

DEMOKRACJA LOKALNA I DECENTRALIZACJA – W UJĘCIU INSTYTUCJONALNO-PRAWNYM I FILOZOFICZNYM

KATARZYNA DOLIWA,¹ ADAM DOLIWA²

1. Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia

Demokracja to system polityczny, którego historyczne afiliacje sięgają przełomu VI i V wieku p.n.e. W tamtym czasie kształtowała się jednocześnie demokracja oparta na bezpośrednich rządach większości (w starożytnych Atenach, tzw. demokracja ateńska) oraz w starożytnym, republikańskim Rzymie, w którym władza podzielona została pomiędzy zgromadzenia ludowe, senat i urzędników (ustrój poliarchiczny). Demokracja jest elementem europejskiej tożsamości kulturowej, zaś w sferze pragmatycznej, jak to określił L. Kołakowski, „Demokracja jest narzędziem, które kanalizuje konflikty międzyludzkie i umożliwia ich rozwiązywanie – czasem nawet usuwanie, czasem osłabianie – bez użycia przemocy”.³

Demokracja to pojęcie o zróżnicowanej treści. Wyróżnić należy zwłaszcza, za pomocą kryterium zakresu udziału obywateli w sprawowaniu władzy, demokrację bezpośrednią i demokrację pośrednią (reprezentacyjną, przedstawicielską). Choć w sensie historycznym pierwsza jest demokracja bezpośrednia, to znaczenie podstawowe ma dziś demokracja przedstawicielska. Obu wymienionym postaciom demokracji da się przypisać określone zalety i wady. Jak wskazuje Giovanni Sartori, przewaga demokracji przedstawicielskiej wynika z tego, że fundamentem jej rozstrzygnięć jest kompromis w sprawach spornych. Natomiast w ramach demokracji bezpośredniej nie jest możliwa dyskusja decydentów, decyzja jest podejmowana jedynie „za” albo „przeciw”.⁴

1 Doktor nauk prawnych, Zakład Semiotyki Logicznej, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

2 Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu w Białymstoku, Katedra Prawa Cywilnego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

3 L. Kołakowski, *Mini-wykłady o maxi-sprawach*, Kraków 2006, s. 290.

4 Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 112 i n.

2. Instytucjonalno-prawna płaszczyzna demokracji lokalnej i decentralizacji

Elementem składowym demokratycznego państwa jest samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny jest nie tylko instytucją administracji publicznej, ale także instytucją demokracji; idea demokratyczna i idea samorządowa mają komplementarne funkcje. Administracja samorządowa to gwarancja bezpieczeństwa prawnego i socjalnego w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych, ale także upodmiotowienie społeczności lokalnej, stwarzanie ram prawnych rzeczywistego uczestnictwa mieszkańców jednostek terytorialnych w kształtowaniu wspólnoty publicznoprawnej.⁵ Jak się trafnie zauważa, samorząd terytorialny i demokracja lokalna równoważą omnipotencję państwa.⁶

W myśl art. 15 i 16 Konstytucji RP ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej,⁷ a ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.⁸ Dodać można, że w świetle preambuły do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 r.⁹ prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi stanowi część demokratycznych zasad, wspólnych wszystkim państwom członkom Rady Europy.

Wspomniana wyżej, a przewidziana w preambule i art. 15 ust. 1 Konstytucji subsydiarność i decentralizacja władzy publicznej wraz z upodmiotowieniem wspólnot samorządowych (zob. art. 165 ust. 1 Konstytucji) stanowią filary prawne, na których opiera się samorząd terytorialny i demokracja lokalna w Rzeczypospolitej Polskiej.¹⁰ Doktryna precyzuje, że samorząd terytorialny jest działalnością zdecentralizowanej i upodmiotowionej prawnie korporacji mającej na celu

5 Zob. E. Schmidt-Assmann, *Demokracja i samorząd w państwie konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 65.

6 Zob. M. Clarke, H. Davies, *Samorząd lokalny: cele i praktyka*, (w:) *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997, s. 52.

7 Zob. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny. zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 8 i n.; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 29; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 296.

8 Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 251; S. Kaźmierczyk, *Podmiot samorządu terytorialnego*, (w:) *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 2003, s. 50 i n.

9 Europejska Karta Samorządu Lokalnego (*European Charter of Local Self-Government*) sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. podpisana (19 lutego 1993 r.) i ratyfikowana (22 listopada 1993 r.) przez Polskę (zob. Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) – będąca międzynarodową umową w dziedzinie administracji, zawartą i ratyfikowaną przez państwa członkowskie Rady Europy w celu zacieśnienia więzi i w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad, które stanowią ich wspólny dorobek oraz ze względu na to, że zdaniem jej stron społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego. Zob. też: <http://conventions.coe.int>

10 T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 17.

dobro publiczne.¹¹ Samorząd terytorialny w tym sensie to przekazane przez państwo zrzeczeniom obywateli ich prawo i obowiązek samodzielnego¹² wykonywania administracji publicznej.¹³ Tak rozumiany samorząd tworzony jest przez normę prawną i realizowany przez grupę społeczną, wyodrębnioną terytorialnie i prawnie upodmiotowioną.¹⁴

Samorządność to postulat takiego urządzenia ustroju państwa, które, wraz z odpowiednim ukształtowaniem podziału terytorialnego, zapewni demokrację poprzez rzeczywistą decentralizację władzy publicznej. Samorządność polega bowiem na szerokim udziale członków lokalnej społeczności w życiu publicznym, w podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnoty. Władza publiczna w stanie samorządności oznacza lokalną samowładzę czy samorządzenie się. Samorządność jest właściwością przysługującą zbiorowości i jej zinstytucjonalizowanej reprezentacji, a funkcją samorządności jest samodzielne zaspokajanie wspólnotowych potrzeb.¹⁵ Samorządność jest formą rządzenia, a zatem sprawowania władzy publicznej w postaci władztwa administracyjnego, stosowaną w zbiorowościach, społecznościach cieszących się określoną autonomią względem społeczeństwa globalnego i jego instytucji. Warunkiem samorządności jest niezależność od rządu i jego terenowej administracji oraz partycypacja społeczna, czyli udział obywateli w określaniu i rozwiązywaniu lokalnych problemów.¹⁶ W doktrynie podkreśla się, że samorządność terytorialna nie powinna opierać się jedynie na przepisach prawa, ale także, a może i przede wszystkim na woli mieszkańców i ich udziale we współdecydowaniu o sprawach zarządu miejscowego.¹⁷ W tym sensie zasadę samorządności rozumieć można jako bezpośrednią konsekwencję czy wręcz rozwinięcie zasady suwerenności narodu, a także jako etap i przejaw kształtowania podmiotowości politycznej społeczeństwa. Ponadto kontekst ten wskazuje na istotną rolę ideowego i filozoficznego fundamentu demokracji oraz decentralizacji.

- 11 Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990, s. 5.
- 12 Na zasadę samodzielności, jako istotną cechę samorządu terytorialnego, wskazuje nie tylko doktryna – zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 13 i n. – ale także, w swym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny; zob. wyrok z 4 maja 1998 r. (K 38/97), w uzasadnieniu którego TK stwierdza, że: „Istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność ta nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona (...)”; OTK 1998, nr 3, poz. 31.
- 13 Tak Z. Niewiadomski, (w:) *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 75. Por. T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 3, s. 25 i n. Zob. też I. Skrzydło-Niznik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 31-32.
- 14 Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.
- 15 Por. M. Barański, *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna*, (w:) M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 8.
- 16 Zob. B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 60 i n.
- 17 Zob. M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 10.

Upodmiotowienie lokalnych społeczności przez samorząd terytorialny oraz decentralizacja systemów władzy publicznej jest dziś aksjomatem europejskiej tożsamości ustrojowej.¹⁸ W nauce prawa istotę współczesnego samorządu terytorialnego określa się przez wskazanie dwóch jego istotnych cech; samorząd terytorialny polega na wykonywaniu administracji publicznej przez prawnie upodmiotowioną grupę społeczną – a przez to na decentralizacji tejże administracji; na decentralizacji władzy publicznej i państwa.¹⁹ Ustrojową funkcją samorządu terytorialnego jest polityczne, prawne i gospodarcze upodmiotowienie społeczności terytorialnej.²⁰ Samorząd terytorialny jest powołany przez prawo do wykonywania zadań publicznych, w tym w drodze sprawowania władztwa administracyjnego przez odrębne od państwa podmioty prawne, które w swej działalności są samodzielne, choć podlegają w określonym zakresie nadzorowi państwowemu.²¹ Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, która oznaczać musi jasne określenie ustawowe ich kompetencji, właściwości, obowiązków prawnych i uprawnień, służy przede wszystkim celom praktycznym; służy realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym.²²

Pojęcie decentralizacji pozostaje w ścisłym związku z instytucją samorządu terytorialnego, z tym że charakter relacji łączących zasadę decentralizacji z upodmiotowieniem publicznoprawnym wspólnot lokalnych i regionalnych bywa różnie rozumiany.²³ W każdym razie charakterystykę decentralizacji, jako elementu wpływającego na podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa publicznego, uzasadnić można tym, że w nauce prawa, jak stwierdza S. Fundowicz: „Badania dotyczące decentralizacji przyczynowo wiążą się z precyzowaniem pozycji organów samorządu”.²⁴

W polskiej nauce prawa J. Panejko²⁵ uważał, że samorząd terytorialny jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Zdaniem J. Panejki to, że dany

18 Zob. A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 76 i n.

19 Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej...*, *op. cit.*, s. 5.

20 Zob. W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 16 i n.; zob. też L. Kieres, *Problemy ustrojowoprawne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12, s. 12 i n.

21 Zob. Z. Niewiadomski, (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 26.

22 Zob. L. Klat-Wertelecka, *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 3.

23 Zob. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 8-10.

24 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, *op. cit.*, s. 29.

25 Zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint, Warszawa 1990), s. 81 i n.

organ sprawuje władzę zwierzchnią, wynika wyłącznie z normy prawnej, określającej jego szczegółową kompetencję, a nie z przyznanej prawem osobowości publicznoprawnej. Odrzucał J. Panejko także koncepcję publicznych praw podmiotowych samorządu wobec państwa, gdyż, jak pisał, na gruncie prawa publicznego nie ma miejsca na zasadę równorzędności podmiotów; na gruncie prawa publicznego istnieje jeden podmiot – państwo.²⁶ Samorząd terytorialny w myśl tej koncepcji zredukowany został do roli organu państwa; państwo jako władca powołuje i znosi oraz wyznacza zakres praw i obowiązków, które samorząd terytorialny w imieniu państwa, także w sposób władczy realizuje.²⁷ W ujęciu J. Panejki był zatem samorząd terytorialny jedynie synonimem decentralizacji administracji publicznej (państwowej).²⁸

Odmienne stanowisko sformułował T. Bigo,²⁹ który za samorząd terytorialny uważał grupę społeczną, zorganizowaną korporacyjnie i mającą odrębną od państwa podmiotowość prawną. Podmiotowość prawna jednostek samorządowych wynika nie tylko z norm prawnych, ale z czynników obiektywnych uznawanych przez prawo, takich jak akty woli i czynna postawa jednostek ludzkich – członków gminy. W ujęciu T. Bigo gmina jest związkiem publicznoprawnym, tj. podmiotem wyposażonym przez prawo pozytywne we władztwo administracyjne.³⁰ T. Bigo uważał, że redukcja istoty samorządu terytorialnego do postaci decentralizacji administracji państwowej oznacza w konsekwencji rezygnację z samego pojęcia samorządu; decentralizację uważał za pojęcie szersze i nadrzędne, które obejmuje nie tylko działalność administracyjną, ale i ustawodawstwo. W konsekwencji decentralizacja państwa staje się czynnikiem osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego, które w zakresie ustanowionych na ich rzecz własnych zadań publicznych działają jako w pełni odrębne od państwa – podmiotu prawnego, osoby prawne.³¹ W podobnym do koncepcji T. Bigo duchu rozumie się też decentralizację jako prawo jednostek samorządu terytorialnego do załatwiania, w dziedzinie administracji publicznej, „interesów danej miejscowości”, podczas gdy funkcją państwa, w zakresie jego władzy wykonawczej, jest załatwianie spraw ogólnospołecznych.³²

26 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, op. cit., s. 93 i 112.

27 Tamże, s. 87-88.

28 Zob. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 175.

29 Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne*, Warszawa 1928 (reprint, Warszawa 1990), s. 26 i n.

30 Zob. też Sz. Wachholz, *Istota i prawo związków publicznych*, Warszawa 1928, s. 32, który definiował związek publicznoprawny jako związek, któremu norma prawna powierzyła wykonywanie w określonym zakresie funkcji administracyjnej (co jest istotną częścią zakresu działania związku), co stanowi z kolei wyjątek od zasady, że funkcje administracyjne wypełnia państwo.

31 Zob. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 175.

32 Zob. K. Sikora, *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Radom 2010, s. 33, który powołuje się na pracę: A. Okolski, *Wykład z prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880.

We współczesnej doktrynie prawniczej sformułowano pogląd, że decentralizacja to proces rozdzielania zadań administracyjnych na różne, samodzielne względem siebie, bo będące osobami prawnymi prawa publicznego organizacje.³³ Tego rodzaju stanowisko uzasadnia się argumentem, że odrębna od państwa osobowość publicznoprawna jest gwarancją samodzielności podmiotów zdecentralizowanych. Decentralizacja to proces przenoszenia zadań przez jedną osobę prawną – państwo, na inne, samodzielne osoby prawne.

Decentralizacji jako sposobu wykonywania władzy nie można jednak sprowadzać wyłącznie do „przekazania organom niższego stopnia zadań do realizacji”.³⁴ Trzeba ją widzieć jako zasadę ustrojową zakładającą obecność w systemie publicznoprawnym odrębnych od państwa osób prawnych, których utworzenie służy upodmiotowieniu lokalnej społeczności w zakresie stosunków publicznoprawnych.³⁵ Decentralizacja jest czymś, co znaczy mniej niż autonomia terytorialna, ale jednocześnie czymś, co oznacza więcej niż nawet daleko posunięta dekoncentracja publicznoprawnych kompetencji.³⁶

Dopiero osobowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego gwarantuje im prawo do ochrony samodzielności i niezależności oraz wyklucza hierarchiczne podporządkowanie. Jednostki zdecentralizowane, jako osoby prawne, działają w imieniu własnym, a nie w imieniu państwa, a przez to organy tych jednostek, np. jednostek samorządu terytorialnego, nie muszą być posłuszne woli innej osoby prawnej, czyli państwa.³⁷

Decentralizacja ułatwia wykonywanie zadań publicznych w państwie, ale pod warunkiem prawidłowego podziału kompetencji między organy władzy.³⁸ Zresztą także funkcją zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy; w układzie pionowym – między rząd a samorząd terytorialny.³⁹ Decentralizacja realizowana poprzez samorząd terytorialny nazywana jest decentralizacją terytorialną (prócz terytorialnej wyróżnia się także decentralizację rzeczową, czyli wykonywanie zadań przez samorządy specjalne, np. zawodowe, gospodarcze, rolnicze).⁴⁰

33 Tak S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 28.

34 Zob. K. Sikora, *Samodzielność gminy...*, op. cit., s. 15.

35 Zob. na ten temat M. Bąkiewicz, *Demokratyczny system wyborczy jako gwarant realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej*, (w:) *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 37 i n.

36 Por. P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny*, (w:) *Podstawowe problemy stosowania konstytucji RP. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 330.

37 Zob. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 27.

38 Zob. W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 5.

39 Zob. na ten temat, F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.

40 Zob. W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej...*, op. cit., s. 50 i n.

W polskiej teorii prawa J. Starościek sformułował trzy źródła (przyczyny) decentralizacji. Pierwsze źródło ma charakter społeczno-polityczny; decentralizacja, która prowadzi do zapewnienia udziału obywateli w wykonywaniu funkcji aparatu administracji, przynosi określone korzyści dla funkcjonowania państwa. Drugie źródło ma charakter ekonomiczny; decentralizacja usprawnia zarządzanie majątkiem publicznym. Wreszcie trzecie źródło ma charakter techniczny czy prakseologiczny; otóż specyfika niektórych zadań administracyjnych sprawia, że będą one lepiej wykonywane przez podmioty lokalne, zdecentralizowane, stykające się bezpośrednio z przedmiotem tych zadań.⁴¹

O istocie decentralizacji terytorialnej rozstrzyga samodzielność.⁴² W literaturze współczesnej, która jednak w tej mierze odwołuje się do klasycznych dzieł przedwojennych, przyjmuje się, że decentralizacja to system, w którym podmioty administracyjne są samodzielne w stosunku do władzy centralnej. System zdecentralizowany uchyla zasadę hierarchicznego podporządkowania,⁴³ z tym że decentralizacja nie prowadzi do pełnej, absolutnej samodzielności; prowadzi raczej do przyjęcia domniemania braku podporządkowania podmiotów zdecentralizowanych państwu. Ograniczeniem tak rozumianej samodzielności jest nadzór państwowy, który w takim kontekście oznacza podporządkowanie, ale tylko w przypadkach ściśle w ustawie określonych. „Domniemanie przemawia (...) za brakiem podporządkowania, a organ nadzoru dysponuje tylko tymi środkami oddziaływania na organ nadzorowany, które prawo wyraźnie mu przyznaje i w prawie określonym zakresie”.⁴⁴ Oparty na decentralizacji system administracyjny tworzą podmioty administrujące mające wyraźnie i w drodze ustawowej określone kompetencje, które realizują je w sposób samodzielny, podlegając w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu ze strony właściwych organów państwa.⁴⁵

Decentralizacja dotyczy różnych sfer „życia publicznego”: sfery politycznej (przez co wpływa na niezależne, w zakresie określania własnych celów i realizowania własnych interesów, usytuowanie władz lokalnych w państwie), sfery funkcji publicznych (przez co określa zakres praw i obowiązków publicznych władz lokalnych oraz zakres swobody decydowania o użyciu określonych narzędzi prawnych i ekonomicznych), sfery własności i lokalnej gospodarki (przez co wpływa na lokalną gospodarkę i rozwój lokalny), sfery finansów publicznych i sfery administracji (przez co dotyczy swobody decydowania o organizacji administracji lokalnej, budowania korpusu urzędników samorządowych).⁴⁶

41 Zob. J. Starościek, *Decentralizacja administracji publicznej*, Warszawa 1960, s. 40.

42 J. Starościek, *Decentralizacja administracji publicznej...*, op. cit., s. 10.

43 Zob. W. Wytrażek, *Sprawność działania administracji publicznej...*, op. cit., s. 45 i n.

44 J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 119.

45 Zob. S. Kantyka, *Zasada decentralizacji oraz pomocniczości w funkcjonowaniu administracji publicznej*, (w:) M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 32.

46 Zob. J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 61 i n.

Decentralizacja to pojęcie szerokie, nadrzędne, zaś samorząd terytorialny jest typem decentralizacji.⁴⁷ W takim kontekście decentralizacja polega na przekazaniu pewnych atrybutów rządu przedstawicielom społeczności lokalnych – od rządu niezależnym. Decentralizacja polega także na „ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej”.⁴⁸ Tak więc czynnikami decentralizacji są: przekazanie na szczebel lokalny zadań publicznych, korzystanie przez organy lokalne z majątku, korzystanie z uprawnień gwarantujących samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych oraz posiadanie środków finansowych na realizację lokalnej polityki.⁴⁹

Decentralizację w Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadza się w warunkach państwa jednolitego; jednostki samorządu terytorialnego w żadnym razie nie są autonomicznymi związkami terytorialnymi.⁵⁰ Podmiotowość publicznoprawna samorządu terytorialnego ma służyć „odseparowaniu od administracji państwowej i od innych typów administracji zdecentralizowanej”,⁵¹ z tym że pod względem treści istota działalności administracyjnej organów rządowych i jednostek samorządu terytorialnego jest jednorodząowa i ma państwowy charakter.⁵²

Decentralizacja dotyczy procesu tworzenia prawa lokalnego i wykonywania kompetencji, ustanowionych na rzecz samorządu tak w przepisach prawa krajowego (ustawowego), jak i miejscowego (lokalnego) – w tym ostatnim wypadku kompetencji pierwotnych, ustanowionych przez siebie i dla siebie.⁵³ Decentralizacja systemu państwowego w Polsce oznacza przyznanie podmiotowości publicznoprawnej jednostkom samorządu terytorialnego.⁵⁴ Jeśli decentralizację przez samorząd terytorialny łączyć należy z zagadnieniem organizacji państwa,⁵⁵ to tylko wyposażone w osobowość prawną prawa publicznego jednostki samorządu terytorialnego, a więc samodzielne podmioty administracji, zapewniają skuteczność i sprawność takiej organizacji.

47 Zob. E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 49. Autorka, formułując swój pogląd na istotę decentralizacji, odwołuje się przy tym do takich autorów jak: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 i W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.

48 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1998, s. 123.

49 Zob. R. Krawczyk, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 129 i n.

50 Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej...*, *op. cit.*, s. 23.

51 Tak E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 49.

52 Zob. E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 45 i 47.

53 Por. E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 63.

54 Zob. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 41.

55 Por. K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 26.

3. Filozoficzny kontekst idei demokracji i samorządności

Wyżej już podkreślono, że znaczenie podstawowe ma współcześnie demokracja przedstawicielska. Termin „demokracja” oznaczający „władzę ludu” odnosi się dziś najczęściej do sytuacji, gdy „lud”, czyli społeczeństwo, wybiera swoich reprezentantów, by ci w ich imieniu sprawowali władzę. „Rządzą” zatem nie społeczeństwo, tylko – o czym zaświadcza sama semantyka – „rząd”. Jest przy tym demokracja uważana w świecie Zachodu za najdoskonalszy ustrój polityczny, gwarantujący trwanie ludzkiej cywilizacji, z wszystkimi jej kluczowymi osiągnięciami. Przekonanie takie zasadne wydaje się tylko przy założeniu, że partycypacja jednostek w rządzeniu nie polega wyłącznie na oddaniu głosu w wyborach, że każda z nich może mieć w sprawowaniu władzy znaczący, faktyczny udział. Pełne zdefiniowanie demokratycznego systemu władzy nie może ograniczać się do opisu działań rządu, by definicja taka była adekwatna, niezbędny jest opis tego, co każdy człowiek, członek danej społeczności może uczynić, by realnie w sprawowaniu władzy uczestniczyć.

Spółeczeństwo demokratyczne to takie, którego członkowie mają pełną świadomość roli, jaką mogą w nim odgrywać, reprezentują pewien – obywatelski – model myślenia o instytucjach państwa i w pewien określony sposób do siebie się odnoszą; stosunki międzyludzkie mają tu swoisty kształt, oparte są na solidarności i poczuciu wspólnoty. Nieodzownym elementem definicji demokracji są dziś zasady samoorganizacji i samorządności.

Pierwsze filozoficzne uzasadnienie prawa do samorządu przedstawił w platońskim dialogu sofista Protagoras. Spiera się z tutaj Protagoras z Sokratesem, który krytykuje prawo każdego obywatela do występowania przed zgromadzeniem, dowodząc, że nie każdy posiada umiejętności polityczne, podobnie jak nie każdy jest dobrym architektem czy cieślą.⁵⁶ Uzasadnienie demokracji i samorządności ubrał Protagoras w popularną w ówczesnym świecie formę mitu. Stworzeni przez bogów ludzie wiedli pierwotnie życie samotne, potem, w celu obrony, zakładali państwa. Państwa takie były jednak nietrwałe, bo ludzie „zawsze, gdy się skupili, krzywdził jeden drugiego, bo nie mieli jeszcze umiejętności politycznej, zaczęli się rozsypywać na nowo i ginęli”.⁵⁷ Zeus, w trosce o przyszłość całego gatunku, wysłał na ziemię Hermesa z darami, które mają zapewnić ludziom przetrwanie; daje im wstyd i poczucie prawa. Na pytanie Hermesa, jak ma rozdzielić dary, odpowiada Zeus w duchu demokratycznym: „Pomiędzy wszystkich (...) i niechaj to każdy ma w sobie. Bo nie powstałyby państwa, gdyby tylko nieliczni z nich tego dostąpili (...)”.⁵⁸ Mają się odtąd wszyscy ludzie troszczyć o swoją dobrą opinię w oczach towarzyszy i szanować prawa innych. Zakłada Protagoras, że warunkiem koniecznym powsta-

56 Platon, *Protagoras*, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1958, s. 42-43.

57 Tamże, s. 47.

58 Tamże.

nia społeczeństwa i państwa jest posiadanie przez przyszłych obywateli pewnego minimum cnót obywatelskich, zdolności do respektowania opinii ogółu i poszanowania sprawiedliwości. Przyjmuje, jak później Arystoteles, że cechy te są właściwe każdej ludzkiej jednostce; to one umożliwiają współżycie społeczne i stanowią kamienie węgielne budowania państwowości. Poczucie obywateli, że mają wpływ na decyzje dotyczące ich życia, jest istotnym czynnikiem umacniającym społeczną równowagę.⁵⁹

Jedną z najważniejszych prac poświęconych społeczeństwu demokratycznemu i roli w nim idei samorządności jest dzieło „O demokracji w Ameryce” Alexisa de Tocqueville’a. Zafascynowany Ameryką pisarz zauważa, że to właśnie Stany Zjednoczone stały się miejscem wielkiego intelektualnego społecznego eksperymentu, gdzie nowe idee lub idee uznawane dotąd za nieziszczalne zostały po raz pierwszy z sukcesem wprowadzone w życie. Za podstawową cechę systemu społecznego Amerykanów uznaje „dążenie ku istocie demokracji”, tym, co ich wyróżnia, jest równość, większa niż we wszystkich innych społeczeństwach świata. Tocqueville pisze o przyrodzonej im „namiętności równości”.⁶⁰

Analizując sposób funkcjonowania amerykańskiego społeczeństwa, wyróżnia on trzy rodzaje czynników, które na nie wpływały: pierwsze odnoszą się do warunków środowiskowych i ekonomicznych, drugą grupę stanowią prawa, czyli mające wymiar pragmatyczny reguły rozwiązywania przez instytucje rozmaitych problemów, czynnik trzeci stanowią zaś ludzkie zwyczaje i obyczaje, do których zaliczyć można idee kształtujące sposób myślenia Amerykanów.⁶¹ Za czynnik najważniejszy, decydujący o utrzymywaniu się demokracji w Stanach Zjednoczonych, uznaje Tocqueville ten ostatni, (w szczególności stosunki międzyludzkie oparte na wzajemnych umowach). Na drugim miejscu, gdy chodzi o podtrzymywanie ustroju demokratycznego, stawia francuski autor amerykańskie prawa (instytucje), wyróżniając wśród nich federalną formę rządu, instytucje gminne, *ograniczające despotyzm większości i jednocześnie dające ludziom smak wolności i sztukę bycia wolnym*⁶² oraz specyficzną organizację władzy sądowniczej, trzymającą demokrację w ryzach i nieopuszczającą do jej wynaturzeń.⁶³

59 I.F. Stone, *Sprawa Sokratesa*, przeł. L. Jęczyk, Poznań 2003, s. 60-64.

60 A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce* (przeł. M. Król), Warszawa 1976, przedruk w: *Historia idei politycznych. Wybór tekstów*, t. II, Warszawa 1998, s. 259.

61 A. de Tocqueville, *O demokracji...*, *op. cit.*, s. 270-272.

62 A. de Tocqueville, *Democracy in America*, New York 1945, s. 299, cyt. za V. Ostrom, *Federalizm amerykański*, Warszawa-Olsztyn 1994, s. 33.

63 V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, s. 33. Władzę sądowniczą sprawuje w Stanach Zjednoczonych Federalny Sąd Najwyższy (Supreme Court) i niższe sądy federalne. Wszystkie kompetencje sądów federalnych są wyliczone enumeratywnie – we wszystkich innych sprawach orzekają sądy stanowe, we wszystkich instancjach. Sądownictwo stanowe jest w pełni autonomiczne, z własnym sądem najwyższym. Sędziowie stanowi, podobnie zresztą jak stanowi urzędnicy administracyjni, są wybieralni, zob. S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 202, 203.

Tocqueville'a, przyzwyczajonego do silnie scentralizowanego systemu administracji francuskiej, nieustannie trzymającej pieczę nad społeczeństwem francuskim, uderza podczas podróży po Ameryce brak widocznych oznak zarządu; pisarz stwierdza tu obecność praw pisanych oraz fakt ich powszechnego wykonywania, ale nie dostrzega źródeł owego stanu rzeczy. Ręka, kierująca maszyną społeczną, jest tutaj, inaczej niż na starym kontynencie, niewidzialna.⁶⁴

Vincent Ostrom,⁶⁵ autor monografii poświęconej federalizmowi Stanów Zjednoczonych, admirator idei decentralizacji, zainspirowany lekturą pracy Tocqueville'a, porównuje teorię amerykańskiego federalizmu do teorii kopernikańskiej, doceniając jej fundamentalne znaczenie dla rozwoju teorii politycznej.⁶⁶ Badając pojęciowe ramy federalizmu i warunki niezbędne dla rozwoju samorządnego społeczeństwa, Ostrom odwołuje się nie tylko – wielokrotnie zresztą – do Tocquevilla, sięga także do myśli Thomasa Hobbesa, twórcy pierwszej w pełni nowożytnej koncepcji państwa. Zestawienie rozważań dotyczących decentralizacji ze skrajnie centralistyczną koncepcją Hobbesa może dziwić; pojęcia i logika władzy suwerennej Hobbesa różnią się w sposób istotny od logiki wpisanej w federalny systemem rządzenia. Ostrom w analizie swojej sięga jednak bardzo głęboko i dostrzega wspólne korzenie amerykańskiego federalizmu i hobbesowskiej teorii władzy suwerennej (wyrażające się choćby sposobem, w jaki Amerykanie dają wyraz swoim wzajemnym zobowiązaniom, jak mówią o swoich oczekiwaniach względem przyszłości⁶⁷). Teoria Hobbesa i idee leżące u podstaw republiki federalnej przyjmują wspólne założenia: o istocie i niezmienności natury ludzkiej, kondycji człowieka w hipotetycznym „stanie natury” oraz warunkach, w jakich jednostki organizują się w społeczność.

Ostrom w pełni akceptuje założenie, leżące u podstaw systemu politycznego Hobbesa; wspólnoty ludzkie są tworem samych ludzi, są przez nich wykreowane i spełniają nakreślone przez nich cele. Są przy tym tworamami szczególnego rodzaju – ludzie występują tu zarówno w roli podmiotu, jak i przedmiotu, są elementami wspólnoty i jej kreatorami. Przyjmuje też hobbesowski pogląd na naturę ludzką: jest ona wspólna wszystkim ludziom, niezależnie od czasu i miejsca, w jakim przyszło im żyć. Wspólne dziedzictwo biologiczne determinuje podobieństwo myśli i pragnień, wszelka zmienność jest generowana przez dziedzictwo kulturalne. Każ-

64 A. de Tocqueville, *O demokracji...*, op. cit., s. 263.

65 Vincent Ostrom (1919-2012), potomek skandynawskich imigrantów, był profesorem nauk politycznych na Indiana University w Bloomington, współzałożycielem działającego tam Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Interesował się zwłaszcza filozofią społeczną i polityczną, propagował, wspólnie z żoną Elinor (laureatką Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 2009 r.) posługiwanie się w naukach społecznych i humanistycznych kategoriami instytucjonalnymi, stając się prekursorem modnego dziś w Stanach Zjednoczonych podejścia instytucjonalnego.

66 V. Ostrom, *Federalizm...*, op. cit., s. 34.

67 V. Ostrom, *Federalizm...*, op. cit., s. 40-41.

dy człowiek ma możliwość, w oparciu o analizę własnych doświadczeń, zrozumienia sposobu, w jaki sposób doświadczają rzeczywistości inni ludzie,⁶⁸ nawet wówczas gdy wymaga to pokonania ograniczeń kulturowych. Każdy może przewidywać następstwa rozmaitych ludzkich decyzji w określonych, hipotetycznych warunkach; każdy może analizować politykę. Ostrom postawę taką – uznawanie poszczególnego człowieka za podstawą jednostkę analizy w naukach społecznych – aprobeuje i nazywa „metodologicznym indywidualizmem”.⁶⁹

Ostrom, podobnie jak Hobbes, za czynnik kluczowy w kształtowaniu się ludzkich wspólnot – społeczeństw, uważa język.⁷⁰ Powstanie języka obaj myśliciele uznali za swoisty katalizator ludzkiego potencjału, antycypując głośną koncepcję współczesnej lingwistyki, wedle której to język uczynił nas ludźmi, a myśmy, poprzez język wykreowali naszą rzeczywistość. Cywilizacja, kultura i sztuka, a także państwo i prawo z jego instytucjami są pochodnymi „wynależenia” języka.⁷¹

Za jedną z cech wspólnych wszystkim ludziom jest, zdaniem Hobbesa, dążenie do coraz większej mocy, które trwa tak długo, jak ludzkie życie.⁷² Moc to wszelkie posiadane przez człowieka środki, pozwalające na osiągnięcie określonego, pożądanego przezeń dobra. W stanie natury, poprzedzającym stan państwowy, sprzeczne ludzkie dążenia prowadzą nieuchronnie do konfliktu – wojny wszystkich ze wszystkimi. Każda z walczących stron walczy o swoje własne dobro – brak tu wiążących wszystkich definicji dobra i zła.⁷³ Paradoksalnie, walka o dobro, szczęście – dowolnie definiowane – powoduje cierpienie – ludzie są nieustannie wystawieni na ryzyko nagłej śmierci i utratę posiadanych dóbr. Nieobwarowane żadnymi zastrzeżeniami dążenie do realizacji jedynie własnego dobra nie może prowadzić do stworzenia wspólnoty.⁷⁴ Do jej powstania dochodzi dopiero wówczas gdy ludzie, władający wspólnym językiem i zdolnością do komunikowania się, uczynią zadość prawom

68 T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego* (przeł. Cz. Znamierowski), Warszawa 1954, s. 6-7.

69 V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, s. 49.

70 T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, s. 24. Zob. K. Doliwa, *Tomasz Hobbes o poznawczej i społecznej funkcji języka*, „Idea” 2004, nr 16.

71 Zob. D. Bickerton, *Adam's Tongue: How Humans Made Language, How Language Made Humans*, New York 2010. Bickerton dowodzi, że pierwsza mowa ludzkości powstała w wyniku zajęcia przez ludzi specyficznej ekologicznej niszy, wymagającej posługiwania się językiem; do jego wytworzenia doprowadziły określone warunki zewnętrzne, w jakich przyszło naszym przodkom bytować. Szczególne znaczenie miało tu opuszczenie lasów i wyjście na sawannę oraz porzucenie diety roślinnej na rzecz mięsnej. Sawanna, zupełnie nowe dla człowieka środowisko, z nieustannym zagrożeniem ze strony drapieżników, zmusiła protoplastów człowieka do zgodnego działania w grupie, stanowiącej najlepszą formę obrony. Padlinożerstwo, a później polowanie, także wymagało złożonych form współpracy, podziału społecznych ról i coraz bardziej złożonej komunikacji. Język powstał i rozwijał się jako ewolucyjne, środowiskowe przystosowanie. My, współcześni ludzie, mamy język zapisany „w genach”, jest nam wrodzony, powtarza Bickerton za Chomsky’em. Promuje tezę następującą: określona ekologiczna nisza ukształtowała człowieka, a człowiek zmienił ją tak, by jak najlepiej służyła jego celom, stając się jej właściwym konstruktorem.

72 T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, s. 85.

73 Tamże, s. 112.

74 V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, s. 51-52.

natury, nakazom rozumu, który odwoździ człowieka od wojny i nakazuje dążyć do pokoju,⁷⁵ stanu, w którym zabezpieczona jest podstawowa wartość – życie. Sformułowane przez Hobbesa zasady pokoju stanowią grunt dla tworzenia rozmaitych międzyludzkich relacji.⁷⁶

Hobbesowskie prawa natury nie są jednak prawami sensu stricto – nie mają mocy wiążącej, nie są zabezpieczone sankcją. By prawa natury uzyskały prawdziwą moc, równe i wolne dotąd jednostki zawierają umowę społeczną, dobrowolnie organizują się w państwo i przekazują lwią część swych uprawnień osobie suwerena, dając mu moc zdolną zabezpieczyć powszechne przestrzeganie praw natury (które odtąd działają jako prawa państwowe). Suweren skupia w swym ręku całość władzy, symbolizując jedność państwa i jedność prawa. Słowo suwerena staje się w państwie obowiązującym prawem, przy czym sam władca nie jest prawem związany; w systemie Hobbesa dyskusja nad zasadami prawa jest wyłączona, a arbitralnie wyznaczonego porządku prawnego nie sposób podważyć. Suweren Hobbesa to władca absolutny, który może swojej władzy dowolnie nadużywać. Państwo powstaje – zdaniem Hobbesa i Ostroma – jako rezultat „faustowskiego kompromisu”; służy jednostkom i wspólnocie, gwarantuje pokój, ale też ogranicza wolność i samo stwarza zagrożenie (suweren, w obliczu prawa, może nastawać na życie obywatela⁷⁷). Ostrom, komentując Hobbesa, zauważa, że stosunki między reprezentowanymi a reprezentującymi cechuje ogromna asymetria – są one źródłem nierówności między jednostkami, implikowanej przez samo pojęcie władzy i w nie wpisanej. Sprawą kluczową, o której powinni pamiętać twórcy systemów politycznych, jest kwesta stopnia, w jakim nierówności te mogą być ograniczane.

Hobbesowska teoria polityczna, z jedynym źródłem suwerennej władzy, prezentowana jako jedyna koncepcja gwarantująca stabilność i bezpieczeństwo państwa; zakłada, że sens mają wyłącznie państwa unitarne. Forma państwa może być według filozofa trojaka: państwo może być monarchią, arystokracją bądź demokracją. Tę ostatnią pojmuje Hobbes jako zgromadzenie wszystkich jednostek dzierżące pełnię władzy,⁷⁸ gdzie rządzący są jednocześnie poddanymi, a decyzje zapadają większością głosów, choćby była to większość minimalna. Koncepcja Hobbesa zakłada, że to jedność reprezentującego nadaje państwu charakter unitarny, i pomija, kluczowy zdaniem Ostroma, aspekt jedności reprezentowanych, czyli poddanych.⁷⁹

75 T. Hobbes, *Lewiatan...*, op. cit., s. 139.

76 Analizę hobbesowskiej wersji umowy społecznej i wnikliwą charakterystykę jego ujęcia stanu natury przedstawia M. Kuniński, zob. *Problem stanu natury i stanu politycznego w teorii umowy społecznej Thomasa Hobbesa*, (w:) *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, red. Z. Rau, M. Chmieliński, Warszawa 2010, s. 111-126. Kuniński pisze, że Hobbes zakłada istnienie minimalnego stanu społecznego już stanie natury; jego przejawami są wspólny język i kooperacja.

77 T. Hobbes, *Elementy filozofii*, t. II (przeł. Cz. Znamierowski), Warszawa 1956, s. 341.

78 T. Hobbes, *Lewiatan*, op. cit., s. 151.

79 V. Ostrom, *Federalizm...*, op. cit., s. 57.

Według Ostroma rządzenie poprzez zgromadzenie wymaga zrozumienia przez wszystkich jego członków, jaka jest natura „rządzenia”, wymaga także powszechnej zgody co do reguł zgromadzenia, i to reguł dwojakiego rodzaju: po pierwsze, reguł określających sposób funkcjonowania zgromadzenia (miałyby one charakter konstytucyjny), po drugie, reguł tworzonych przez samo zgromadzenie i dotyczących spraw bieżących (byłoby to „zwykłe” prawo, dotyczące praw i obowiązków obywateli).

Demokracje bezpośrednie wiążą się z istotnymi problemami: po pierwsze, ich zasięg jest ograniczony odległością, jaką mogą pokonać udający się na zgromadzenie, po wtóre – mają skłonność do ulegania tendencjom oligarchicznym. Każde zgromadzenie dyskusyjne wymaga wybrania przewodniczącego, kierującego jego pracami i wyposażonego w odpowiednie prerogatywy. W miarę, jak zgromadzenie się rozrasta, debata staje się coraz mniej spójna, a uprawnienia przewodniczącego – coraz większe; z czasem może je przekraczać i uzurpować sobie władzę.⁸⁰ Skłonności oligarchiczne, właściwe każdej demokracji bezpośredniej, mają charakter paradoksalny – są sprzeczne z intencjami jej członków i przeczą przekonaniom tych, którzy w podejmowaniu decyzji głosami większości widzą dostateczną gwarancję utrzymania ustroju demokratycznego.⁸¹ Hobbes moment przejęcia władzy przez nadużywających swoich uprawnień przewodniczących nazywa śmiercią demokracji; ta ostatnia trwa tak długo, dopóki przeważa władza zgromadzenia.⁸² Demokrację uważał Hobbes za ustrój z natury swej niestabilny, i dlatego nie był jej zwolennikiem.

Problemy związane z demokratyczną formą rządów dostrzegał też C. L. Montesquieu: małe republiki demokratyczne narażone są na atak większych sąsiadów, duże – niejednokrotnie ulegają wynaturzeniom.⁸³ Zdaniem francuskiego filozofa rozwiązaniem mogłyby być konfederacje – połączenia małych republik, o sile dostatecznie dużej, by przeciwstawić się zagranicznemu agresorowi. Podkreśla, że konfederacja jest formą, która zachowuje wszystkie zalety małych demokracji, dostarczającą im jednocześnie moc sanacyjną – gdy w którejś z nich dojdzie do nadużyć, alternatywne struktury rządowe mogą problem rozwiązać. Zaproponowana przez Montesquieu teoria nie sprawdziła się w Ameryce – Artykuły Konfederacji, które zostały ratyfikowane przez trzynastcie stanów w 1781 roku, nie przyniosły oczekiwanej stabilizacji. Dopiero uchwalenie Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. dało Amerykanom upragnione poczucie bezpieczeństwa i otworzyło dro-

80 Zob. T. Hobbes, *Elementy...*, *op. cit.*, s. 344-357.

81 V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, 59.

82 T. Hobbes, *Elementy...*, *op. cit.*, s. 355.

83 C. L. Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1957, s. 199.

gę do budowy społeczeństwa w pełni obywatelskiego.⁸⁴ Konstytucja amerykańska jest pierwszym aktem prawnym, w którym zawarto ogólne sformułowanie „federalizmu” w odniesieniu do systemu autonomicznych ośrodków władzy. Powszechnie przyjęta definicja tego pojęcia głosi, że to system, w którym władza spoczywa jednocześnie w rękach rządu narodowego i rządów stanowych; władza ma charakter dwupoziomowy. Definicje szczegółowe wymagają, by każdy poziom miał przynajmniej jeden obszar, w którym jest niezależny, i by istniała gwarancja autonomii każdego z rządów w jego własnej sferze.⁸⁵ Sam termin „federalizm” pochodzi od łacińskiego słowa *foedus*, czyli „umowa”, co ułatwia pełne zrozumienie jego istoty; umowa leży u podstaw amerykańskiego federalizmu, zasadza się on na „tworzeniu z samych siebie” samorządnych wspólnot. Idea taka znalazła najpierw wyraz w dokumentach miejskich Nowej Anglii, potem w dokumentach i konstytucjach stanowych, Artykułach Konfederacji i, finalnie, w konstytucji.⁸⁶

Założenia amerykańskiej konstytucji przedstawione zostały przez Alexandra Hamiltona, Jamesa Madisona i Johna Jay’a, których Vincent Ostrom jest twórczym kontynuatorem. W „Federaliście”, zbiorze esejów, uchodzących za pierwszy komentarz konstytucji z 17 września, rozwinęli oni monteskiuszowską ideę trójpodziału władz (praktycznie znaną z angielskiego wzorca ustrojowego), zwracając szczególną uwagę na mechanizmy równowagi i kontroli między nimi, a także uzupełniając je o regulacje dotyczące właściwych relacji między władzą federalną i stanową.⁸⁷ „Federalista” diagnozuje też przyczyny niepowodzenia Konfederacji. Hamilton powtarza za Hobbesem, że idea rządu związana jest nierozzerwalnie ze stanowieniem przezeń praw. Zgromadzenie konfederacyjne rządem, w ścisłym rozumieniu tego terminu, nie było – jego rezolucje stanowiły jedynie zalecenia dla republik członkowskich, nie mogło samodzielnie wprowadzać ich w życie. Gdy ów „quasi-rząd” federalny uznał za stosowne użyć sankcji wobec jednej z republik, musiał stosować je w odniesieniu do wszystkich jej obywateli, a nie tylko tych, których uznał za winnych czy odpowiedzialnych. Hamilton podkreśla, że jest to sprzeczne z zasadami sprawiedliwości; niesprawiedliwa jest zatem idea „rządu rządów”. Zasady sprawiedliwości mogą realizować się tylko wówczas, gdy rząd federalny, a zarazem każdy

84 Amerykańska konstytucja z 1787 roku uchodzi za pierwszą w świecie konstytucję pisaną, ustawę zasadniczą i nadrzędną nad całym państwowym prawem. Wyróżnia ją niezwykła elastyczność, dzięki której obowiązuje ponad dwieście lat. Wiele kwestii rozstrzyganych jest przez praktykę konstytucyjną, nadzorowaną przez Najwyższy Sąd Federalny. Cechą charakterystyczną tego aktu jest też jego nieskomplikowany układ: pierwszy artykuł dotyczy władzy ustawodawczej, drugi – wykonawczej, trzeci – sędowniczej. Zob. S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 199-204.

85 V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, s. 29.

86 Tamże, s. 71.

87 A.Z. Kamiński, *Wstęp*, do: V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, s. 16. Zob. np. J. Madison, *Federalista nr 51* (przeł. A. Jaraczewski), (w:) *Wizje Stanów Zjednoczonych w pismach Ojców Założycieli*, red. W. Osiałyński, Warszawa 1977.

ośrodek władzy, może podejmować decyzje dotyczące bezpośrednio poszczególnych obywateli, wyrażać ich aspiracje i zaspokajać potrzeby.⁸⁸

W swojej analizie politycznej stosuje Hamilton istotne założenie: to właśnie jednostki budują porządek we wspólnotach. Przewidziany w amerykańskiej konstytucji ograniczony rząd narodowy sprawuje jurysdykcję nad wszystkimi obywatelami Stanów Zjednoczonych, wspólnie z ograniczonymi rządami stanowymi, które na swoim terytorium rządzą niezależnie. Poszczególne stany mają zaś ograniczone i zarazem niezależne prerogatywy w odniesieniu do lokalnych władz. Najwyższy akt prawodawczy Stanów Zjednoczonych realizuje zasadę nazwaną przez Hamiltona *ogólną zasadą ograniczonych konstytucji*; ograniczenia uprawnień każdej władzy muszą być umocowane w ogólnym systemie prawa konstytucyjnego. Konstytucja jawi się tu jako karta praw, w której opisane są zasady funkcjonowania każdego ośrodka władzy, przy czym rządzący nie mogą sami zmieniać zapisów konstytucji.

Miarą dojrzałości społeczeństwa jest wykształcona przez tworzące go jednostki umiejętność rządzenia w oparciu o gwarancje zapisane w konstytucji, społeczeństwo prawdziwie obywatelskie zdolne jest do podejmowania racjonalnych, ugruntowanych w karcie praw, decyzji o podziale i łączeniu władzy, decyzji wypracowanych w oparciu o sprzeczne i rywalizujące ze sobą interesy. Istotne, że także jednostki faktycznie rządzą: biorą udział w ograniczaniu władzy rządowej. Ograniczona konstytucja amerykańskiego systemu federalnego koncentruje się przede wszystkim na ograniczeniach uprawnień rządu i enumeratywnym wyliczeniu uprawnień jednostek, dzieli władzę między różne jej ośrodki; dając władzę, zarazem ją ogranicza. Gwarantowane przez konstytucję niezbywalne prawa jednostek umożliwiają im tworzenie zasad działania rządu, co pozwala na kierowanie swoimi własnymi sprawami; mogą je kontrolować i wpływać na tworzone stosunki społeczno-ekonomiczne, kształtować je w drodze dobrowolnego stowarzyszenia, bez nadzoru ze strony rządu.⁸⁹

Ostrom, najwybitniejszy przedstawiciel „podejścia instytucjonalnego” w naukach społecznych, podkreśla wielokrotnie wagę instytucji w funkcjonowaniu społeczeństw. Stanowią one punkt wyjścia analiz społecznych: instytucje są zaplanowane i wzniesione przez jednostki po to by, ograniczać lub zachęcać innych do określonych form aktywności, wpływają na podejmowane przez nich decyzje i dokonywane wybory.⁹⁰ Zdaniem badacza obrona demokracji jako ustroju, który ma u swych podstaw porozumienie społeczne, wymaga nieustającego wysiłku. Monocentryczna demokracja, funkcjonująca wyłącznie w oparciu o instytucje przed-

88 V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, s. 60.

89 Tamże, s. 61-63.

90 Zob. P. Chmielewski, *Elinor Ostrom. Wybory i decyzje indywidualne a wybory i decyzje zbiorowe – jak unikać dylematów społecznych?* „Decyzje” 2013, nr 20, s. 127.

stawicielskie, stwarza zawsze ryzyko przekształcenia się w oligarchię. Ryzyko to zmniejszyć może istotnie decentralizacja, realizowana wielowymiarowo – poprzez budowanie instytucji stojących na straży równowagi władz, poprzez podział terytorialny, a także zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości realnego udziału w rozwiązywaniu interesujących ich kwestii, stworzenie warunków prawdziwej samorządności, związane z istnieniem powszechnego przekonania, że „rządzenie” nie jest sprawą „rządu”. Decentralizację taką proponuje amerykański model rządzenia, alternatywny wobec teorii władzy suwerennej. Funkcjonowanie amerykańskiej demokracji zależy od rozmaitych wspólnot, działających jako samorządne kolektywy, które mają dostęp do „pokrywających się i konkurencyjnych organów rządzących”.⁹¹ Jest to możliwe tylko w społeczeństwach, w których panuje pewna szczególna kultura rozwiązywania problemów, związana z określonym poziomem wiedzy i doświadczenia, pewne „przyzwyczajenie serca i umysłu” obywateli, pozwalające na postrzeganie innych jako partnerów i pojmujących porozumiewanie się i dyskusję jako sposób na uniknięcie wykorzystywania jednych przez drugich.

91 V. Ostrom, *Federalizm...*, *op. cit.*, s. 66.