

Ryszard SZWED

## **Idea ustroju samorządowego w polskiej myśli politycznej i samorządowej**

W miarę rozwoju nowoczesnego samorządu terytorialnego, którego powstanie łączy się z wpływem idei rewolucji francuskiej XVIII wieku oraz rozwojem liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego w XIX wieku, rozwijała się nauka o samorządzie. Powstawały nowe teorie i idee samorządowe, toczyły się dyskusje i spory, których kierunek wyznaczały głównie: teoria naturalistyczna nawiązująca do doktryny prawa naturalnego Johna Locke'a, głosząca wtórny charakter organizacji państwowej do gminy; teoria państwowa głosząca, iż samorząd powstaje z woli państwa na zasadzie decentralizacji, wykonuje te same zadania co państwo i całkowicie państwu podlega; teoria czwartej władzy zakładająca wprowadzenie do klasycznego podziału władzy na uchwałodawczą, wykonawczą i sądowniczą czwartego równorzędnego członku – władzy samorządowej. W rozważaniach i dyskusjach dominowała problematyka prawno-ustrojowa, choć nie brakowało zagadnień społecznych, socjologicznych, ekonomicznych czy filozoficznych. Powstające nowoczesne partie oraz tworzące się ugrupowania i obozy polityczne w swoich programach, kreśląc wizje ustroju politycznego, odnosiły się także do zagadnień samorządu terytorialnego.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest przybliżenie mało znanych i raczej nieobecnych w literaturze przedmiotu problemów związanych z ideą ustroju samorządowego wynikających z polskich koncepcji ustrojowo-politycznych powstałych w XIX i XX wieku. Pierwsze z nich zrodziły się w kręgu Wielkiej Emigracji po powstaniu listopadowym. Życiem emigrantów rządziła tęsknota za krajem. Wszyscy bez względu na różnice pochodzenia i położenie materialne pragnęli powrotu do ojczyzny. Prowadzili gorące dyskusje, poszukując najskuteczniejszych dróg wiodących do niepodległości Polski oraz zaprowadzenia ustroju w wolnej ojczyźnie. Kierunek dyskusji o przyszłej Polsce wyznaczały poglądy głoszone przez Joachima Lelewela, intelektualnego i duchowego przy-

wódcy Wielkiej Emigracji. Dowodził on, iż przyszłość narodu i państwa polskiego zależy od zwycięstwa demokracji, której fundamentem jest gminowładztwo. Ustrój oparty na wspólnocie gminnej powstał w sposób naturalny w czasach przedchrześcijańskich i funkcjonował na obszarze całej słowiańszczyzny, zapewniając wszystkim równość, wolność i sprawiedliwość. Dowodził także, iż gminowładztwo jest odwieczną i przyrodzoną formą ustrojową, która winna być naturalnym wzorem rozwoju tak dla narodu polskiego, jak i ludów całej Słowiańszczyzny. Jak pisze Stefan Kieniewicz, dla wykazania pozytywnych wartości i postępowych tradycji demokracji, w tym demokracji szlacheckiej, Joachim Lelewel „przymknął oczy” na negatywne cechy społeczeństwa polskiego oraz negatywne zjawiska mające miejsce w historii Polski. Całe zło przypisywał obcym żywiołom, które podkopywały „ducha narodowego”. Kościół rzymski usunął dawną liturgię słowiańską i wprzął Polskę w służbę własnych interesów; miasta średniowieczne, osadzone na prawie „teutońskim”, wyobcowały się z polskiego społeczeństwa; królowie z obcych dynastii usiłowali narzucić samowładztwo wolnym obywatelom; magnateria, postrojona w obce tytuły książąt i grafów, zniweczyła gminowładztwo szlacheckie, wtrąciła kraj w anarchię i doprowadziła do zguby<sup>1</sup>. Ustrój republikański oparty na dawnej historycznej gminie miałby zapobiec między innymi podobnym zgubnym praktykom.

Poglądy J. Lelewela legły u podstaw koncepcji programowo-politycznych organizacji emigracyjnych zwanych lelewelowskimi<sup>2</sup>. Za fundament ustroju przyszłej Polski uznawały gminowładztwo, często określane jako wszechwładztwo ludu lub ludowładztwo. Przez lud rozumiano wszystkich mieszkańców Ojczyzny bez względu na różnice wyznań religijnych, a zatem „każdego Polaka i Litwina, mieszkańca ziem polskich bez względu na to, czy który z nich mówi po polsku, po litewsku, po rusku, po niemiecku, lub jakimś bądź językiem”<sup>3</sup>. Najszerzej idea wszechwładztwa ludu – ludowładztwa przedstawiona została w dokumentach programowych Młodej Polski. Znajdujemy w nich tezy głoszone przez Lelewela, a upowszechniane przez wcześniej działające organizacje (Komitet Narodowy Polski, Zemsta Ludu). Program zaczynał się od stwierdzenia, iż jedynym wszechwładcą jest lud, jedynym rządcą ludu – prawo, jedynym prawodawcą – wola ludu. Przez lud należy rozumieć ogół ludzi składający naród. Na mocy prawa przyrodzonego wszyscy ludzie są wolni, wszyscy równi, wszyscy są sobie braćmi. Wszechwładztwo ludu jest nietykalne i nie ulega żadnemu przedawnieniu. Każda władza nie pochodząca od ludu i przez lud nieupoważniona jest władzą przywłaszczoną. Żadna władza narzucona, żadna kasta czy

<sup>1</sup> S. Kieniewicz, *Samotnik brukselski. Opowieść o Joachimie Lelewelu*, Warszawa 1964, wyd. II, s. 58.

<sup>2</sup> Do organizacji lelewelowskich należały: Komitet Narodowy Polski (1831–1832), Zemsta Ludu (1832–1833), Młoda Polska (1834–1836), Związek Dzieci Ludu Polskiego (1835–1843), Zjednoczenie Emigracji Polskiej (1837–1846).

<sup>3</sup> B. Sokółowska, *Młoda Polska. Z dziejów ugrupowań demokratycznych Wielkiej Emigracji*, Wrocław 1972, s. 130–131.

pojedynczy człowiek nie może sobie przywłaszczyć sił i działalności narodowych. Obok powyższych sformułowań ogólnych program Młodej Polski kreśli podstawowe zasady, jakimi należało się kierować przy tworzeniu i funkcjonowaniu ustroju opartego na gminowładztwie. W centrum uwagi znajduje się każdy obywatel, który ma równe prawo współdziałania w stanowieniu praw i czuwaniu nad jego wykonaniem. Każdy też może wybierać i być wybieranym na wszelkie urzędy. Tytułami do urzędu są cnoty obywatela, jego usposobienie i zaufanie ludzi. Sprawowanie urzędów jest czasowe, urzędnicy publiczni są obowiązani do składania wyborcom sprawozdania ze swej działalności, mogą być także przez wyborców odwołani. Podstawą ustroju stworzonego przez naród są gminy. Bez uchwały gmin opartej na zasadzie większości żadne prawo nie obowiązuje narodu. Zgromadzenie gmin tworzyć będzie zbor wszechwładztwa narodowego. Liczebny skład zgromadzenia ustalony winien być z uwzględnieniem potrzeb krajowych i miejscowych<sup>4</sup>.

Lelewelowską ideę gminowładztwa i wszechwładztwa ludu propagowano i upowszechniano w pismach, odezwach i ulotkach kierowanych do Polaków w kraju. Przekonywano, że po jej wprowadzeniu w życie „zapanuje równość wśród ludu polskiego bytującego w miastach, po wsiach i w dworach, a Polska będzie gminowładna”<sup>5</sup>.

Najpełniejszy program dotyczący ustroju niepodległej Polski nakreśliło Towarzystwo Demokratyczne Polskie. Ono też najwięcej uwagi poświęciło podstawowej jednostce, jaką miała być gmina. Zasadniczy dokument programowy TDP zwany Wielkim Manifestem głosił, iż fundamentalna zasada ustrojowa wynika z wszechwładztwa ludu – „wszystko dla ludu, przez lud; oto najogólniejsza zasada demokracji, cel i formę zarazem obejmująca. Wszystko dla ludu dla wszystkich jest celem, wszystko przez lud przez wszystkich jest formą”. TDP za główny cel uznawało walkę o niepodległość Polski. Ale „odrodzona Polska może być tylko Polską demokratyczną [...], wszechwładztwo wróci do ludzi; stan niegdyś panujący rozwiąże się ostatecznie, między lud zstąpi, stanie się ludem. Wszyscy będą równi, wszyscy wolni, wszyscy dziećmi jednej matki Ojczyzny”<sup>6</sup>.

Zdaniem TDP gminy zajmują pierwsze miejsce w organizacji społeczeństw, od nich zaczyna się demokracja. Do zadań gminy należy „czuwanie nad bezpieczeństwem, wolnością i oświeceniem członków gminy, wymierzanie im sprawiedliwości, opiekowanie się chorymi i ubogimi, dogłądanie słusznego podziału pracy i jej wynagrodzenia, zaprowadzenie komunikacji, ściąganie podatków;

<sup>4</sup> *Ustawa Młodej Polski*, [w:] *Postępowa publicystyka emigracyjna 1831–1846. Wybór źródeł*, oprac. W. Łukasiewicz, W. Lewandowski, Wrocław – Warszawa – Kraków 1961, s. 71–84.

<sup>5</sup> A. Barszczewska-Krupa, *Reforma czy rewolucja. Koncepcje przekształcenia społeczeństwa polskiego w myśli politycznej Wielkiej Emigracji (1832–1863)*, Łódź 1979, s. 173.

<sup>6</sup> *Manifest Towarzystwa Demokratycznego Polskiego, R. 1836*, oprac. Cz. Leśniewski, Warszawa 1936, s. 82.

słowem w zakresie swoim utrzymywanie i kierowanie własną częścią ruchu narodowego wedle praw ogólnych przez społeczność ustanowionych”<sup>7</sup>.

Stanowisko w sprawie gmin Towarzystwo Demokratyczne Polskie wypracowało po szerokiej dyskusji nad tzw. „Kwestiami”, z których siódma dotyczyła zasad obowiązujących przy organizacji gmin<sup>8</sup>.

TDP opowiadało się za gminą zbiorową jednakowo zorganizowaną. Nie powinna być ani zbyt wielka, ani zbyt mała – zbyt wielkie nie stworzą warunków do bezpośredniego uczestnictwa wszystkich jej mieszkańców w życiu gminy, co jest sprzeczne z zasadą ludowładztwa. Gminy zbyt małe nie gwarantują prawidłowego biegu życia publicznego, nie posiadają w sobie wystarczających sił do pełnienia swych funkcji. Wszystkie gminy posiadałyby jednakowe prawa i jednakowe funkcje. Upatrywano w tym gwarancje zachowania harmonii państwa, a przede wszystkim jego władz naczelnych z gminą.

Władza gminy, podobnie jak władza w państwie, dzielić się miała na uchwałodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Wszystkie funkcje w gminie miały pochodzić z wyboru. Bierne i czynne prawo wyborcze posiadali wszyscy dorośli obywatele mieszkający stale na terenie gminy, trudniący się pracą i „niepodległe wiodące życie”. Sprawowanie władzy w gminie miało mieć charakter kadencyjny. Radni swe funkcje powinni sprawować honorowo, bezpłatnie. Jedynie urzędnicy gminy, w tym wójt (burmistrz), wynagradzani byłiby z kasy gminy. Według TDP gmina powinna posiadać kompetencje o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Kompetencje zewnętrzne wypływały z udziału gminy w życiu ogólnopaństwowym. Gmina powinna mieć wpływ na stanowienie praw, obronę kraju, edukację oraz sprawy zagraniczne. „Gmina ma prawo wpływać na interesy kraju przez objawienie swej woli we wszystkich kwestiach całości dotyczących [...], ma prawo wpływać na wybór swego reprezentanta do izby prawodawczej, ma prawo jego odwołać [...], ma prawo uwagi swoje do izby przesłać, ma prawo wszystkie czynności publiczne u siebie rozstrząsać, w tym celu obrady publiczne u siebie odbywać i decyzje swoje również publicznie oznajmiać”<sup>9</sup>.

TDP wychodziło z założenia, że w demokratycznym państwie w załatwianiu spraw ogólnych powinni brać udział wszyscy obywatele, a w szczegółowych – mieszkańcy określonej gminy. Rozległe kompetencje gminy miały być gwarantem jej samodzielności i wolności. Gmina posiadająca swoją władzę, gwardię, skarb, byłaby zdaniem TDP „małą rzeczypospolitą”. Jednakże jej wolność i sa-

<sup>7</sup> Okólnik Towarzystwa Demokratycznego Polskiego od 3 czerwca 1841 do 24 sierpnia 1842 r., Paryż 1842, s. 56–58.

<sup>8</sup> Szerzej: R. Szwed, *Gimna-gromada w programach ugrupowań Wielkiej Emigracji*, [w:] *Silva Rerum Antiquarum. Księga pamiątkowa dedykowana prof. zw. dr. hab. B. Szynclerowi*, red. R.W. Szwed, Częstochowa 2009, s. 279–296.

<sup>9</sup> Cz. Leśniewski, *Gmina w Polsce Odrodzonej według projektów Towarzystwa Demokratycznego Polskiego z lat 1840–1841*, [w:] *Studia historyczne ku czci Stanisława Kutrzeby*, t. 2, Kraków 1938, s. 505.

modzielność nie wykluczałyby podległości ogólnonarodowym prawom i ustawom<sup>10</sup>. TDP opowiadało się za państwem scentralizowanym. Było przeciwko federacji gmin, federacja bowiem nie stwarzała jednej wspólnej ojczyzny. Opowiadało się za współzależnością (harmonią) państwa i gminy. W tym kontekście rozpatrywano problem kontroli państwa nad gminami. Jej zakres wyznaczać miała zasada respektowania „niepodległości gminy”. Zdaniem TDP, gminy powinny mieć charakter polityczny. Podstawową funkcją gminy jest „branie udziału w sprawach państwa oraz utrzymywania społeczeństwa w stanie ciągłego zainteresowania pod względem interesu ogólnego, czyli politycznego”<sup>11</sup>. Każdy członek społeczeństwa winien żyć nie tylko życiem domowym i rodzinnym, ale publicznym i narodowym. Naród nie żyjący życiem politycznym staje się narzędziem i niewolnikiem tych, którzy uchwycili w swoje ręce władzę, obracając ją na swoją wyłączną korzyść”<sup>12</sup>. Wśród zasadniczych celów stojących przed gminą było wychowanie obywatelskie wszystkich członków danej społeczności. Gmina zatem miała stać się szkołą wychowania politycznego, patriotycznego i obywatelskiego.

Problematykę związaną z gminą, gminowładztwem, wszechwładztwem ludu odnajdujemy także w myśli programowej organizacji powstałej w Anglii w 1845 roku pod nazwą Lud Polski, utworzonej przez secesjonistów z Towarzystwa Demokratycznego Polskiego. Jej trzon stanowiła Gromada Grudziąż i Gromada Humań. Gromady były przeciwnikami lelewelowskiej idei „prawa natury”. W przyrodzie, twierdziły, nie ma równości, toteż „prawa natury” nie mogą być wzorem dla społeczeństwa, nie mogą być zatem normą dla organizacji życia społecznego. Również krytycznie odnosiły się do lelewelowskiej idei gminowładztwa słowiańskiego zakładającej, iż narodowość polska ukształtowała się w czasach przedchrześcijańskich. Zdaniem Gromad, „narodowość polska poczyna się dopiero w momencie przyjęcia chrześcijaństwa, nie można więc w pogaństwie słowiańskim upatrywać wzorców w budowie przyszłego społeczeństwa”<sup>13</sup>.

Polemizując z TDP, przedłożyły odmienny pogląd na wszechwładztwo ludu. Twierdziły, iż w ujęciu TDP wszechwładztwo ludu jest niczym innym jak panowaniem szlachty nad ludem, panowaniem możnych nad słabymi<sup>14</sup>. Zgadzały się jednakże z lelewelowską tezą, że wszechwładztwo ludu jest nieograniczone. „W rozsądku mas spoczywa rękojmia słuszności, bo lud jest nieomylny w swych sądach i wymagalnościach” – czytamy w dokumentach programowych Ludu Polskiego<sup>15</sup>. Inaczej niż Lelewel i TDP definiowały pojęcie ludu. Lud w ujęciu

<sup>10</sup> H. Żaliński, *Kształt polityczny Polski w ideologii Towarzystwa Demokratycznego Polskiego (1832–1846)*, Wrocław 1986, s. 122–123.

<sup>11</sup> Cz. Leśniewski, op. cit., s. 496–497.

<sup>12</sup> H. Żaliński, op. cit., s. 105.

<sup>13</sup> H. Temkinowa, *Gromady Ludu Polskiego*, Warszawa 1962, s. 116–123.

<sup>14</sup> *Lud Polski, Wybór dokumentów*, oprac. H. Temkinowa, Warszawa 1957, s. 195.

<sup>15</sup> *Geneza Ludu Polskiego w Anglii. Materiały źródłowe*, oprac. P. Brock, Londyn 1962, s. 187.

Gromad to przede wszystkim chłopi pańszczyźniani, to „bezgruntowcy, ludność wiejska pozbawiona ziemi, to plebs miejski – rzemieślnicy, tragarze, tracze, wyrobnicy, którzy także krwawo pracują. Dotychczas narodem była szlachta i kupcy, teraz narodem cały lud zostanie”<sup>16</sup>.

Szczegółową koncepcję przyszłego państwa przedstawiły Gromady w dokumencie pod nazwą *Ustawy Kościoła Powszechnego*. Opracowany przez Zenona Świątosławskiego<sup>17</sup>, po dwuletniej – niepozbawionej emocji – dyskusji został przyjęty przez Gromady i stał się oficjalnym dokumentem programowym zawierającym doktrynę społeczno-polityczną Ludu Polskiego.

Ideą nadrzędną było zbudowanie ogólnoswiatowego, scentralizowanego państwa w formie Kościoła Powszechnego jako międzynarodowej organizacji narodów. Wszystkie narody miały tworzyć jedną całość. Kościół Powszechny miał się dzielić na narody (Rzeczypospolite), te na województwa, powiaty i gromady. Gromady dzieliły się na miejskie i wiejskie. W strukturze Kościoła Powszechnego były także gminy jako mniejsze jednostki w największych miastach. Jednakże podstawową jednostką terytorialno-administracyjną stanowić będzie gromada. Struktury państwa będą ze sobą harmonijnie współpracować. Rządy na wszystkich szczeblach sprawować mają ludzie „prawdziwej wiary”. Na czele Kościoła Powszechnego stać będzie namiestnik sprawujący władzę nad wszystkimi narodami. Narodem rządził będzie rządca, województwem – wojewoda, powiatem – wójt, gromadą – sołtys. Każdy z nich ma prawo mianować swoich zastępców. Wszystkie funkcje pochodziły z mianowania: namiestnik mianowałby rządców, rządcy – wojewodów, wojewodowie – wójtów, wójtowie – sołtysów<sup>18</sup>. Gromady Ludu Polskiego opowiadały się zatem za hierarchicznym i scentralizowanym układem władzy respektującym zasadę autorytetu. Miał on zabezpieczyć supremację dobra wspólnego interesem całości nad lokalnymi partykularyzmami oraz tendencjami odśrodkowymi. Przyjęty przez Gromady model organizacji społecznej prowadził do zastąpienia idei wszechwładztwa ludu ideą dyktatury jego reprezentantów<sup>19</sup>. Ideę wszechwładztwa ludu chciano realizować na innych polach życia społecznego. Szczególną uwagę zwracano na równość praw i obowiązków względem wszystkich obywateli „Każdy, czy jest cezarem, starostą, czy gromadnym, powiatowym, wojewódzkim, narodowym lub kościelnym urzędnikiem, pod względem ludowego wszechwładztwa i sądu należeć będzie do tej lub owej gromady; żadnego większego od innych członków gromady znaczenia mieć nie będzie i głos jego na obradach gromadnych lub zborach tyle

<sup>16</sup> H. Temkinowa, op. cit., s. 87–88.

<sup>17</sup> Zenon Świątosławski (1811–1875), radykalny działacz emigracyjny; uczestnik powstania listopadowego. Na emigracji początkowo należał do TDP, następnie współzałożyciel i ideolog Gromad Ludu Polskiego. Skłaniał się do mistycyzmu i socjalizmu utopijnego. (*Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1976, t. 4, s. 394).

<sup>18</sup> *Ustawy Kościoła Powszechnego*, [w:] *Lud Polski. Wybór dokumentów*, s. 230–314.

<sup>19</sup> A. Sikora, *Gromady Ludu Polskiego*, Warszawa 1974, s. 120.

samo stanowić może, co głos każdego innego obywatela lub obywatelki w gromadzie”<sup>20</sup>. W cytowanym fragmencie dokumentu wyraźnie zaznaczona jest równość praw i obowiązków dotycząca tak mężczyzn, jak i kobiet.

Idea wszechwładztwa ludu miała się realizować przede wszystkim w organizacji i funkcjonowaniu sądownictwa. Każdy dorosły obywatel, bez względu na płeć, mógł zostać wybrany sędzią. Sprawy dotyczące gromady miały być rozpatrywane na zwyczajnych cotygodniowych posiedzeniach zwanych zborami. Prawo udziału mieli wszyscy obywatele. Uprawnienia zgromadzeń były rozległe. Można było każdego, „jakkolwiek jest jego urząd, sędzić za niemoralność, nieuczciwość, złe lub nieprzyzwoite prowadzenie się i wszystkie podobne występstwa”<sup>21</sup>. Od wyroku sądu „gromadzkiego” przysługiwało prawo odwołania się do sądu powiatowego. Gromada miała prawo odwoływania sędziów. „Lud sędziów za złe sprawowanie ukarze, od sądu oddali i miejsce ich innymi zastąpi”<sup>22</sup>.

Wśród wielu zadań stojących przed gromadą jako wspólnotą lokalną była pełna odpowiedzialność za wychowanie dzieci i młodzieży. „Każda gromada wszelkie narodzone dziecię w imieniu Kościoła Powszechnego przyjmie na łono Chrystusowego rodzeństwa, uważać je będzie za swe własne i da mu swoją ojcowską opiekę; wyznaczy najwzorowszych i najcnotliwszych spośród siebie starców, których wyłączną powinnością będzie wglądać we wszystkie ich potrzeby i czuwać, aby żadnemu z nich w niczym i na włos jeden nie stała się krzywda”<sup>23</sup>. Również matkę posiadającą dziecko w wieku przedszkolnym otaczano szczególną opieką. Zwolniona została od wykonywania prac na rzecz gromady, a zasadniczym jej zajęciem było zajmowanie się dzieckiem. Gromada miała obowiązek zapewnienia dziecku wykształcenia, a gdy dorosło – pracy. Gmina decydowała o doborze odpowiedniej szkoły, a po jej ukończeniu – o miejscu zatrudnienia. O podjęciu określonej pracy decydować miały jedynie zdolności i umiejętności – odrzucano jakiegokolwiek przywileje<sup>24</sup>.

Lud Polski opowiadał się więc za społecznym systemem wychowania, wpływającym z idei równości wszystkich obywateli i tej idei system ten miał służyć. W koncepcji państwa i jego ustroju uwidaczniają się wpływy socjalizmu utopijnego oraz mesjanizmu. Zaproponowany przez Lud Polski model państwa nie wzbudził większego zainteresowania ani wśród Polaków na emigracji, ani mieszkających na ziemiach polskich pod zaborami, nie znalazł też zainteresowania w kręgach europejskich. Koncepcja Gromad nie uwzględniała realiów ówczesnej Europy i świata. Rozmijała się zasadniczo z dążeniem wielu narodów, w tym Polaków, dążących do utworzenia własnego państwa, będącego w niewoli zaborców. Ze względu na formę (Kościoła Powszechnego) nie mogła

<sup>20</sup> *Lud Polski. Wybór dokumentów*, s. 299.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 302.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 304.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 251.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 251–253.

być zaakceptowana przez społeczność laicką oraz wyznań niekatolickich. Trzeba jednakże podkreślić, iż jest to pierwsza idea powstała w czasach nowoczesnych, proponująca utworzenie państwa globalnego, ogólnoświatowego, z uwzględnieniem zasady ludowładztwa i gminowładztwa, w oparciu o wspólnotę terytorialną (gromadę).

Natomiast lelewelowska idea gminowładztwa miała w tym czasie wielu zwolenników, wśród których była duża część polskich socjalistów. Najpełniej upowszechniał i rozwijał ideę gminowładztwa na gruncie nowoczesnej polskiej myśli socjalistycznej Bolesław Limanowski. Uzasadniał, iż pierwszym niezbędnym etapem budowy nowoczesnego społeczeństwa jest unarodowienie (uspołecznienie) państwa, które z organizacji militarystycznej, stojącej ponad narodem, powinno stać się „rozszerzoną gminą”, służącą całkowicie i rzetelnie narodowi. Zatem podstawę państwa musi stanowić gmina. Uwieńczeniem procesu uspołecznienia państwa miało być zintegrowanie wszystkich ludzi w organiczną wspólnotę narodów, wolną od wszelkich form wyzysku i przemocy oraz podziałów terytorialno-państwowych. Samorząd społeczny miał stanowić przeciwwagę dla państwa i najlepszą organizację budowy nowego ładu społecznego<sup>25</sup>. Również w programach tworzących się nowoczesnych partii i ruchów politycznych (ludowy, chadecki, narodowy) znaleźć można odwołanie się – jeśli nie wprost do lelewelowskiej idei, to do naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego bliskiej Lelewelowi. Jednakże pod koniec XIX wieku zaczyna przeważać stanowisko historyków, prawników, polityków, będących zwolennikami państwowej teorii samorządu terytorialnego. Zapewne wpływ na upowszechniającą się ideę samorządu państwowego miał rozwój konstytucjonalizmu prawniczego oraz coraz wyraźniej widoczny interwencjonizm państwowy<sup>26</sup>.

Podobna ewolucja postaw i poglądów uwidoczniła się w niepodległej Polsce w latach 1918–1939. Główny orędownik idei samorządu naturalistycznego Aleksander Kryński w latach trzydziestych skłaniał się do zaakceptowania samorządu naturalistyczno-państwowego. Silną pozycję wśród teoretyków samorządowych zdobywa Jerzy Panejko, zwolennik i propagator teorii samorządu państwowego<sup>27</sup>. Partie polityczne w swoich programach wyraźniej niż dotychczas określają swoje stanowisko wobec samorządu terytorialnego<sup>28</sup>.

Polska Partia Socjalistyczna nawiązywała do doktryny prawa naturalnego J. Locke’a. Nawiązywała także do idei gminowładztwa głoszonej przez J. Lele-

<sup>25</sup> Szerzej: M. Śliwa, *Idee samorządowe polskich socjalistów*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 31–45.

<sup>26</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 13.

<sup>27</sup> A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 104–107.

<sup>28</sup> Szerzej: R. Szwed, *Społeczny czy państwowy. Walka o samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Częstochofskie Teki Historyczne”, red. M. Trąbski, N. Morawiec, R.W. Szwed, t. 1, Częstochowa 2010, s. 129–145.



wela i B. Limanowskiego. W ujęciu PPS fundamentem państwa winna być gmina. Samorząd oparty na gminie miał stanowić przeciwwagę dla państwa i najlepszą organizację budowy nowego ładu społecznego. Miał posiadać szerokie uprawnienia, samodzielność finansową i podlegać tylko obowiązującym przepisom prawa. Samorząd miał funkcjonować na szczeblu gminy: wiejskiej, miejskiej, powiatu i województwa. Miał obejmować wszystkich obywateli państwa polskiego bez względu na pochodzenie narodowościowe. W odniesieniu do mniejszości narodowych zamieszkujących zwarte terytoria (Ukraińcy i Białorusini) postulowano nadanie im autonomii na wzór autonomii Śląska. PPS propagowała ideę samorządu społecznego zdefiniowanego przez Adama Próchnika następująco: „samorząd należy do zasadniczych podstaw systemu demokratycznego, jest on jedną z czterech składowych części tego systemu obok rządu podlegającego kontroli społeczeństwa, obok w sposób demokratyczny wybranego parlamentu, obok niezależnych sądów. Samorząd jest to bowiem bezpośredni udział społeczeństwa w decydowaniu o swych losach”<sup>29</sup>. Socjaliści zatem do Monteskiuszowskiego podziału władzy (uchwałodawczej, wykonawczej i sądowniczej) wprowadzali niezależną i równorzędną czwartą władzę – samorząd terytorialny.

Odmienne stanowisko wobec samorządu zajmował najsilniejszy w pierwszych latach Drugiej Rzeczypospolitej obóz narodowo-demokratyczny. Narodowa Demokracja w centrum systemu wartości stawiała naród. Dążyła do stworzenia państwa narodowego. Tej idei podporządkowana została koncepcja budowy samorządu terytorialnego, który miał stać się podstawą zorganizowanego narodu. Opowiadała się za państwową teorią samorządu uznającą prymat państwa nad samorządem tak w sferze jego tworzenia, działania, a przede wszystkim nadzoru. Państwo miało sprawować ścisły nadzór nad działalnością samorządu. Administracja samorządowa nie mogła przeciwstawić się władzy centralnej, przeciwnie – miała stanowić jej uzupełnienie. Władza samorządowa powinna mieć ściśle określone granice, tak aby nie przerodziła się w samowolę i bezprawie. Narodowa Demokracja opowiadała się za pełnym, posiadającym rozległe uprawnienia samorządem jedynie na szczeblu gminy. Powiaty i województwa miały mieć charakter samorządowo-rządowy. Wiele uwagi poświęcono samorządowi wśród mniejszości narodowych, szczególnie na tzw. Kresach Wschodnich. Narodowi demokraci byli przeciwko autonomii mniejszości narodowych, także autonomii Śląska. Ich zdaniem, samorząd na Kresach powinien mieć charakter typowo polski. Należało stworzyć instrumenty prawne, aby to zapewnić. Głosili pogląd, iż wśród ukraińskich i białoruskich obywateli nie wytworzy się etos polski. Żydów natomiast traktowano jako poważne zagrożenie także w samorządzie. Samorząd zatem, według Narodowej Demokracji, spełni swoją rolę o tyle, o ile będzie samorządem polskim, narodowym, państwo-

<sup>29</sup> A. Próchnik, *Samorząd a demokracja*, „Robotnik” z 18 XII 1938, nr 358, s. 3; M. Śliwa, *Idee samorządowe polskich socjalistów*, s. 32–37; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS (1918–1939)*, Łódź 1989.

wym<sup>30</sup>. Również za narodowym charakterem samorządu opowiadała się Chrześcijańska Demokracja głosząca, iż głównym zadaniem samorządu jest umacnianie narodowego charakteru państwa oraz szerzenie świadomości narodowej. Udziału w samorządzie miała być pozbawiona społeczność żydowska, która skupiać się powinna w gminach wyznaniowych. Zdaniem chadecji, samorząd w Polsce powinien być zróżnicowany i dostosowany do uświadomienia narodowego, obywatelskiego, poziomu gospodarczego i kulturalnego poszczególnych części kraju. Chrześcijańska Demokracja opowiadała się za samorządem na wszystkich szczeblach gminy, powiatu, województwa, wybieranym w powszechnych wyborach. W myśl głoszonej idei solidaryzmu społecznego była za szerokim udziałem społeczeństwa w samorządzie. Domagała się daleko idącej decentralizacji państwa i przejmowania jego funkcji przez samorząd. Państwo jednakże powinno zachować kontrolę nad samorządem. Dotyczyć ona miała jedynie spraw formalno-prawnych, nie powinna wkraczać w kompetencje samorządu. W latach trzydziestych Chrześcijańska Demokracja rozpatrywała kwestie samorządu terytorialnego w kontekście budowy w Polsce ustroju korporacyjnego w myśl zasad encykliki Piusa XI *Quadragesimo Anno* z 1931 roku<sup>31</sup>.

Samorząd terytorialny był w centrum uwagi głównych stronnictw ludowych (PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie, a od 1931 roku Stronnictwo Ludowe powstałe z połączenia tychże partii). Pomimo istotnych różnic programowych w wielu kwestiach jeszcze przed zjednoczeniem, poglądy trzech głównych stronnictw były zbieżne. Samorząd uznawano za fundament demokratycznego państwa, w którym można będzie realizować ideę ludowładztwa. Domagano się decentralizacji państwa, które wraz z przekazaniem uprawnień i zadań przekaże też środki finansowe na ich realizację. Opowiadano się za jednolitym samorządem w całym kraju na szczeblu gminy, powiatu i województwa, wybranym na zasadach pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. Stronnictwa ludowe największą uwagę przypisywały samorządowi w gminie, mniejszą w powiecie, a najmniej zainteresowania wykazywały samorządem wojewódzkim. Samorząd terytorialny uznawały za jeden z organów administracji państwowej, domagały się jednak poszanowania przez państwo samodzielności i niezależności samorządów. Powstałe w 1931 roku Stronnictwo Ludowe ideę samorządu terytorialnego zespoliło z koncepcją agraryzmu. Samorząd miał być elementem przebudowy ustroju społeczno-politycznego, a szczególnie gospodarczego<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009, s. 449–453 i in.; T. Koziełło, *Samorząd na Kresach Wschodnich w myśli politycznej Narodowej Demokracji (1918–1939)*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej...*, s. 132–149.

<sup>31</sup> J. Macała, *Samorząd w myśli politycznej chadecji 1918–1939*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej...*, s. 117–129.

<sup>32</sup> *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, oprac. A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 391–396; *Materiały źródłowe do historii ruchu ludowego*, t. 2, Warszawa 1967, s. 218–219.

Program Narodowej Partii Robotniczej gruntownie przedstawiał stanowisko partii wobec samorządu. NPR ideę samorządu wyprowadzała z ogólnych założeń demokracji, a przede wszystkim z zasady, iż o wszystkich sprawach w państwie, w tym samorządzie, decydować powinna wola większości. Opowiadała się za samorządem trójstopniowym (gminy, powiaty, województwa) wybieranym przez wszystkich pełnoletnich obywateli. Wszystkie funkcje w samorządzie powinny pochodzić z wyboru i nie powinny podlegać zatwierdzeniu przez władze państwowe. Nadzór nad samorządem mógł sprawować jedynie samorząd wyższego szczebla. Sprawy sporne miałyby rozstrzygać sąd administracyjny. Program NPR uwzględniał przede wszystkim potrzeby miast, gdzie skupiał się elektorat i sympatycy partii. Zakładał obronę polskiego charakteru miast oraz przejście przez samorząd wszystkich przedsiębiorstw komunalnych<sup>33</sup>.

Sprawujący władzę w Polsce od 1926 roku obóz sanacyjny dążył do ukształtowania samorządu terytorialnego według własnych idei, zasad i założeń polityczno-ustrojowych. Naczelną ideą było państwo. Władza w państwie pochodzi od samego państwa jako głównego podmiotu dziejów. Państwo ma zasadniczy wpływ na życie społeczne i gospodarcze kraju. Piłsudczycy głosili tezę o jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej. Dążąc do utworzenia państwa autorytarnego, widzieli konieczność funkcjonowania w nim samorządu powstałego z woli państwa i całkowicie państwu podporządkowanemu. Piłsudczykowski myślenie o samorządzie było oparte na przekonaniu, że jest on strukturą przymusową dla obywateli oraz działającą w imieniu państwa i dla jego dobra, powołaną do zrealizowania zadań państwowych w wymiarze lokalnym<sup>34</sup>. Państwo organizuje społeczeństwo w struktury samorządowe, aby realizować niektóre swoje funkcje. Samorząd jest więc drugą formacją administracji publicznej. Zatem interes administracji samorządowej i rządowej jest identyczny, wspólnie bowiem realizują zadania państwowe. Samorząd realizując zadania lokalne, jest tylko uzupełnieniem organizacji rządowej. Interesy państwa są nadrzędne nad interesami samorządowymi. Samorząd lokalny w żadnym wypadku nie może być w opozycji wobec rządu i państwa. Samorząd jest przymusową, wyposażoną w pewną samodzielność organizacją obywateli, powołaną do wykonywania pewnej części zadań państwowych. Naczelną tezę obozu sanacyjnego było: samorząd terytorialny w służbie państwa<sup>35</sup>.

Dyskusje i spory wokół samorządu terytorialnego toczyły się przez wszystkie lata Drugiej Rzeczypospolitej. Brali w niej udział teoretycy samorządowi, publicyści, politycy, działacze partyjni reprezentujący różne kierunki polityczne, działacze samorządowi. Dyskusje i spory przeobraziły się w formalną walkę

<sup>33</sup> *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, s. 142–148; R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002, s. 28–29.

<sup>34</sup> W. Paruch, *Samorząd w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej...*, s. 158.

<sup>35</sup> Tamże, s. 153, 157, 160.

o realizację idei samorządowych, o usytuowanie samorządu w Polsce, o kształt ustrojowy samorządu i państwa. Walka ta toczyła się przede wszystkim w parlamencie, a odzwierciedlała ją ówczesna prasa codzienna, partyjna i samorządowa. Nigdy wcześniej ani później nie odbywały się tak głębokie dyskusje i spory o samorząd terytorialny jak w Drugiej Rzeczypospolitej. Ani lata wojny i okupacji, ani czasy PRL nie sprzyjały dyskusjom, sporom czy też powstawaniu nowych idei. Dlatego też koniecznością staje się upowszechnienie nieznannej do dziś idei Kazimierza Kühna, dotyczącej powszechnego ustroju samorządowego<sup>36</sup>.

Kazimierz Kühn był w latach 1920–1932 starostą powiatu częstochowskiego, następnie naczelnikiem Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Stanisławowie. W roku 1936 przeniósł się do Warszawy, gdzie prowadził wykłady w Instytucie Pracy Samorządu Terytorialnego. Pełnił także funkcję przewodniczącego Rady Naukowej tegoż Instytutu. Oddał się całkowicie pracy naukowej, którą zajmował się już w latach pełnienia funkcji starosty częstochowskiego. Jest autorem wielu artykułów oraz kilku publikacji książkowych o tematyce samorządowej<sup>37</sup>. Po upadku powstania warszawskiego powrócił do Częstochowy, gdzie kontynuował badania naukowe. Ich efektem było napisanie monumentalnej pracy o samorządzie terytorialnym, liczącej dwa tomy (ponad tysiąc stron). Niestety, dotychczas nie została opublikowana. Maszynopis pracy pod tytułem *Ludzkość sama się sobą rządzi* przechowuje Archiwum Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Praca ma charakter traktatu filozoficzno-społecznego. Wiele w niej jest odniesień do socjologii, kultury, prawa, refleksji nad „zjawiskami samorządności”. Wszechstronna analiza tychże zjawisk, analiza historii samorządu i jego funkcjonowania doprowadziła K. Kühna do zaproponowania nowej koncepcji – powszechnego, ogólnościowego ustroju samorządowego, w którym ludzkość sama się sobą rządzi.

K. Kühn całkowicie odrzuca ustrój państwowy. Dowodzi, iż jest on wytworem walki i powstał w wyniku walki zbrojnej, zamachu, rewolucji czy drogą walki parlamentarnej. Jest on wytworem zwycięzców i zwycięzcom służy. Rozwija egocentryzm indywidualny i zbiorowy, nadmiernie eksponuje rolę przywódcy i daje mu rozległą władzę. Kühn odrzuca także prawo państwowe, które jego zdaniem jest także wytworem przemocy, jest narzucone przez zwycięzców, chroni ustrój przez nich stworzony oraz władzę przez nich sprawowaną. Prawo państwowe realizuje główny cel zwycięzców – utrzymanie się przy zdobytej władzy. K. Kühn odrzuca wszelkie formy rządzenia występujące dotychczas w ustroju państwowym, gdyż także one zostały narzucone przez zwycięzców i im służą, a w szczególności „przywódcy i jego drużynie”. Odrzuca również państwo jako strukturę współzycia społecznego. Państwo bowiem w dotychcza-

<sup>36</sup> Szerzej: R. Szwed, *Kazimierza Kühna rozważania o samorządzie terytorialnym*, [w:] *Klio Viae et in via*, red. A. Odrzywolska-Kidawa, Warszawa 2010, s. 413–425.

<sup>37</sup> J. Sętowski, *Kazimierz Jan Kühn (1875–1957). Zarys biografii starosty powiatowego*, „Ziemia Częstochowska”, t. 27, Częstochowa 2000, s. 157–166.

sowych formach nie spełniło podstawowego zadania, jakim jest harmonijne współżycie społeczne.

Co w zamian proponuje? Ustrój państwowy zastąpić ustrojem samorządnym (społecznym); rządzenie – samorządzeniem; państwo – grupą społeczną (wspólnotą społeczną, terytorialną).

Budowę ustroju samorządnego, zdaniem Kühna, musi poprzedzić przebudowa świadomości człowieka. Dominujący „światopogląd indywidualny” musi być zastąpiony światopoglądem społecznym. Jedną z dróg wiodących do zmiany świadomości człowieka ma być rozwój nauk o samorządzie. Ustrój samorządny musi powstać oddolnie w wyniku postanowień i decyzji samej zbiorowości. Nie może być przez nikogo w żadnej formie narzucony w całości ani w poszczególnych etapach jego powstawania. Przy jego budowie należy wyeliminować jakąkolwiek przemoc. O wszystkich problemach ma decydować wspólnota. Jedyną formą władzy jest samorządzenie. Wszyscy muszą mieć możliwość udziału w podejmowaniu decyzji. Główną formą ich podejmowania będzie referendum. Uzgodniona wola zbiorowa tworzyć będzie normy prawne.

Ustrój samorządny, aby móc spełnić swoje zadania i oczekiwania ludzkości, musi być ustrojem powszechnym, obejmującym wszystkie kontynenty. Funkcjonujący tylko w niektórych częściach świata nie rozwiąże problemów. Powinien posiadać wspólną jednolitą strukturę. I propozycję takiej struktury zgłasza K. Kühn w swojej pracy, zastrzegając, iż nie stanowi ona gotowego szablonu. W proponowanym schemacie nie ma instytucji państwa. Zastąpione zostało grupami społecznymi (terytorialnymi). Podstawę stanowią tzw. grupy zasadnicze składające się z ludności zamieszkałej terytorium o zasięgu „obcowania bezpośredniego” (powiatu, kantonu, dystryktu, stanu), w obrębie których znajdują się mniejsze grupy terytorialne (osiedla, wioski, miasteczka, miasta, gminy i parafie). Funkcją grup zasadniczych będzie stanowienie norm społecznych, obowiązujących wszystkich członków grupy. Grupa zasadnicza tworzyć będzie niezbędne instytucje zapewniające jej funkcjonowanie. Sprawowanie władzy opierać się będzie na powszechnym referendum.

Kolejne cztery grupy tworzące ustrój samorządny, określone przez Kühna jako grupy wtórne, to: regionalne, narodowe, międzynarodowe oraz grupa integralna. Wszystkie one obejmują swym zasięgiem terytoria wynikające z nazwy grup. Grupy wtórne nie spełniają żadnej nadrzędnej roli nad grupami zasadniczymi. Tworzą instytucje potrzebne do życia danej grupy, w tym grup zasadniczych. W proponowanym schemacie ustroju samorządnego nie ma podporządkowania poszczególnych grup społecznych. Ważne zadanie spoczywa na grupie integralnej, obejmującej całą ludzkość na kuli ziemskiej. Jej głównym zadaniem byłoby rozwiązywanie zagadnień regulujących stosunki w świecie, zwłaszcza dotyczących produkcji, jej planowania i podziału, wymiany usług, oraz wynikających z ogólnej kultury duchowej. Jednakże wszystkie poczynania grupy integralnej dokonywać się mogą za zgodą grup zasadniczych. Całkowitej zmianie

musi ulec charakter granic pomiędzy grupami społecznymi. Nie mogą nimi być sztywne dotychczas granice państwowe chronione przez specjalne instytucje państwowe i straże graniczne o charakterze militarnym. Granice pomiędzy grupami społecznymi muszą być zupełnie wolne i pozostawione swobodnemu przenikaniu wpływów i oddziaływaniu tych grup na siebie.

Grupy regionalne, narodowe i międzynarodowe oraz grupa integralna delegują swych przedstawicieli do grona zwanego Elitą Ludzkości. Kühn nawiązuje tu do zasady Platona, według której społecznością winni kierować Mędrcy i Autorytety. Głównym zadaniem Elity Ludzkości byłoby planowanie produkcji potrzebnej do zaspokojenia potrzeb ludzkości oraz planowanie sprawiedliwego jej podziału w skali świata. Tylko w ten sposób można będzie zapobiec podstawowym problemom nękającym ludzkość, jakim jest problem głodu i bezrobocia. Uzasadnia także, iż tylko powszechny ustrój samorządny może rozwiązać problem analfabetyzmu, zapewnić powszechne bezpieczeństwo oraz może zapobiec wojnom lokalnym i światowym.

Kazimierz Kühn ma świadomość, iż ustroju samorządnego o zasięgu światowym, powszechnym, nie da się zbudować w krótkim czasie. Być może trzeba go będzie budować etapami. Ważne jest, by ludzkość świadomie podjęła się jego budowy, konsekwentnie tę budowę kontynuowała z uwzględnieniem zasad, które muszą być uwzględnione i respektowane<sup>38</sup>.

Szersza dyskusja wokół problematyki samorządu terytorialnego miała dopiero miejsce w końcu lat siedemdziesiątych oraz osiemdziesiątych minionego wieku. Podjęła ją część elit politycznych obozu władzy, doprowadzając do uchwalenia ustawy (20 lipca 1983 r.) o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Po 33 latach oficjalnie przywrócone zostało zapomniane pojęcie samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. Było to jednakże pociągnięcie werbalne. Terminologia samorządowa użyta została jedynie w tytule ustawy, w zasadniczych sprawach niewiele się zmieniło.

O pełny samorząd upomniały się środowiska opozycyjne, szczególnie „Solidarność”, która na swym I Kongresie podjęła ideę budowy „Samorządnej Polski”. Ideę przywrócenia samorządu terytorialnego omawiano podczas obrad „Okrągłego Stołu”, a jej realizacji podjął się Senat I Kadencji parlamentu wybranego 4 czerwca 1989 roku. Senatorowie: prof. Jerzy Regulski, prof. Jerzy Stępień oraz wybitny znawca problematyki ustrojowej prof. Michał Kulesza zainicjowali szeroką dyskusję nad przyszłym samorządem oraz kierunkiem, prac nad projektem ustawy samorządowej. W dyskusji pojawiło się m.in. pytanie, czy społeczeństwo przygotowane jest do współrządzenia państwem po 40-tu latach władzy centralnej i centralnego zarządzania. Była to pierwsza po kilkadziesiąt

<sup>38</sup> K. Kühn, *Ludzkość sama się sobą rządzi*, Archiwum Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, maszynopis sygn. 119, t. 1, roz. XIX: *Ustrój samorządny*, s. 1–43.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 20 III 1950 r. zlikwidowała samorząd terytorialny. Na jej podstawie nastąpiło scalenie administracji samorządowej i rządowej w jeden organ, jakim były rady narodowe.

latach szeroka dyskusja o wizji samorządu terytorialnego w Polsce. Jej wynikiem było przyjęcie dwu podstawowych zasad:

1. Nadrzędnym celem samorządu terytorialnego jest zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego, a w następstwie państwa obywatelskiego.
2. Samorząd terytorialny wprowadzany będzie na drodze decentralizacji państwa, która przebiegać będzie sukcesywnie, etapami<sup>40</sup>.

Od 1 stycznia 1999 roku obowiązuje w Polsce trójszczeblowa struktura samorządu – gminy miejskie i wiejskie oraz powiaty mają pełny charakter samorządowy, województwa samorządowo-rządowy. Obserwując życie polityczne i samorządowe, można odnieść wrażenie, iż politycy i samorządowcy akceptują aktualny stan, w jakim znajdują się samorzady, tak pod względem struktury, kompetencji, zadań oraz zasad funkcjonowania. To w pewnym sensie może wyjaśniać brak szerszej dyskusji nad przyszłością samorządu w Polsce, kierunkami jego rozwoju w integrującej się Europie, pogłębiania budowy społeczeństwa obywatelskiego. Dyskusje i spory, często ostre i porywające, dotyczą spraw bieżących, ważnych dla codziennego funkcjonowania społeczności lokalnych. Dla działaczy i funkcjonariuszy samorządowych dyskusja, używając pewnego uproszczenia, sprowadza się do postulatu – więcej władzy i więcej pieniędzy. Dano temu wyraz m.in. na Kongresie XX-lecia Samorządu Terytorialnego odbywającym się w marcu 2010 roku w Poznaniu. Główny dokument – „Deklaracja Kongresu” mówi o rzetelności wykonywania zadań przejętych od państwa przez samorzady, o osiągnięciach i dokonaniach w minionym dwudziestoleciu, zgłasza postulaty w dziedzinie finansów, zdrowia, oświaty itp., ale nie ma w niej żadnego odniesienia dotyczącego perspektywicznych kierunków rozwoju samorządu. Jedynie w wystąpieniach gości reprezentujących najwyższe władze w państwie znaleźć można uwagi o charakterze ogólnym i przyszłościowym w sferze idei i koncepcji samorządowych. Chociaż Lech Kaczyński, ówczesny Prezydent RP, wpisał się w nurt polityków zadowolonych z istniejącego stanu rzeczy, stwierdził m.in., iż samorząd sprawdził się w Polsce i nie można przeciwstawić państwa i samorządu, gdyż samorząd jest częścią władzy publicznej. Zdaniem Prezydenta, samorząd gminny ma szeroki zakres kompetencji. „Byłem prezydentem Warszawy i chyba nigdy nie czułem tak wielkiej władzy w swoich rękach, jak wtedy”.

Inaczej postrzega samorząd Tadeusz Mazowiecki. Jego zdaniem, proces reformy samorządowej w Polsce jeszcze się nie zakończył. Samorzady powinny dbać o swój rozwój, pozycję w świecie, a zwłaszcza w Europie, oraz inspirować rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Jerzy Buzek pełniący w tym czasie funkcję przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w przesłaniu do samorządów stwierdził m.in.: „Nasz projekt re-

<sup>40</sup> Etap pierwszy – Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym. Etap drugi – Ustawa z dnia 6 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym i wojewódzkim.

formy samorządowej, wykorzystany w praktyce jako dogodna metoda odzyskiwania państwa przez obywateli, stanowi oryginalny przykład działania polskiej inteligencji, a równocześnie [jest] jedną z najskuteczniejszych metod dekomunikacji życia publicznego”<sup>41</sup>. J. Buzek zwraca uwagę na rolę inteligencji, która w procesie kształtowania się nowoczesnego samorządu odegrała dominującą rolę. Tę rolę spełnia także do dziś na wielu płaszczyznach działalności samorządowej. W ostatnich latach opublikowano kilka setek (a może i więcej) prac dotyczących niemal wszystkich aspektów funkcjonowania samorządu. Niestety niewiele z nich mówi o aktualnych problemach wynikających z teorii samorządowej, o kierunkach i propozycjach dalszego rozwoju samorządu w aktualnej i przyszłej sytuacji w Polsce i Europie, brakuje wizjonerskiego spojrzenia i koncepcji samorządowych w dłuższej perspektywie czasowej. Tej wizji nie przedstawiają również partie polityczne, które o samorządzie mówią najczęściej w okresie kampanii wyborczych przed wyborami samorządowymi. Przedstawiają dokumenty zwane programami, zawierające doraźne, często populistyczne hasła i żądania, które po wyborach idą w całkowity niebyt. Dokumentów tych nie znają nie tylko wyborcy, ale też członkowie i aktywi danej partii. Nie stanowią podstawy do dyskusji o samorządzie, bo dyskusji chociażby wewnątrzpartyjnej na ogólne tematy samorządowe, oprócz problemów doraźnych, bieżących, w zasadzie nie ma.

Wszystkie te problemy dostrzega autor reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce prof. Jerzy Regulski. W jednej ze swych prac<sup>42</sup> pisze, iż Polska musi być państwem obywatelskim, zdecentralizowanym i opartym o terytorialną, a nie resortową organizację kraju i społeczeństwa. Samorząd stał się trwałym elementem ustroju. Ale samorząd wymaga naprawy, i to w wielu dziedzinach. Trzeba z jednej strony pomóc społeczeństwu w samoorganizacji, a z drugiej wyzwolić je z gorsetu biurokracji, partyjniactwa i korupcji. Wymaga to ambitnego programu naprawy państwa i przedstawienia wizji ustroju, do którego zmierzamy.

Właśnie wizja przyszłego państwa i społeczeństwa powinna być przedmiotem debaty publicznej i poszukiwaniem kompromisu, który mógłby zapewnić poparcie jak najszerzej opinii publicznej. Bo bez poparcia społeczeństwa żadnych zmian się nie przeprowadzi.

Czy w Polsce wiemy, dokąd chcemy zmierzać? – zadaje pytanie prof. J. Regulski. Nie mamy wizji perspektywicznej dotyczącej samorządu terytorialnego. Brak jest doktryny państwowej, która byłaby łącznikiem wszystkich ugrupowań politycznych i grup społecznych. Szeroka dyskusja nad wypracowaniem takiej wizji (doktryny) jest więc koniecznością.

<sup>41</sup> <http://fakty.interia.pl/polska/news/w-poznaniu-kongres-20-lecia-samorządu-terytorialnego>.

<sup>42</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.



## **Streszczenie**

### **Idea ustroju samorządnego w polskiej myśli politycznej i samorządowej**

W artykule omówione zostały mało znane, powstałe w XIX i XX wieku, polskie idee i koncepcje ustroju samorządnego. Główne ugrupowania emigracyjne po powstaniu listopadowym – Towarzystwo Demokratyczne Polskie i Gromady Ludu Polskiego, kreśląc wizję niepodległej Polski, przedłożyły własne projekty ustrojowe oparte na samorządzie terytorialnym. Również powstające w tym czasie polskie partie polityczne uwzględniały w swych programach problematykę samorządową. W czasach Drugiej Rzeczypospolitej toczyła się walka o samorząd pomiędzy zwolennikami idei samorządu społecznego (obywatelskiego) a samorządu państwowego. W drugiej połowie XX wieku Kazimierz Kühn wystąpił z interesującą koncepcją wprowadzenia powszechnego (światowego) ustroju samorządnego. Niestety, jest ona mało znana, gdyż obszerna praca na ten temat znajduje się w maszynopisie w archiwum i dotychczas nie została opublikowana.

## **Summary**

### **The idea of self-governing system in Polish political and local thought**

The article discusses the little known, arose in the nineteenth and twentieth centuries, the Polish system of ideas and concepts of self-governing. Main immigration groups after the November Uprising – Polish Democratic Society and The Polish People, outlining a vision of an independent Poland submit their own projects based on the political system within local government. Also emerging at this time Polish political parties take into account problems of the local government in their programs. During the Second Republic, there was a struggle between the supporters of government (civic) social concept and the state government concept. In the second half of the twentieth century, Kazimierz Kühn came up with an interesting concept of the introduction of the universal (global) self-governing system. Unfortunately, it is little known, because extensive work on this topic is in manuscript in the archives and have not yet been published.