samorządu gospodarczego w kraju. Ale to wymaga woli organu ustawodawczego. Pozostaje pytanie - czy nie lepiej i taniej pozwolić regionom na samostanowienie się w tej kwestii i umożliwienie drogą referendum rozwiązania problemu? Po referendum wystarczyłoby wnieść poprawki do zapisu statutowego organizacji, która uzyskalaby miano regionalnego samorządu gospodarczego. Pod względem prawnym jest to możliwe. Regulacje zależą od inicjatywy przedsiębiorców.

³⁹⁶M. Arczewska, Nie tylko jedna ustawa: prawo o organizacjach pozarządowych, Warszawa 2005, s. 89

Samorząd gospodarczy jest instytucją, częścią ładu rynkowego, którego publiczne zadania stanowią miarę decentralizacji administracji państwowej w gospodarce, oraz dla rzeczywistości rynkowej stanowi on element o znaczeniu, który porównywalny jest do powołania samorządu terytorialnego w życiu społeczno-politycznym.

4) Partie polityczne

Konstytucja RP w art. 58 zapewnia możliwość zrzeszania się obywatelom nie dzieląc organizacji na polityczne i społeczne. Pomimo, że tak niewiele poświęcono miejsca partiom w Konstytucji, to ta organizacja społeczna zawłaszczyła sobie całkowicie prawo do rywalizacji o władzę w państwach demokratycznych. W Polsce obowiązuje Ustawa o partiach politycznych (Dz. U. 2011, Nr 155, poz. 924).

Partia polityczna - pojęcie wywodzące się od łac. *pars*, *partis* oznaczającego część społeczności, reprezentującą inną opcję niż pozostała grupa ludzi³⁹⁷. Pierwszy sposób, w jaki definiuje się partie polityczne, to uznanie ich za sformalizowane organizacje, których zasadność istnienia wyznacza zdolność do rzeczywistej konkurencji (zdobywanie mandatów, uczestnictwo w sprawowaniu władzy), którą przyjęto uznawać za funkcję systemu demokratycznego.

Drugi sposób definiowania partii politycznych podkreśla ich dążność do zdobycia władzy w państwie lub udziału w jej sprawowaniu, abstrahując od funkcji, jakie partie mogą pełnić w systemie demokratycznym. Ten ostatni sposób definiowania stanowi punkt wyjścia rozważań o partiach politycznych. Przyjmuje się stanowisko, iż niepodobna odmówić nazwy „partia” o ugrupowaniu, które dąży do zdobycia władzy, a które nie zawsze akceptuje demokratyczne reguły gry. Tu napotykamy na dualizm - czy partia polityczna może nie akceptować demokratycznych reguł gry? Odpowiedź jest jedna - tak, ale nie w systemie i ustroju demokratycznym. W ustroju demokratycznym relacje między jednostkami, jak i jednostkami a instytucjami nacechowane są regułami systemowymi, dla których podstawę stanowi niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka. Rozumienie tego ewoluowało przez wieki od skrajnie przeczących do akceptujących. Dziś nie ma wątpliwości, że osią systemu i jego „kręgosłupem” jest godność, a wszystko, co dotyczy działań jednostek i instytucji, przenika humanizm.

W okresie transformacji polski system partyjny pozostaje w znacznym stopniu nieustabilizowany. Występowała duża liczba partii politycznych. W tym okresie system partyjny w Polsce ulegał istotnym zmianom.

Pomiędzy 1991 a 2008 r. uległa zmniejszeniu liczba partii.

Podobna tendencja obserwowana do 1997 r. na poziomie parlamentarnym uległa cztery lata później zniekształceniu, głównie z powodu wprowadzenia w 2001 r. proporcjonalnej ordynacji wyborczej.

³⁹⁷Z. Blok, Transformacja systemowa w Polsce, Poznań 1993, s.8 - 17

Zauważono tendencję ewolucji od systemu wielopartyjnego, tzw. ekstremalnego pluralizmu do systemu umiarkowanego³⁹⁸.

System wyborczy w latach 1991 - 2007 nie spełnił woli wyborców³⁹⁹. Wynikiem nadreprezentacji partii dużych, kosztem mniejszych, była redukcja ich liczby i zwiększenie szans na wyłonienie silnej większości rządzącej o koalicyjnym charakterze. Ordynacje obowiązujące w 1991 i 2001 r. sprzyjały pełniejszemu odzwierciedleniu opinii elektoratu, lecz utrudniały powstanie koalicyjnego gabinetu większościowego w 1991 r. i jednopartyjnego gabinetu większościowego w 2005 r. Poparcie dla zwycięskich partii politycznych wstępnie było niskie i utrudniło utworzenie stabilnego rządu. Uległo to zmianie od 1993 r., kiedy SLD i następnie cztery lata później AWS oraz w 2001 r. SLD-UP uzyskały status ugrupowania dominującego. Sytuacja zmniejszonego poparcia powtórzyła się w 2005 r., kiedy to wybory wygrała PiS, a współpracy odmówiła PO, nie wchodząc do koalicji, odmawiając uznania poparcia wyborczego zwycięskiemu ugrupowaniu. Przyspieszone wybory w 2007 r. doprowadziły do zwycięstwa PO, która wybrała do koalicji PSL. PiS przyjęła rolę opozycji.

Analizując kwestię rozmiaru poparcia dla reprezentantów różnych nurtów partyjnych zauważono, że sytuacja w parlamencie po wyborach w 1989 r. uwzględniała podział na ugrupowania postkomunistyczne i postsolidarnościowe. Wyborcy często zmieniali swoje preferencje polityczne. Partie polityczne nie potrafiły ukształtować w poszczególnych grupach wyborców poczucie identyfikacji politycznej. Nie zaobserwowano stabilizacji poparcia politycznego, uznając za decydujący na taki stan rzeczy wpływ, m.in. umiejętności prezentowania programów, kategoria liderów i ich sposób zachowania, wpływ mass mediów, a także rozczarowanie do popieranych partii⁴⁰⁰.

Polskie partie często zmieniały formułę organizacyjną, ulegając rozłamom, bądź łącząc się w nowe struktury polityczne, np. w 1994 r. połączyły się Unia Demokratyczna i Kongres Liberalno-Demokratyczny, tworząc Unię Wolności, która w 1997 r. zdobyła mniej głosów niż jej poprzedniczki łącznie w 1993 r., natomiast od 2001 r. nie posiadała swojej reprezentacji parlamentarnej.

Po 1993 r. nastąpiła dezintegracja wielu mających aspiracje polityczne ugrupowań, np. działacze Porozumienie Centrum po wyborach 2001 r. stworzyli nowe formuły organizacyjne w postaci głównie Prawa i Sprawiedliwości.

³⁹⁸Polskie partie i ugrupowania parlamentarne, pod red. K. Kowalczyka, J. Sielskiego, Toruń 2004, s. 317 - 321

³⁹⁹K. Knyżewski, Partie i systemy partyjne w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, op. cit., s. 67 - 144; A. Antoszewski, P. Fiali, R. Herbut, J. Sroka, Partie i systemy partyjne Europy wschodniej, Wrocław 2003, s. 115 - 163; Zagadnienia badawcze politologii w odniesieniu do polityki lokalnej i regionalnej, w: Problemy badawcze politologii w Polsce, pod red. M. J. Malinowskiego, M. Burdelskiego, R. Ożarowskiego, Warszawa-Gdańsk 2004; A. K. Paszkiewicz, Partie i koalicje polityczne III RP, Wrocław 2004, s. 11 - 45; W. Sokół, M. Żmigrodzki, Współczesne partie i systemy partyjne, Lublin 2005, s. 376 - 378

⁴⁰⁰M. Grabowska, T. Szawiel, Budowanie demokracji. Partie polityczne, Warszawa 2001, s. 298 - 302; A. K. Paszkiewicz, op. cit., s. 176 - 181

Utworzona przez ponad 40 drobnych partii centroprawicowych, zwycięska w 1997 r. koalicja wyborcza AWS cztery lata później nie zdołała przekroczyć progu wyborczego⁴⁰¹.

Pojawiły się w tej części sceny politycznej nowe podmioty, np. Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin.

Konsekwencją tych zjawisk był styl zachowań koalicyjnych. W Polsce mechanizmy typowe dla tego rodzaju polityki pojawiły się po pierwszych wolnych wyborach w 1991 r. Dwa pierwsze gabinety powołane do życia po 1989 r. miały w istocie niepartyjny charakter. Wynikało to, m.in. z faktu, iż w okresie parlamentu kontraktowego partie polityczne kształtowały się nie miały poparcia określonych klubów parlamentarnych. W latach 1989 - 1993 sformowano 6 gabinetów rządowych, włączając w to dwa mające status, tzw. tymczasowego zarządu, czyli gabinet Waldemara Pawlaka, prezesa PSL, powołany przez prezydenta Lecha Wałęsę 5 czerwca 1992 r. po odwołaniu rządu Jana Olszewskiego. Trwająca ponad miesiąc misja zakończyła się niepowodzeniem i rząd ten poddał się do dymisji 7 lipca 1992 r. 11 lipca 1992 r. Prezydent Lech Wałęsa powołał nowy rząd, pod kierownictwem premiera Hanny Suchockiej, istniejący do momentu udzielenia mu niekonstruktywnego wotum nieufności 28 maja 1993 r. na wniosek NSZZ Solidarność, przegłosowana przez Sejm RP większością jednego głosu. 29 Maja prezydent Lech Wałęsa w wyniku uchwalenia wotum nieufności, bez jednoczesnego dokonania wyboru nowego premiera przez Sejm RP, skorzystał ze swoich konstytucyjnych uprawnień (na podstawie tzw. Małej Konstytucji) nie przyjął dymisji rządu Hanny Suchockiej i rozwiązał parlament.

Charakter procesów koalicyjnych w Polsce zmienił się po wyborach w 1993 r., kiedy to porozumienie koalicyjne zawarły dwa ugrupowania, a mianowicie SLD i PSL.

Przed wyborami 1997 r. doszło do próby zintegrowania sił prawicy. W konsekwencji wyborów powstała koalicja z udziałem AWS i UW. Po wyjściu z koalicji UW straciła większościowy charakter.

Po wyborach 2001 r. podpisano porozumienie koalicyjne, posiadające charakter programowy pomiędzy SLD - UP - PSL.

Władzę po wyborach w Październiku 2005 r. przejęło Prawo i Sprawiedliwość tworząc, tzw. rząd mniejszościowy, z pominięciem udziału Platformy Obywatelskiej, w zamian za ustępstwa w zakresie programowym wobec Samoobrony RP i Ligi Rodzin Polskich, uzyskując przez to ich poparcie.

Tworząc koalicję ustalono porządek większościowy. Koalicja ta rozpadła się w wyniku przyspieszonych wyborów w 2007 r.

Wygrała PO łącząc się w koalicji z PSL.

Po wygranych wyborach w 2011 r. PO pozostała w koalicji z PSL.

Wymienione zjawiska utrudniały osiągnięcie stabilizacji przez polski system partyjny.

⁴⁰¹M. Grabowska, T. Szawiel, op. cit., s. 285 - 287; A. K. Paszkiewicz, op. cit., s. 194 - 195

Powodowały proces dezorientacji wyborców, przyczyniając się, m.in. do znacznie wyższej niż w ustabilizowanych demokracjach zachodnich absencji wyborczej. Szczególną rolę odgrywają zachowania członków i liderów partii, które w Polsce przejęły jednostki wychowane w poprzednim, niedemokratycznym ustroju, wtedy wykształcone.

W tym upatruje się ich niekompetencję ustrojową prowadzącą do zachowań zaburzających systemu demokracji jak i liczne zaniechania uniemożliwiające naprawę systemu oraz wzajemnie kultywowaną niechęć do zmian i uznawanie się za elitę, tworząc hermetyczny system awansów w partii a w następstwie obsadzania stanowisk w administracji oraz spółkach skarbu państwa po uzyskaniu większości wyborczej.

Istotą samorządności jest sprawowanie władzy przez obywateli i działanie wybranych do administracji reprezentantów⁴⁰². Najważniejsze znaczenie ma spełnienie standardów w zakresie przejrzystości działań administracji. Ludzie muszą rozumieć działania organów i motywy podejmowania konkretnych decyzji. Przejrzystość i jawność działania jest podstawowym narzędziem zwalczania zjawisk korupcyjnych i budowania demokratycznych relacji społecznych. Odpowiedzialność za realizację tych zasad spoczywa na wszystkich organach administracji publicznej, a na organach samorządowych w szczególności. Samorząd jest, bowiem związkiem mieszkańców i zaspokaja ich potrzeby poprzez bezpośrednie wyrażenie woli lub pośrednio przez wybranych reprezentantów. Niezbędna jest wnikliwa analiza i nowelizacja ordynacji wyborczej. Do tej pory inicjatywy w tej sprawie były zgłaszane bezpośrednio przed wyborami samorządowymi i ich intencją było wprowadzanie zmian, które miały zwiększać szanse partii rządzących. Postępowanie takie jest obrazą państwa prawa i demokracji. Kryzys zaufania do partii politycznych wywołuje dyskusję nad przydatnością ordynacji proporcjonalnej, która może funkcjonować tylko przy pełnej zgodzie społeczeństwa na rzecz partii ustalających listy kandydatów. Ponawiane postulaty wprowadzenia ordynacji większościowej, która ogranicza wpływy partii, są dowodem braku oczekiwanych zachowań powyborczych. Wybory oparte o ordynację większościową ograniczają jednak reprezentatywność władz lokalnych. Należy natychmiast rozpocząć poważną debatę w tej sprawie. Udział obywateli w sprawowaniu władzy nie może być ograniczony jedynie do wyborów. Konieczna jest szeroka aktywność organizacji obywatelskich (tzw. pozarządowych) i wdrożenie programów wspierających ich powstawanie i aktywność. Trzeba działać też na rzecz przyszłości społeczeństwa obywatelskiego poprzez stosowne programy szkolne. Wychowywanie dzieci na świadomych i aktywnych obywateli będzie pozytywnie wpływało na obywatelskie zachowania rodziców.

402 J. Regulski, Sprawozdanie roczne fundacji rozwoju demokracji lokalnej, Warszawa 2008, s. 11 - 23; J. Regulski, M. Wojda, P. Modrzewski, Szanse i bariery rozwoju samorządności, Warszawa 2011, s. 3 - 19

Konieczną jest debata znacznie szersza, obejmująca cały szereg innych problemów hamujących rozwój samorządu terytorialnego, prowadząca do utworzenia uznanych powszechnie regulacji.

Spośród nich na specjalną uwagę zasługują następujące: 1. Reforma finansów lokalnych. Finanse publiczne stanowią dziedzinę wciąż zbyt scentralizowaną. Dotychczasowa dyskusja sprowadza się jedynie do sprawy udziału władz lokalnych w podatkach pobieranych przez państwo⁴⁰³. Niezbędną jest dyskusja nad rozwiązaniami prowadzącymi do zasadniczo odmiennego uregulowania sytuacji finansowej samorządów i do wprowadzenia takich instrumentów finansowych na szczeblu samorządowym, które sprzyjałyby silniejszej integracji społeczności lokalnych, np. prawa administracji lokalnych do stanowienia podatków lokalnych, powiązania budżetów lokalnych z lokalnymi instytucjami kredytowo-oszczędnościowymi czy sposobu poboru podatków. 2. Jednoznaczne określenie zakresu praw i odpowiedzialności organów samorządowych. Istnieje wiele niejednoznacznych regulacji, a także złych praktyk postępowania, prowadzących do zacierania zakresów odpowiedzialności. 3. Współdziałanie urzędów lokalnych różnych szczebli. Każdy szczebel samorządu to całkowicie niezależny związek mieszkańców odpowiedniego terytorium. Jego mieszkańcy udzielają mandatu organom samorządowym. W praktyce ścisła współpraca między urzędami różnych szczebli staje się coraz bardziej potrzebna. 4. Współdziałanie wewnętrznych organów samorządowych, przede wszystkim w sprawie podziału zadań i odpowiedzialności. 5. Kształtowanie profesjonalnej administracji samorządowej. Obecnie w tej dziedzinie nie istnieją właściwe mechanizmy doboru kadr, a występujące upartyjnienie działa negatywnie, na jakość działania i obniża zaufanie społeczne do aparatu rządowego i samorządowego. 6. Walka z korupcją i przyczynami korupcji. Niezbędny jest przegląd istniejącego prawa i eliminacja wszelkich przepisów korupcjogennych, a przede wszystkim ograniczenie uznaniowości decyzji i zakresu ingerencji urzędniczych. 7. System gospodarki przestrzennej. Gospodarka przestrzenna została w Polsce całkowicie zdeorganizowana i poddana naciskom spekulacyjnym i korupcyjnym. To samorządy ponoszą za nią główną odpowiedzialność. Niezbędne jest pilne stworzenie ram prawnych dla gospodarki przestrzennej tak, aby nie wymuszała istnienia zbędnych działów, wydziałów.

Wszystkie wymienione wyżej sprawy, jak również wiele innych, wymagają rzetelnej analizy, zidentyfikowania problemów i zaproponowania rozwiązań. Nie będzie to jednak możliwe przy obecnym sposobie stanowienia prawa.

O nowych ustawach powinna decydować wiedza i doświadczenia posłów i samorządowców, nie zaś bieżące potrzeby polityczne. Obowiązek demokratycznej legislacji spoczywa na parlamencie i politykach.

⁴⁰³P. Śliwa, P. Buczkowski, Państwo, samorząd i społeczności lokalne, Poznań 2005, s. 298 - 302

Jego lekceważenie podważa zaufania do prawa, a tym samym podważa znaczenie ustroju.

Społeczność lokalna ma możliwość wpływania na decyzje władz jedynie poprzez takie instrumenty jak: 1. wybór swoich reprezentantów do organów, 2. poprzez zgłaszanie wniosków i postulatów wybranych radnych, wstęp na sesje rad oraz 3. udział w konsultacjach społecznych i referendach lokalnych.

Społeczność jest zaangażowana w podejmowanie decyzji dotyczących rozwiązywania problemów lokalnych, czego dowodem jest aktywność w kontaktach z przedstawicielami władz dzielnic i rady miejskiej oraz każdorazowo w licznych akcjach konsultacji społecznych. Nie mają wpływu na działanie rady, gdy chodzi o działanie pośrednie poprzez organy uchwałodawcze, bowiem wytypowani przez partie polityczne radni wsłuchują się w głos swych władz. Aby mieszkańcy mogli istotnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji organów uchwałodawczych samorządu, należy wprowadzić wybory w okręgach jednomandatowych, gdzie wybierany przedstawiciel odpowiada bezpośrednio przed wyborcami, a nie przed partią polityczną, która go umieściła na liście wyborczej. Radni nie odpowiadają przed mieszkańcami, lecz przed kierownictwem partii politycznej, która ich desygnowała na odpowiednie miejsce na liście wyborczej. Tak się dzieje w większości samorządów zwłaszcza szczebla powiatowego i wojewódzkiego. To nie zależy wyłącznie od samych mieszkańców, ich zaangażowania i chęci działania. Występuje tu brak uregulowań.

Większość mieszkańców jest słabo zorientowana w działaniu samorządu. Zaangażowanie wykazują, gdy sprawy ich bezpośrednio dotyczą. Tylko w najmniejszych gminach społeczność lokalna jest bardziej zaangażowana w podejmowaniu wspólnych decyzji, mając bezpośredni wpływ na konkretne działania. Na co dzień, społeczna aktywność jest mała, co jest bezpośrednią konsekwencją braku skuteczności i poczucia bezradności oraz bezsilności wobec istniejących, urzędniczych mechanizmów. Wieloletnie próby doprowadzenia do zmian zakończone porażką negatywnie odbiły się na samorządowym zaangażowaniu wspólnot i jednostek.

4. Mechanizmy współpracy samorządów z Sejmem i Senatem RP

Teza: mechanizmy umożliwiające współpracę samorządów z Sejmem i Senatem w Polsce nie spełniają oczekiwań społecznych, wyrażając brak możliwości działania wspólnoty w sposób samodzielny i na własny użytek, czym hamowany jest jej rozwój i demokracja.

Hipoteza badawcza: prawnie wyodrębnione mechanizmy współpracy samorządów z Sejmem i Senatem dozwolone i realizowane w Polsce, wykazują rozbieżność z zapisami Konstytucji powodując wyzwania w tym zakresie.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie rozwiązania prawne w zakresie współpracy samorządów z Sejmem i Senatem w Polsce?
2. Czy rozwiązania prawne w zakresie współpracy samorządów z Sejmem i Senatem prowadzą do realizacji konstytucyjnych gwarancji?
3. Jak charakteryzują się rozwiązania prawne w zakresie współpracy samorządów z Sejmem i Senatem w odniesieniu do reguł konstytucyjnych?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia dla realizacji współpracy Sejmu z Senatem i wspólnotą samorządu terytorialnego zmierzające do zachowania wpływu na tworzenie struktur zarządzania centralnego w administracji, zgodnie z regułą państwa, jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, w którym władza zwierzchnia należy do Narodu?
5. Jaka jest prognoza rozwoju demokracji przez pryzmat współpracy samorządów terytorialnych z Sejmem i Senatem?

Konstytucja RP w Art. 87. wyróżnia dwa rodzaje źródeł prawa: źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa miejscowego⁴⁰⁴. Te pierwsze obowiązują na całym terytorium Rzeczypospolitej, te drugie zaś tylko na obszarze działania organu, który je ustanowił.

Kompetencje legislatywy wykazują odrębność w stanowieniu, stąd istotny podział, z którego wynika, że samorząd może i ma decydować w posiadanym przez siebie zakresie, co do norm prawa miejscowego, a Sejm i Senat co do prawa powszechnie obowiązującego, ogólnokrajowego. Nie ma w ustawach zapisów, które umożliwiłyby wpływ na kształtowanie prawa ogólnokrajowego przez samorządy. Stanowi to niejako oderwanie samorządów od formułowania tych praw w ustawach.

W konsekwencji nie ma proceduralnego mechanizmu umożliwiającego zwrotną informację w przypadku błędów parlamentu od samorządu do Sejmu i Senatu.

⁴⁰⁴J. F. de Bujadoux, *Le nouveau Parlement, France 2008*, s. 111-115; A. Glucksmann, *Liberté, égalité, fraternité, France 2011*, s. 271; J. Kuciński, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s.210 - 218

Stanowienie prawa reguluje uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP⁴⁰⁵ w dziale II zatytułowanym postępowanie w Sejmie, rozdział 1, postępowanie z projektami ustaw i uchwał od art. 32 do art.70. Ten szczegółowy zapis, przytoczony w charakterze przykładu, dowodzi jak bardzo można skomplikować proste sprawy i umacniać władzę urzędników kosztem społeczeństwa, ograniczając jego wolności na płaszczyźnie stanowienia o sobie. Dowiadujemy się stąd, że m.in. inicjatywę ustawodawczą ma 100 000 obywateli uprawnionych do głosowania. Jego prezentacja pozwala na dostrzeżenie także, że samorządy mają możliwość udziału w opiniowaniu stanowionego prawa, ale poprzez swoich przedstawicieli. Jak wynika z zapisów regulaminu przedstawicielami samorządów są członkowie tzw. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, za których uznaje się zgodnie z ustawą o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁴⁰⁶ w art. 4. 1. W sposób bardzo szczegółowy określa, kto i dlaczego może zostać jej uczestnikiem. Zapisy te narzucając administracyjne potrzeby w tym zakresie ograniczają uczestnictwo samorządów w stanowieniu prawa

W zakresie zmian dotyczących sposobu funkcjonowania administracji samorządowej, uczestnictwo to ograniczone jest wyłącznie do opinii i zabrania stanowiska, do niczego nie zobowiązując Sejmu. Fakt wyboru uczestników ustalanych administracyjnie przez centralę burzy demokratyczny ład. Wynika stąd, że praktycznie samorządy, w znaczeniu wspólnotowym, nie mają wpływu na stanowienie prawa. Szczegółowość zapisów oraz ich rozdrobnienie wypaczają regułę, aby nie tworzyć bytów ponad miarę, znaną pod nazwą brzytwa Ockhama, przecząc logice w administracji.

Inną, teoretyczną formą współpracy ze społeczeństwem w zakresie prawa jest wysłuchanie publiczne. Uwarunkowało je pisemne zgłoszenie przez posła. Rozwiązanie to konsekwentnie umacnia władzę reprezentantów wybranych do parlamentu, których rolą ma być stanowienie prawa a mechanizm jego tworzenia ma i powinien wynikać z potrzeb i oczekiwań wspólnot oraz obywateli.

Z pierwszych zapisów regulaminu wynika, że posłowie, będąc władzą ustawodawczą spośród siebie wybierają personalnie osoby do pełnienia funkcji we władzach wykonawczych a następnie w sędziowskich.

Ewidentnie wykazując tym brak istnienia tzw. „trójpodziału władzy”, stanowiącego fundament demokracji. Trójpodział władzy, w ocenie twórców tej idei ma silne podstawy w praktyce. Bez tego podziału występowały liczne dysfunkcje i patologie. Obecnie nie można już mówić o trójpodziale władzy, lecz o trójpodziale kompetencji zarządzającej administracji.

⁴⁰⁵K. I. Kersch, *Judicial Supremacy and National Judicial Review*, UK 2011, s. 134-182; Uchwała Sejmu RP z 30.07.1992, Regulamin Sejmu RP, załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z 17-01-2012 poz. 32; M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 210 - 215; *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, pod red. T. Mołdawy, J. Szymanka i M. Mistygacza, Warszawa 2012, s. 237 - 243; R. I. Rotberg, *Failed and Weak States in Theory and Practice*, USA 2013, s. 54-69

⁴⁰⁶ „Dziennik Ustaw” 2005, nr. 90, poz. 759, Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach RP w Komitecie Regionów UE

Władza jest wyłącznym atrybutem narodu w ustroju demokratycznym. Natomiast cała administracja publiczna posiada tzw. władztwo administracyjne, czyli prawnie ustalone kompetencje do zarządzania w imieniu i na rzecz narodu w różnych płaszczyznach.

Demokracja w Polsce została utwierdzona zapisami ustrojowymi zawartymi w Konstytucji. Członkowie Parlamentu powoływani są poprzez demokratyczne wybory, głównie z list partii. Rząd kształtuje zgodnie ze zwyczajem powoływany na Premiera Prezes partii otrzymującej najwięcej głosów w wyborach, obsadza stanowiska ministrów i prezesów spółek skarbu państwa. Powołuje zarówno ministrów dla egzekutywy jak i dla sądownictwa (wymiaru sprawiedliwości). Nadto Premier porządkuje i inne kwestie okołoparlamentarne (legislatywne) związane z powoływaniem na stanowiska. Finansowanie wszystkich wymienionych funkcji z budżetu państwa w kwotach wskazanych przez rząd, utworzony w ten sposób, burzy demokratyczny porządek rzeczy. Twierdzenia premiera i ministrów o niezawisłości i braku podległości, np. sądownictwa temuż premierowi, przeczą zapisom Konstytucji, ustaw i praktyce. Premier powołuje ministra sprawiedliwości, ten ma wpływ na powierzanie stanowisk w sądach i razem uczestniczą w tworzeniu budżetu, czyli konkretnie ustalają wielkość środków pieniężnych przeznaczonych z podatków na te cele. I to premier jest zwierzchnikiem wszystkich w Polsce urzędników, łącznie z ministrami. Zapisy inicjowanych i kształtowanych wola decydentów partyjnych ustaw, regulaminów i innych aktów, ustalają system rytuałów między urzędnikami, hierarchicznie podporządkowanymi, pełniącymi władczy zarząd na użytek nie na rodu, lecz zwycięskiej partii.

Realizuje się to tak, jak z projektami ustaw i uchwał, gdzie Prezydium Sejmu może je skierować, celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej, która może większością 3/5 głosów zaopiniować projekt, jako niedopuszczalny - tak stanowi art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu⁴⁰⁷. Praktyka wskazuje, iż Prezydium Sejmu korzysta z możliwości zbadania zgodności projektu ustawy bądź uchwały z prawem w trybie art. 31 ust. 6 regulaminu. Projekty ustaw i uchwał przedkładane są Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej. Regulamin określa wymogi formalne, jakie spełniać muszą projekty ustaw i uchwał. Na podstawie art. 13 ust. 4 a Prezydium Sejmu nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym skierowanym do Sejmu. Prezydium Sejmu jest, zatem uprawnione do wstępnego zbadania czy projekt wniesionego aktu prawnego odpowiada wymogom regulaminu. W przypadku powzięcia wątpliwości, co do zgodności z prawem projektu ustawy bądź uchwały Prezydium może skierować projekt do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia przez nią opinii. Wątpliwości Prezydium Sejmu może powziąć w wyniku własnej analizy.

⁴⁰⁷ Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach biura studiów i ekspertyz kancelarii Sejmu RP, IP-95P, Warszawa 2013, s. 48 – 50; Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka, pod red. M. R. Czarnego i K. Spryszaka, Warszawa 2012, s. 515 - 548

Decyzja o skierowaniu projektu celem zasięgnięcia opinii należy jedna wyłącznie do Prezydium Sejmu. Przepis art. 31 ust. 6 stanowi, iż Prezydium Sejmu kieruje projekt do zaopiniowania wówczas, gdy ma wątpliwości czy nie jest on sprzeczny z prawem. Sprzeczność z prawem odnosi się do treści projektu ustawy lub uchwały.

Komisja swoje badania rozciąga na merytoryczną treść projektu, poza zakresem jej analizy pozostaje uzasadnienie do projektu oraz inne wymogi formalne, jakie musi spełniać projekt. Badanie tych elementów należy, bowiem do Prezydium Sejmu we wstępnej fazie zapoznawania się z nimi.

Komisja Ustawodawcza poddaje projekt analizie z punktu widzenia jego zgodności z przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązującym systemem ustawodawczym.

W wyrażonej o projekcie opinii Komisja Ustawodawcza powinna wskazać, z jakimi zasadami konstytucyjnymi lub przepisami konstytucyjnymi bądź rozwiązaniami ustawowymi projekt pozostaje w kolizji.

Opinia Komisji nie ma wiążącego charakteru dla Prezydium⁴⁰⁸. Pozytywna opinia Komisji, a więc uznanie, iż projekt jest zgodny z prawem powinna skłaniać Prezydium Sejmu do nadania projektowi dalszego biegu. Inaczej można postrzegać skutek opinii, w której Komisja uzna projekt za niedopuszczalny. Jeśli Komisja Ustawodawcza, do której Prezydium Sejmu skierowało poselski projekt ustawy bądź uchwały w trybie art. 31 ust. 6 regulaminu zaopiniowała projekt, jako niedopuszczalny, to Prezydium Sejmu powinno uznać go za prawnie nieskuteczny i nie nadawać mu urzędowego biegu, zwracając go projektodawcy. W nowym Regulaminie Sejmu z 30 lipca 1992 r. rozbudowano regulacje prowadzące do doskonalenia projektów ustaw i uchwał pod względem prawnym. Obok istniejącej w przeszłości możliwości zwrócenia projektu wnioskodawcy, w przypadku wad w uzasadnieniu, wprowadzono postanowienie przewidujące możliwość skierowania projektu do Komisji Ustawodawczej, gdy istnieją wątpliwości, co do ich zgodności z prawem. Komisja uznając projekt za niedopuszczalny, wyraża swoje stanowisko kwalifikowaną większością (3/5 głosów). Pogląd Komisji Ustawodawczej - autorytatywnego organu Sejmu w sprawach legislacyjnych jest dla Prezydium Sejmu formalnie niewiążący, ale wywiera on istotny wpływ na stanowisko Prezydium. W regulaminowym przepisie użyto sformułowania niedopuszczalny, co w języku polskim oznacza, iż jest to taki projekt, do którego nie należy dopuścić, nie należy czynić, niedozwolony. Ustanowienie w regulaminie omawianego mechanizmu powstrzymywania wadliwych projektów ustaw i uchwał ma na celu nieabsorbowanie nimi całego Sejmu. Chociaż więc brakuje w art. 31 ust. 6 określającego skutki prawne wyrażenia przez Komisję Ustawodawczą negatywnej opinii o projekcie ustawy (uchwały) to uznaje się, że jedynie zasadną praktyką, w przypadku uznania przez Komisję projektu, jako niedopuszczalnego, jest przerwanie jego urzędowego biegu.

⁴⁰⁸ J. Kuciński, op. cit., s.345

Jeżeli zatem Prezydium Sejmu podziela opinię Komisji, to powinno projektowi nie nadawać dalszego biegu i zwrócić go projektodawcy.

Te stwierdzenia instytucji odpowiedzialnej za analizy i ekspertyzy wyraźnie podkreślają ważność i istotność reguł, form oraz procedur. Wynosząc je ponad regułę współdziałania w zakresie stanowienia prawa ze społeczeństwem, całkowicie pomijając taką możliwość i orientując się wyłącznie na treści regulaminu. W tej, jak i w innych ekspertyzach w wyniku braku odniesienia do Konstytucji RP i dopiero przez pryzmat jej unormowań dokonywania analiz wyłącza i wypacza wymogi ustrojowe, potwierdzając brak internalizacji reguł ustrojowych.

Istotnym elementem analizy stało się referendum ogólnokrajowe. W świetle art. 125 ust. 2 Konstytucji referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm lub Prezydent RP za zgodą Senatu⁴⁰⁹.

Konstytucyjne zasady i tryb zarządzenia oraz przeprowadzenia referendum przez Sejm reguluje ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. oraz Regulamin Sejmu (RS). Przedmiotem zlecenia są niektóre aspekty wiążące się z postępowaniem Sejmu z wnioskiem grupy obywateli, wnoszącej o zarządzenie, z ich ramienia, referendum ogólnokrajowego przez Izbę. Wymogi jakie musi spełniać wniosek kierowany m.in. przez grupę obywateli do Sejmu o zarządzenie referendum ogólnokrajowego, określa art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ustawy o referendum, a także przepisy Regulaminu Sejmu, w tym art. 54 ust. 3. W świetle ustawy i przepisów Regulaminu Sejmu wniosek o zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Sejm, pochodzący od grupy obywateli, powinien (wymogi obligatoryjne): 1) pochodzić od podmiotu uprawnionego do złożenia takiego wniosku; krąg podmiotów wyznacza art. 5 ust. 1 ustawy, wśród wymienionych w tym przepisie podmiotów jest grupa obywateli, 2) wniosek musi być złożony na piśmie – o zarządzenie referendum w określonej sprawie, nie może to być sprawa dotycząca wydatków i dochodów, obronności państwa oraz amnestii, 3) wniosek musi spełniać wymogi określone w art. 6 ust. 1 - 3 ustawy, a więc w przypadku wniosku grupy obywateli zawierać: a) wykaz poparcia, co najmniej 500 000 osób posiadających prawo wybierania do Sejmu, wyrażony w postaci prawidłowo złożonych (według wzoru PKW) podpisów tych osób, b) wskazanie osoby pełnomocnika, w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób, które udzieliły poparcia wnioskowi, 4) wniosek o zarządzenie referendum powinien (obowiązek) określać propozycje pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie, którą wnioskodawca zamierza poddać referendum (art. 5 ust. 2 ustawy), 5) wniosek powinien zawierać uzasadnienie (art. 54 ust. 3 Regulaminu Sejmu), w formie pisemnej, będące integralną częścią wniosku.

Wskazane powyżej wymogi wniosku o zarządzenie referendum przez Sejm, pochodzącego od grupy obywateli, są niezbędne, co nie oznacza, iż we wniosku nie mogą zostać zamieszczone inne elementy takie, np. jak:

⁴⁰⁹ Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach biura studiów i ekspertyz kancelarii Sejmu RP, IP-95P, Warszawa 2013, s.108 - 112

proponowanie formy i brzmienia karty do głosowania, zwłaszcza sposobu pouczenia o sposobie głosowania, termin (data) proponowanego referendum. Ust. 3 art. 54 Regulaminu Sejmu traktuje o podmiotach wewnątrz sejmowych, inicjujących referendum sejmowe, ale umieszczenie tego ustępu w art. 54.

W którym w ust. 1 stanowi się ogólnie o podmiotach wskazanych w ustawie oraz legislacyjna redakcja ust. 3 art. 54, wskazują, iż wymóg uzasadnienia odnosi się do wszystkich (a nie tylko wymienionych w ust. 3 zd. 1) podmiotów uprawnionych, w świetle ustawy, do wnioskowania. Organy zarządzające referendum dążąc do osiągnięcia tą drogą zamierzonych celów społecznych muszą możliwie pełnie i wszechstronnie przedstawić i wyjaśnić społeczeństwu: 1. przesłanki oraz motywy podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum, czym kierowały się odwołując się do instytucji demokracji bezpośredniej w określonej sprawie (tej a nie innej) oraz jaki jest cel zarządzanego referendum; 2. rzeczywisty stan sprawy (spraw) poddanej referendum; 3. treść i sens pytań, a zwłaszcza używanych w pytaniach pojęć, terminów, sformułowań, itp.; 4. konsekwencje referendum, czyli skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, prawne, jakie mogą nastąpić w razie pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na pytania. Takie elementy uzasadnienia, ciążące na organie zarządzającym referendum wyprowadzono z art. 38 ustawy o referendum. Ponieważ obowiązek uzasadnienia (przedstawienia i wyjaśnienia) celu i sensu referendum spoczywa, m.in. na organie zarządzającym referendum, to może on stosownie do art. 54 ust. 3, domagać się go od wnioskodawcy. Uznaje się, iż wniosek o przeprowadzenie referendum, także przez grupę obywateli powinien zawierać uzasadnienie, którego zasadnicze elementy określono powyżej. Wymóg uzasadnienia w formie pisemnej, stanowiącego integralną część wniosku, pozostaje w logicznym związku z treścią art. 54 a ust. 1 Regulaminu Sejmu, wszak rozpatrzenie wniosku przez Sejm w pierwszym stadium (czytania) obejmuje jego uzasadnienie przez wnioskodawcę. A więc na posiedzeniu Izby, w tym stadium rozpatrywania wniosku wnioskodawca (pełnomocnik wnioskodawcy) uzasadnia wniosek, oczywiście w tym przypadku w formie ustnej (por. art. 54 ust. 5 i 54a ust. 1 Regulaminu Sejmu). O ile w świetle art. 54 a ust. 3 Regulaminu Sejmu postrzegam wymóg uzasadnienia pisemnego wniosku o zarządzenie referendum, o tyle stosowanie Regulaminu Sejmu odpowiednio do postępowania z wnioskiem nie pozwala na jego merytoryczną kontrolę przez Marszałka Sejmu, a przede wszystkim zastosowanie tych przepisów Regulaminu (art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu), które stwarzałyby Marszałkowi możliwość zwrócenia wniosku, o zarządzenie referendum wnioskodawcy, z powodu uznania uzasadnienia za niedostateczne (wadliwe)⁴¹⁰.

Wniosek o przeprowadzenie referendum, skierowany do Sejmu i spełniający wymogi ustawy oraz Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu kieruje na posiedzenie Izby (art. 54 ust. 4 Regulaminu Sejmu).

⁴¹⁰A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 83

Skierowany w tym trybie na posiedzenie Izby wniosek musi zostać poddany sejmowej procedurze pierwszego czytania, analogicznej do procedury pierwszego czytania ustawy.

Treść art. 54 ust. 4 wskazuje, iż określony art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu zakres spraw, w których istnieje obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu został poszerzony o materię referendum ogólnokrajowego. Pierwsze czytanie wniosku o przeprowadzenie referendum na posiedzeniu Sejmu składa się z elementów określonych w art. 54 a ust. 1 Regulaminu Sejmu, wspartym art. 54 ust. 5. Zamknięcie pierwszego czytania wniosku na posiedzeniu Sejmu dokonuje się dwoma elementami wynikającymi z art. 54 a ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Pierwszy polega na podjęciu przez Sejm (bezwzględną większością głosów, przy quorum, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), uchwały w sprawie przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum.

Jest to formalna uchwała kończąca fazę pierwszego czytania wniosku, jest to uchwała, którą Sejm podejmuje (obligatoryjnie) po zakończeniu debaty nad wnioskiem (o której mowa w art. 54 a ust. 1 Regulaminu Sejmu). Po zakończeniu debaty Sejm powinien podjąć rozstrzygnięcie (uchwałę) o przyjęciu bądź oddaleniu wniosku o przeprowadzenie referendum. Uchwałę w sprawie przyjęcia wniosku Sejm podejmuje na wniosek Marszałka Sejmu, który stosownie do art. 54 a ust. 2 Regulaminu Sejmu (po zakończeniu debaty) powinien poddać pod głosowanie wniosek o przyjęcie wniosku o przeprowadzenie referendum. W przypadku niespełnienia wymogów wskazanych w art. 54 a ust. 2 Regulaminu Sejmu należy przyjąć, iż Sejm nie przyjął uchwały w sprawie wniosku o przeprowadzenie referendum. Regulamin stanowi, iż niepodjęcie uchwały w sprawie przyjęcia wniosku oznacza jego nieuwzględnienie. Regulamin używa terminu niepodjęcie w znaczeniu, iż niezaakceptowanie wniosku o przeprowadzenie referendum, zamyka sejmowy bieg sprawy, a sam fakt głosowania i jego rezultaty nie muszą być publikowane, ich urzędowy ślad pozostaje w sprawozdaniu stenograficznym z danego posiedzenia Sejmu. W świetle art. 54 a ust. 2 Sejm podejmuje jedynie uchwałę w znaczeniu formalnym – jej treścią jest rozstrzygnięcie w sprawie przyjęcia bądź nieprzyjęcia wniosku o przeprowadzenia referendum. Ta uchwała mając charakter formalny powinna jedynie traktować (identyfikować) w sprawie, jakiego rodzaju wniosku Sejm rozstrzyga⁴¹¹. Treścią tej uchwały nie musi być cały wniosek o przeprowadzenie referendum, który w myśl ustawy o referendum zawiera wiele elementów, w tym m.in. pytania lub warianty rozwiązań. Uchwała podejmowana przez Sejm w trybie art. 54 a ust. 2 Regulaminu Sejmu ma formalny charakter, dlatego, że w całej tej początkowej fazie pierwszego czytania wniosku, stanowi się tylko o wniosku o przeprowadzenie referendum.

⁴¹¹S. Koźmierczyk, Z zagadnień wykładni prawa, Wrocław 1997, s. 56

Sejm przyjmuje bądź nie przyjmuje wniosku o przeprowadzenie referendum natomiast nie rozstrzyga w tym stadium o brzmieniu pytań czy proponowanych rozwiązań.

Rozstrzygnięcie to następuje dopiero na zakończenie drugiej fazy, której elementy określają przepisy art. 54 a ust. 3 i 54 b oraz 54 c Regulaminu Sejmu.

Uchwała Sejmu, kończąc pierwsze stadium sejmowego postępowania z wnioskiem o przeprowadzenie referendum, powinna, zatem mieć charakter formalny (rozstrzygnięcia Izby w sprawie przyjęcia lub nie przyjęcia wniosku), choć w jej syntetycznej treści musi nastąpić identyfikacja wniosku, a więc stwierdzenie, w jakiej sprawie uchwała jest przyjmowana. Wniosek wnioskodawców o zarządzenie referendum powinien być integralną częścią załącznikiem uchwały Sejmu, ale nie jej treścią.

Elementem w akcie końcowej fazy pierwszego czytania wniosku o przeprowadzenie referendum, wynikającym z art. 54 a ust. 3 Regulaminu Sejmu, jest czynność polegająca na odesłaniu przez Sejm wniosku o przeprowadzenie referendum do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Zachodzi tylko wówczas - jeżeli Sejm, w trybie ust. 2 art. 54 a, podjął uchwałę w sprawie przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum. Rozdzielono, zatem ostatnią czynność Sejmu w stadium pierwszego czytania, jaką jest podjęcie uchwały, na dwa elementy, ale w rzeczywistości jest to niejako jeden element. Skierowanie wniosku przez Sejm (oświadczenie takie składa Marszałek Sejmu) do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka jest konsekwencją (skutkiem prawnym) podjęcia przez Sejm uchwały o przyjęciu wniosku o przeprowadzenie referendum. Podjęcie przez Sejm uchwały o przyjęciu wniosku o przeprowadzenie referendum i skierowanie go do Komisji kończy pierwsze stadium sejmowego postępowania z wnioskiem i zarazem otwiera drugie stadium prac sejmowych nad wnioskiem o przeprowadzenie referendum w określonej sprawie⁴¹². Komisja na podstawie wniosku (a nie uchwały Sejmu - art. 54 b ust. 1 Regulaminu Sejmu) przesłanego jej przez Sejm, będącego swoistym załącznikiem uchwały Sejmu, podjętej w trybie art. 54 a ust. 2 Regulaminu Sejmu, ma przygotować projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum. Projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum, który na zlecenie Sejmu ma przygotować Komisja powinien być substratem treści karty do głosowania, a więc odpowiadać stosownym elementom karty do głosowania. Projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum, przygotowany przez Komisję, nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań w części dotyczącej karty do głosowania. W świetle art. 8 ust. 1 ustawy o referendum uchwała Sejmu, w sprawie przeprowadzenia referendum, musi zawierać, m.in. (pkt 2 art. 8 ust. 1) treść karty do głosowania. Elementy urzędowej karty do głosowania określa art. 2 ust. 2 oraz art. 23 ustawy o referendum.

⁴¹²A. Bator, *Kompetencje w prawie i prawoznawstwie*, Wrocław 2004, s. 75

Zasadniczym zadaniem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, do której Sejm przekazuje (w przypadku jego przyjęcia w drodze swojej uchwały) wniosek o zarządzanie referendum jest przygotowanie projektu uchwały Sejmu o przeprowadzenie referendum.

Komisja pracując nad przygotowaniem projektu takiej uchwały uwzględnia treść wniosku o zarządzanie referendum złożonego przez wnioskodawcę do Sejmu oraz materiały z całokształtu prac Sejmu nad wnioskiem, powstałe w toku pierwszego czytania wniosku. Zakres prac i możliwości Komisji w tym zakresie określa, nie najbardziej precyzyjnie art. 54b ust. Regulaminu Sejmu i w pewnym sensie ust. 2 tegoż artykułu Regulaminu Sejmu.

Przed wszystkim wynika z tych postanowień regulaminu, że Komisja nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego w pierwszym stadium przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań. W wyniku swoich prac Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przedstawia Sejmowi, w sprawozdaniu, projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum.

Projekt takiej uchwały powinien zawierać następujące elementy (art. 8 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy): a) podstawę prawną przeprowadzenia referendum, b) treść karty do głosowania, c) termin przeprowadzenia referendum, d) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. Komisja w swojej propozycji musi uwzględnić wszystkie elementy urzędowej karty do głosowania, bowiem państwowa Komisja Wyborcza ustala jedynie wzór tej karty, a więc graficzny wizerunek określonej w sejmowej uchwale treści karty do głosowania. Ponadto musi wziąć pod uwagę postanowienie art. 5 ust. 3 ustawy, iż Sejm w uchwale o przeprowadzeniu referendum ustala treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum. Komisja, po zakończeniu swoich prac, przedstawia Sejmowi w sprawozdaniu projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum⁴¹³. Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum według zasady określonej w art. 54 c Regulaminu Sejmu. Art. 54 a. 1. Rozpatrzenie wniosku obejmuje jego uzasadnienie przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę. 2. Po rozpatrzeniu wniosku Sejm bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmuje uchwałę w sprawie jego przyjęcia; niepodjęcie uchwały w sprawie przyjęcia wniosku oznacza jego nieuwzględnienie. 3. W razie przyjęcia wniosku Sejm kieruje go do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka celem przygotowania i przedstawienia projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum. Art. 54 b. 1. Projekt uchwały, opracowany przez komisję na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 54 ust. 1, w części dotyczącej treści karty do głosowania nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań.

⁴¹³P. Uziębło, op. cit., s. 189 - 192

2. W przypadkach określonych w ust. 1 Marszałek Sejmu nie poddaje pod głosowanie poprawek, w tym również pochodzących od wnioskodawcy, albo wniosków mniejszości, zmieniających zakres przedmiotowy wniosku lub merytoryczną treść pytań lub wariantów rozwiązań.

Art. 54 c. Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 55. 1. W trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować: 1) rezolucje - zawierające wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania, 2) deklaracje - zawierające zobowiązanie do określonego postępowania. 2. Ponadto Sejm może podejmować:

1) apele - zawierające wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania, 2) oświadczenia - zawierające stanowisko w określonej sprawie.

Referendum ogólnokrajowe jak i inne formy stanowienia prawa utrudniają możliwość korzystania przez społeczeństwo ograniczając je w sposób, który praktycznie je uniemożliwia, choć teoretycznie istnieje.

Sam fakt wskazania, jako grupy społecznej liczbę obywateli na 500 000 już powoduje jej niedostępność. Pozostałe elementy poddane charakterystyce wskazują na chęć eliminowania społecznych inicjatyw w zakresie stanowienia prawa i wyłączenie czynnika społecznego poza jego obręb.

Zabrakło mechanizmu współpracy i wymiany informacji pomiędzy Sejmem, Senatem, samorządem terytorialnym a społeczeństwem w znaczeniu działania poprzez wspólnotę i na jej rzecz.

Podsumowując ograniczono się do wyodrębnienia koniecznych zmian dla usprawnienia systemu w kierunku demokracji, którą wpisano jako ustrój w Konstytucji RP:

1. W pierwszej kolejności należałoby zmienić zapisy Konstytucji, ograniczając te dotyczące poszczególnych władz, eliminując tą niekonsekwencję ograniczając pojęcie władzy na rzecz wyłączności narodu oraz do norm ramowych na rzecz administracji publicznej, np. na czele sądownictwa, jako odrębnej od pozostałych stoi minister sprawiedliwości, wybrany drogą wyborów powszechnych, zgodnie z regułami umieszczonymi w treści ustaw; finansowanie urzędu uregulowane będzie drogą ustaw. Należałoby bezwzględnie oddzielić kompetencje legislatywy od egzekutywy i sądownictwa poprzez zmiany strukturalne w znaczeniu upraszczającym np. poprzez likwidację zbędnych stanowisk a nawet całych instytucji oraz ich budżety, np. zmieniając ordynację podatkową lub oddzielne dla wszystkich w procentowym udziale przy uwzględnieniu zwiększenia wpływów i decyzyjności dla samorządów.

2. Należałoby zmienić zapisy ustaw samorządowych w taki sposób, aby istniała realna możliwość wpływu na tworzenie struktur administracji (nie ma potrzeby istnienia jednakowej struktury administracji miasta Warszawy i Kwidzyna).

Ustalić jej program działania poprzez członków wspólnoty i poprzez administrację samorządową i ich wpływ na tworzenie struktur centralnych, jako odpowiedzi na potrzeby i oczekiwania wspólnot.

3. W ustawach dotyczących poszczególnych form administracji centralnej należałoby bezwzględnie umieścić mechanizmy umożliwiające kontrolę społeczną i jawność postępowania.

Należałoby przyjąć programy edukacyjne i wychowawcze do relacji demokratycznych w społeczeństwie.

Utrzymując istniejący stan prowadzi się do umocnienia władczych dążeń urzędników i umacnia przekonanie o prawidłowości postępowania, który to mechanizm psychologiczny prowadzi, jak dowodzą badania i praktyka, do coraz bardziej werbalizującej się władzy administracji nad obywatelami w rozumieniu przyznanych i przyznawanych sobie kompetencji.

5. Polityka społeczna współczesnym wyzwaniem globalnym

Teza: polityka społeczna realizowana w ustrojach demokratycznych dotyczy wszystkich działań związanych z realizacją zadań podmiotów rządzących i administrujących.

Hipoteza badawcza: polityka społeczna realizowana w Polsce i na świecie dotyczy wszystkich aspektów rządzenia i administrowania w konsekwencji reguł ustrojowych.

Pytania:

1. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie rozwiązania w zakresie polityki społecznej w Polsce?
2. Czy polityka społeczna w Polsce prowadzi do realizacji reguł ustrojowych?
3. Jak charakteryzują się rozwiązania w zakresie polityki społecznej w odniesieniu do reguł konstytucyjnych w Polsce, Europie i na świecie?
4. Czy istnieją, a jeśli tak to, jakie zagrożenia dla realizacji polityki społecznej, zgodnie z regułą państwa, jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, w którym władza zwierzchnia należy do narodu?
5. Jaka jest prognoza rozwoju demokracji przez pryzmat polityki społecznej w Polsce i na świecie?

W polityce, rozumianej, jako roztropna troska o dobro wspólne⁴¹⁴, zinstytucjonalizowana sztuka kompromisu⁴¹⁵, sztuka osiągnięcia tego, co możliwe⁴¹⁶ stosowana etyka⁴¹⁷, cel wynika z treści pojęć i za taki uznaje się uzyskanie i sprawowanie rządów⁴¹⁸. Historycznie ujmując polityka kształtowała się jako walka o zdobycie i utrzymanie władzy. W demokracji nie ma walki o władzę, lecz analizując zjawisko, zauważono, że u podstaw polityki znajduje się rywalizacja o możliwość zarządzania na podstawie administracyjnie ustalonych kompetencji⁴¹⁹.

Rywalizacja o możliwość zarządzania uwarunkowana jest wyborem społecznym. Wybór w polityce wynika, m.in. z uznania i przyjęcia do realizacji teorii dotyczącej racjonalności zachowania⁴²⁰. Przyjęto w Polsce podejmować decyzje, zgodnie z obowiązującą w demokracji regułą większościową⁴²¹. Termin „demokracja”, jako ludowładztwo, znaczy rządy całego ludu, nie zaś jednej części nad inną.

⁴¹⁴ Jan Paweł II, O pracy ludzkiej. Laborem Exercens., Warszawa 1981, s. 47

⁴¹⁵ J. Hallowell, Moralne podstawy demokracji, Warszawa 1993, s. 35

⁴¹⁶ Ibidem, s. 102

⁴¹⁷ H. Plessner, Władza a natura ludzka. Esej o antropologii światopoglądu historycznego., Warszawa 1994, s. 5

⁴¹⁸ A. Chodubski, Wstęp do badań politologicznych, Gdańsk 2005, s. 20

⁴¹⁹ J. J. Wiatr, Socjologia polityki, Warszawa 1999, s. 521 - 524; K. Skarżyńska, Człowiek a polityka. Zasady psychologii politycznej, Warszawa 2006, s. 389-403

⁴²⁰ J. Z. Pietraś, Decydowanie polityczne, Warszawa-Kraków 2000, s. 192 - 205 i A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, J. Apanowicz, Zarządzanie organizacjami, Toruń 2002, s. 19

⁴²¹ D. Betham, K. Boyle, Demokracja, Toruń 1994, s. 21 - 22; T. Pangle, Uszlachetnianie demokracji, Kraków 2004, s. 24 -75

Zasadniczym elementem demokratycznym jest prawo podejmowania decyzji, które wszyscy na równi podzielają, podczas gdy decyzja większości jest środkiem rozstrzygnięcia nieporozumień.

Decyzję większości uznaje się za bardziej demokratyczną niż dopuszczenie mniejszości do dysponowania albo wyhamowywania woli większości, w zakresie, w jakim pozostawia ona mniejszość bezsilną, pozbawioną jakiegokolwiek wpływu na rezultat. Zgoda mniejszości na pogląd większości, wynika z reguły wzajemności. Według niej, gdy opozycja uzyska możliwość rządzenia w następnych wyborach, aktualnie rządzący uszanują ich decyzje. Zasada ta zostaje wykluczona, jeśli decyzja większości narusza zdolność mniejszości do promowania jej poglądów w przyszłości albo, jeśli mniejszość jest mniejszością „stałą” albo, jeśli zagadnienie do rozstrzygnięcia ma tak żywotne znaczenie dla mniejszości, iż nie może to być zrekomensowane zmianą w przyszłości. Tworzący Konstytucję RP w 1997 r. wprowadzili, m.in. trzy podstawowe elementy, kształtujące polską rzeczywistość demokratyczną: 1. Zwierzchnią władzę narodu; 2. Wolne, bezpośrednie wybory; 3. Godność, jako niezbywalne uprawnienie; które łącznie stanowią podstawę tworzenia wszystkich innych praw. Kwestie majątkowe i skarbu państwa rozstrzygnięto uznając, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Niektórzy teoretycy i praktycy demokracji uznali, że wszyscy nie mogą rządzić, dlatego istnieje konieczność wyboru reprezentantów, którym przyznaje się kompetencje a ci w imieniu i dla dobra reszty społeczeństwa mają zarządzać w państwie, pozostawiając dylemat władzy, jako nierozwiązywalny. Współcześnie dostrzega się możliwość rozwiązania problemu z udziałem najnowszych współcześnie znanych technologii wymiany informacji.

Termin „polityka społeczna” powstał na przełomie XVIII i XIX w.

Po raz pierwszy użył go Charles Fourier, francuski filozof, zwolennik tworzenia wspólnot (zwanych falansterami), w których naturalne warunki miały wpływać na podział pracy⁴²². Pomoc społeczna udzielana ludziom w różnych formach istniała już w starożytności, a w średniowieczu pojawiły się pierwsze regulacje prawne dotyczące ludzi ubogich. Istotny element rozwoju nastąpił w XIX w. w Anglii, gdzie pojawili się państwowi inspektorzy fabryczni, których zadaniem było kontrolowanie przestrzegania ustaw skracających dzień pracy pracowników. Pierwsze ubezpieczenia społeczne wprowadzono w Prusach, w końcu XIX w. W latach trzydziestych, w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego (1929 - 1933) w Stanach Zjednoczonych, realizowano program *New Deal*, który miał umożliwić szybką poprawę gospodarki. Dziś wiadomo, że kryzys powstał z inicjatywy biznesu i doprowadził do wzbogacenia się nielicznych, uczestniczących w procederze. Program społeczny wprowadził zasiłki zdrowotne, ubezpieczenia emerytalne, ustalił minimalne płace i maksymalny czas pracy.

⁴²² J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, Warszawa 2000, s. 31 - 56

Poszerzył znacznie uprawnienia związków zawodowych. Grupy zamożne różnie reagowały na ustawodawstwo socjalne, godząc się na poddania stosunków i warunków pracy regulacji prawnej.

W XIX w. wykształciły się teoretyczne podstawy polityki społecznej, jak i jej praktyczne przykłady.

Formułowane były definicje polityki społecznej, precyzowano zakres tej dziedziny i ustalano desygnaty zjawiska. W Polsce na początku XX w. Antoni Szymański twierdził, że przedmiotem polityki społecznej jest *dobro warstwy pracy najemnej w ogóle, a w szczególności pracy fizycznej, lub inaczej, określenie należytego stosunku między pracodawcami i pracownikami*. W latach trzydziestych XX w. Zofia Daszyńska-Golińska uznała, że celem polityki społecznej jest *stworzenie instytucji oraz ustawodawstwa, które największej liczbie ludzi zapewnią stale rosnący udział w rezultatach produkcji i dobrach cywilizacji*. Po drugiej wojnie światowej proponowano liczne definicje polityki społecznej, które odzwierciedlały różne nurty i kierunki myślenia. W latach pięćdziesiątych popularna stała się definicja Antoniego Rajkiewicza, który proponuje by politykę społeczną traktować, jako *sferę działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)*. Politykę społeczną traktowano, jako działalność praktyczną. Praktyce podporządkowano dociekania zmierzające do utworzenia podstaw koncepcyjnych, które determinują ostatecznie rozwiązania praktyczne. Podstawowy spór toczył się wokół zakresu „makrospołecznego” traktowania polityki społecznej a ustroje państw ewoluowały.

W obecnej sytuacji, gdy zunifikowano pojęcie państwa w prawie wszystkich krajach, przyjmując określenie, iż jest to społeczeństwo zamieszkujące obszar określony granicami uznanymi prawem międzynarodowym, eliminuje się z ogólnego obiegu pojęć naukowych stwierdzenie, że państwo jest działającym podmiotem, formą regulującą, itp. Dzięki współczesnej demokracji i regułom ustrojowym oraz administracyjnym, wprowadzonym i obowiązującym, skończył się okres zarządzania państwem a zaczął zarządzania w państwie, tworząc wyzwania w tym zakresie.

Pomimo to dylemat zarządzania w państwie urzędujący solidarnie zastąpili na powrót zarządzaniem państwem, przyznając sobie drogą samodzielnie wypracowanych mechanizmów, dzięki poszerzaniu płaszczyzny swoich kompetencji, uprawnienia do rządzenia społeczeństwem wprowadzając temu społeczeństwu liczne ograniczenia w przypadkach uznanych, jako te, w których społeczeństwo samo musi decydować, np. referendum lub inicjatywy ustawodawcze. Stało się tak przykładowo w Polsce, gdzie stowarzyszenie z Unią Europejską wymusza wprowadzanie reguł postępowania, jako obowiązujące wszystkie, zintegrowane państwa a tu referendum oraz inicjatywa ustawodawcza są stałym elementem zachowań.

Wypracowywanie mechanizmów poszerzających kompetencje urzędników w Polsce zostało wdrożone poprzez podjęcie uchwały sejmowej: Regulamin Sejmu RP, który wprowadzono do obiegu prawnego przed uchwaleniem Konstytucji RP na mocy reguł ustroju totalitarnego, które jeszcze do 1997 r., tj. uprawomocnienia się Konstytucji obowiązywały.

Nie dostosowano go do reguł ustrojowych nowej Konstytucji i nosi on znamiona litery praw poprzednio-ustrojowych, centralistyczno-totalitarnych.

Z licznych badań realizowanych w Japonii, Kanadzie, USA, Europie oraz w Polsce wynika, że społeczeństwa nie godzą się na przyjęcie przez urzędujących, własnych reprezentantów zarządzania państwem, utrzymując akceptację dla zarządzania w państwie z poszerzeniem jak najbardziej płaszczyzn uczestnictwa dla jak największej liczby mieszkańców w proces podejmowania wszystkich decyzji, nawet tych, które wcześniej uznawano za należące wyłącznie do rządzących, tzn. polityka zagraniczna i bezpieczeństwo oraz uruchomienia formuł umożliwiających jak najszerszą kontrolę przy użyciu czynnika społecznego.

Zauważa się, że w literaturze przedmiotu występują w coraz większej liczbie sformułowania i treści, będące powieleniem idei XIX w. nie mających dziś odpowiednika w rzeczywistości i burzących demokratyczny ład ustrojowy. Podmiotami działającymi na obszarze wszystkich państw stały się formy strukturalne i instytucjonalne o charakterze administracji, posiadające kompetencje władcze, ale w znaczeniu pojęć administracyjno-prawnych a nie ustrojowych, tu rozumiejąc w znaczeniu władzy.

W ustroju demokratycznym państw cała polityka, tj. działanie wszystkich pełniących szczególną formę zarządzania a w tym rządów, ministerstw itp. jest publiczną, czyli społeczną. Tak kształtują ją regulacje prawa. Stąd analizowanie kwestii polityki społecznej, w tym globalnej jest szeroko rozumianą debatą o demokracji i demokratyzacji reguł zachowań ludzkich na ziemi.

Okazuje się, że urzędującym funkcjonariuszom publicznym, wywodzącym się z partii politycznych, praktykowanie zarządzania utrudnia przyjęcie niekwestionowanych pojęć ustrojowych zawartych najczęściej w konstytucjach. Ta tendencja rozwijana jest już w samych partiach. Brak internalizacji obowiązujących reguł ustrojowych przyczynia się do uznawania metod działania politycznego sprzed ustroju demokratycznego, przyjmowania do realizacji zadań wynikających z walki politycznej, która w demokracji została zastąpiona rywalizacją wyborczą a metody tej walki realizowania w sposób wypracowany w ustrojach totalitarnym i autorytarnym oraz je poprzedzającymi, np. wykorzystując osobiste informacje o osobach angażujących się w rywalizację, zbieranych dla tego celu przez funkcjonariuszy służb mających zapewniać ład i porządek publiczny w sposób tajny, ale z użyciem technik i technologii najwyższej jakości zakupywanych z funduszy publicznych, w celu dyskredytacji kandydatów.

Różnica pomiędzy walką polityczną a rywalizacją wyborczą polega na realizacji zabiegów o głosy poprzez odrzucenie metod wykształconych i stosowanych w ustrojach totalitarnych, autorytarnych i poprzedzających je na rzecz otwartych, jawnych argumentacji i zabiegów mających przekonać do oddania zarządzania w państwie zaakceptowanym przez większość wyborców jednostkom zorganizowanym w partii politycznej lub spoza nich, niezależnych i umożliwienie im tą drogą realizację, m.in. programu wyborczego, pod warunkiem, że w procesie uzgadnianym i konsultowanym z wszystkimi zainteresowanymi. Odstępstwo od uzgodnień lub od programu wyborczego wszędzie przyczynia się do ulicznych i nie tylko wystąpień społecznych. Stosowanie mechanizmów marketingowych bazujących na automatyzacji zachowań jednostki jest zabronione i ma swoje umocowanie w regułach chroniących ustrój np. w ustawach karnych lub zapisach chroniących demokrację już w konstytucjach. W systemie demokracji, w którym występuje pełna internalizacja reguł lub internalizacja znacznej ich części istotnym staje się jednostka, człowiek, kandydat na reprezentanta mówi i zamierza zrobić a nie, kim jest i skąd pochodzi.

Pomimo to posługiwanie się retoryką pochodzącą sprzed stu lat, ukształtowaną w czasie tworzenia obecnie funkcjonujących ustrojów demokratycznych na ziemi stało się w rządach i urzędach powszechne. To prowadzi do wniosku, że zjawisko nosi znamię celowości. Wobec stowarzyszenia Polski w Unii Europejskiej obowiązującymi stały się reguły Europejskiej karty społecznej⁴²³, w której wyodrębniono następujące elementy: Część I Strony przyjmują za cel swej polityki, która będzie realizowana za pomocą wszelkich odpowiednich środków, zarówno o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym, stworzenie warunków, w których następujące prawa i zasady będą mogły być skutecznie realizowane: 1. Każdy będzie miał możliwość zarabiania na życie pracą swobodnie wybraną; 2. Wszyscy pracownicy mają prawo do sprawiedliwych warunków pracy; 3. Wszyscy pracownicy mają prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy; 4. Wszyscy pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, wystarczającego do zapewnienia im, a także ich rodzinom, godziwego poziomu życia; 5. Wszyscy pracownicy i pracodawcy mają prawo do swobodnego zrzeszania się w organizacjach krajowych lub międzynarodowych w celu ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych; 6. Wszyscy pracownicy i pracodawcy mają prawo do rokowań zbiorowych; 7. Dzieci i młodociani mają prawo do szczególnej ochrony przed zagrożeniami fizycznymi i moralnymi, na które są narażeni; 8. W razie macierzyństwa pracownice mają prawo do szczególnej ochrony; 9. Każdy ma prawo do odpowiednich ułatwień w zakresie poradnictwa zawodowego w celu pomocy w wyborze zawodu odpowiadającego jego osobistym uzdolnieniom i zainteresowaniom;

⁴²³ „Dziennik Ustaw” 1999, nr 8, poz. 69, Europejska karta społeczna

10. Każdy ma prawo do odpowiednich ułatwień w zakresie szkolenia zawodowego; 11. Każdy ma prawo do korzystania ze wszelkich środków umożliwiających mu osiągnięcie możliwie najlepszego stanu zdrowia; 12. Wszyscy pracownicy i osoby będące na ich utrzymaniu mają prawo do zabezpieczenia społecznego; 13. Każdy niemający wystarczających zasobów ma prawo do pomocy społecznej i medycznej; 14. Każdy ma prawo do korzystania ze służb opieki społecznej; 15. Osoby niepełnosprawne mają prawo do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty; 16. Rodzina, jako podstawowa komórka społeczeństwa, ma prawo do odpowiedniej ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej dla zapewnienia jej pełnego rozwoju; 17. Dzieci i młodociani mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej, prawnej i ekonomicznej; 18. Obywatele każdej ze Stron mają prawo do prowadzenia wszelkiej działalności zarobkowej na terytorium innej Strony, na zasadzie równości z obywatelami tej ostatniej, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z ważnych powodów ekonomicznych lub społecznych; 19. Pracownicy migrujący, którzy są obywatelami jednej ze Stron oraz ich rodziny, mają prawo do ochrony i pomocy na terytorium każdej innej Strony; 20. Wszyscy pracownicy mają prawo do równych szans i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć; 21. Pracownicy mają prawo do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie; 22. Pracownicy mają prawo do brania udziału w określaniu i polepszaniu warunków pracy środowiska pracy w przedsiębiorstwie; 23. Każda osoba w podeszłym wieku ma prawo do ochrony socjalnej; 24. Wszyscy pracownicy mają prawo do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy; 25. Wszyscy pracownicy mają prawo do ochrony ich roszczeń w przypadku niewypłacalności pracodawcy; 26. Wszyscy pracownicy mają prawo do poszanowania ich godności w pracy; 27. Wszystkie osoby mające obowiązki rodzinne i pracujące lub mające zamiar podjąć pracę mają do tego prawo, bez dyskryminacji i w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, bez konfliktu między pracą a obowiązkami rodzinnymi; 28. Przedstawiciele pracowników w przedsiębiorstwie mają prawo do ochrony przed działaniami krzywdzącymi ich i powinni mieć zapewnione odpowiednie ułatwienia dla wykonywania ich funkcji; 29. Wszyscy pracownicy mają prawo do informacji i konsultacji w toku postępowania związanego ze zwolnieniami zbiorowymi; 30. Każdy ma prawo do ochrony przed ubóstwem marginalizacją społeczną; 31. Każdy ma prawo do mieszkania.

Te pojęcia oraz wytyczne ustrojowe demokracji wskazują, że cała polityka państwa o takim ustroju to polityka społeczna. Dlatego budzi wątpliwości wprowadzanie do obiegu naukowego i prawnego pojęć dotyczących polityki społecznej, anachronicznych i przeciwstawnych obowiązującym regułom, mających swoje uzasadnienie wyłącznie w retoryce sprzed stu lat przed ukształtowanie obecnych form ustrojowych państw.

Analizując zjawisko przez pryzmat teorii systemów dostrzega się, że w formach zarządzania o charakterze administracyjnym dochodzi do zacierania i zamiany pojęć władztwo administracyjne, wynikające z kompetencji ujętych w regułach prawa administracyjnego i władzy ujętej w konstytucjach, należącej nieodwołalnie do narodów.

Urzednicy podejmując się zawłaszczenia władzy narodu przejęli na siebie pojęcie władze, władza, którymi zastąpili pojęcia kompetencje administracyjne, gdzie tkwią ich uprawnienia i zadania władcze, ale w rozumieniu prawa administracyjnego. Wyłączyli spod swoich działań elementarne reguły ustrojowe, powodując tym sposobem liczne zaburzenia w funkcjonowaniu systemu, jakim stało się państwo demokratyczne, m.in. przyspieszając obniżenie poziomu aktywności społecznej w konsekwencji braku efektów zbiorowych działań wobec narastającej liczby nakładanych na społeczeństwo zobowiązań i odpowiedzialności za realizację zadań będących w gestii urzędów i instytucji. Dla wytłumienia licznych wystąpień społecznego niezadowolenia urzędujący funkcjonariusze publiczni różnych szczebli administracji przypomnieli o idei realizacji polityki społecznej, pod szyldem, której tworzą nowe formy instytucjonalne, np. zespoły ds. polityki społecznej, itp. w urzędach a następnie w ramach ich kompetencji zajmują się polityką społeczną, jako wyodrębnioną płaszczyzną praktyki i teorii zarządzania na rzecz mieszkańców, nie uwzględniając ich oczekiwań jak i obowiązujących reguł postępowania, wyrażając tym sposobem brak internalizacji norm ustrojowych. Zauważa się powrót do centralistycznych, totalno-ustrojowych lub autorytarnych zachowań partii, rządów i całych aparatów państwa rozumianych, jako administracja oraz umacniających te działania interpretacji prawa, nauki i retoryki publicznej realizowanej poprzez sofizmaty i erystykę.

Zróznicowania pojęć, definicji i ich treści prowadzą do wniosku o konieczności uproszczenia a zarazem ujednoczenia, czemu mogą służyć definicje językowe. Uwzględniając, iż w Polsce, w zakresie wszelkich reguł i praw obowiązuje interpretacja, określana mianem wykładni językowej, przyjmuje się, że sformułowania tego rodzaju, znajdujące się w obszarze nauk języka polskiego winny zostać wypracowane z udziałem specjalistów wielu dziedzin, tak, aby nie budziły wątpliwości i zaburzeń rozumienia a następnie stosowania w praktyce. Treści te winny być jednolicie tłumaczone na inne języki, aby w państwach zintegrowanych jak w Unii Europejskiej nie dochodziło do zaburzeń treści już u podstaw ich wdrażania i kształtowania. Problemem do rozwiązania pozostaje mechanizm zwiększenia udziału społeczeństwa w ogólnym podejmowaniu decyzji, który może zostać rozwiązany dzięki rozwojowi nowoczesnych technologii wymiany informacji.

Tendencje w partii i administracji do zawłaszczania władzy oraz eliminowania społeczeństwa z procesu decyzyjnego w państwach demokratycznych można wyeliminować wyłącznie poprzez wybory.

Należy wybierać tych reprezentantów, którzy zadeklarują a następnie zrealizują chęć tego rodzaju zmian, łącznie z mechanizmami zabezpieczającymi społeczeństwo w przypadku uchylania się wybrańców od zobowiązań przedwyborczych.

W refleksji uogólniającej można stwierdzić, że:

1. Instytucjonalna forma organizacji w postaci samorządu ma swoje odbicie w tradycji i kulturze narodów europejskich oraz USA i innych;
2. System tworzy demokracja, stanowiąca ustrój państwa, ujęty w regułach prawa, w Polsce konstytucyjnego a działania rządzących i administracji w całości stanowią politykę społeczną;
3. Państwo to wspólnota mieszkańców obszaru określonego granicami gwarantowanymi prawem międzynarodowym. Jego części elementarne stanowią wspólnoty regionalne, dzielone na lokalne mniejszej rangi;
4. Władza zwierzchnia w Polsce, tak jak i w innych krajach, w których za ustrój przyjęto demokrację, należy do narodu, naród ma decydować nie tylko o kształcie instytucji, zajmujących się jego sprawami, ale i prawach, sterujących ich działaniem, jak i prawach regulujących zachowanie jednostki, w sposób samodzielny i dobrowolny; majątek publiczny, w tym skarb państwa stanowi własność wszystkich obywateli;
5. Konfrontując normy ustrojowe oraz prawo niższego rzędu, w szczególności administracyjne, ujawniono występowanie licznych rozbieżności;
6. Za główną dysfunkcję uznano brak wdrożenia ideologicznie wypracowanego trójpodziału władzy, obecnie rozumianego, jako trójpodział władztwa administracji centralnej wyrażonego w przyznanych kompetencjach;
7. Stwierdza się, że tzw. trójpodział władzy, wyhamowany w praktyce wielu państw i sprowadzony do roli sofizmatów w wypowiedziach, za którymi ukrywa się wiele reguł łączących funkcje legislatywy z egzekutywą, prowadzi do ograniczenia wolności społecznej w zakresie wyboru;
8. Doświadczenie światowe wskazuje, że gwarancją przejrzystości w przedsięwzięciach lokalnych są działania instytucji samorządu, w odróżnieniu od lobbingu (sprzyjającemu zachowaniom korupcyjnym), wynikające, m.in. z jawności i możliwości kontroli społecznej;
9. Instytucja samorządu jest wynikiem rozwoju świadomości społecznej i humanizacji zachowań społeczno-politycznych, ekonomicznych i kulturowych;
10. Tempo demokratyzacji i rozwoju samorządności spowalniają bariery, które, wynikają głównie z tradycji, ukształtowania i osobowości realizujących je jednostek, jak i licznych dysfunkcji prawnych.

Zakończenie

Konstytuująca się samorządność stała się uniwersalnym elementem wszystkich wspólnot. Każda wspólnota posiadała swoją formę samorządności. Wszędzie tam, gdzie istnieją jakiegokolwiek formy wspólnotowe, dostrzega się zachowania o charakterze samorządowym. Zarówno u plemion uznawanych w świecie cywilizowanym za „dzikie”, jak i w narodach, uznawanych za najbardziej rozwinięte, w znaczeniu demokratycznym. Pierwiastki te lub rozwinięte kompetencje oraz umiejętności stanowią reguły postępowania i relacji pomiędzy jednostkami, a ogółem oraz stanowią dowód na to, że samorządność to nie jedynie zestaw zinternalizowanych zwyczajów, zachowań, norm prawnych, ale część systemu, którym staje się demokracja. Termin, ten wszedł w użycie w V wieku p.n.e. i od tego czasu minęło wiele wieków, dlatego też odnawiając tą ideę w wieku XIX/XX, dostosowano ją do potrzeb toczących się zmian, wdrażając w wielu krajach, tzw. rozwijających się.

Uznawanie demokracji za ustrój państwa w formie, jaka się ukształtowała w narodach do dziś włącznie, nie spełnia już oczekiwań społecznych, jak też nie wspiera rozwoju wspólnot. Przyczyn tego stanu jest wiele. Jednak za najważniejsze uznaje się brak trójpodziału władzy, obecnie uznawanego za trójpodział kompetencji administracji centralnej, działającej całkowicie niezależnie od siebie pod kontrolą jedynej władzy, jaką w demokracji dysponuje wyłącznie naród. Ta idea, którą zwerbalizowano w wyniku analizy ustrojów państw poprzedzających demokrację, miała prowadzić do rozdzielenia trzech fundamentalnych części instytucji państwowych tak, aby więcej nigdy nie dochodziło do dysfunkcji. Trójpodział ten, to dosłowne oddzielenie legislatywy od egzekutywy i sądownictwa. Każda z tych form administracji centralnej w ocenie osób zajmujących się problematyką, jest konieczna w systemie. Funkcjonowanie ich w jakimkolwiek powiązaniu ze sobą, powoduje różnorodne dysfunkcje. Aby system był funkcjonalny i spełniał swoją rolę, wszystkie jego części muszą współpracować w sposób spójny. Dlatego też, tworząc model wzorcowy twierdzi się, że podział kompetencji administracji centralnej typu sądownictwo, egzekutywa i legislatywa winien być bezwzględny, tj. każda z nich powinna mieć swojego zarządzającego, np. ministra. Ale aby mogła działać zgodnie z ideą winien być on wybrany przez społeczeństwo w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Jego kompetencje i sposób działania powinna określać ustawa, jak też ustawa powinna określać sposób kształtowania się budżetu dla danej formy administracji centralnej, nazywanej, np. ministerstwem. Stąd mogłyby istnieć np. trzy ministerstwa.

Aby działały w sposób pozostający pod kontrolą społeczną, czyli tzw. władzy zwierzchniej, na ich czele mógłby stać powołany z wyborów powszechnych i bezpośrednich, np. premier.

Miałby on uprawnienia do odwołania poszczególnego ministra przed upływem kadencji gdyby społeczeństwo, w ustalonej ustawą formie uznało, że nie spełnia on swojej roli w sposób zgodny z oczekiwaniami jak też akceptowałyby społeczne ustalenia w zakresie kształtu struktur, uzależnionych od potrzeb i oczekiwań tegoż społeczeństwa.

Wyrażać powinien zgodność z ustaleniami ustawowymi w formie społecznie zaakceptowanej. Premier mógłby być reprezentantem państwa w stosunkach międzynarodowych.

Struktura ministerstw powinna odpowiadać potrzebom i oczekiwaniom społecznym w jak najbardziej uproszczony sposób. Poszczególne kwestie realizowane ministerialnie w chwili obecnej, wykonywałyby departamenty. Struktura wymagałaby utworzenia mechanizmów kierowania informacjami inicjatywnych w zakresie stanowienia reguł postępowania w postaci norm prawnych od góry w dół, a następnie po uzyskaniu akceptacji od dołu, wdrażana lub zmieniana w przypadku, co do potrzeb i oczekiwań pochodzących od społeczeństwa.

Mechanizm relacji społeczeństwa z centralną administracją winien być konsekwencją struktur regionalnych, których przedstawiciele uczestniczyliby bezpośrednio w kształtowaniu zadań, struktur itd. dla danego regionu. Najbliżsi jednostkom, obywatelom, członkom wspólnot byłiby, np. radni gmin, na których rozbudowana struktura administracji mogłaby się kończyć. Radni wykonując swoje obowiązki mieliby w dyspozycji mechanizm ustalania opinii mieszkańców zarówno w zakresie potrzeb instytucjonalnych w formie struktury administracyjnej na danym terenie, jak i form prawnych koniecznych do wspólnotowego życia i rozwoju. Przyjmuje się, że nie ma potrzeby utrzymywania rozbudowanych struktur administracyjnych we wszystkich miejscach równej rangi na terenie kraju, lecz ukonstytuowanych zależnie od liczby mieszkańców i ich potrzeb w poszczególnych zakresach.

W ten sposób wyodrębniono pięć struktur administracji w znaczeniu szczególnej formy zarządzania, tj. premier, trzech ministrów, członków rad regionalnych, w liczbie uzależnionej od potrzeb i oczekiwań oraz przewodniczących rad gmin w liczbie określonej potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa. Struktury poszczególnych samorządów, tj. regionalnych i gminnych ukształtowane byłyby ustawowo. Samorzady regionalne winny zajmować się zadaniami zarówno rozwoju regionu, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz dysponować środkami własnymi, pochodzącymi z podatków bezpośrednio, bez udziału zbędnych form pośrednich z odliczeniem części funduszy na cele administracji centralnej w formie sądowniczej, legislacyjnej i uproszczonej formy wykonawczej. Zarządzanie mogłoby odbywać się poprzez wybranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich radnych rad w liczbach minimalnych, a wśród nich posiadający największą liczbę głosów stawałby się przewodniczącym.

W wielu krajach nie istnieje potrzeba rozbudowywania armii i zbrojenia się ponad miarę, stąd wniossek, że mogłyby ogłosić neutralność, a wydatki na ten cel skierować do regionów dla wzmocnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego.

To teoretyczny rys modelu, powstały w wyniku refleksji związanych z demokracją i jej zmianami wynikającymi zarówno z procesów integracyjnych wielu państwa, jak też globalizacyjnych ogólnie.

Nie podjęto się skonstruowania definicji demokracji, przyjmując ją w znaczeniu systemu, w którym centralną częścią jest godność ludzka zaś główną regułą stanowienie społeczne o sobie i dla siebie, które to wartości w sposób pierwszoplanowy wykreowano historycznie i kulturowo.

Niezaprzeczalnie reguła uproszczenia struktur wprowadza logikę i spójność w działania instytucji oraz optymalizuje ich efektywność, którą dziś zakłócają istniejące niemal na całej ziemi przestarzałe formy.

Wszystkie działania społeczne mają prowadzić do utworzenia sytuacji, w której jedynym celem usprawiedliwiającym ograniczenie przez wspólnotę, swobody działania jakiegokolwiek człowieka jest samoobrona. Jedynym argumentem, dla którego istnieje prawo sprawowania władzy nad członkiem społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innych. Jego własne dobro, fizyczne lub moralne, nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem. Nie można go zmuszać do uczynienia lub zaniechania czegoś, gdyż tak będzie dla niego lepiej, lub że to go uszczęśliwi, albo zdaniem innych osób będzie to mądrym lub nawet słusznym postępkim. Są to powody, by go napominać, przekonywać go lub prosić, lecz nie, by go zmuszać lub karać w razie, gdyby nas nie słuchał. Każdy winien być odpowiedzialny przed społeczeństwem jedynie za tę część swego postępowania, która dotyczy innych. W tej części, która dotyczy wyłącznie jego samego, winien być absolutnie niezależny, mieć suwerenną władzę nad sobą, nad swoim ciałem i umysłem.

Aby sprostać tym wyzwaniom, rozpoczynając przebudowę lub budowę systemu demokracji w państwie na miarę współczesności, koniecznym staje się dobór kadr, realizowany w sposób pozwalający wyodrębnić osoby najlepiej spełniające ustalone kryteria kwalifikacji z uwzględnieniem wskazanych cech charakteru. Samo posiadanie kwalifikacji nie sprawdziło się w obecnie panujących systemach administracji.

Sytuowania społeczeństwa, któremu Konstytucja nadaje władzę zwierzchnią w roli klienta lub beneficjenta władztwa instytucji państwowych oraz administracji, z rolą ograniczoną prawie wyłącznie do wrzucania kart, co cztery lata do urn, bez wiedzy o tym, czy osoba wskazana na karcie będzie wybrana, czy też, że partia wstawi po zwycięstwie inne osoby, z własnej listy, wyklucza możliwość uznania ustroju za demokratyczny, choćby w znaczeniu systemowym.

Sytuacja Polski, która po systemie totalitarnym, od 1989 r. jest państwem zmieniającym ustrój, w kierunku budowy demokracji, przypomina kraje uzyskujące niepodległość i zaczynające od tzw. zera. To od samych Polaków, jak i innych początkujących nacji zależy, jakie warunki sobie stworzą i w jakich będą funkcjonowali.

Integracja w Unii Europejskiej dla Polaków ma takie znaczenie, że funkcjonariusze i urzędnicy zintegrowanych struktur działają łagodząco na zapędy polskiej administracji skierowanej przeciwko społeczeństwu.

Świadomość społeczna staje się coraz bardziej terenem działania specjalistów. Społeczeństwo przekształca się w odbiorców profesjonalnie sformułowanych treści umieszczonych w gazetach i programach telewizyjnych, reklamach i filmach, przedstawieniach i książkach.

Treści te prowadzą do wzbudzenia reakcji w konsekwencji stosowania powszechnie znanych podstaw marketingu, wywodzących się z wyników badań w dziedzinie procesów inicjowania emocji i tworzenia wizerunku spostrzeganych obiektów, pozwalając, m.in. na sterowanie postawami i preferencjami ludzi poza ich świadomą kontrolą, nawet na poziomie automatycznym. Przedstawiono wiele empirycznych argumentów potwierdzających tzw. efekt ekspozycji, czyli wzrost atrakcyjności bodźców po licznych powtarzających się prezentacjach. W trakcie eksperymentów stwierdzających związek częstości pojawiania się sygnałów i ich atrakcyjności wskazano, że w wyniku doświadczeń z danym przekazem powodującym, tzw. oswojenie się, możliwe jest wykształcenie reakcji emocjonalnej na ten bodziec również wtedy, gdy temu doświadczeniu nie towarzyszy świadome jego rozpoznanie. Stanowi to istotny element w procesie tworzenia się preferencji i postaw człowieka dotyczących spostrzeganych przedmiotów i zdarzeń. Wielokrotne doświadczenie staje się bliskie, lubiane i atrakcyjne wobec tego bardziej preferowane od tego, co widziane jest po raz pierwszy, wydające się dalekie, obojętne i mało atrakcyjne.

Bogactwo tych propozycji a także łatwość, z jaką dzięki środkom masowego przekazu docierają do odbiorców, są w swojej różnorodności ukierunkowane i mogą prowadzić do stępienia wrażliwości oraz zaakceptowania sprzecznych z obowiązującymi i uznanymi regułami zachowań.

Wyniki badań wywodzących się z dorobku współczesnych nauk społecznych mogą w sposób znaczący pomóc w przełamaniu impasu w pracach nad wsparciem ewolucji relacji do demokracji. Przełożenie ich z poziomu ogólnych rozważań na konkretne rozwiązania stosowalne w systemach wspólnotowych staje się istotnym wyzwaniem wymagającym współpracy naukowców społecznych oraz z zakresu nauk ścisłych i edukatorów wspieranych wolą jedynej władzy w państwie demokratycznym, jaka jest wola narodu.

Istotną refleksją, która jawi się w obrazie rzeczywistości samorządowej od zarania dziejów do współczesności to zidentyfikowany system imperatywów, które jako prawa natury nieodmiennie prowadzą działania społeczne w stronę samodzielnego stanowienia o sobie i dla siebie przy użyciu form instytucjonalnych.

Samorządność staje się wektorem sił skierowanych do i dla wolności rozumianej teleologicznie, w stronę globalnego systemu zapewniającego zachowania godności jednostki, władztwa i wspólnotowego podejmowania decyzji we własnym interesie i za własne fundusze, na określonym i prawnie uznanym terytorium.

Z perspektywy doświadczenia przeszłości, współczesnego rozwoju zauważono, że instytucja samorządu terytorialnego ewoluuje w procesie, który wyraża się w łączeniu antynomii cyklicznego i linearnego rozwoju, po tak zwanej spirali rozwoju cywilizacyjnego.

Spis tabel

Tabela nr 1. Pomorskie samorządowe jednostki organizacyjne	179
Tabela nr 2. Podział administracyjny województwa pomorskiego szczebla gminnego	183

Spis rysunków

Rysunek 1: Fraktal tzw. krzywa i płatek Kocha.....	9
Rysunek 2 : Fraktal tzw. zbiór Julii.....	9
Rysunek 3 Zasięg Cesarstwa Rzymskiego	69

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

ul. Wspólna 2/4
00-926 rszawa

1. Narodowa Strategii Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia: 2007 - 2013) Warszawa 2006

Archiwum Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego

ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

1. Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020, Gdańsk 2013

Archiwum Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

al. Jana Chrystiana Szucha 23
00-580 Warszawa

1. IV Sesja Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, Strasburg 3 - 5 czerwca 1997r., Europejska Karta Samorządu Regionalnego
2. IV Sesja Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, Strasburg 3 - 5 czerwca 1997r., Europejska Karta Samorządu Regionalnego
3. Maastricht 9 - 10 grudnia 1991r., Traktat dotyczący integracji politycznej i gospodarczej państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej

Akty prawne

1. „Dziennik Ustaw RP”, 1927, nr 67, poz. 591, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach przemysłowo-handlowych
2. „Dziennik Ustaw RP”, 1928, Nr 39, poz. 385, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach rolniczych
3. „Dziennik Ustaw RP”, 1932, nr 31, poz. 275, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach lekarskich
4. „Dziennik Ustaw RP”, 1932, nr 94, poz. 808, prawo o stowarzyszeniach
5. „Dziennik Ustaw RP”, 1933, nr 84, poz. 609, rozporządzenie Prezydenta RP prawo o notariacie

6. „Dziennik Ustaw RP”, 1933, nr 85, poz. 638, rozporządzenie Prezydenta RP o prawie przemysłowym
7. „Dziennik Ustaw”, 1935, nr 30, poz. 227, ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.
8. „Dziennik Ustaw RP”, 1938, nr 6, poz. 33, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach lekarsko-dentystycznych
9. „Dziennik Ustaw RP”, 1939, nr 55, poz. 346, rozporządzenie Prezydenta RP o izbach aptekarskich
10. „Dziennik Ustaw”, 1946, nr 6, poz. 54, dekret o przenoszeniu i zwalnianiu notariuszów oraz o powierzaniu pełnienia obowiązków notariuszów sędziom i prokuratorom
11. „Dziennik Ustaw”, 1960, Nr 30, poz. 168, ustawa kodeks postępowania administracyjnego
12. „Dziennik Ustaw”, 1964, nr 16, poz. 93, kodeks cywilny
13. „Dziennik Ustaw”, 1984, nr 21, poz. 97, ustawa o fundacjach
14. „Dziennik Ustaw”, 1988, Nr 41, poz. 324, ustawa o działalności gospodarczej
15. „Dziennik Ustaw”, 1989, nr 20, poz. 104, ustawa prawo o stowarzyszeniach
16. „Dziennik Ustaw”, 1989, nr 33, poz. 176, ustawa prawo o notariacie
17. „Dziennik Ustaw”, 1991, nr 8, poz. 27, ustawa o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych
18. „Dziennik Ustaw”, 1991, nr 41, poz. 178, ustawa o samorządzie pielęgniarek i położnych
19. „Dziennik Ustaw” 1991, nr 55, poz. 234, ustawa o związkach zawodowych
20. „Dziennik Ustaw”, 1991, nr 111, poz. 480, ustawa o badaniu i ogłaszaniu sprawozdań finansowych oraz biegłych rewidentach i ich samorządzie
21. „Dziennik Ustaw”, 1993, nr 10, poz. 46, ustawa o rzecznikach patentowych
22. „Dziennik Ustaw”, 1993, nr 61, poz. 284, konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
23. „Dziennik Ustaw”, 1994, nr 124, poz. 607, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego
24. „Dziennik Ustaw”, 1997, nr 78, poz. 483, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
25. „Dziennik Ustaw”, 1997, nr 133, poz. 882, o komornikach sądowych i egzekucji
26. „Dziennik Ustaw”, 1998, nr 13, poz. 74, ustawa o samorządzie gminnym
27. „Dziennik Ustaw”, 1998, nr 48, poz. 550, ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego
28. „Dziennik Ustaw”, 1998, nr 91, poz. 576, ustawa o samorządzie województwa

- 29., „Dziennik Ustaw”, 1998, nr 91, poz. 577, ustawa o administracji rządowej w województwie
- 30., „Dziennik Ustaw”, 1998, nr 91, poz. 578, ustawa o samorządzie powiatowym
- 31., „Dziennik Ustaw”, 1998, nr 96, poz. 603, ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa
- 32., „Dziennik Ustaw” 1999, nr 8, poz. 69, Europejska karta społeczna
- 33., „Dziennik Ustaw”, 1999, nr 101, poz. 1178, ustawa prawo działalności gospodarczej
- 34., „Dziennik Ustaw”, 2000, nr 88, poz. 985, ustawa o referendum lokalnym
- 35., „Dziennik Ustaw”, 2000, nr 98, poz. 1071, ustawa kodeks postępowania administracyjnego
- 36., „Dziennik Ustaw”, 2001, nr 5, poz. 42, ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów
- 37., „Dziennik Ustaw”, 2001, nr 46, poz. 499, ustawa ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
38. „Dziennik Ustaw”, 2001, nr 73, poz. 763, ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów
- 39., „Dziennik Ustaw”, 2001, nr 100, poz. 1080, ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno- Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego
- 40., „Dziennik Ustaw”, 2002, nr 17, poz. 157, rozporządzenie w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego
- 41., „Dziennik Ustaw”, 2002, nr 113, poz. 984, ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta
- 42., „Dziennik Ustaw”, 2003, Nr 96, poz. 873, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- 43., „Dziennik Ustaw”, 2005, nr 90, poz. 759, ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach RP w Komitecie Regionów UE
- 44., „Dziennik Ustaw”, 2009, nr 31, poz. 206, ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
- 45., „Dziennik Ustaw”, 2010, nr 176, poz. 1190 ustawa ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa
- 46., „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej”, 1908, nr 151
47. Uchwała Sejmu RP z 30-07-1992, regulamin Sejmu RP, załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z 17-01-2012 poz. 32
- 48., „Zwód Prawa Cesarstwa Rosyjskiego”, 1906, t. 1, cz. 1

Druki informacyjno-reklamowe

1. A. Arendarski, Samorząd gospodarczy w III Rzeczypospolitej, Warszawa 2005, s. 1 – 17
2. A. Arendarski, Czy polskim przedsiębiorcom potrzebny jest samorząd gospodarczy? Warszawa 2005, s. 1 - 12
3. A. Arendarski, Izby gospodarcze, Warszawa 2009, s. 14
4. J. Bartnik, O rzemiośle-misja, Warszawa 2012, s. 2 - 5
5. M. Besler, O krajowej izbie rzeczników patentowych, Warszawa 1993, s.1-3
6. H. Bochniarz, Polska konfederacja pracodawców prywatnych - misja, Warszawa 2011, s. 2 - 5
7. Z. Błochowiak, O rzemiośle w Gdyni, Gdynia 2010, s. 2 – 4
8. Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa? Materiały VII Konferencji Absolwentów KSAP, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2000
9. G. Goebel, Izba Rzemieślnicza Pomorza Środkowego w Słupsku, Słupsk 2003, s. 1 - 8
- 10.M. Goliszewski, Business Centre Club – misja, Warszawa 2012, s. 2 - 4
- 11.A. Kasprzak, Krajowa Izba Gospodarki Morskiej, Gdynia 2013, s. 1 – 6
- 12.J. Regulski, Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania”, Warszawa 2013, s. 1 - 19
- 13.P. Rojek, O izbie biegłych rewidentów, Warszawa 1991, s. 3-7
- 14.S. Rymar, Naczelna Rada Adwokacka - Tradycja, Warszawa 2011, s. 1 - 7
- 15.W. Sinkiewicz, Związki rzemiosła polskiego w Warszawie, Warszawa 2004, s. 1-2
- 16.W. Szajda, O Pomorskiej Izbie Rzemieślniczej Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Gdańsku, Gdańsk 2010, s. 1 - 3
- 17.Z. Szajda, O rzemiośle, Gdańsk 2011, s. 2 - 5
- 18.Urząd Statystyczny w Gdańsku, Szkoły wyższe i ich finanse w województwie pomorskim w 2011r, analizy statystyczne 2012

Źródła czasopiśmiennicze

1. L. Balcerowicz, Co decentralizować?, „Wprost” z dn. 1.02.1998, s. 46
2. A. Chodubski, Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce, pod red. Bogdana Nawrota, Jacka Pokładeckiego, „Cywilizacja i Polityka” 2012, nr 10, s. 470 - 474
3. S. S. Dębski, O przedsiębiorcach, „Impuls Gdyniński. Magazyn Gospodarczy” listopad 2001, nr 1, s. 6 - 7
4. A. Gwiazda, Dostrzec wartości w globalizacji, „Manager” 2004, nr 6, s. 7 - 9

5. Z. Hajn, W sprawie pojęcia organizacji pracodawców, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 44
6. T. Jędrzejewski, Samorząd gospodarczy a współczesne ustawodawstwo polskie, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 7 - 8, s. 23 - 32
7. J. Jaczyszyn, Glosa do uchwały NSA z 24.09.2000 r., „Rejent” 2002, nr 4, s. 74
8. R. Kaszuski, K. Radzikowski, Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń, „Glosa” 2000, nr 3, s. 1
9. J. Kary, Contract Law and the Social Contract: What Legal History Can Teach Us About the Political Theory of Hobbes and Locke, 31 Ottawa Law Review 73. (Canada, Jan. 2000)
10. B. Kłapkowski, Rady Handlowe z 1809 r. oraz Izby Handlowe i Rękodzielnicze z 1817 r., „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI, z.1, s. 253
11. C. Kosikowski, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 15
12. J. Kuciński, Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce (1918 - 1939), w: „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 1973, t. X, s. 171
13. M. J. Malinowski, Region pomorski u progu akcesji Polski do Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2004, nr 3, s. 73 - 84;
14. S. Mrozowska, Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej, „Studia z Teorii i Praktyki Polityki” 2004, nr 2, s.1
15. J. F. Nash, Equilibrium Points in n-Person Games, Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America (PNAS) 36 (January), Washington 1950, s.49-51
16. W. Pańko, Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1 - 2, s. 16 - 21
17. E. i W. Polak, Wpływ kapitału zagranicznego na kształtowanie środowiska pracy, w: Polski przedsiębiorca we współczesnym otoczeniu prawno-ekonomicznym, pod red. J. Ostaszewskiego, „Zeszyty Naukowe” 2004, nr 1, s. 190 - 203
18. G. R. Price, „Wybór kowariancji”, USA, Natura nr 227/1970
19. Społeczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską - badania i ekspertyzy 2001-2002, „Monitor UE” 2002, nr 54, s. 157 - 159
20. R. Skwerek-Nebreś, Ustawa o organizacjach pracodawców, „Państwo i Prawo” 1992, nr 8 - 9, s. 57
21. B. Słobodzian, Zachodnioeuropejskie zapożyczenia w realizacji współczesnego systemu samorządu terytorialnego w Polsce, „Studia Samorządowe” 2003, nr 16, s. 167 - 181
22. J. Śmigielńska, Biblioteka aktywności lokalnej - tom 1. Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja., Warszawa 2002, s. 5 - 101

- 23.J. Szczepkowski, Region, regionalizacja i polityka regionalna - teoria i praktyka. Oczekiwania i doświadczenia, w: „Biuletyn Pomorze Nadwiślańskie”, Toruń 1992, nr 2. s. 1 - 2
- 24.A. Świątkowski, Organizacje reprezentujące interesy zawodowe, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1, s. 23
- 25.Ustawy dostosowujące polskie prawo do prawa UE, „Monitor UE” 2001, nr 44A, s. 161 - 162

Internet

Internet: www.uw.gda.pl-misja

Przewodniki, leksykony, encyklopedie

1. A,B,C samorządu terytorialnego, pod red. B. Imiołczyk, Warszawa 1999
2. M. Arczewska, Nie tylko jedna ustawa: prawo o organizacjach pozarządowych, Warszawa 2005
3. Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz, pod red. B. Szmulika i K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012
4. A. Bałaban, Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka, Kraków 2003
5. A. Bałaban, Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP, Warszawa 2005
6. B. Banaszak, A. Preisner, Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego, Wrocław 1992
7. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012
8. A. Bator, Kompetencje w prawie i prawoznawstwie, Wrocław 2004
9. D. Betham, K. Boyle, Demokracja, Toruń 1994
- 10.S. Biernat, A. Wasilewski, Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz, Kraków 1997
- 11.A. Borkowski, T. Kocowski, M. Guziński, Administracyjne prawo gospodarcze, Warszawa 2004
- 12.K. D. Burchardt, ABC prawa wspólnotowego, Warszawa 2001
13. A. Chodubski, Wstęp do badań politologicznych, Gdańsk 2004
- 14.W. Czaplinski, Zarys prawa europejskiego, Warszawa 2011
- 15.J. Dębowski, L. Gawor, S. Jedynek, K. Kosior, J. Zdybel, L. Zdybel, Mała encyklopedia filozofii, Bydgoszcz 1996
- 16.Encyklopedia politologii, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Kraków 1999
- 17.Encyklopedia socjologii, pod red. Z. Bokszańskiego, Warszawa 2000

18. Encyklopedia wiedzy politycznej, pod red. J. Marszałek-Kawy, M. Chmaja, W. Sokoła, Toruń 2004
19. Encyklopedia samorządu terytorialnego, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej-Dębskiej, Poznań 2012
20. Encyklopedia wiedzy politycznej, pod red. J. Marszałek-Kawy, M. Chmaja, W. Sokoła, Toruń 2004
21. A. Ferens, Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?, Warszawa 2010
22. S. Freud, Wstęp do psychoanalizy, Warszawa 2004
23. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2005
24. R. Goodin, Ph. Pettit, Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej Warszawa 2006
25. N. Goodman, Wstęp do socjologii, Poznań 2004
26. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Wrocław 2005
27. S. Hamlin, Jak mówić, żeby nas słuchali, Warszawa 2004
28. C. Jasper, S. Metzger, H. Weiler, ABC Unii Europejskiej. Euroleksykon: instytucje, prawo, gospodarka, finanse, polityka, Warszawa 2004
29. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego z komentarzem, Poznań 2005
30. K. Jasiołkowski, Lobbing w Sejmie, Warszawa 2001
31. K. Jasiołkowski, M. Mołęda-Zdziech, Lobbing w Unii Europejskiej, Warszawa 2005
32. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem, Kraków 2004
33. W. L. Jaworski, Nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1924
34. W. L. Jaworski, Projekt kodeksu agrarnego, Warszawa 1928
35. J. Karpiński, ABC polityki, Warszawa 2005
36. R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011
37. Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, pod red. P. Chmielnickiego, Poznań 2004
38. Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 198 - 212
39. Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r. pod red. J. Bocia, Wrocław 1998
40. C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2011
41. Mała encyklopedia wiedzy politycznej, pod red. M. Chmaja i W. Sokoła, Toruń 1996
42. J. S. Mill, Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej, Warszawa 1958

- 43.B. Miner, *Zwięzła encyklopedia konserwatyzmu*, Poznań 1996
- 44.S. Ossowski, *O strukturze społecznej*, Warszawa 1982
- 45.T. Panfil, *Unia Europejska-wszystko, co musisz wiedzieć*, Poznań 2005
- 46.E. Polak, *Polska wobec współczesnych wyzwań globalnych i regionalnych*, Gdańsk 2007
- 47.*Problemy badawcze politologii w Polsce*, pod red. M. J. Malinowskiego, M. Burdelskiego, R. Ożarowskiego, Gdańsk 2005
- 48.J. Rajman, *Encyklopedia średniowiecza*, Kraków 2006
- 49.*Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach biura studiów i ekspertyz kancelarii Sejmu RP, IP-95P*, Warszawa 2013
- 50.*Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, pod red. M. Steca, Warszawa 2010
- 51.*Słownik historii Polski*, pod red. T. Łepkowskiego, Warszawa 1969
- 52.*Słownik języka Polskiego*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2012
- 53.*Słownik wyrazów obcych*, pod red. J. Tokarskiego, Warszawa 2001
- 54.R. Smolski, M. Smolski, E. H. Stadtmuller, *Słownik encyklopedyczny edukacji obywatelskiej*, Warszawa 2005
- 55.W. Skrzydło, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 2002
- 56.A. Szachaj, M. N. Jakubowski, *Filozofia polityki*, Toruń 2005
- 57.P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Łódź 1995
- 58.L. Zacher, *Transformacja społeczeństw od informacji do wiedzy*, Warszawa 2007
- 59.P. Uziębło, *Ustawa o referendum krajowym: komentarz*, Warszawa 2008
- 60.M. Żmigrodzki, *Encyklopedia politologii*, Kraków 2002

Studia i opracowania

1. H. Abouly, *Aux hommes politiques la bonne gouvernance, aux citoyens la bonne responsabilité*, France 2012
2. M. Adamczyk, *Cywilizacja zachodnia*, Śląsk 2012
3. J. Adamiak, W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Poznań 2004
4. *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Warszawa 2004
5. *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005
6. *Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej*, pod red. T. Mołdawy, K. A. Wojtaszczyka, M. Małeckiego, Warszawa 2003
7. *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, pod red. J. Czaputowicza, Warszawa 2011

8. Aktualne problemy społeczno-gospodarcze wybranych krajów członkowskich UE, pod red. S. Swadźby, Katowice 2000
9. Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej, pod red. M. Warowickiego, Lublin 2001
10. A. Andrusiewicz, Cywilizacja rosyjska, Warszawa 2004
11. A. Antoszewski, P. Fiali, R. Herbut, J. Sroka, Partie i systemy partyjne Europy wschodniej, Wrocław 2003
12. E. Aronson, T. Wilson, R. Akert, Psychologia społeczna, Poznań 1997
13. Arystoteles, Analityki pierwsze i wtórne, Warszawa 1973
14. Arystoteles, Etyka Nikomachejska, Warszawa 2005
15. Arystoteles, Polityka, Warszawa 2010
16. J. Auleytner, Polityka społeczna. Teoria i organizacja, Warszawa 2000
17. Marek Aureliusz, Rozmyślania, Kraków 1999
18. Azja wschodnia na przełomie XX i XXI w., pod red. K. Gawlikowskiego, Warszawa 2004
19. K. Bakula, D. Heck, Efekt motyla. Humanisci wobec teorii chaosu, Wrocław 2009
20. E. Balibar, Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Germany 2003
21. M. Banniard, Geneza kultury europejskiej V - VIII w., Warszawa 1995
22. Barbarzyńcy u bram imperium, pod red. S. Turleja, Kraków 2007
23. B. R. Barber, Strong Democracy: Participatory Democracy for a New Age, USA 1984
24. J. Barcz, J. Baszkiewicz, W. Chrzanowski, B. Lewandowski, T. Pieronek, R. Stemplowski, J. J. Wiatr, Etyka dyplomacji, Warszawa 2003
25. R. Barlett, Tworzenie Europy. Podbój, kolonizacja i przemiany kulturowe 950 - 1350, Poznań 2003
26. R. Barnett, Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty, USA 2004
27. L. von Bertalanffy, Ogólna teoria systemów, Warszawa 1984
28. Baszkiewicz, Myśl polityczna w wiekach średnich, Warszawa 1970
29. M. W. Bauer, B. Heissere, Die Reform der Europäischen Kommission. Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich, Germany 2010
30. F. Bealey, Democracy in the Contemporary State , UK 1988
31. D. Beetham, K. Boyle, Demokracja, Toruń 1994
32. J. Bek, O samorządzie, Warszawa 1926
33. C. Bellange, Le Gouvernement Local En France Et L'Organisation Du Canton, French Edition 2010
34. L. Benevolo, Miasto w dziejach Europy, Warszawa 1995
35. H. Bergson, Dwa źródła moralności i religii, Warszawa 2007
36. E. Berne, W co grają ludzie?, Warszawa 1987

37. T. Bigo, Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928
38. J. Billington, Ikona i topór: historia kultury rosyjskiej, Kraków 2008
39. P. Bini, G. Tuset, Theory and Practice of Economic Policy. Tradition and Change, Milano Italy 2008
40. L.E. Birdzell, N. Rosenberg, Historia kapitalizmu, Kraków 1994
41. J. Biskup, Małe i średnie przedsiębiorstwa w handlu zagranicznym, Warszawa 2002
42. H. J. Blanke, S. Mangiameli, The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action, Germany 2012
43. M. Bloch, Społeczeństwo feudalne, Warszawa 1981
44. Z. Blok, Transformacja systemowa w Polsce, Poznań 1993
45. M. Borucki, Historia powszechna do 2004 r., Warszawa 2005
46. A. Breczko, Podmiotowość prawna człowieka w warunkach postępu biotechnomedycznego, Białystok 2011
47. S. Briggs, Marketing w turystyce, Wrocław 2003
48. O.A. Brownson, The American Republic: its Constitution, Tendencies, and Destiny, USA 1866
49. Budowanie demokracji, pod red. M. Grabowska, T. Szawiel, Warszawa 2001
50. J. F. de Bujadoux, Le nouveau Parlement, France 2008
51. C. Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon: Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Germany 2010
52. M. Cary, H. H. Scullard, Dzieje Rzymu, Warszawa 1992
53. J. Chélini, Dzieje religijności w Europie Zachodniej w średniowieczu, Warszawa 1996
54. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 2001
55. M. Chmaj, W. Sokół. M. Żmigrodzki, Współczesne partie polityczne i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej, Lublin 2003
56. A Chodubski, M. Malinowski, Problemy badawcze i metodologiczne politologii w Polsce, Gdańsk 2006
57. A. Chodubski, Samorząd lokalny, jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego (w:) Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy, pod red. B. Nawrota i J. Pokładeckiego, Poznań 1999
58. A. Chodubski, Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego, (w:) Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja. Odrodzenie. Doświadczenie., pod red. B. Nawrota i J. Pokładeckiego, Poznań 2004

59. A. Chodubski, Idea samorządu gospodarczego, jako wyzwanie globalne, (w:) S. Wykrętowicz, Spór o samorząd gospodarczy, Poznań 2005
60. E. Chrabonszczewska, Europejski system walutowy, Warszawa 2001
61. R. Chruściak, T. Mołdavia, K. A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, Polski system polityczny w okresie transformacji ustrojowej, Warszawa 1995
62. W. Chrzanowski, Słowianie i wikingowie, Kraków 2007
63. Chrześcijańska inspiracja w życiu społeczno-politycznym, pod red. P. Kryczko, Wydawnictwo KUL Lublin 1993
64. Cognitoni gestorum: studia z dziejów średniowiecza, pod red. A. Sikorskiego, A. M. Wyrwy, Warszawa 2006
65. A. Cole, Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction, Cardiff University UK 2006
66. E.B. de Condillac, Logika, czyli pierwsze zasady sztuki myślenia, Wilno 1802
67. L. Cook, Welfare State Development, UK 2011
68. M. Mc Cormick, Narodziny Europy. Korzenie gospodarki europejskiej 300 - 900, Warszawa 2007
69. R. Cowan, Rzymska sztuka wojenna od 109 p.n.e. do 313 n.e., Warszawa 2011
70. T. E. Cronin, Direct Democracy, USA 1989
71. M. T. Cynceron, O Państwie, o Prawach, Warszawa 2001
72. S. Cyganek, Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech, Poznań 2004
73. A. Czermiński, M. Grzybowski, K. Ficoń, Podstawy organizacji i zarządzania, Gdynia 1999
74. A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, J. Apanowicz, Zarządzanie organizacjami, Toruń 2002
75. R. A. Dahl, Democracy and its Critics, UK 1989
76. H. J. Dahme, N. Wohlfahrt, Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden Germany 2011
77. R. Dahrendorf, Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności, Warszawa 1993
78. R. J. Dalton, Public Opinion in Advanced Industrial Democracies, UK 2011
79. P. Dardanelli, Between Two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution, Manchester University Press USA 2011
80. K. Darwin, O pochodzeniu gatunków, Warszawa 2006
81. N. Daszkiewicz, Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce, Warszawa 2004
82. J. Dearlove, The Politics of Policy in Local Government, Cambridge University Press UK 2011
83. H. Dembiński, Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, Wilno 1934

84. Demokratyczna modernizacja sfery publicznej, pod red. K. A. Wojtaszczyka i A. Mirskiej, Toruń 2012
85. B. Deszczyński, CRM: strategia, system, zarządzanie zmianą, Warszawa 2011
86. S. S. Dębski, Samorząd gospodarczy – Polska, Europa, świat, Toruń 2013
87. D. Długosz, J. J. Wygnański, Obywatele współdecydują: przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005
88. M. Dobraczyński, Ekonomiczne mocarstwa UE, Toruń 2003
89. B. E. Dollary, L. Robotti, The theory and practice of local government reform, Cornwall Great Britain 2008
90. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Kraków 2004
91. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012
92. Domański B., Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne, Studia Regionalne i Lokalne, 2009
93. B. Dumézil, Chrześcijańskie korzenie Europy: konwersja i wolność w królestwach barbarzyńskich od V do VIII wieku, Kęty 2008
94. R. Duncan-Jones, Money and government in the Roman Empire, Cambridge 1994
95. A. Dygasiński, Logika podług Johna Stuarta Milla, Warszawa 1879
96. J. Ekes, Trójpodział władzy i zgoda wszystkich: naczelne zasady ustroju mieszanego, Warszawa 2001
97. Elity, demokracja, wybory, pod red. J. Szczupaczyńskiego, Warszawa 1993
98. Ewolucja systemów bankowych w Europie Środkowej i Wschodniej, pod red. H. Żukowskiej, Lublin 2003
99. G. Firlit-Fesnak, Regionalne aspekty reform społecznych, Poznań 2005
100. Finanse Unii Europejskiej, pod red. W. Nowaka, Warszawa 2004
101. M. I. Finley, Democracy Ancient and Modern, UK 1973
102. H. G. Fischer, EU-Recht in der Praxis, Germany 2012
103. D. Fisk, Bicameralism in Stable Democracies, UK 2011
104. V. Fumagalli, Świt średniowiecza, Gdańsk 2003
105. P. Gassendi, Logika, Warszawa 1964
106. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu., Warszawa 2005
107. A. Geza, Historia społeczna Starożytnego Rzymu, Poznań, 2003
108. A. Gibson, The Political Thought of the American Founders, USA 2013
109. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor, Warszawa 2002
110. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie, Warszawa 2003
111. A. Glucksmann, Liberté, égalité, fraternité, France 2011

- 112.H. Głogowska, Białorusini na wybrzeżu gdańskim, Toruń 2007
- 113.J. Le Goff, J. Schlegel, O średniowieczu, Warszawa 2007
- 114.A. Goldsworthy, W imię Rzymu, Warszawa,2003
- 115.Z. Gomółka, Cybernetyka w zarządzaniu, Warszawa 2000
- 116.B. Gonciarz, Instytucjonalizacja samorządności, Warszawa 2004
- 117.M. Grabowska, T. Szawiel, Budowanie demokracji. Partie polityczne, Warszawa 2001
- 118.P. Green, Retrieving Democracy: In Search of Civic Equality, UK 1985
- 119.R. Greene, 48 praw władzy, Warszawa 2005
- 120.R.W. Griffin, podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 1996
- 121.R.W. Gryffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 2012
- 122.A. Gwiazda, Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej, Toruń 2000
- 123.A. Grzelak, Makroekonomia w procesie integracji z Unią Europejską, Szczecin 2002
- 124.T. Grzeszczyk, Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa. Badania. Edukacja. Konsulting, Łódź 2003
- 125.M. Grzybowski, System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006
- 126.N. Guerrero, Systèmes politiques et histoire des idées, France 2012
- 127.M. Hagen, Advertising and Election Campaigns in the United States, USA 2011
- 128.N.G.L. Hammond, Starożytna Macedonia, Warszawa 1999
- 129.J. Hallowell, Moralne podstawy demokracji, Warszawa 1993
- 130.P. Halpern, Na tropach przeznaczenia. Z dziejów przewidywania przyszłości, Warszawa 2004
- 131.M. H. Hansen, The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes, UK 1999
- 132.J. Hatschek, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Germany 2012
- 133.J. Hausner, Administracja publiczna, Warszawa 2003
- 134.F. von Hayek, Droga do zniewolenia, Kraków 1996
- 135.W. Heisenberg, Część i całość, Warszawa 1987
- 136.R. Herbut, Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych, Wrocław 2002
- 137.Herodian, Historia Cesarstwa Rzymskiego, Wrocław 2003
- 138.J. Hołda, Prawa człowieka: zarys wykładu, Warszawa 2008
139. B. W. Honadle, J. M. Costa, B. A. Cigler, Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis and Strategies, San Diego California USA 2004
- 140.J. Hopkin, European Social Democracy, UK 2012
- 141.J. Hubert, Samorząd gospodarczy, Poznań 1926

142. T. Hunek, *Konceptualna nośność kategorii samorządu rolniczego i wiejskiego*, Toruń 1995
143. G. Ignaczewski, *Specyfika marketingu politycznego w Polsce*, Warszawa 2004
144. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004
145. H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia*, Warszawa 2009
146. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012
147. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
148. M. Jackowski, *Transformacja ustrojowa po 1989 r. a zmiany prawa*, Warszawa 2004
149. M. Jaczynowska, *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1986
150. M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *Historia starożytna*, Warszawa 2009
151. E. B. Jailly, J. F. Martin, *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*, University of Toronto Press Canada 2010
152. A. Jakimowicz, *Od Keynesa do teorii chaosu*, Warszawa 2004
153. W. James, *Psychologia*, Warszawa 2002
154. Jan Paweł II, *O pracy ludzkiej. Laborem Exercens.*, Warszawa 1981
155. M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936
156. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924
157. W.L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego*, Warszawa 1928
158. *Jednostka, społeczeństwo, instytucje*, pod red. P. Czechorowskiego i R. Ożarowskiego, Gdańsk 2009
159. A. Jezierski, *Przemysł w Polsce 1918 - 1939*, w: *Uprzemysłowienie ziem polskich w XIX i XX wieku. Studia i materiały*, Wrocław 1970
160. T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy we współczesnym ustawodawstwie polskim*, Toruń 2004
161. O. Jurewicz, L. Winniczuk, *Starożytni Grecy i Rzymianie w życiu prywatnym i państwowym*, Warszawa 1970
162. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005
163. J. Kałuski, *Teoria gier*, Gliwice 2002
164. D. Kamerschen, R. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1993
165. W. Karaszewski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, Toruń 2004
166. D. Katz, R. L. Kahn, *Spółeczna psychologia organizacji*, Warszawa 1979

167. E. Kawecka-Wyrzykowska, R. Michalski, W. Mrorzek, J. Niemczyk, M. Szwabe, A. Władyniak, *Zmiany w handlu zagranicznym Polski z Unią Europejską w okresie stowarzyszenia w ramach Układu Europejskiego (1992 - 2003)*, Warszawa 2005
168. A. Kaya, *Global Inequality*, UK 2011
169. K. I. Kersch, *Judicial Supremacy and National Judicial Review*, UK 2011
170. J. Kleer, *Globalizacja gospodarki światowej a integracja regionalna*, Warszawa 1998
171. R. Kmiecik, *Geneza, istota i zadania samorządu*, Poznań 1996
172. R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2004
173. K. Knyżewski, *Partie i systemy partyjne w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, Warszawa 1998
174. Ch. Koch, *Neurobiologia na tropie świadomości*, Warszawa 2008
175. G. W. Kołodko, *Transformacja polskiej gospodarki*, Warszawa 1992
176. K. Komaniecki, J. Panejko, K. Wasiutyński, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929
177. *Konkurencja*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2004
178. *Konstruowanie jaźni i społeczeństwa*, pod red. E. Hałas, K.T. Koneckiego, Warszawa 2006
179. J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012
180. P. Kottler, J. A. Caslione, *Chaos, Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, Warszawa 2012
181. B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne*, Poznań 2004
182. W. Krajewski, *Prawa Nauki*, Warszawa 1998
183. A. Krawczuk, *Poczet cesarzy rzymskich*, Warszawa 2011
184. A. Krawczuk, *Ród Konstantyna*, Warszawa 1972
185. F. Krawiec, *Transformacja firmy w nowej gospodarce*, Poznań 2005
186. H. Kramer, *Etyka integralna*, Poznań 2004
187. M. Kreuzer, *Channels of Electoral Representation in Advanced Industrialized Democracies*, USA 2013
188. A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932
189. P. Kropotkin, *Pomoc wzajemna, jako czynnik rozwoju*, Warszawa 2006
190. *Krótką historia kapitalizmu*, pod red. G. Morgenson, Poznań 2011
191. *Kształtowanie średniowiecza*, pod red. M. Salamona, Kraków 2005
192. Z. Kubiak, *Dzieje Greków i Rzymian*, Warszawa 2003
193. P. Kubicek, *Regime Transitions and Variation in Post-Communist Europe*, USA 2013
194. J. Kuciński, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012
195. J. Kuliszer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, Warszawa 1961

- 196.S. Kwiatkowski, Średniowieczne dzieje Europy, Warszawa 2006
- 197.R. Kuźniar, Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe, Warszawa 2000
- 198.G. Labuda, Rozważania nad teorią i historią kultury i cywilizacji: wybór studiów i rozpraw, Poznań 2008
- 199.F. Lehoucq, Democratization in Central America, USA 2011
- 200.E. Leska-Ślęzak, U. Świętochowska, Patologie cywilizacji współczesnej, Toruń 2001
- 201.J. Leska-Ślęzak, U. Świętochowska, Przemiany cywilizacji współczesnej, Toruń 2001
- 202.Z. Leoński, Samorząd Terytorialny w RP, Warszawa 2001
- 203.I. Lipowicz, G. Szpor, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Prawo administracyjne, Poznań 2005
- 204.Tytus Liwiusz, dzieje od założenia miasta Rzymu, Wrocław 2004
205. J. Locke, Dwa traktaty o rządzie, Warszawa 2012
- 206.Logika dla prawników, pod red. A. Malinowskiego, Warszawa 2005
- 207.Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej, pod red. R. Piekarskiego, Gdańsk 2002
- 208.A. Luchaire, Les Communes française, Paris 1892
- 209.K. Łastowski, Historia integracji europejskiej, Toruń 2006
- 210.T. Maciejewski, Historia powszechna ustroju i prawa, Warszawa 2007
- 211.J. Mc Cormick, Politics of the European Union, USA 2011
- 212.C. B. Mac Pherson, Democratic Theory, USA 1973
- 213.T. Madden, Krucjaty, Warszawa 2007
- 214.M. Malinowski, Region Morza Bałtyckiego: samorządowa wspólnota i etniczne zróżnicowanie, (w:) Stosunki międzynarodowe. Historia-Regiony-Polityka, pod red. P Czachorowskiego i R. Ożarowskiego, Warszawa-Gdańsk 2004
- 215.Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu, pod red. M. Strużyckiego, Poznań 2004
- 216.J. Mansbridge, Beyond Adversary Democracy, UK 1982
- 217.J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie, Toruń 2008
- 218.E. Martini, M. Bąk, Dotacje i co dalej?, Warszawa 2005
- 219.H. Meyer, Historia wypraw krzyżowych, Kraków 2008
- 220.Międzynarodowa współpraca regionów, pod red. W. Toczyskiego, Gdańsk 1998
- 221.B. Mikołajewska, Zjawisko wspólnoty, USA 1999
- 222.J.S. Mill, O wolności, Warszawa 1864
- 223.J.S. Mill, O rządzie reprezentatywnym, Kraków 1993
- 224.B. Miner, Zwięzła encyklopedia konserwatyzmu, Poznań 1999
- 225.L. von Mises, Teoria pieniądza i kredytu, Cieszyn 2012

226. M. Mistygacz, Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce, Warszawa 2012
227. M. Miśkiewicz, Europa wczesnego średniowiecza V - XIII wiek, Warszawa 2008
228. A. Modrzejewski, Tożsamość narodowa a świat ponowoczesny, [w:] Nacjonalizm, etniczność i wielokulturowość na Bliskim i Dalekim Wschodzie, pod red. A.W. Jelonek, Kraków 2011
229. K. Modzelewski, Barbarzyńska Europa, Warszawa 2004
230. Monteskiusz, O duchu praw, Warszawa 2010
231. S. Mrozowska, Demokracja uczestnicząca z perspektywy europejskiej, [w:] Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie, pod red. M. Marczewskiej-Rytko Lublin 2011
232. D. C. Mueller, Public Choice III, Cambridge University Press UK 2012
233. A. Müller, Od autorytaryzmu do demokracji. Transformacja ustrojowa na przykładzie Hiszpanii i Polski, Poznań 2004
234. G. D. Myers, Psychologia społeczna, Warszawa 2003
235. J. L. Nancy, Wahrheit der Demokratie, Austria 2009
236. Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji, pod red. J. Rokickiego, M. Banasia, Poznań 2005
237. J. Nazarek, Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration: gemeindliche, Leipziger Universitätsverlag Germany 2001
238. I. Newton, Matematyczne zasady filozofii przyrody, Warszawa 2011
239. Z. Niewiadomski, Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie, Poznań 2005
240. E. Nowacka, Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2005
241. Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewski, Warszawa 2005
242. A. Noworól, K. Dąbrowska, A. Sobolewski, Podstawy zarządzania w administracji publicznej, Szczecin 2003
243. Oblicza decentralizmu, pod red. J. Iwanka, Katowice 1996
244. Obywatel-instytucja-władza na przełomie XX i XXI wieku, pod red. D. Karnowskiej i J. Noconia, Toruń 2012
245. J. Och, Wybrane aspekty polskiej drogi do członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] Politologiae Miscellanea w świecie wielu rzeczywistości, pod red. A. Chodubskiego, A. Frączek, B. Słobodzian, Toruń 2011
246. W. Ockham, Suma logiczna, Warszawa 2011
247. J. Olkiewicz, Najjaśniejsza Republika Wenecka, Warszawa 1972
248. B. Olszewska-Dyoniziak, Człowiek, kultura, osobowość: wstęp do klasycznej antropologii kulturowej, Wrocław 2001
249. W. Orłowski, Koszty i korzyści z członkostwa w UE, Warszawa 2000
250. W. Osiatyński, Wizja Stanów Zjednoczonych w pismach ojców założycieli, Warszawa 1977

251. S. Ossowski, O strukturze społecznej, Warszawa 1982
252. T. Panfil, Unia Europejska-wszystko, co musisz wiedzieć, Poznań 2005
253. T. Pangle, Uszlachetnianie demokracji, Kraków 2005
254. J. Panejko, Początek Izb zawodowych i gospodarczych w: W. L. Jaworski, Projekt kodeksu agrarnego, Poznań 1928
255. J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934
256. A. K. Paszkiewicz, Partie i koalicje polityczne III RP, Wrocław 2004
257. Państwa Wikingów. Podboje, władza, kultura. Wiek IX-XI pod red. A. Forte, R. Oram, F. Pedersen, Wrocław 2006
258. Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka, pod red. M. R. Czarnego i K. Spryszaka, Warszawa 2012
259. Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka, pod red. T. Mołdawy, J. Szymanka i M. Mistygacza, Warszawa 2012
260. Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społecznych, pod red. B. Lewenstein, J. Schindlera, R. Skrzypca, Warszawa 2010
261. H. Peitgen, H. Jurgens, D. Saupe, Granice chaosu, fraktale, Warszawa 1996
262. J. Penc, Narodowe i międzynarodowe systemy zarządzania. Myślenie o jutrze w jednoczącej się Europie, Łódź 2003
263. I. Perez, Fundusze strukturalne i fundusz spójności Unii Europejskiej 2000 - 2006, Wrocław 2003
264. J. Penc, Narodowe i międzynarodowe systemy zarządzania. Myślenie o jutrze w jednoczącej się Europie, Łódź 2003
265. V. M. Perez-Diaz, Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii, Kraków 1996
266. L. Petrażycki, O nauce, prawie i moralności, Warszawa 1985
267. A. K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa 2009
268. J. Piątkowski, Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej, Toruń 2005
269. A. Piekara, Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś, Wrocław 2005
270. Pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej w ocenie społecznej, pod red. E. Skotnickiej-Illasiewicz, Warszawa 2005
271. Z. Pietkiewicz, Samorząd gospodarczy w Polsce, Poznań 1930
272. J. Z. Pietraś, Decydowanie polityczne, Warszawa-Kraków 2000
273. I. Pietrzyk, Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich, Kraków 1999
274. I. Pietrzyk, Polityka regionalna Unii Europejskiej, Warszawa 2002
275. B. Piontek, Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego, Warszawa 2002

276. Pius XII, Przemówienie z dnia 1 czerwca 1941 r., Watykan 1941, w: J. Keller, *Katolicka doktryna społeczna*, Warszawa 1989
277. Platon, *Państwo*, Warszawa 2009
278. H. Plessner, *Władza a natura ludzka. Esej o antropologii światopoglądu historycznego.*, Warszawa 1994
279. T. Płatkowski, *Wstęp do teorii gier*, Warszawa 2012
280. *Polityka gospodarcza*, pod red. H. Ćwiklińskiego, Gdańsk 2000
281. *Polska w dobie przemian*, pod red. A. Kasińskiej-Metryki, *Cywilizacja i Polityka*. Kraków 2004
282. *Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2005
283. *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, pod red. K. Kowalczyka, J. Sielskiego, Toruń 2004
284. K. R. Popper, *Logika odkrycia naukowego*, Kraków 2007
285. K. Popper, *Spółczeństwo otwarte i jego wrogowie*, Warszawa 1987
286. *Prawo administracyjne, repetytorium*, pod red. B. Orlik i A. Puczko, Warszawa 2011
287. *Prawo samorządu terytorialnego*, pod red. M. Chmaja, Poznań 2012
288. A. Preisner, T. Zalasinski, *Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2005
289. *Problemy schyłku świata antycznego*, pod red. A. Kunisza, Katowice 1978
290. *Problemy wolności i pluralizmu w III RP*, pod red. W. Sitka, Warszawa 2005
291. *Przejrzysty samorząd*, pod red. C. Trutkowskiego, Warszawa 2006
292. P. Puaux, *Les Chambres de Commerce et Industrie*, Paryż 1988
293. A. Radziewicz-Winnicki, *Spółczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004
294. M. Rdesiński, *Kupiectwo ziemi gdańskiej*, Gdynia 1988
295. *Reformy społeczne. Bilans dekady*, pod red. M. Rymczy, Warszawa 2004
296. *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Gdańsk 2005
297. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2000
298. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej, koncepcje i realizacja*, Warszawa 2005
299. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005
300. J. Regulski, *Sprawozdanie roczne fundacji rozwoju demokracji lokalnej*, Warszawa 2008
301. J. Regulski, *Szanse i bariery rozwoju samorządności*, Warszawa 2010
302. J. Regulski, M. Wojda, P. Modrzewski, *Szanse i bariery rozwoju samorządności*, Warszawa 2011
303. D. Reiter, *Democratic Peace Theory, USA* 2013
304. J. M. Roberts, *Ilustrowana historia świata*, Łódź 1986

305. J. Rosłon-Żmuda, Organizacje non-profit wobec zjawiska wykluczenia społecznego i tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, [w:] Jednostka. Społeczeństwo. Instytucje. Wybrane problemy badawcze z zakresu nauki o polityce, pod red. P. Czachorowskiego i R. Ożarowskiego, Gdańsk 2009
306. R. I. Rotberg, Failed and Weak States in Theory and Practice, USA 2013
307. J. J. Rousseau, O umowie społecznej, Warszawa 2002
308. J. J. Rousseau, Umowa społeczna, Warszawa, 2007
309. E. Ruśkowski, Finanse lokalne w dobie akcesji, Warszawa 2004
310. G. Rydlewski, Rządowy system decyzyjny w Polsce: studium politologiczne okresu transformacji, Warszawa 2002
311. S. Rymar, Naczelna Rada Adwokacka - Tradycja, Warszawa 2004
312. T. Rzychoń, Dotacje na inwestycje, Warszawa 2005
313. S. Sagan, V. Serzhanowa, Nauka o państwie współczesnym, Warszawa 2011
314. Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2001
315. Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych, pod red. J. Kleera, Warszawa 2009
316. Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy zachodniej, red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999
317. Samorząd Terytorialny - ustrój i gospodarka, pod red. Z. Niewiadomskiego, Bydgoszcz 2001
318. Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2004
319. H. Samsonowicz, Dziedzictwo średniowiecza: mity i rzeczywistość, Wrocław 2009
320. D. Samuels, Democratization, UK 2011
321. G. Sartori, Teoria demokracji, Warszawa 1994
322. J. A. Schumpeter, Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja, Warszawa 1995
323. R. Scruton, Pożytki z pesymizmu i niebezpieczeństwa fałszywej nadziei, Warszawa 2012
324. M. Shugart, J. Reeves, Electoral System Reform in Advanced Democracies, USA 2011
325. A. Siciński, Społeczeństwo istniejące a społeczeństwo pożądane (tezy do dyskusji), Warszawa 1979
326. M. W. Sienkiewicz, Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja, Lublin 2011
327. K. Skarżyńska, Człowiek a polityka. Zasady psychologii politycznej, Warszawa 2006
328. W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1997

- 329.W. Skrzydło, Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku, Kraków 2002
- 330.B. Słobodzian, Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce, Toruń 2005
- 331.B. Słobodzian, Decentralizacja systemu władzy – główny problem dyskusji nad reformą administracji publicznej po 1989 r., [w:] Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej, pod red. A. Lustrzykowskiego, Toruń 2012
- 332.J. Sługocki, Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe, Warszawa 2012
- 333.T. Smith, English Guilds, Londyn 1870
- 334.A. Smith, Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Warszawa 2012
- 335.A. Smith, Bogactwo narodów, Warszawa 2012
- 336.A. W. Sobocińskiego, Założenia i konsekwencje „okrągłego stołu”, w: Meandry cywilizacyjne, kwestie narodowościowe i polonijne, pod red. A. Chodubskiego, Toruń 1997
- 337.G. Soros, Kryzys światowego kapitalizmu, Warszawa 1999
- 338.W. Sokół, M. Żmigrodzki, Współczesne partie i systemy partyjne, Lublin 2005
- 339.K. Z. Sowa. Socjologia, społeczeństwo, polityka, Rzeszów 1992
- 340.Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2003
- 341.J. Sperling, Regional Security, UK 2011
- 342.Społeczeństwo polskie u progu przemian, pod red. J. Muchy, Warszawa 1991
- 343.Spór o samorząd gospodarczy w Polsce, pod red. S. Wykrętowicza, Poznań 2005
- 344.J. Sroka, Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców, Poznań 2007
- 345.J. Staniszkis, O władzy i bezsilności, Kraków 2006
- 346.J. Starościak, System prawa administracyjnego, Warszawa 1977
- 347.Starożytny Rzym we współczesnych badaniach, pod red. J. Wolskiego, T. Kotuli, A. Kunisza, Kraków 1994
- 348.Status prawny wojewody, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005
- 349.I. Stewart, Czy bóg gra w kości? Nowa matematyka chaosu, Warszawa 2001
- 350.Stosunki międzynarodowe, pod red. P. Czachorowskiego, R. Ożarowskiego, Warszawa 2004
- 351.P. D. Straffin, Teoria gier, Warszawa 2001
- 352.Studia z prawa gospodarczego Unii Europejskiej, pod red. M. Królikowskiej-Olczak, Kraków 2004
- 353.J. Strzelczyk, Goci – rzeczywistość i legenda, Warszawa 1984

354. Studia z prawa gospodarczego Unii Europejskiej, pod red. M. Królikowskiej-Olczak, Kraków 2004
355. P. Suski, Stowarzyszenia i fundacje, Poznań 2005
356. Swetoniusz, Żywoty Cezarów, Wrocław 1987
357. System prawa RP w procesie europeizacji, pod red. M. Matey-Tyrowicz, Warszawa 2012
358. J. Szczepański, Socjologia, Warszawa 1961
359. K. Szczerski, Integracja europejska. Cywilizacja i polityka., Kraków 2003
360. S. Szczur, Historia Polski: średniowiecze, Kraków 2008
361. J. Szmataka, Małe struktury społeczne. Wstęp do mikrosocjologii strukturalnej, Warszawa 2007
362. B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2007
363. P. Sztompka, Socjologia. Analiza społeczeństwa., Kraków 2002
364. P. Sztompka, Socjologia zmian społecznych, Kraków 2005
365. P. Sztompka, Zaufanie. Fundament społeczeństwa, Kraków 2007
366. C. T. Szyjko, Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego - wybrane problemy instytucjonalno-prawne, Warszawa 2008
367. M. Szypliński, Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, Toruń 2006
368. W. Szyszkowski, Wenecja: dzieje Republiki 726-1797, Toruń 1994
369. P. Śliwa, P. Buczkowski, Państwo, samorząd i społeczności lokalne, Poznań 2005
370. U. Świętochowska, Idea integracji europejskiej w cywilizacji przełomu XX i XXI w., Gdańsk 2002
371. J. Tandecki, Cechy rzemieślnicze w Toruniu i Chełmnie. Zarys dziejów, Toruń 1983
372. M. Tarska, Ustawa o krajowym rejestrze sądowym. Komentarz, Poznań 2009
373. M. Tempczyk, Teoria chaosu a filozofia, Warszawa 1998
374. M. Tempczyk, Teoria chaosu dla odważnych, Warszawa 2013
375. W. Toczyski, J. Zaucha, Samorząd terytorialny w polityce regionalnej Unii Europejskiej, Gdańsk 2001
376. A. de Tocqueville, O demokracji w Ameryce, Warszawa 1976
377. A. de Tocqueville, O duchu prawa, Warszawa 1997
378. A. Toffler, Zmiana władzy, wiedza, bogactwo, przemoc u progu XXI stulecia, Poznań 2003
379. F. Tönnies, Wspólnota i stowarzyszenie, Warszawa 2008
380. J. F. Trelak, Psychologia organizacji i zarządzania, Warszawa 2005
381. J. Tucker, Post-Communist Democratization, USA 2011
382. K. Tybuchowska-Hartlińska, Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce, Toruń 2012

- 383.S. Umiński, Znaczenie zagranicznych inwestycji dla transferu technologii do Polski, Gdańsk 2002
- 384.Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2007
- 385.P. Uziębło, Demokracja partycypacyjna, Gdańsk 2009
- 386.R. Valelly, Democratic Citizenship, USA 2011
- 387.W. Sz. Wachholz, Istota i prawa związków publicznych. Publiczne osoby związkowe, Warszawa 1928
- 388.K. Walkowiak, Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, Poznań 2004
- 389.Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, pod red. P. Swianiewicza, Warszawa, 2007
390. D. J. Watson, W. L. Hassett, Local Government Management: Current Issues and Best Practices, USA 2003
- 391.D. Wądołowska, Cztery podstawowe wolności europejskiej integracji gospodarczej, Kraków 2003
- 392.O. Weinberger, M. W. Fischer, Demokratie und Rationalität, Germany 1992
- 393.S. Weinfurter, Niemcy w średniowieczu 500-1500, Warszawa 2010
- 394.C. M. Wells, Cesarstwo Rzymskie, Warszawa 2005
- 395.J. J. Wiatr, Socjologia polityki, Warszawa 1999
396. M. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, Tübingen Germany 2010
- 397.T. Władyka, Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawno-gospodarcza., Kraków 2002
- 398.Władza polityczna. Koncepcje i ujęcie zjawiska., pod red. S. Wróbla, Katowice 1997
- 399.E. Wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Poznań 2003
- 400.J. Wojnicki, Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, Pułtusk 2003
- 401.J. Wolski, Historia Powszechna – Starożytność, Warszawa 2007
- 402.G. Wood, Comparative Capitalism Theory, UK 2013
- 403.Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej, pod red. M. Grabowskiego, Warszawa 2003
- 404.W. Wróblewski, Rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego, Toruń 2004
- 405.M. Wrucha, Samorząd terytorialny jako wartość polityczna demokracji lokalnej w Europie, Warszawa 2011
- 406.S. Wójcik, Samorząd terytorialny w Polsce XX w., Lublin 1999
- 407.K. Zakrzewski, Samorząd miast Achai Rzymskiej, Arkadya, Messenia, Lakonia, Lwów 1927
- 408.Y. C. Zarka, Repenser la démocratie, France 2012

409. Zarządzanie-teoria i praktyka, pod red. A. K. Koźmińskiego i W. Piotrowskiego, Warszawa 2004
410. Zarządzanie zasobami ludzkimi, pod red. A. Kabyłskiej, Warszawa 2003
411. L. Zdybel, Filozofia polityki współcześnie, Kraków 2013
412. M. Zięba, Nieznane, Niepewne, Niebezpieczne? Szkic o Europie, Warszawa 2011
413. A. Ziółkowski, Historia Rzymu, Poznań 2004
414. F. Znaniecki, Wstęp do socjologii, Poznań 1922
415. F. Znaniecki, Ludzie terażniejsi a cywilizacja przyszłości, Warszawa 2003
416. K. Żukrowska, J. Ziemiecki, Konkurencja a transformacja w Polsce. Wybrane aspekty polityki gospodarczej, Warszawa 2004