

Stanisław Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Z historii współczesnej myśli samorządowej*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1999, ss. 396.

Problematyka samorządu terytorialnego stała się ponownie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku jedną z ważnych wytycznych przemian zachodzących w Polsce, zmierzających do unowocześnienia i usprawnienia administracji oraz do przekazania społeczeństwu współudziału w kierowaniu jego lokalnymi sprawami. Tematyka samorządności, jako najdonioślejszej formy decentralizacji administracji i gospodarki, ma również swoje tradycyjne miejsce i znaczenie w państwach kapitalistycznych, a ostatnio nie schodzi z „porządku dnia” byłych państw socjalistycznych.

Książka prof. dr hab. Stanisława Wójcika, która jest próbą podsumowania dorobku teoretycznego polskich uczonych w zakresie myśli samorządowej oraz polskich i europejskich doświadczeń w tej dziedzinie, zasługuje na duże uznanie. Praca ta stanowi odpowiedź na pilne zamówienie społeczne, wypełnia poważną lukę między teoretycznymi sformułowaniami, powstałymi w przeciągu XX wieku, autorstwa kilku pokoleń polskich uczonych i działaczy samorządowych, którzy dopatrywali się sprzeczności między postulatami decentralizacji i samorządności a zasadą centralizmu na gruncie nie tylko teorii, lecz także praktyki swoich czasów.

Zwrócenie przez S. Wójcika uwagi na rolę i znaczenie polskich elit intelektualnych w XX wieku także godne jest podkreślenia. W trwającym obecnie okresie transformacji systemu politycznego i gospodarczego Polski ich rola jest faktycznie trudna do przecenienia. Podobnie jak wcześniej potwierdziła się w czasach porzbiorowych i trudnych okresach historycznych, związanych z odbudową odrodzonej państwowości po 1918 r., a także po II wojnie światowej, tak również współczesna „historyczna misja” polskiej inteligencji wynika z zapotrzebowania na jej intelektualną i moralną dojrzałość, którą winna przenieść na społeczeństwo. Chodzi tu o ludzi wykształconych i odpowiedzialnych, stających się zapleczem kadrowym nowoczesnej administracji i gospodarki, zdobywających uznanie i poparcie społeczne, utożsamiających się z interesami państwa i społeczeństwa, odwołujących się do świadomości, inicjatywy i morale obywateli. Warto w tym miejscu przypomnieć, że to oni właśnie, intelektualni przywódcy, tworzą nowe idee, uzasadniają konieczność reform, a społeczeństwo wybiera wśród idei przez nich stworzonych i wybór ten jest ostateczny, determinujący przebieg wydarzeń. Dlatego też rozwój społeczeństwa zależy zarówno od intelektualnej zdolności wybitnych jednostek do tworzenia trafnych teorii, jak i od umiejętności czynienia ich atrakcyjnymi dla większości.

Przedstawiając poglądy kolejnych generacji polskich uczonych i działaczy samorządowych, Autor mocno zaznacza swoje stanowisko, co sprawia, że jest to jednocześnie kolejny głos w wielkiej dyskusji o samorządzie terytorialnym.

W pracy S. Wójcika można wyróżnić cztery płaszczyzny rozważań:

– historyczną – ukazanie genezy i ewolucji samorządu polskiego i europejskiego, sięgających czasów starożytności, średniowiecza i nowożytnych (rozd. I i II);

- teoretyczną – analiza istoty samorządu terytorialnego, jego stosunku do państwa, jako prawnej formy decentralizacji (rozdz. III, IV, V);
- prakseologiczną – opis i analiza przebiegu procesów decentralizacji w okresie II Rzeczypospolitej, PRL oraz w latach dziewięćdziesiątych, jako wyrazu przemian pozycji polityczno-ustrojowej samorządu terytorialnego;
- doktrynalno-porównawczą – próba wyjaśnienia źródeł i dynamiki ewolucji samorządu, a także ukazania samorządu polskiego w procesie decentralizacji, zachodzącym w państwach europejskich.

Przyjęty podział zagadnień jest umowny, wskazujący na przewagę problematyki teoretycznej i doktrynalnej w poszczególnych rozdziałach pracy. Każda z tych płaszczyzn zasługuje na szczegółowe omówienie.

W wyniku analizy historycznych form samorządu terytorialnego w Polsce oraz w Europie – od najwcześniejszych postaci powstałych w starożytności (Grecja, Rzym), a w okresie średniowiecza w Polsce i Europie Zachodniej – można stwierdzić, że w odniesieniu do starożytnej Grecji i Rzymu mamy do czynienia z archetypem samorządu. Jeśli chodzi o Polskę, są to podstawowe rysy najwcześniejszego, bo dopiero na przełomie XIII i XIV wieku powstałego, samorządu miejskiego, którego wzory funkcjonowania, wespół z rozwiązaniami prawnymi, zostały przeniesione do naszego kraju z Niemiec. Mało na ogół są znane fakty wcześniejszej ewolucji samorządu europejskiego i większych jego swobód w Anglii, Francji i Niemczech.

Autor scharakteryzował następnie główne instytucje szlacheckiego samorządu stanowego, mającego swój początek w XIV stuleciu. Przedstawił także ustrój – mającego długie tradycje, lecz nie znajdującego racji istnienia w systemie pańszczyźnianym – samorządu chłopskiego. W okresie przedrozbiorowym szczególnie widoczne było, poza formami samorządu stanowego szlachty (sejmiki wojewódzkie), istnienie samorządu na poziomie społeczności miejskich.

W rozdziale II Autor przedstawił odmiennie zorganizowany samorząd terytorialny, jaki na ziemiach polskich ustanowili zaborcy w XIX w., po rok 1918 – od samorządu trójszczeblowego, obejmującego miasta, wsie, powiaty i prowincje na ziemiach zaboru pruskiego, poprzez dwuszczeblowy w Galicji, po jednoszczeblowy, obejmujący tylko wsie, w zaborze rosyjskim. Następnie ukazuje, jak dalece te rozwiązania oraz rozważania polskich samorządowców, polityków i uczonych wpłynęły na regionalne różnice ustrojowe samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej oraz na mało znane początki kształtowania się polskiej myśli samorządowej z przełomu XIX i XX wieku.

Autor nie przestaje na ukazaniu historycznych losów samorządu, jako jedynej przyczyny jego obecnego kształtu. Ukazanie samorządu lokalnego na tle wielowiekowych dziejów tej instytucji pozwoliło Mu na zwrócenie uwagi, iż był on jedyną względnie trwałą i powszechnie występującą formą samorządu terytorialnego.

Uwagę czytelnika zwróci zapewne zapożyczenie nazw, funkcji i stanowisk samorządowych z okresu międzywojennego czy nawet wcześniejszych epok historycznych, jak też sięganie przez współczesnego ustawodawcę do ukształtowanych wówczas rozwiązań prawnych i instytucji samorządu terytorialnego (związki publiczno-prawne, stowarzyszenia komunalne etc.).

Przechodząc od prezentacji historycznych losów samorządu do ukazania jego współczesnego kształtu, Autor zmienia nieco optykę przedstawiania zagadnień. Pod-

czas gdy historyczne rozwiązania prawne samorządu osadza na tle sytuacji społecznej i politycznej, to w charakterystyce samorządu lokalnego, poczynając od czasu odzyskania niepodległości przez Polskę, skupia się na polityczno-ustrojowych i gospodarczych aspektach samorządu terytorialnego. Czyni to w sposób bardzo kompetentny i wnikliwy. Nie tylko przywołuje oraz dokładnie omawia wszystkie akty prawne, odnoszące się do samorządu terytorialnego, powstałe w danym okresie, lecz także śledzi zmiany rozwiązań prawnych, wskazując na niedoskonałości czy błędy wcześniej przez ustawodawcę ustanowionych aktów prawnych.

Integralną częścią jego rozważań jest odwołanie się do dyskusji prowadzonych przez polskich naukowców nad istotą samorządu terytorialnego i jego zmiennych relacji do państwa oraz nad kwestią ustroju i funkcjonowania samorządu, toczonych na łamach publikacji i czasopism naukowych. Ich przedstawienie pozwala nie śledzącemu systematycznie owej wymiany poglądów czytelnikowi lepiej pojąć różne aspekty obecnej sytuacji polityczno-ustrojowej i gospodarczej gmin i władz samorządowych. Była to długa i wyczerpująca dyskusja teoretyczna, która dzisiaj, jak się wydaje, dobiega końca. Obecnie nie przeciwstawia się samorządu państwu, ale określa się go jako pewien rodzaj administracji państwa, mający podmiotowość w zakresie spraw lokalnych. Szczegółowego dopracowania teoretycznego i ustawowego wymagają jednak kwestie gospodarki i finansów samorządu terytorialnego.

Wartość omawianej pracy polega na tym, że poszerza ona naszą wiedzę o dorobku polskiej myśli samorządowej XX w. Szeroka i ciekawa prezentacja historycznych, teoretycznych oraz praktycznych podstaw i aspektów istnienia samorządu terytorialnego pozwoliła Autorowi także na ukazanie części problemów łączących się z jego funkcjonowaniem.

Opracowanie S. Wójcika oparte jest na bogatym materiale źródłowym. Autor przeprowadził kwerendę w dziewięciu archiwach krajowych. Wykorzystał też źródła drukowane, w tym prace naukowe i publicystyczne. Baza źródłowa pracy jest bogata. Uwzględnił także skrupulatnie literaturę naukową – historyczną, prawną, politologiczną, ekonomiczną i socjologiczną – ponad 400 pozycji.

Wszystko to sprawia, że rozważania prof. dr hab. S. Wójcika zapewne znajdą czytelników w gronie osób interesujących się problematyką samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych, a także będą służyć jako kompendium wiedzy dla tych, którzy słabiej się w niej orientują. Ze względu na sposób wykładu i tok narracji książka ta jest także godna polecenia jako publikacja użyteczna w dydaktyce problematyki samorządowej na tych kierunkach studiów, na których znalazła ona swoje miejsce jako odrębny przedmiot wykładu lub stała się przedmiotem specjalizacji. Bez względu jednak na jej walory naukowe i użyteczność dydaktyczną praca zasługuje na dyskusję o problemach w niej zawartych, sama stanowiąc interesujący głos jej autora w debacie nad samorządem terytorialnym.

*Kazimierz Robakowski*