



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Subcentralne ustroje polityczne państw demokratycznych

Author: Małgorzata Domagała, Jan Iwanek

Citation style: Domagała Małgorzata, Iwanek Jan. (2017). Subcentralne ustroje polityczne państw demokratycznych. W: P. Grzywna i in. (red.), "Między ideą, pasją a działaniem : księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze" (S. 509-528). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

MAŁGORZATA DOMAGAŁA, JAN IWANEK

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Subcentralne ustroje polityczne państw demokratycznych

Poszukiwanie optymalnego rozwiązania wiążącego efektywność i skuteczność polityczną władzy z szeroką partycypacją obywateli w podejmowanych współcześnie procesach decentralizacyjnych wpływa na zmianę relacji między władzą centralną i władzą lokalną. Należy także zauważyć, że procesy decentralizacyjne, występujące we współczesnych państwach, wykazują dużą dynamikę przy jednoczesnym zachowaniu statyki podstawowych zasad gwarantowanych przez konstytucje. Bogate zasoby materiału faktograficznego, odwołujące się do praktyki ustrojowej państw, wskazują na nowe pola eksploracji badawczej, albowiem rewidują przyjęte do tej pory klasyfikacje ustrojów państwowych.

Powszechnie uznany w nauce skonstruowany przed laty podział systemów politycznych według kryteriów ustrojowych (konstytucyjnych), uwzględniający przede wszystkim relacje między władzą ustawodawczą, rządem i głową państwa, czyli między legislaturą i pionem władzy wykonawczej, dzisiaj można poszerzyć o klasyfikację ustrojów politycznych na poziomie regionalnym i lokalnym. Zdaniem autorów, głównym kryterium typologii są relacje (zakresy kompetencyjne) między władzami centralnymi (ogólnopaństwowymi) a władzami regionalnymi i lokalnymi. Przydatnym kryterium może być znany podział na państwa unitarne i federalne, choć od kilkudziesięciu lat (szczególnie w nauce hiszpańskiej i włoskiej) został on uzupełniony pojęciem państwa regionalnego. Przemiany w zakresie form ustrojowych państwa przekraczają jednak ugruntowany podział, gdyż nie wyczerpuje on złożoności zagadnienia. Występują bowiem zasadnicze różnice w odniesieniu do klasyfika-

cji ustrojów na poziomie regionalnym i lokalnym, które podlegałyby sztywnej dywersyfikacji między państwem prostym i państwem związkowym. Można zatem zauważyć, że mamy do czynienia we współczesnych państwach demokratycznych z trzema formami rządów na poziomie subcentralnym (regionalno-lokalnym):

- 1) ustrojami samorządu terytorialnego (pamiętając o ich zróżnicowaniu i dynamizmie przemian),
- 2) ustrojami autonomii terytorialnej,
- 3) ustrojami jednostek (części składowych federacji)¹.

Z tego punktu widzenia podział państw demokratycznych byłby następujący:

- 1) państwa unitarne z ustrojem samorządowym,
- 2) państwa unitarne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem terytorialnym,
- 3) państwa federalne z ustrojem samorządowym,
- 4) państwa federalne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem.

Poszukiwanie najbardziej pożądanej formy terytorialno-ustrojowej, możliwej do zastosowania, związane jest w każdym przypadku z odwołaniem się do warunków danego państwa. Pamiętając, że demokracja upowszechniała się m.in. jako rezultat oddziaływania zewnętrznego (dyfuzji idei, wpływów politycznych, interesów gospodarczych, a nawet podbojów). Współczesne instytucje demokratyczne stają się częścią, przejawem globalizmu. Mają postać podobną, zunifikowaną, są standardami współczesnego rozwiniętego świata. Nie dziwi zatem fakt, że dokonując charakterystyki i określenia zasadności danej instytucji ustrojowej odwołujemy się do doświadczeń większej grupy państw, a racjonalizowanie ustroju jednego państwa dokonuje się przez sięganie po rozwiązania sprawdzone u innych. Uwagę tę w całości można odnieść do interesujących nas zjawisk związanych z występowaniem form ustrojowych (rządzenia) na tych poziomach terytorium państwa demokratycznego: samorządu terytorialnego, autonomii terytorialnej i ustrojów jednostek wchodzących w skład zróżnicowanych współczesnych federacji.

Zgodzić się trzeba z tezą, że w sferze instytucji polityczno-prawnych obserwujemy współcześnie unifikację rozwiązań, sięganie po wzorce sprawdzone czy przynajmniej w części narzucane przez społeczność międzynarodową jako standardy świata liberalnej demokracji. Unifikacja ta jest ponadto wymuszana integracją międzynarodową. Jest szczególnie widoczna w syste-

¹ Przedstawioną klasyfikację i jej uzasadnienie opisaliśmy szerzej w naszych publikacjach: M. DOMAGAŁA, J. IWANEK: *Regionalne i lokalne ustroje polityczne. Część I*. W: „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 10. Red. J. IWANEK, M. STOLARCZYK, współudz. R. GŁAJCAR. Katowice 2013; M. DOMAGAŁA, J. IWANEK: *Regionalne i lokalne systemy polityczne. Część II*. W: „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 12. Red. J. IWANEK, R. GŁAJCAR. Katowice 2014.

mach prawnych, finansowych, a także w już istniejących instytucjach demokracji ponadpaństwowej.

Bez wątpienia rozproszenie władzy stało się immanentną cechą dynamiki systemu politycznego, powszechnie akceptowaną i przyjętą w demokratycznych państwach europejskich. Doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat wyraźnie akcentują normatywną cechę demokracji, jaką jest gwarancja autonomii mniejszości przez władzę większości. Decentralizm stał się cechą, koniecznym elementem współczesnej demokracji. Rzeczywistość każdego państwa wyznacza granice przeprowadzenia pełnej decentralizacji, niemniej współczesny demokratyczny system państwowy, oprócz monteskiuszowskiego podziału władz, został poszerzony o nowy wertykalny podział². Z powodzeniem można stosować pojęcie decentralizacji i decentralizmu do wszelkich form ustrojowych, zarówno państw unitarnych, jak i federalnych, gdyż dotyczą one trwałego podziału w wykonaniu funkcji publicznych między władze centralne i władze regionalne i lokalne, władz wyposażonych w uprawnienia władcze³.

Debata nad kształtem demokracji lokalnej jako nowym wyzwaniem dla państwa pojawiła się w wielu krajach Europy Zachodniej już w latach 70. ubiegłego wieku. Później, w związku z przemianami politycznymi, idea państwa lokalnego wkroczyła również do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Sam termin „państwo lokalne” został wprowadzony przez brytyjską uczoną Cynthię Cockburn⁴ w czasie toczącej się dyskusji na temat rozbudowy samorządu terytorialnego i zmiany polityki lokalnej, jaka miała miejsce w Wielkiej Brytanii w 1977 roku⁵. W tym czasie zaczęto postrzegać rolę samorządu jako integralną część całego systemu politycznego, jako przeciwagę do centralistycznych tendencji rządu i Partii Konserwatywnej. Perspektywą lokalizmu był rozwój samodzielnych, wybieralnych samorządów. Przyczyną eksplozji instytucji samorządowych należy poszukiwać w ociążałości struktur państwowych, niewydolności i małej efektywności, a także ponoszeniu nazbyt dużych kosztów

² W literaturze spotykamy pojęcia bliskie: państwa regionalnego i państwa lokalnego. Jedno i drugie jest związane z decentralizacją państwa unitarnego, choć pierwsze bywa częściej kojarzone ze strukturą państwa autonomicznego, drugie natomiast – z systemem samorządowym. Nie podlega dyskusji, że te schematy nie odpowiadają całkowicie rzeczywistym (w tym prawnym) rozwiązaniom w Europie. Szerzej: M. DOMAGAŁA, J. IWANEK: *Państwo lokalne, państwo regionalne*. W: *Polityka, przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. P. DOBROWOLSKI, M. STOLARCZYK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2000, s. 140–150.

³ Por. J. IWANEK: *Pojęcie autonomii terytorialnej w europejskiej przestrzeni demokratycznej*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1: *Teoria – historia*. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014, s. 11–12.

⁴ C. COCKBURN: *The Local State. Management of Cities and People*. London, Pluto Press, 1977.

⁵ G. STOKER: *Theories of Local Government and Politics*. W: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Red. P. SWIANIEWICZ. Warszawa, „Inter-Grafi”, 1997, s. 17; B. JAŁOWIECKI: *Rozwój lokalny*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 1989, s. 66 i nast.

w realizacji funkcji publicznych. Do obrońców samorządności należeli George Jones i John Stewart⁶. Ich argumentacja zawierała cztery elementy:

1. O wartości samorządu świadczy szeroka dostępność do władzy. Dyfuzja władzy jest wartością fundamentalną, a wybieralny samorząd „może reprezentować rozpowszechnienie demokratycznej władzy w naszym społeczeństwie”.
2. Drugą wartością samorządu jest różnorodność decyzji podejmowanych przez poszczególne społeczności. Samorządność pozwala na uwzględnienie różnicowań w potrzebach, preferencjach i problemach.
3. Trzeci argument wskazywał na „widzialność” decyzji samorządowej, wynikającej z tego, że radni i urzędnicy „żyją blisko decyzji, które podejmują, blisko ludzi, na których życie oddziałują, i blisko obszaru, który kształtują”;
4. Po czwarte, „samorząd będąc mniej odległy sprawia, że władza może postępować bardziej spójnie, umożliwia to jasny i zrównoważony wybór dotyczący promowania wartości wyznawanych przez społeczność lokalną”.

Cała argumentacja tzw. lokalistów podkreślała zdolność samorządów do generowania innowacji, zwiększania możliwości wyboru podejmowanego przez społeczeństwo, a także do promowania pluralizmu i partycypacji.

Koncepcja kształtowania demokracji lokalnej była związana bezpośrednio z nową „ideologią samorządową”, którą szeroko lansowała nauka zachodnia. W krajach postkomunistycznych do renesansu lokalizmu i podjęcia rozważań nad problematyką społeczności lokalnych doszło ze zrozumiałym opóźnieniem, ale jednocześnie wyrażany był żarliwy optymizm co do przemian ustrojowych państwa przez wprowadzenie nowego porządku w organizacji społeczeństwa. W idei lokalności upatrywano siły i możliwości wyjścia z obszaru cywilizacyjnego niedorozwoju państwa, sama zaś ideologia „lokalizmu”, wykorzystująca „uśpiony potencjał”⁷, jawiła się jako „samosprawdzająca się utopia”⁸.

Atrybutami tworzonego lokalizmu miały być „względna autonomia oraz upodmiotowienie w zakresie gospodarczym i społecznym konkretnych społeczności lokalnych w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego”⁹.

W odróżnieniu od autonomii regionalnej występowanie samorządu terytorialnego we współczesnym państwie demokratycznym traktować należy mię-

⁶ G. JONES, J. STEWART: *The Case for Local Government*. London, George Allen & Unwin, 1983, s. 5.

⁷ A. KUKLIŃSKI: *Uśpiony potencjał*. „Życie Gospodarcze” 1984, nr 13.

⁸ W. GIEŁŻYŃSKI: *Lokalizm, samosprawdzająca się utopia*. „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5, s. 56.

⁹ Za: K. SOWA: *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*. „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5, s. 56.

dzy innymi jako decentralizację administracji państwowej. Nie wyczerpuje to złożoności tej formy realizacji funkcji publicznych, ale z pewnością uwzględnia od lat znane ujęcie administracyjnoprawne. Samorząd, rzecz jasna, nie jest jedynie władztwem administracyjnym. Niemniej ważne jest wskazanie, że powstaje z mocy prawa jako władczy atrybut społeczności lokalnej w realizacji własnych i zleconych funkcji publicznych. Społeczność lokalna w drodze demokratycznych wyborów powołuje organy samorządowe (stanowiące i wykonawcze), które przecież nie mieszczą się w pojęciu „administracja”, a tym bardziej nie odpowiadają pojęciu „organu administracyjnego”. Co nie oznacza, że pewne czynności nie odpowiadają czynnościom administracyjnym. Samorząd terytorialny jako forma ustroju należy do najwcześniejszych postaci decentralizmu. Jednostki samorządu pierwotnie zostały wydzielone z całości administracji i wyodrębnienie takie opierało się na uznaniu odrębności statusu jednostki terytorialnej¹⁰. Chodziło o nadanie samodzielności prawnej interesowi lokalnemu, o uznanie jego swobody w zarządzaniu własnymi sprawami oraz o przyznanie mu mocy wiążącej (uczestnictwo organów lokalnych w podejmowaniu decyzji), przynajmniej w niektórych sprawach ogólnopaństwowych. Oczywiście samodzielność jednostki samorządowej nie jest bezwzględna, opiera się bowiem na konkretnej normie prawnej, i to ona (norma) określa granice bezwzględnej samodzielności¹¹. Dla jasności wyводу warto w tym miejscu zwrócić uwagę na różnicę między podziałem terytorialnym państwa a samorządem terytorialnym. Samorząd funkcjonuje w granicach terytorialnych (przestrzennych) jednostek podziału terytorialnego państwa. To nie oznacza jednak, by te dwa rodzaje jednostek terytorialnych traktować jak synonimy. Tym bardziej że spojrzenie historyczne wskazuje, że oddziaływanie było dwustronne. Bywało, że to samorząd powstawał w ustanowionych wcześniej jednostkach podziału terytorialnego, ale też znajdujemy przykłady odwrotne, z których wynika, że to jednostki podziału terytorialnego powstały dla celów samorządu terytorialnego (jak powiaty powołane w realizacji polskiej reformy samorządu terytorialnego z 1998 roku).

Względna samodzielność jest głównym elementem samorządu, istotnym jeśli idzie o formułowanie kryteriów wyróżniających go z całej grupy organizacji. Samorząd działa z woli państwa, które w drodze ustawowej przesądza o jego powstaniu, organizacji i zakresie działania. Wśród istotnych cech

¹⁰ W teorii samorządu powstało wiele zróżnicowanych koncepcji. Wystarczy przywołać polską myśl samorządową z okresu II Rzeczypospolitej, w której pojawia się teoria J. Panejki traktowana jako teoria państwowa i teoria T. Bigo jako naturalistyczna (zdecentralizowana).

¹¹ W. KISIEL: *Zagadnienia ogólne*. W: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. W. KISIEL. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006, s. 21 i nast.; H. IZDEBSKI: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003, s. 13–33; P. BUCZKOWSKI: *Społeczna recepcja reformy samorządowej*. „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 4–8.

samorządu wymienia się jego korporacyjny czy zrzeszeniowy charakter, zabezpieczenia prawne dotyczące zarządzania „swoimi” sprawami; członkowie samorządu stają się nimi obligatoryjnie z mocy prawa; organy samorządowe wykonują zadania należące do administracji publicznej; działanie samorządu odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji), a nadzór dopuszczony jest wyłącznie w formach przewidzianych ustawą¹².

Dwie początkowe cechy oddają charakter samorządu, cała zaś klasyfikacja stanowi niejako swoisty wzorzec cech samorządowych, według którego powinien przebiegać jego rozwój. Wynika to z faktu, że w rzeczywistości samorząd ma samodzielną władzę bezwzględną tylko w ramach ustalonych przez normy prawne i władza samorządu ma charakter względny, a nadanie jej tytułu władzy najwyższej dla ogółu członków grupy społecznej wskutek przyznania jej maksimum kompetencji jest nierealne¹³.

Rozwiązania prawne dotyczące ustroju samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach są mocno zróżnicowane, jednak wszędzie samorząd traktowany jest jako organizacyjnie i prawnie wyodrębniona korporacja mieszkańców¹⁴. Ponadto samorząd terytorialny jest dynamicznie rozwijającą się formą rządów, z bardzo wyraźnymi różnicami pomiędzy jego historycznymi (nie raz sprzed kilkudziesięciu lat) a współczesnymi postaciami. By nie wspomnieć o różnicach występujących współcześnie w grupie państw demokratycznych.

Samorząd terytorialny, stanowiąc jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych, wywodzi swój byt i gwarancje działania z aktów prawnych najwyższego rzędu, łącznie z konstytucją (choć regulacje konstytucyjne bywają nader ogólnikowe). Ustalenia normatywne nie dają pełnej i wyczerpującej definicji samorządu, mimo to pozwalają na określenie jego istoty dzięki opisaniu podmiotu i przedmiotu samorządu oraz sposobu wykonywania zadań administracji państwowej. Podmiotem samorządu jest zawsze społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, państwo natomiast nakłada na nie obowiązek realizacji określonych zadań. Byt samorządu uzależniony jest od woli ustawodawcy. Suwerenem w tym wypadku jest państwo, samorząd suwerennych praw nie posiada¹⁵.

Akcentując odrębność terytorialnych związków od państwa, należy wskazać, że mają one osobowość prawną. Skoro wykonują zadania administracji

¹² Z. LEOŃSKI: *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań, „Ławica”, 1994, s. 8.

¹³ Kwestia modelu samorządu terytorialnego była tematem wielu seminariów naukowych. P. BUCZKOWSKI: *Spółeczna recepcja reformy samorządowej. Samorząd terytorialny w Polsce*. Materiały na seminarium. Warszawa, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, 1992.

¹⁴ Można tu wskazać Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego jako akt standaryzujący pozycję samorządu, przynajmniej w tych państwach, które ją ratyfikowały.

¹⁵ Zob. Z. NIEWIADOMSKI: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*. Warszawa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 1990; Z. LEOŃSKI: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa, C.H. Beck, 2002, s. 5 i nast.

państwowej, muszą korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, jednocześnie samodzielność samorządu sięga granic prawnie ustalonego nadzoru państwa. Treści i środki nadzoru określone są w ustawach, a wykonywanie czynności nadzorczych należy do rządowego organu administracji ogólnej¹⁶.

Mówiąc o walorach samorządu, zawsze podnosi się kwestie samodzielności. Eugeniusz Smoktunowicz pisał: „[...] samorząd bez samodzielności traci swój sens, nie może bowiem ponosić pełnej odpowiedzialności za swoją działalność, tymczasem odpowiedzialność ta zapewnia samorządom wyższą efektywność działania, niż mogą mieć organy administracji państwowej powołane do załatwienia tych samych spraw”¹⁷. Samodzielność i wynikająca z niej odpowiedzialność pozwala na realizację jednej z podstawowych funkcji samorządu: stymulowania procesów integracyjnych w ramach społeczności lokalnych. Aby ów proces mógł postępować, konieczny jest podział kompetencji, ale w taki sposób, aby decyzje były podejmowane możliwie najbliżej obywatela. Przytoczona zasada, zwana „subsidiarnością”¹⁸, winna być imperatywem przy podziale kompetencji pomiędzy władzą centralną i władzą lokalną. Zawarty w niej postulat jest nakazem niepowierzania jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie i efektywnie jednostka mniejsza. Zasadą jest zatem dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy między poszczególne szczeble, stosownie do kryteriów efektywności. „Subsidiarność jest przeciwstawiona centralizmowi oraz zbędnemu sprawowaniu władzy (władzy centralnej) skierowanej ku dołowi”¹⁹. Taki optymalny rozdział często określany jest terminem „dokładna adekwatność”. Dodajmy, że zasadę tę przyjęła Unia Europejska, choć pozostaje kwestią otwartą, do których szczebli administracji powinna się odnosić subsidiarność. W centrum uwagi pozostają jednostki usytuowane zaraz po państwie, czyli „regiony”. Poruszona kwestia nadania kompetencji nie może być rozumiana jako zagarnięcie części władzy organom państwowym. Jest to wynik nowej logiki w dynamizmie „pionowej” demokracji, skupiającej decentralizm wzbogacony ideą subsidiarności i partnerstwa. Warto w tym miejscu zaakcentować, że samorządu nie można przeciwstawiać państwu, gdyż stanowi on formę udziału społeczeństwa w kierowaniu sprawami publicznymi w państwie, podnosząc tym samym skuteczność jego zarządza-

¹⁶ B. DOLNICKI: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1993, s. 92 i nast.

¹⁷ E. SMOKTUNOWICZ: *Pojęcie i rodzaje samorządów*. W: *Z zagadnień prawa cywilnego*. Red. J. LE-DZIŃSKI. Białystok, „Podlaska”, 1991, s. 188.

¹⁸ Obszernie na temat zasady pomocniczości Ch. MILLON-DELSOL: *Zasada pomocniczości*. Przeł. C. PORĘBSKI. Kraków, „Znak”, 1995; T. RABSKA: *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5; *Subsidiarność*. Red. D. MILCZAREK. Warszawa, Elipsa, 1996.

¹⁹ D. LASOK, J.W. BRIDGE: *Law and Institutions of The European Union*. London/Dublin/Edinburgh, Butterworths Law, 1994, s. 38.

nia²⁰. Nie jest zatem istotne, kto wykonuje funkcje publiczne, ważne, by realizowanie ich było efektywne. Dwubiegunowość państwo–samorząd (czasami widoczna w świecie polityki) jest dwubiegunowością z tego punktu widzenia całkowicie nieuzasadnioną i sztuczną. Współczesna debata nad rolą samorządu sięga głębiej i wiąże się z przekształceniami powiązań pomiędzy różnymi poziomami władzy, z wykorzystaniem przemian stosunków władzy w obrębie samego społeczeństwa²¹. Kształtowanie samorządu terytorialnego jest procesem ciągle ewoluującym. Nie istnieje model czy wzorzec końcowy definitywnie stabilizujący pozycję, strukturę i rolę władzy lokalnej. Trudno też, wobec bardzo zróżnicowanych koncepcji, podać uniwersalistyczną „teorię samorządu terytorialnego”²². Można jednak wskazać na trzy zasadnicze atrybuty samorządu. Cytowani już autorzy tak je charakteryzują²³:

- wolność pojmowana jako autonomia, jako hamulec przed koncentracją władzy politycznej i ekonomicznej, władza zdecentralizowana jest mniej podatna na naciski i nadużycia,
- partycypacja, czyli demokratyczne uczestnictwo, aktywny udział i zaangażowanie jednostek w proces samorządzenia w sposób bezpośredni bądź pośredni,
- wydajność rozumiana jako efektywność alokacji zasobów w dyspozycji społeczności lokalnych zgodnie z ich preferencjami i potrzebami.

Wskazane wartości w konfrontacji z rzeczywistością jawią się jako idealne, jednak bez tej ideologicznej podstawy można by zakwestionować w ogóle cel i legitymizację samorządu. Bez wątpienia demokracja lokalna jest dzisiaj utożsamiana z ideą samorządu terytorialnego. Ten z kolei postrzegany jest jako fragment władzy publicznej, działającej w lokalnym systemie politycznym²⁴.

Drugą wyodrębnioną przez autorów formą ustrojową jest autonomia terytorialna, która nie może być synonimem samorządu ani też nie stanowi rozwiązania o charakterze federalnym (jak chce tego część autorów). W przeszłości występowała zarówno w ustrojach unitarnych, jak i w federalnych. Tam jednak, gdzie autonomia występuje jako rozwiązanie na całym terytorium państwa (państwo autonomiczne), należy ją traktować jako nową i samoistną formę

²⁰ M. CIEPAJ: *Demokracja w społeczeństwie obywatelskim*. Opole, Dział Wydawnictw Wyższej Szkoły Inżynierskiej w Opolu, 1991, s. 72.

²¹ Ciekawe studia z zakresu współczesnych koncepcji rozwoju samorządu przedstawia F. KJELBERG: *The Changing Values of Local Government*. W: *Wartości podstawowe samorządu...*, s. 57.

²² Ibidem, s. 138. Dyskusja nad samorządem podąża w dwóch nurtach: naturalistycznym, w którym istnienie samorządu wynika z naturalnego rozwoju, i funkcjonalistycznym, upatrującym w samorządzie formy decentralizacji administracji państwowej.

²³ J. STEWART, R. GREENWOOD: *The Purpose and Character of Local Government*. Birmingham, University of Birmingham, 1995, s. 57.

²⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Istota władzy samorządowej*. W: *Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*. Red. E. GANOWICZ, L. RUBISZ. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008, s. 43.

ustroju. W Polsce problematyka autonomii terytorialnej jest rzadziej podejmowana. Jest to do pewnego stopnia zrozumiałe. Choć popularność tego pojęcia aktualnie za sprawą proponowania jej jako politycznego rozwiązania dla Śląska (a może lepiej powiedzieć: za sprawą Śląska) zda się stopniowo wzrastać. Jest to zrozumiałe. Budzi wszak niemałe emocje. Na ogół negatywne. Występujący od około 40 lat na niespotykaną wcześniej skalę ustrój autonomii regionalnej spowodował z oczywistych powodów znaczące zainteresowanie naukowe tym zagadnieniem. Stopniowo wzrasta też u nas zainteresowanie naukowe tą problematyką, jednakże ze zrozumiałych powodów najwięcej opracowań naukowych znajdujemy pośród autorów hiszpańskich i włoskich. Doświadczenia w tych państwach stanowią bowiem niezwykle bogaty materiał do badań. Podobnie jak pojęcie samorządu terytorialnego, autonomia terytorialna jest kategorią dynamiczną, gdyż nie powstał – jak we wcześniejszym przypadku – stabilny model autonomii terytorialnej. Wcześniej wskazane zastrzeżenia do pojęcia samorządu terytorialnego z powodzeniem można zastosować do tej kategorii – autonomii terytorialnej.

Formułowanie cech konstytutywnych autonomii terytorialnej nie powinno się odbywać bez jednoczesnego porównania ich z cechami samorządu i federacji. Autonomię należy traktować jako stan pośredni między samorządem a federacją. Jest bowiem pewnym stopniem decentralizmu państwa od najniższego (samorządu) ku najwyższemu (federacji). Ponadto warto wskazywać różnice między autonomią współczesną a jej zastosowaniami w przeszłości, i to niezależnie, czy przeszłe (klasyczne) przesłanki jej stosowania w niektórych państwach w dalszym ciągu są obecne (przykładowo w Portugalii). Jeśli autonomia terytorialna jest zastosowana w stosunku do wszystkich (czy prawie wszystkich) regionów i wykracza poza tradycyjne przyczyny, jak: specyfika geograficzna, narodowa, etniczna, historyczna, kulturowa czy gospodarcza, przestaje już być wyłącznym powodem nadania statusu specjalnego (organicznego) regionom i tym samym autonomia terytorialna staje się rozwiązaniem możliwym dla wszystkich jednostek regionalnych i zmienia charakter państwa.

Doświadczenia ustrojowe Włoch od ponad 40 lat, Hiszpanii od ponad 30 lat i Wielkiej Brytanii pozwalają na sformułowanie cech współczesnej autonomii terytorialnej²⁵. Cechy te będą przydatne, w zróżnicowanym stopniu, w stosunku do wymienionych państw (pamiętając w szczególności o brytyjskiej specyfice ustrojowej), pozwalają jednak na próbę określenia tego, co autonomię wyróżnia z dwóch pozostałych form ustrojowych regionów.

Warto powtórzyć, że tzw. klasyczne przesłanki autonomii nie mają już decydującego znaczenia, dzięki czemu autonomia terytorialna staje się rozwią-

²⁵ Zob. M. DOMAGAŁA: *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 2: *W europejskiej praktyce ustrojowej*. Red. J. IWANEK, R. RADEK. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014, s. 23.

zaniem możliwym dla całego terytorium państwowego. Ma swoje umocowanie konstytucyjne, co w oczywisty sposób nakazuje traktować te ustroje jako konstytucyjne. Uwaga ta wydaje się zasadniejsza, jeśli pamiętamy, że nie zawsze jednostki samorządowe są takimi na podstawie przepisów konstytucji.

Nie jest ważne, czy nadanie autonomii dokonywane jest w wyniku inicjatywy społeczności przyszłej wspólnoty (także w wyniku ewentualnego referendum), czy też w rezultacie inicjatywy władz centralnych dążących do zrównoważenia ustrojowego regionów (co wyraźnie stanowi konstytucja Hiszpanii z 1978 roku). Idea zrównoważenia ustrojowego regionów (nawet jeśli miałyby być nieco sztuczne – identyczne z istniejącymi wcześniej jednostkami podziału terytorialnego państwa) jest niezwykle ważna. Służy bowiem realizacji podstawowego celu reformy decentralizacji: przekształcenia całego terytorium we wspólnoty autonomiczne, a tym samym pozbawienia cech wyróżniających jakiś region statusem uprzywilejowania w stosunku do innych, pozbawionych takich uprawnień. To ważna przesłanka demokratyczna decentralizacji: stworzenie wszystkim regionom (nawet sztucznie wyodrębnionym) warunków ustrojowych opartych na zbliżonym zakresie uprawnień.

Bywa jednak, że wyraźnie konstytucyjne jest ograniczenie decentralizacji, polegające na zakazie federalizacji państwa. Innymi słowy, chodzi o regulację konstytucyjną, gwarantującą unitarny, jednolity charakter struktury terytorialnej państwa.

Zakres uprawnień wspólnoty określony jest w statutach w formie bądź ustaw konstytucyjnych, bądź ustaw organicznych. Zwiększona zostaje dzięki temu ranga ustrojowa wspólnot, a ponadto indywidualizacja zawarta w konkretnie adresowanych aktach prawnych do danego regionu różnicuje ustroje poszczególnych wspólnot, ale także pozwala określić zróżnicowane kryteria podziału terytorialnego. Ta cecha wyraźnie odróżnia ustroje autonomii terytorialnej od samorządu terytorialnego. Ponadto dzięki randze wspomnianych aktów prawnych determinuje też znacznie większą pewność prawa w porównaniu z regulacjami stanowionymi w ustawach zwykłych. W wyniku autonomii powstaje „państwo regionalne” albo „państwo autonomiczne”, zupełnie nowa, nieznana wcześniej postać współczesnego państwa demokratycznego²⁶. Utrzymana zostaje zasada domniemania kompetencji władz centralnych, co w istotny sposób odróżnia je od federacji. Wspólnotom nie wolno zawiązywać federacji wspólnot. Jest to konsekwencją przyjętej zasady unitaryzmu i solidaryzmu. Wspólnota autonomiczna ma prawo wyłaniania w drodze wyborów regionalnego parlamentu oraz rządu. Ta okoliczność zbliża w sensie ustrojowym uprawnienia wspólnoty do uprawnień jednostek terytorialnych federacji. Konstytucja określa z reguły wyłączny zakres wspólnot autonomicznych,

²⁶ Z czasem pojawiły się opinie naukowe, które nie bez racji nazywały takie państwo pośrednim między federacją a unitarną formą organizacji terytorialnej państwa.

a także wyłączność państwowych władz centralnych. Są też określone w mniejszym lub większym stopniu te sfery działalności publicznej, które mogą być przekazane wspólnotom. Ów „środkowy” zakres fakultatywnych uprawnień wspólnoty jest głównym elementem różnicującym wspólnoty.

Wspólnoty mają prawo, za pośrednictwem swych organów stanowiących (parlamentarnych), do stanowienia prawa ustawowego – powszechnie obowiązujących aktów prawnych na terenie wspólnoty. Ta okoliczność pozwala zatem na sformułowanie opinii, w której podkreśla się występowanie w granicach „państwa autonomicznego” – podobnie jak w federacjach – kilku systemów prawnych. Niemniej materia tych wspólnotowych systemów prawnych jest znacznie skromniejsza niż w przypadku federacji (nie jest dopuszczalne podwójne obywatelstwo, zagwarantowana jest równość w dziedzinie prawa karnego i cywilnego). Ustawy wspólnotowe stanowią jednak ważną podstawę kształtowania odrębności prawnej między wspólnotami, a także między systemem ogólnokrajowym a państwem. Państwo pozostawia sobie wyłączność w zakresie polityki zagranicznej, polityki obronnej, systemu monetarnego, ceł, części podatków, prawa karnego, prawa cywilnego, komunikacji ogólnokrajowej, a także dbałości o przestrzeganie zasady równości obywateli.

Wspólnoty mają prawo do własnej administracji. W praktyce jednak uprawnienie to jest wykonywane przez administrację dualną. Administracja samorządowa i jednostki administracji centralnej nie tylko działają bez przeszkód na terenie wspólnot, lecz także w przypadku tej pierwszej mogą wykonywać zadania wspólnoty. Nie oznacza to, że nie występują organy administracyjne wspólnoty autonomicznej, są one jednak dość ograniczone.

Wspólnoty mają prawo uczestniczenia w istotnych sprawach państwa (przykładowo: inicjatywa ustawodawcza, desygnowanie senatorów – regiony są okręgami wyborczym).

Kontrola państwa wobec wspólnot ma charakter *a posteriori* i jest kontrolą głównie o charakterze sądowym. Nadzór jest w zasadzie wyłączony (tak typowy dla ustroju samorządowego). Spory między wspólnotami a państwem rozstrzygane są przez sądy konstytucyjne (ewentualnie także przez sądy kompetencyjne).

Wspólnoty mogą korzystać z własnego języka urzędowego, hymnu, godła. Z takimi uprawnieniami możemy się już spotkać w niektórych samorządach europejskich, niemniej jednak zakres korzystania z tych uprawnień wspólnotowych jest szerszy (przykładowo można wskazać kontrowersyjną ustawę o języku katalońskim uchwaloną kilka lat temu przez Generalitat de Catalunya).

„Państwo autonomiczne” do pewnego stopnia determinuje zorganizowanie się i ustroje innych organów państw (przykładowo: ombudsmatów), a także wpływa na zmianę roli izby drugiej parlamentu. Przekształca się ona stopniowo w rzeczywistą izbę reprezentacji terytorialnej. Z tych powodów pojęcie współczesnej autonomii terytorialnej musi odbiegać od dotychczasowych propozy-

cji. Współcześnie autonomia terytorialna oznacza rodzaj wykonywania władzy publicznej w państwie zdecentralizowanym, polegający na powszechności jego zastosowania na całym terytorium państwa lub na znacznym jego obszarze, opartej na zasadzie reprezentacji, z prawem do powołania lokalnego parlamentu i przed nim odpowiedzialnego rządu, o konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach własnych i niezbywalnych, realizowanych przez ustawodawstwo wspólnotowe i podległą sobie administrację²⁷. Powstałe dzięki temu „państwo regionalne” czy też „państwo zautonomizowane” jest od około czterech dekad zupełnie nową postacią zdecentralizowanego unitaryzmu państwowego.

Następują także zmiany systemu partyjnego. Powstają dające się wyodrębnić regionalne systemy partyjne, a także rozwijają się partie narodowe i etnoregionalne. Zjawisko to jest coraz bardziej widoczne w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. System ten także decentralizuje ogólnokrajowe partie polityczne. Zauważalna jest federalizacja, w której o elitach centralnych w znacznym stopniu decydują struktury władz regionalnych partii. Partia regionalna lub lokalna, bo i taki rodzaj partii politycznych należy wyodrębnić, to taka, która wyróżnia się dwoma istotnymi cechami:

- swoją działalność ogranicza terytorialnie,
- artykułuje interesy społeczności regionalnych lub lokalnych.

Cechy te słusznie nazywane są terytorialną tożsamością.

Te dwa ważne, choć dodatkowe, elementy pojęcia takich partii wynikają z ukierunkowania ich działania na uzyskanie bezpośredniego lub pośredniego wpływu na organy władcze jednostki terytorialnej (organy samorządowe, organy wspólnoty autonomicznej, części składowej federacji), a w niektórych przypadkach (ugrupowań relewantnych) także i na organy ogólnokrajowe (parlament, sojusze partyjne etc). Te istotne cechy szczególnie pozwalają na modyfikację uznanej, ekлекtycznej definicji partii, która ma następującą postać: „Partia polityczna to masowa, wyraźnie zidentyfikowana, sformalizowana grupa społeczna, artykułująca interesy grupowe, działająca w oparciu o program polityczny korespondujący z ideami społecznymi, która w realizacji funkcji publicznych zmierza do osiągnięcia swoich celów za pośrednictwem hierarchicznych centralnych i terytorialnych instytucji państwa lub jego struktur względnie samodzielnych (samorządu terytorialnego, autonomii terytorialnej, jednostek federalnych)”²⁸. Powszechność takich partii determinuje także zmianę opisu systemów partyjnych, a w szczególności wyodrębnienie regionalnych i lokalnych systemów partyjnych. W układzie wertrykalnym (terytorialnym) tworzą one podsystemy wobec ogólnopaństwowego systemu partyjnego. Bez wątplenia można wyróżnić trzy takie poziomy:

²⁷ J. IWANEK: *Pojęcie autonomii terytorialnej...*, s. 20.

²⁸ Por. J. IWANEK: *The Regional and Local Party in Light of the Definition of a Political Party*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. T. 15. Red. J. IWANEK, R. GLAJCAR. Katowice 2015, s. 25.

- 1) ogólnopaństwowy, w którym konkurują z sobą partie działające na co najmniej większej części jego terytorium, a także, co ważniejsze, biorą udział w rywalizacji o zdobycie władzy w centralnych organach państwa, w szczególności parlamentu; warto podkreślić, że partie ogólnopaństwowe to nie tyle takie, które posiadają struktury organizacyjne na większej części terytorium państwowego, ile takie, które w swej strategii politycznej artykułują interesy grupowe dotyczące całego społeczeństwa lub jego części bez ograniczenia terytorialnego (regionalnego lub lokalnego), a możliwe do osiągnięcia przez centralne organy państwowe;
- 2) regionalny, w którym konkurują partie ogólnopaństwowe i regionalne, artykułujące w swych programach interesy społeczności danego regionu i zmierzające do zdobycia władzy w regionalnych organach publicznych;
- 3) lokalny, w którym konkurują partie ogólnopaństwowe, regionalne i lokalne, które za pośrednictwem organów samorządowych zmierzają do artykułowania interesów społeczności lokalnych.

Możliwości działania i osiągania celów politycznych na drugim i trzecim poziomie uzależnione są od stopnia decentralizacji państwa, z możliwymi trzema rodzajami ustrojów. W przypadku poziomu regionalnego chodzić będzie albo o rozwiązanie federalne, albo o ustrój autonomii terytorialnej, albo o ustrój samorządu terytorialnego. Natomiast na poziomie najniższym – o zakres uprawnień w ramach samorządu terytorialnego. Pozwala to, *per analogiam*, na sformułowanie pojęcia regionalnego i lokalnego systemu partyjnego. Byłby to całokształt: powiązań między partiami politycznymi działającymi w regionie lub społeczności lokalnej, reguł rywalizacji politycznej między nimi, a także komunikacji ze społecznościami tych jednostek terytorialnych oraz relacji między tymi partiami a terytorialnymi organami władzy publicznej²⁹.

Wymienione cechy „państwa autonomicznego” nie wyczerpują wszystkich możliwych. Mają jedynie charakter przykładowy i służą określeniu współczesnej autonomii terytorialnej. Te z kolei, które mają charakter prawny, zostały sformułowane na użytek pracy politologicznej. Z powodzeniem, już na gruncie prawa konstytucyjnego porównawczego, można je znacznie rozwinąć.

Poszukiwanie przyczyn reform ustrojowo-terytorialnych w poszczególnych państwach w każdym przypadku przynosi rozmaite wyniki, choć za każdym razem zmierza do racjonalizacji zarządzania państwem. Rzeczywistość każdego państwa wyznacza granice przeprowadzenia pełnej decentralizacji. Należy pamiętać, że intensywność prowadzonych reform decentralizacyjnych cechuje zmienne natężenie, uzależnione od wielu czynników, m.in. warunków społecznych, gospodarczych, intensywności procesów społecznych dążących

²⁹ Ibidem, s. 26.

do uzyskania praw, woli elit politycznych, zaangażowania partii politycznych, trendów występujących w otoczeniu międzynarodowym etc. Można zauważyć, że przesłanki wprowadzanych współcześnie reform ustrojowo-terytorialnych odwołują się do co najmniej trzech czynników: podnoszenia efektywności władzy w społeczeństwach złożonych, zwiększania partycypacji obywatelskiej oraz uwarunkowań gospodarczych związanych z globalizacją.

Biorąc pod uwagę całą złożoność procesu decentralizacji we współczesnych systemach państwowych oraz różne modele zdecentralizowanej struktury państwa unitarnego, uznać należy, że struktura federalna państwa stanowi najwyższy stopień decentralizacji³⁰. Decentralizacja może, ale nie musi, prowadzić do ustanowienia federacji, przy czym nie da się określić czasu potrzebnego do zmiany formy ani też wymienić konkretnych uwarunkowań³¹. Te są wypadkową czynników wymienionych nieco wcześniej. Choć pierwsze elementy struktury federalnej odnajdywane są już w starożytnej Grecji, bez wątplenia w XXI wieku zainteresowanie federalizmem nie słabnie³². System federalny sprawdza się w państwach o największym znaczeniu międzynarodowym: USA, RFN, Indiach czy Rosji, wpływając na otoczenie zewnętrzne³³. Jak zauważa Jerzy Jaskiernia, nie bez znaczenia są również rozważania nad federalizmem jako rozwiązaniem perspektywicznym dla Unii Europejskiej³⁴. Wydaje się zatem, że ewoluujący federalizm, mimo że nie występuje w większości państw na świecie, wzbudza duże zainteresowanie. Jednocześnie złożoność problematyki związanej z federalizmem utrudnia fakt, że do tej pory nauka nie wypracowała ogólnej, powszechnie przyjętej definicji federalizmu. Badania skupiają się na analizie praktyki ustrojowej poszczególnych państw, a komparatystyka umożliwia jedynie wskazanie pewnych analogii czy też różnic w funkcjonowaniu państwa złożonego. Dodatkowo warto przywołać opinię Jaskierni, który pisał: „Badania porównawcze federalizmu są utrudnione,

³⁰ M. DOMAGAŁA: *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. IWANEK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1996, s. 22.

³¹ Prócz tego federacje mogą powstawać: 1. z przekształcenia konfederacji, jako wynik zbyt dużych ograniczeń części składowych (Szwajcaria, USA); 2. na podstawie zgodnej woli państw lub mniej dobrowolnej umowy, np. aneksja Nowej Funlandii do Kanady, zob. K. NOWAK: *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa, „Książka i Wiedza”, 1967, s. 9.

³² W. SUCHECKI: *Teoria federalizmu*. Warszawa, PWN, 1968, s. 19; W. BOKAJŁO: *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*. W: *Federalizm. Teorie i koncepcje*. Red. W. BOKAJŁO. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1998, s. 25.

³³ Obecnie na świecie jest 28 państw o ustroju federalnym, a zamieszkuje je 40% ludności. Są to: Argentyna, Australia, Austria, Bangladesz, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Brazylia, Etiopia, Indie, Irak, Jemen (od 2014), Kanada, Komory, Malezja, Meksyk, Mikronezja, Nepal, Niemcy, Nigeria, Pakistan, Rosja, Somalia (od 2012), Stany Zjednoczone, Sudan, Sudan Południowy, Szwajcaria, Wenezuela, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

³⁴ J. JASKIERNIA: *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*. W: *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Red. J. JASKIERNIA. Kielce, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, 2009, s. 9.

bo pojęcie to uwzględnia bardzo zróżnicowane struktury prawne i kształtujące się na ich podstawie praktyki ustrojowe”³⁵.

Ustroje jednostek / części składowych federacji (niezależnie od nazwy: republiki, stany, landy, kantony czy prowincje) same w sobie są odrębną kategorią i formą ustrojową, tworząc wspólnie z pozostałymi – jak to wskazywaliśmy – trzy subcentralne ustroje polityczno-prawne w państwach demokratycznych. Należy podkreślić, że różnorodność ustrojów występuje zarówno w jednej kategorii państw, jak i pomiędzy nimi. Tak jak nie ma dwu identycznych państw federalnych, nie istnieją także tożsame samorządy terytorialne, identyczne autonomie terytorialne czy takie same zakresy kompetencyjne jednostek federacji. Nie ułatwia to rozwiązywania problemów badawczych. Z tego powodu ciągle przydatne są definicje opisowe i poszukiwanie cech konstytutywnych określonej formy ustroju.

Najczęściej skomplikowany mechanizm instytucjonalny federacji wykorzystywany jest w państwach o głęboko zróżnicowanej strukturze narodowościowej i postrzegany jest jako antidotum w sporach o poszanowanie odrębności³⁶. Wolf Linder, odnosząc się do federacji szwajcarskiej, mówi, że umożliwia ona podział władzy pomiędzy rząd centralny i rządy krajów związkowych i z tego punktu widzenia jest instytucjonalnym systemem często stosowanym w społeczeństwach wielokulturowych, umożliwiając zachowanie odmiennych wielokulturowych identyfikacji regionalnych³⁷. William H. Riker za istotę federalizmu uznał podział uprawnień między rządami, które podejmują ostateczne decyzje w przypisanych im sferach³⁸. Jak zauważa Jaskiernia, państwo federalne, w każdym analizowanym przypadku, złożone jest z komponentów wysoce autonomicznych. Stosunki między władzą lokalną i władzą centralną wynikają z dwóch zasad: samorządu (*self-rule*) i wspólnie sprawowanej władzy (*shared rule*). Przy czym zarówno rząd centralny, jak i organy podmiotów federacji mają wyraźnie określony zakres władzy delegowanej przez suwerena, wobec którego jedno i drugie organy mają uprawnienia władcze³⁹. Istotny

³⁵ Ibidem, s. 11.

³⁶ *Multinational Federation*. Eds. M. BURGESS, J. PINDER. London, Routledge, 2007. Nie można jednak wykluczyć, że zastosowane federalne mechanizmy podziału władzy okażą się niewystarczające do pokojowego współistnienia odrębnych wspólnot kulturowych w obrębie jednego państwa. Wówczas podział federalny może być elementem dezintegrującym. Zob. I. WROŃSKA: *Kanadyjski system federalny. Determinanty i tendencje*. Kielce, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, 2011, s. 7.

³⁷ W. LINDER: *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*. Przeł. Z. PUCEK. Rzeszów, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, 1996, s. 16.

³⁸ W.H. RIKER: *Federalism*. In: *Handbook of Political Science*. Vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*. Eds. F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY. Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co, 1975, s. 101.

³⁹ J. JASKIERNIA: *Wprowadzenie do systemu państw...*, s. 21; R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń, „Dom Organizatora”, 2000, s. 200.

jest w tym przypadku podział kompetencji wynikający z konstytucji państwa, która jest nadrzędnym aktem prawa, niezależnie od występowania konstytucji części składowych federacji. Podział kompetencji w oczywisty sposób wpływa na pozycję podmiotu federacji w strukturze państwa i bywa różnie delimitowany. Najczęściej występuje enumeratywne wyliczenie kompetencji federacji, a domniemanie pozostaje po stronie części składowych⁴⁰. Ustawa zasadnicza związku ogranicza prawa autonomiczne suwerenne tworzących go podmiotów i – mimo że dopuszczone są sytuacje np. zmiany granic wewnętrznych⁴¹ – występuje zakaz secesji. Podmioty federacji mają prawo kreowania własnego aparatu władzy na podstawie prawa tworzonego przez swoje parlamenty. Podmioty federacji nie są traktowane jako jednostki podziału administracyjnego. Władza ustawodawcza składników związku ma prawo tworzenia aktów prawnych, ale muszą one być zgodne z prawem federalnym, co nakazuje klauzula supremacji. Ponadto prawo federalne precyzyjnie określa tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych, w tym możliwość uchylecia mocy obowiązującej aktu normatywnego podmiotu federacji przez wskazany organ, tj. Trybunał Konstytucyjny lub Sąd Najwyższy, a jego orzeczenia podlegają wykonaniu na obszarze całego państwa. Bardzo istotnym uprawnieniem podmiotu federacji jest współudział w tworzeniu polityki federacji dzięki obecności w parlamencie ogólnopaństwowym, a dokładnie w jego izbie drugiej. Jest to jedna z tych cech federacji, która występuje we wszystkich państwach o strukturze złożonej. Warto zaznaczyć, że izba federalna, w odróżnieniu od izby narodowej, jest kształtowana na podstawie równości formalnej, zachowującej równą reprezentację poszczególnych części federacji. Wreszcie kwestia obywatelstwa, które w przypadku każdego obywatela ma podwójny charakter: federalne i części, którą zamieszkuje. Dualizm niewątpliwie najmocniej wyraża federalną naturę. Bogdan Mucha, analizując federalizm amerykański, zauważa, że „jego pozytywną cechą jest ustanowienie bariery zabezpieczającej społeczeństwo przed omnipotentnymi zapędami władz poprzez dopuszczenie do rozwoju zdecentralizowanych i elastycznie działających organów stanowych i lokalnych”⁴².

⁴⁰ Podział kompetencji może również następować na podstawie: (1) wyliczenia spraw należących do wyłącznych kompetencji federacji i związku; (2) wyliczenia wyłącznego zakresu kompetencji podmiotów federacji, a pozostałe należą do federacji; (3) konstytucyjnego wyliczenia spraw należących do federacji i jej podmiotów, a pozostałe sprawy należą do ustawodawstwa równoległego.

⁴¹ Po uprzedniej, wyrażonej w referendum, zgodzie zainteresowanych społeczności i całego związku.

⁴² B. MUCHA: *Współczesne tendencje w federalizmie amerykańskim*. W: *Problemy rozwoju federalizmu...*, s. 51.

Wykaz cytowanej literatury

Opracowania zwarte

- ANTOSZEWSKI A.: *Istota władzy samorządowej*. W: *Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*. Red. E. GANOWICZ, L. RUBISZ. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008.
- BOKAJŁO W.: *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*. W: *Federalizm. Teorie i koncepcje*. Red. W. BOKAJŁO. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1998.
- CIEPAJ M.: *Demokracja w społeczeństwie obywatelskim*. Opole, Dział Wydawnictw Wyższej Szkoły Inżynierskiej w Opolu, 1991.
- COCKBURN C.: *The Local State. Management of Cities and People*. London, Pluto Press, 1977.
- DOLNICKI B.: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1993.
- DOMAGAŁA M.: *Rozwiązania autonomii terytorialnej w Wielkiej Brytanii*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 2: *W europejskiej praktyce ustrojowej*. Red. J. IWANEK, R. RADEK. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014.
- DOMAGAŁA M.: *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. IWANEK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1996.
- DOMAGAŁA M., IWANEK J.: *Państwo lokalne, państwo regionalne*. W: *Polityka, przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. P. DOBROWOLSKI, M. STOLARCZYK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2000.
- IWANEK J.: *Pojęcie autonomii terytorialnej w europejskiej przestrzeni demokratycznej*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1: *Teoria – historia*. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2014.
- IZDEBSKI H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003.
- JĄŁOWIECKI B.: *Rozwój lokalny*. Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 1989.
- JASKIERNIA J.: *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*. W: *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Red. J. JASKIERNIA. Kielce, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, 2009.
- JONES G., STEWART J.: *The Case for Local Government*. London, George Allen & Unwin, 1983.
- KISIEL W.: *Zagadnienia ogólne*. W: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. W. KISIEL. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006.
- KJELLBERG F.: *The Changing Values of Local Government*. W: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Red. P. SWIANIEWICZ. Warszawa, „Inter-Graf”, 1997.
- LASOK D., BRIDGE J.W.: *Law and Institutions of The European Union*. London/Dublin/Edinburgh, Butterworths Law, 1994.
- LEOŃSKI Z.: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa, C.H. Beck, 2002.
- LEOŃSKI Z.: *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań, „Ławica”, 1994.
- LINDER W.: *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*. Przeł. Z. PUCEK. Rzeszów, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, 1996.
- LUDWIKOWSKI R.R.: *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń, „Dom Organizatora”, 2000.
- MILLON-DELSOL Ch.: *Zasada pomocniczości*. Przeł. C. PORĘBSKI. Kraków, „Znak”, 1995.

- MUCHA B.: *Współczesne tendencje w federalizmie amerykańskim*. W: *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Red. J. JASKIERNIA. Kielce, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, 2009.
- Multinational Federation*. Eds. M. BURGESS, J. PINDER. London, Routledge, 2007.
- NIEWIADOMSKI Z.: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*. Warszawa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 1990.
- NOWAK K.: *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa, „Książka i Wiedza”, 1967.
- RIKER W.H.: *Federalism*. In: *Handbook of Political Science*. Vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*. Eds. F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY. Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co, 1975.
- SMOKTUNOWICZ E.: *Pojęcie i rodzaje samorządów*. W: *Z zagadnień prawa cywilnego*. Red. J. LEDZIŃSKI. Białystok, „Podlaska”, 1991.
- STEWART J., GREENWOOD R.: *The Purpose and Character of Local Government*. Birmingham, University of Birmingham, 1995.
- STOKER G.: *Theories of Local Government and Politics*. W: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Red. P. SWIANIEWICZ. Warszawa, „Inter-Graf”, 1997.
- Subsydiarność*. Red. D. MILCZAREK. Warszawa, Elipsa, 1996.
- SUCHECKI W.: *Teoria federalizmu*. Warszawa, PWN, 1968.
- WROŃSKA I.: *Kanadyjski system federalny. Determinanty i tendencje*. Kielce, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, 2011.

Opracowania czasopiśmiennicze

- BUCZKOWSKI P.: *Spółeczna recepcja reformy samorządowej*. „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.
- DOMAGAŁA M., IWANEK J.: *Regionalne i lokalne ustroje polityczne. Część I*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. T. 10. Red. J. IWANEK, M. STOLARCZYK, współudz. R. GLAJCAR. Katowice 2013.
- DOMAGAŁA M., IWANEK J.: *Regionalne i lokalne systemy polityczne. Część II*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. T. 12. Red. J. IWANEK, R. GLAJCAR. Katowice 2014.
- GIEŁŻYŃSKI W.: *Lokalizm, samosprawdzająca się utopia*. „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5.
- IWANEK J.: *The Regional and Local Party in Light of the Definition of a Political Party*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. T. 15. Red. J. IWANEK, R. GLAJCAR. Katowice 2015.
- KUKLIŃSKI A.: *Uśpiony potencjał*. „Życie Gospodarcze” 1984, nr 13.
- RABSKA T.: *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- SOWA K.: *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*. „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5.

Materiały źródłowe

- BUCZKOWSKI P.: *Spółeczna recepcja reformy samorządowej. Samorząd terytorialny w Polsce*. Materiały na seminarium. Warszawa, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, 1992.



Streszczenie: Przemiany w zakresie form ustrojowych państwa przekraczają ugruntowany podział państw na unitarne i federalne, gdyż nie wyczerpuje on złożoności zagadnienia związanego z reformami decentralizacyjnymi. Zdaniem autorów, istnieją zasadnicze różnice, w odniesieniu do klasyfikacji ustrojów na poziomie regionalnym i lokalnym, które podlegałyby sztywnej dywersyfikacji między państwem prostym a związkowym. Artykuł prezentuje poszerzoną klasyfikację uznanych ustrojów politycznych o poziom regionalny i lokalny, co pozwala na skonstruowanie systemów subcentralnych. Zdaniem autorów, głównym kryterium typologii są relacje (zakresy kompetencyjne) między władzami centralnymi (ogólnopaństwowymi) a regionalnymi i lokalnymi. Obserwowane wertykalne podziały władzy odnoszą się do trzech poziomów: samorządu terytorialnego, autonomii terytorialnej i części składowych państwa federalnego, nie wykluczając się, lecz raczej uzupełniając.

Słowa kluczowe: państwo regionalne, decentralizacja, lokalne ustroje polityczne



Sub-central Political Systems of Democratic States

Abstract: Transformations of forms of state political systems go beyond the established division of states into unitary and federal because it does not fully reflect the complexity of issues related to decentralizing reforms. According to the authors, there exist major differences regarding the classification of states at regional and local level, which do not fall into the fixed diversification between a unitary and federal state. The article proposes an extended classification of the recognized political systems, broadened by a regional and local level, which allows us to distinguish a sub-central system. The authors argue that the main criterion of topology is the relations (competences) between the central (state) government and regional and local governments. The observable vertical distribution of power relates to three levels: local self-government, territorial autonomy and subdivisions of a federal state. They are not mutually exclusive; rather, they complement one another.

Key words: regional state, decentralization, local political systems



MAŁGORZATA DOMAGAŁA, doktor nauk humanistycznych, pracownik naukowo-dydaktyczny w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Członek Senatu Uniwersytetu Śląskiego. Zainteresowania badawcze koncentrują się na przemianach współczesnych systemów politycznych, porównawczym prawie konstytucyjnym, zagadnieniach teorii demokracji, decentralizacji i teoriach federalizmu.

JAN IWANEK, absolwent prawa Uniwersytetu Śląskiego i studiów podyplomowych Universidad Nacional de Panamá. Doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Śląskiego. Kierownik Zakładu Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Redaktor naczelny „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. Wieloletni dziekan, prodziekan Wydziału Nauk Społecznych i dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UŚ. Członek Komitetu Nauk Politycznych PAN (w trzech kadencjach). Prace badawcze dotyczą systemów politycznych państw demokratycznych, w szczególności Hiszpanii, teorii demokracji, a także międzynarodowych stosunków politycznych USA – Ameryka Łacińska.