

**Marta Balcerek-Kosiarz**

# **ROLA SAMORZĄDU W SFERZE PODNOSZENIA KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW W POLSCE I NIEMCZECH**



Rola samorządu w sferze  
podnoszenia konkurencyjności regionów  
w Polsce i Niemczech

**Marta Balcerek-Kosiarz**

**Rola samorządu w sferze  
podnoszenia konkurencyjności regionów  
w Polsce i Niemczech**

Warszawa 2017

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01705

Recenzent: prof. dr hab. Robert Kmiecik  
(Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)

Redakcja: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Marta Balcerek-Kosiarz and Dom Wydawniczy ELIPSA,  
Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-142-8



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

# Spis treści

|                                         |   |
|-----------------------------------------|---|
| <b>Spis zastosowanych skrótów</b> ..... | 7 |
|-----------------------------------------|---|

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>Wstęp</b> ..... | 9 |
|--------------------|---|

## ROZDZIAŁ 1

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Wpływ myśli samorządowej na rozwój samorządu korporacyjnego</b> .....                      | 15 |
| 1.1. Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w XIX i XX wieku ....                          | 15 |
| 1.2. Geneza samorządu terytorialnego w Europie .....                                          | 39 |
| 1.3. Rozwój samorządu gospodarczego w Europie w XX wieku .....                                | 54 |
| 1.3.1. Wpływ doktryny ordoliberalizmu na samorząd gospodarczy<br>w XX wieku w Niemczech ..... | 68 |
| 1.3.2. Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa nowego ładu<br>rynkowego .....              | 79 |
| 1.4. Konkluzje .....                                                                          | 84 |

## ROZDZIAŁ 2

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Struktura organizacyjna i zadania samorządu terytorialnego i samorządu<br/>gospodarczego w Polsce i RFN</b> ..... | 87  |
| 2.1. Wpływ ustroju państwowego na system administracji publicznej ....                                               | 87  |
| 2.2. Podstawy działania samorządu terytorialnego w Polsce i RFN .....                                                | 96  |
| 2.2.1. Gmina .....                                                                                                   | 103 |
| 2.2.2. Powiat .....                                                                                                  | 132 |
| 2.2.3. Województwo a Bezirk .....                                                                                    | 143 |
| 2.3. Podstawy prawne samorządu gospodarczego .....                                                                   | 148 |
| 2.3.1. Izby przemysłowo-handlowe .....                                                                               | 153 |
| 2.3.2. Izby rolnicze .....                                                                                           | 171 |
| 2.3.3. Izby rzemieślnicze .....                                                                                      | 183 |
| 2.4. Konkluzje .....                                                                                                 | 191 |

## ROZDZIAŁ 3

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Formy współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym<br/>w Polsce i Niemczech</b> .....                 | 195 |
| 3.1. Porównanie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego<br>z samorządem gospodarczym w Polsce i Niemczech ..... | 195 |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2. Formy współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym w Niemczech ..... | 203 |
| 3.2.1. Spółki prawa handlowego .....                                                       | 203 |
| 3.2.2. Związki publicznoprawne .....                                                       | 208 |
| 3.2.3. Stowarzyszenia .....                                                                | 211 |
| 3.2.4. Kłustry .....                                                                       | 217 |
| 3.2.5. Parki naukowo-technologiczne .....                                                  | 221 |
| 3.2.6. Specjalne strefy ekonomiczne .....                                                  | 223 |
| 3.3. Konkluzje .....                                                                       | 225 |

## ROZDZIAŁ 4

### Uwarunkowania konkurencyjności regionów w Polsce i Republice

|                                                            |            |
|------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Federalnej Niemiec .....</b>                            | <b>229</b> |
| 4.1. Pojęcie i istota regionu .....                        | 229        |
| 4.1.1. Typy prawno-organizacyjne regionów .....            | 243        |
| 4.1.2. Region w modelu administracyjnym Polski i RFN ..... | 253        |
| 4.2. Modele konkurencyjności regionów .....                | 264        |
| 4.2.1. Ujęcia definicyjne konkurencyjności .....           | 264        |
| 4.2.2. Klasyfikacja modeli konkurencyjności .....          | 275        |
| 4.3. Kryteria konkurencyjności regionów .....              | 279        |
| 4.4. Nowy paradygmat rozwoju regionalnego .....            | 284        |
| 4.5. Konkluzje .....                                       | 291        |
| <b>Zakończenie .....</b>                                   | <b>295</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                                  | <b>299</b> |
| <b>Wykaz schematów i tabel .....</b>                       | <b>321</b> |

## Spis zastosowanych skrótów

|            |                                                                             |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| GG         | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949, BGBl. S. 1. |
| BayGO      | Gemeindeordnung Bayern v. 22. August 1998.                                  |
| Bay KrO    | Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998.                                     |
| BayVerf    | Bayerische Verfassungsgerichtshof                                           |
| BbgGO      | Gemeindeordnung Brandenburg v. 10. Oktober 2001.                            |
| BbgKrO     | Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993.                               |
| BezO       | Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998.                 |
| DIHK       | Deutscher Industrie- und Handelskammertag                                   |
| GO BW      | Gemeindeordnung Baden-Württemberg v. 24. Juni 2000.                         |
| GO LSA     | Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt v. 5. Oktober 2003.                          |
| Go NRW     | Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994.                       |
| GO Rh.-Pf  | Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994.                         |
| GO SH      | Gemeindeordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003.                     |
| HessGo     | Gemeindeordnung Hessen v. 7. März 2005.                                     |
| HessKro    | Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005.                                        |
| KrO BW     | Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987.                            |
| KrO SH     | Kreisordnung Schleswig Holstein v. 28. Februar 2003.                        |
| KrO NRW    | Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994.                          |
| KrO Rh.Pf. | Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Februar 1994.                           |
| KSVG       | Gemeindeordnung Saarland v. 27. Juni 1997.                                  |
| KSVG       | Kreisordnung Saarland v. 27. Juni 1997.                                     |
| KV MV      | Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 8. Juni 2004.     |
| KV MV      | Kreisordnung Mecklenburg-Vorpommern v. 13. Januar 1998.                     |
| LKO LSA    | Kreisordnung Sachsen-Anhalt v. 5. Oktober 2003.                             |
| NdsGO      | Gemeindeordnung Niedersachsen v. 22. August 1996.                           |
| NdsLO      | Kreisordnung Niedersachsen v. 13. Oktober 2005.                             |
| SächsGO    | Gemeindeordnung Sachsen v. 18. März 2003.                                   |

|          |                                                            |
|----------|------------------------------------------------------------|
| SächsKrO | Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993.                     |
| ThürGo   | Gemeindeordnung Thüringen v. 28. Januar 2003.              |
| ThürKo   | Kreisordnung Thüringen v. 28. Januar 2003.                 |
| u.s.g.   | Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.       |
| u.s.p.   | Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.  |
| u.s.w.   | Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. |

## Wstęp

Ostatnie ćwierćwiecze to okres fundamentalnych dla naszego kraju zmian instytucjonalnych obejmujących sferę społeczną, polityczną i gospodarczą. Bez wątpienia jednym z najważniejszych efektów transformacji systemowej było uruchomienie i pogłębienie procesu decentralizacji sfery władztwa publicznego. W znaczeniu prawa administracyjnego decentralizacja jest rozumiana jako system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami publicznoprawnymi przy jednym centralnym. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania zorganizowanym korporacyjnie grupom obywateli pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Egzemplifikacją decentralizacji jest w głównej mierze samorząd terytorialny. Jego powstanie było kluczowym elementem podjętych u progu transformacji społeczno-politycznej w Polsce procesów samorządowych.

W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, a zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych zwieńczonych ustanowieniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W konsekwencji z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, którego jednostkami stały się gminy, powiaty i województwa. Tak dalece posunięta decentralizacja wykreowała zatem samorząd na wszystkich szczeblach zarządzania. Reforma samorządowa obejmując swoim zasięgiem regiony spowodowała, że nastąpiła istotna zmiana jakościowa, bowiem samorządowe województwa uzyskały podmiotowość, co usytuowało je na płaszczyźnie partnerskich relacji w stosunku do władz centralnych. Procesy te wpłynęły także na zwiększenie roli regionów w sferze podnoszenia ich konkurencyjności.

System trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest zatem efektem wieloletniego procesu reform. Widać jednak coraz wyraźniej, że sukcesywnie wyczerpuje się tradycyjna formuła funkcjonowania władzy lokalnej. Wydaje się, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne podmioty do struktur zarządczych po to, aby usprawnić i zrationalizować proces podejmowania decyzji publicznych, co bezpośrednio przekłada się na rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie jest koncepcja *local governance*, natomiast grupą społeczną, która powinna mieć wpływ na podejmowanie decyzji publicznych w sferze gospodarczej są bez wątpienia przedsiębiorcy.

W badaniach nad samorządem bardzo często zapomina się, że nie odnosi się on wyłącznie do stosunków terytorialnych. Istotną rolę w reprezentowaniu intere-

sów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny. W jego ramach można wyróżnić związki personalne reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznicztwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i, szczególnie istotny dla podjętych w monografii rozważań, samorząd gospodarczy.

Jak się zatem wydaje, na samorząd należy obecnie spojrzeć z nieco innej perspektywy, nie tylko przez pryzmat społeczności zorganizowanych terytorialnie, ale również z punktu widzenia środowiska przedsiębiorców. Jest to szczególnie istotne w kontekście poszukiwania nowych i efektywnych form współpracy na szczeblu lokalnym i regionalnym pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a środowiskiem przedsiębiorców, które powinno być reprezentowane przez samorząd gospodarczy. Jego organizacjami są przede wszystkim izby rolnicze, rzemieślnicze i przemysłowo-handlowe. Mają one określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezależnie od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne.

Działające w Polsce izby gospodarcze pozostają niestety związkami prywatnoprawnymi, co nie stawia ich na płaszczyźnie partnerskich relacji w stosunku do administracji publicznej. W konsekwencji wpływ przedsiębiorców na działania służące podnoszeniu konkurencyjności regionów można uznać za symboliczny.

Zupełnie inaczej wygląda kwestia współpracy szeroko rozumianych środowisk samorządowych w Republice Federalnej Niemiec. Wynika to w głównej mierze z bogatych doświadczeń dotyczących sfery funkcjonowania władzy lokalnej oraz bardzo dobrze zorganizowanego systemu samorządu gospodarczego, który jest rzeczywistym partnerem administracji państwowej w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zasadniczym celem monografii jest przedstawienie roli samorządu terytorialnego i gospodarczego w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów na przykładzie Polski i Republiki Federalnej Niemiec. Doświadczenia współpracy niemieckich jednostek samorządu terytorialnego i izb przemysłowo-handlowych mogą bez wątpienia stanowić przykład oddolnego budowania konkurencyjności regionów i zarazem inspirację do pogłębienia badań w zakresie kierunków rozwoju regionalnego, które doprowadzą do szerokiego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

Osiągnięciu założonego celu publikacji podporządkowana została jej konstrukcja. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii. Monografia została napisana w ramach koncepcji nowego instytucjonalizmu, który

podkreśla zwiększenie roli instytucji w rozwoju państwa. Autorka podjęła próbę uczynienia współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym podstawą nowego paradygmatu rozwoju regionalnego w Polsce i Niemczech. Zakłada, że konkurencyjność regionów wynika z oddolnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z publicznoprawnymi izbami przemysłowo-handlowymi, które obejmują: spółki prawa handlowego, związki publicznoprawne, stowarzyszenia, klastry, parki naukowo-technologiczne i specjalne strefy ekonomiczne. O konkurencyjności regionu decyduje zatem efektywność świadczonych usług wynikająca ze strategicznego zarządzania wiedzą pracowników jednostek samorządu terytorialnego i instytucji samorządu gospodarczego.

Zakres czasowy i terytorialny pracy obejmuje Polskę i RFN po 1989 r. Logika wywodu wymagała jednak odniesienia się do początków samorządu terytorialnego i gospodarczego sięgających przełomu XVIII i XIX wieku. Najwięcej miejsca poświęcono jednak gminom oraz organizacjom samorządu gospodarczego od lat 90. ubiegłego wieku.

W rozdziale pierwszym zaprezentowano ewolucję samorządu korporacyjnego w XIX i XX wieku. Cały wywód skoncentrowano na analizie pojęcia i istoty samorządu, którego początkiem było wyodrębnienie definicji socjologicznej i prawnej. Po scharakteryzowaniu ewolucji jego podmiotowości w ramach trzech teorii samorządu: naturalistycznej, państwowej i politycznej omówiono dyskusję na temat jego pozycji ustrojowej występującą na gruncie polskiej i niemieckiej nauki o samorządzie w okresie międzywojennym. W rozdziale pierwszym wskazano także na to, jak rozwijał się w Europie samorząd gospodarczy, czyli izby przemysłowo-handlowe, rolnicze i rzemieślnicze. Omówiono przesłanki ich powstania oraz zaprezentowano rolę, jaką pełniły w systemie gospodarczym i politycznym od początku swojego istnienia. Podkreślenie znaczenia izb przemysłowo-handlowych w budowaniu rozwoju gospodarczego nastąpiło przez odwołanie się do doktryny społecznej gospodarki rynkowej. W konkluzji podkreślono, że rozwinięty samorząd terytorialny i gospodarczy jest miarą efektywności procesu decentralizacji, ponieważ w wyniku delegacji ustawowej następuje przekazanie zadań publicznych na rzecz określonych środowisk w przekonaniu, że ich przedstawiciele rozwiążą problemy konkretnych grup społecznych efektywniej niż urzędnicy państwowi.

W rozdziale drugim przedstawiono strukturę organizacyjną i zadania samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego w Polsce i RFN. W pierwszej kolejności omówiono podstawy działania gmin, powiatów i województw w Polsce oraz gmin, powiatów i okręgów (Bezirk) w Niemczech. W drugiej natomiast zakres funkcjonowania izb przemysłowo-handlowych, izb rolniczych oraz izb rzemieślniczych. Celem było przedstawienie funkcjonowania samorządu gospodarczego w modelu anglosaskim na przykładzie polskich izb przemysłowo-handlowych oraz izb rzemieślniczych, natomiast izb rolniczych w modelu kontynentalnym. Rozwiązania polskie zostały skonfrontowane z doświadczeniami niemieckich instytucji samorządu gospodarczego, które z kolei wszystkie funkcjonują w oparciu o model kontynentalny.

W Niemczech izby przemysłowo-handlowe, izby rolnicze oraz izby rzemieślnicze charakteryzują się obligatoryjnym członkostwem i władztwem administracyjnym.

Wszystkie izby zostały powołane w drodze ustawy do wykonywania określonych zadań publicznych i w ich obszarze są niezawisłe i równoprawne względem administracji rządowej i samorządu terytorialnego. W Polsce tylko izby rolnicze zostały wyposażone w obligatoryjną przynależność i zadania władcze zawarte w ustawie. Natomiast izby przemysłowo-handlowe oraz izby rzemieślnicze działają w porządku prywatnoprawnym jako stowarzyszenia. Wskutek tego nie posiadają władztwa administracyjnego, powszechnego charakteru i reprezentują tylko wąskie grupy interesu. Brak aktów prawnych, które zrównywałyby izby przemysłowo-handlowe oraz rzemieślnicze z organami administracji publicznej wskazuje na niezrozumienie w naszym kraju faktu, że w społeczno-gospodarczym rozwoju Europy Zachodniej szczególną rolę odegrały izby będące korporacjami publicznoprawnymi.

Rozdział trzeci miał na celu zaprezentowanie form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami samorządu gospodarczego w Polsce i Republice Federalnej Niemiec. Formy te zanalizowano z perspektywy ich wpływu na podniesienie konkurencyjności regionów i rozwoju przedsiębiorczości. Dzięki temu lokalna polityka gospodarcza ma możliwość bezpośredniego oddziaływania na kształt i jakość polityki regionalnej. Rozwój gospodarczy nie tylko zależy od przedsiębiorców; zależy on także w znacznej mierze od jednostek samorządu terytorialnego, których zadaniem powinno być działanie na rzecz rozwoju instytucji otoczenia biznesu (izb przemysłowo-handlowych) angażujących się aktywnie w życie gospodarcze regionu. Odpowiednia identyfikacja potrzeb oraz sposób ich realizacji w ramach oferty instytucji współpracujących z przedsiębiorstwami prowadzą w rezultacie do poprawy efektywności ekonomicznej regionu. Z powodu braku publicznoprawnych izb przemysłowo-handlowych w Polsce przedstawiono formy współpracy gmin z izbami przemysłowo-handlowymi w Niemczech na przykładzie: spółek prawa handlowego, związków publicznoprawnych, stowarzyszeń, klastrow, parków naukowo-technologicznych oraz specjalnych stref ekonomicznych. Zaistniała asymetria wynika z przejęcia przez gminy w Polsce większości zadań, które powinny wykonywać izby gospodarcze będące korporacjami prawa publicznego.

Kooperacja instytucji samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym odbywa się w skali mikro i makro. W ramach pierwszej z nich polega na efektywnym wykonywaniu zadań publicznych zawartych w ustawie, które prowadzą do zwiększenia konkurencyjności regionów. W drugiej natomiast obejmuje współpracę izb przemysłowo-handlowych na szczeblu centralnym. W podsumowaniu rozdziału trzeciego zaprezentowano bariery wdrażania form współpracy, zarówno te które mają charakter wewnętrzny, jak i zewnętrzny wobec samorządu terytorialnego. Ich określenie może stanowić wskazówkę dla organów i pracowników administracji samorządowej odnośnie tego, jaką rolę powinny odgrywać samorząd terytorialny i gospodarczy w pobudzaniu przedsiębiorczości zmierzającej do zwiększenia konkurencyjności danego obszaru.

Rozdział czwarty dotyczy uwarunkowań konkurencyjności regionów w Polsce i RFN. W celu porównania koncepcji rozwoju regionalnego należało zastanowić

się nad zakresem wzajemnych relacji między regionami występującymi w polskim i niemieckim modelu administracyjnym. W rozdziale tym poświęcono również uwagę modelom konkurencyjności regionów oraz klasyfikacji tych modeli. Nieodłącznie jest to związane z polityką regionalną, która traktowana jest jako czynnik wyrównywania szans pomiędzy niewystarczająco rozwiniętymi obszarami państwa. Złożoność, ciągłość i dynamizm procesów podnoszenia konkurencyjności regionów sprawia, że mówiąc o konkurencyjności patrzy się na nią z poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego. Tendencją widoczną w prawodawstwie Niemiec, znajdującą także odbicie w polskim systemie prawnym, jest tworzenie takich regulacji, które mają ułatwić działanie w warunkach ostrej konkurencji przedsiębiorcom zaliczanym do małych lub średnich przedsiębiorców. Rozwiązania te mają w pewnym sensie zniwelować niekorzystne tendencje rynkowe polegające na nadmiernej przewadze konkurencyjnej dużych przedsiębiorców. Konkurencyjność nie jest zatem celem samym w sobie. Służy ona do podnoszenia poziomu życia mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych.

Ten społeczny charakter dobrze odzwierciedla definicja OECD, według której „konkurencyjność to zdolność firm, przemysłów, regionów, narodów, ugrupowań ponadnarodowych do sprostania międzynarodowej konkurencji oraz do zapewniania relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia na trwałych podstawach i relatywnie wysokiej stopy zwrotu od zastosowanych czynników produkcji”. W rozdziale czwartym konkurencyjność regionów rozpatrywano w węższym znaczeniu, czyli w zestawieniu z innymi podmiotami funkcjonującymi na płaszczyźnie lokalnej oraz w szerszym znaczeniu, czyli w kontekście współzawodnictwa w zdobywaniu określonego udziału w skali kraju. Jak wiadomo, konkurencyjność stanowi podstawowy cel wyznaczający strategię rozwoju regionu, a więc musi być przedmiotem zainteresowania każdej jednostki samorządu terytorialnego; w szczególności powinna być uwzględniona w ramach gminnych polityk rozwoju lokalnego. Atrakcyjność regionu zarówno na płaszczyźnie krajowej jak i lokalnej wymaga pewnych strategicznych zasobów, które umożliwiają osiągnięcie przez region szczególnej pozycji dającej przewagę konkurencyjną. Zasobami regionu jest wszystko to, co jednostki samorządu terytorialnego i instytucje samorządu gospodarczego posiadają lub wiedzą i co umożliwia im stworzenie oraz wdrożenie strategii poprawiającej wyniki ekonomiczne regionu.

W Polsce brakuje politologicznych analiz, które odnoszą się do roli samorządu gminnego i gospodarczego w podnoszeniu konkurencyjności regionów.

Widoczna asymetria w badaniach skłania do pogłębionej analizy. Rozwiązania niemieckie zostały potraktowane jako punkt odniesienia dla polskiego ustawodawcy. Niemcy jako ojczyzna samorządu gospodarczego powinny stanowić inspirację do poszukiwania nowych i efektywnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze środowiskiem przedsiębiorców w Polsce. Należy wyrazić nadzieję, że praca wzbogacając rodzimą myśl samorządową będzie stanowić asumpt do dalszych rozważań na ten temat. Warte podkreślenia jest również to, że została ona zrealizowana w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki „Preludium”

(nr UMO-2012/07/N/HS5/01705), którego tytuł brzmi: „Rola samorządu w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów. Studium porównawcze na przykładzie Polski i RFN”.

## ROZDZIAŁ 1

# Wpływ myśli samorządowej na rozwój samorządu korporacyjnego

### 1.1. Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w XIX i XX wieku

Rozważając istotę samorządu należy najpierw sięgnąć do genezy samego pojęcia, które po raz pierwszy pojawiło się w literaturze niemieckiej za sprawą Johanna Augusta Schlettweina w 1779 r. w publikacji pt. „Grundfeste der Staaten oder der politischen Ökonomie” przybierając postać „Selbstverwaltung”<sup>1</sup>. Pojęcie samorządu powstało pod wpływem doktryny fizjokratyzmu, w szczególności Anne’a Roberta Jacquesa Turgota, który z idei politycznego współdziałania mieszkańców wyprowadził podstawę do wykonywania spraw publicznych przez członków społeczności lokalnej oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności<sup>2</sup>.

W ramach doktryny fizjokratyzmu można wskazać również na drugą koncepcję genezy pojęcia samorządu. Pod jej wpływem samorząd rozumiano jako formę gospodarowania jednostek, która z autarkicznej wspólnoty przekształciła się we wspólnotę kooperacji. Odejście od własnej działalności na rzecz wymiany z innymi jednostkami zaowocowało potrzebą wykształcenia odpowiedniej organizacji i sposobu zarządzania swoimi sprawami. Podsumowując można stwierdzić, że pojęcie samorządu zostało wprowadzone przez fizjokratów dla wyodrębnienia różnicy w merkantylistycznej formie gospodarowania. O ile merkantyliści dążyli do autarkicznej formy gospodarowania, w której podstawą bogactwa był eksport, o tyle fizjokraci dążyli nie tylko do cyrkulacji produktami, ale przede wszystkim do ich produkcji<sup>3</sup>. W publikacji Schlettweina samorząd traktowany był jako forma organizacji.

Dopiero sto lat później na etymologię tego terminu zwrócił uwagę Georg Jellinek, który stwierdził, że pojęcie „Selbstverwaltung” pochodzi od dwóch słów „selb-

---

<sup>1</sup> J. A. Schlettwein, *Grundfeste der Staaten oder der politischen Ökonomie*, Giessen 1779, s. 587.

<sup>2</sup> U. Scheuner, *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, w: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Grundlagen*, red. G. Püttner, t. 1, Berlin-Heidelberg-New York 1981, wyd. 2, s. 7; H.-C., von Unruh, *Gemeinderecht*, w: *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. I. von Münch, Berlin-New York 1979, wyd. 5, s. 97.

<sup>3</sup> J. A. Schlettwein, *Grundfeste der Staaten...*, op. cit., s. 587.

ständige” i „Verwaltung”<sup>4</sup>. Co w tamtym czasie rozumiano jako prawo gminy lub miasta do samodzielnego (*selbstständig*) administrowania (*Verwaltung*) swoim majątkiem. Stąd też samorząd definiowano jako wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowane osoby („Verwaltung durch die Interessanten selbst”)<sup>5</sup>.

Z kolei pojęcie samorządu podobne do współczesnego powstało w wyniku nieprawidłowego tłumaczenia sformułowania *Selbstverwaltung* na język angielski. Błąd popełnił Rudolf von Gneist, który „Selbstverwaltung” rozumiał jako „selfgovernment”<sup>6</sup>. Należy podkreślić, iż znaczenie obu terminów nie jest tożsame. Różni je odmienna droga kształtowania się jednostki samorządu terytorialnego. „Selbstverwaltung” powstało w wyniku decentralizacji administracji publicznej i jej podziału na administrację rządową i samorządową, której organy są – w ramach ustawy – niezawisłe od administracji rządowej oraz niezależne od siebie”<sup>7</sup>. Wskutek tego pojęcia „Selbstverwaltung” na gruncie niemieckiej literatury nie rozumiano jako autonomicznego podmiotu względem państwa lecz jako organ państwa wyposażony we władztwo, czyli zadania i obowiązki określone w ustawie. Natomiast rzecz przedstawia się zgoła inaczej w przypadku angielskiego „selfgovernment”, które jest wynikiem dekoncentracji administracji publicznej, w ramach której gmina pozostaje najniższym stopniem w strukturze administracji rządowej. O ile pojęcia „Selbstverwaltung” i „selfgovernment” nie są tożsame w zakresie doktryny prawa administracyjnego, o tyle można mówić o podobieństwie terminologicznym biorąc pod uwagę inną kategorię, jaką jest „władza lokalna”. W języku angielskim temu pojęciu odpowiada „local government”, którego znaczenie mieści się w „Selbstverwaltung”.

Pojęcie samorządu w toku dziejów zależało od stosunku władzy państwowej do obywateli. Samorząd w ujęciu zaproponowanym przez J.H. Schlettweina występował na gruncie świadomości społecznej jako forma samoregulacji życia zbiorowego jednostek. Kiedy upowszechnił się jako zwyczaj określonego postępowania i zachowania, postanowiono nadać mu postać sformalizowaną i uregulowano jego działal-

<sup>4</sup> J. Borkowski, *Recenzja „Geneza i podstawy samorządu europejskiego”*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 50.

<sup>5</sup> G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1928, s. 629.

<sup>6</sup> Uczeń Georga Jellinka Julius Hatschek wskazał, że istota samorządu anglosaskiego wyraża się w pojęciu selfgovernment i oznacza tyle co w języku niemieckim pojęcie „Selbstregierung” (samodzielny organ rządu). Samorządu anglosaskiego nie da się rozpatrywać pomiędzy państwem a administracją. Zauważył, że sprawy administracji najczęściej załatwiane były w aktach prawnych co przekreślało możliwość wyróżnienia jednolitych regulacji dla całej administracji. Wszystko należy zatem opisać jako governance (czyli zarządzanie) a dopiero później można wyróżnić administrację centralną i lokalną. Kontynuatorem dorobku J. Hatscheka był Josef Redlich; S. A. MacCorkle, *Municipal Administration*, New York 1942, s. 80; H. C. Kraus, *Selfgovernment-Die englische lokale Selbstverwaltung im 18. und 19. Jahrhundert und ihre deutsche Rezeption*, w: *Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit*, „Der Staat” 2008, nr 19, s. 80.

<sup>7</sup> M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 8; S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*, red. S. Wykretowicz, Poznań 2012, wyd. 5, s. 24; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, wyd. 2, s. 28.

ność w aktach normatywnych stanowiąc tym samym podstawę do wyodrębnienia się dwóch zasadniczych koncepcji: socjologicznej i prawnej.

Wspólnym mianownikiem tych ujęć jest traktowanie samorządu za G. Jellinkiem jako „samodzielnie wykonywanego zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych”. Różnice pojawiają się dopiero w zakresie: charakteru grupy i podstaw jej organizacji, członkostwa oraz zdolności do wykonywania zadań publicznych, czyli władztwa<sup>8</sup>. W ramach definicji socjologicznej samorządem nazywa się korporację prawa prywatnego zorganizowaną z własnej woli o dobrowolnym członkostwie bez władztwa administracyjnego. W koncepcji prawnej samorząd to korporacja prawa publicznego zorganizowana z mocy ustawy o obligatoryjnym członkostwie dysponująca władztwem administracyjnym. Występuje on wtedy jako organ państwa.

Zanim powstał samorząd w ramach definicji prawnej funkcjonował on w ujęciu socjologicznym wywodząc się z rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy i solidarności<sup>9</sup>. Nie był on zatem organem państwa lecz formą zrzeszenia określonych grup społecznych połączonych wspólnymi więziami w celu reprezentacji ich interesów (lokalnych lub zawodowych). Dlatego stanowił przeciwieństwo ograniczania swobody duchowej i asymetrii gospodarczej jednostek<sup>10</sup>. Samorząd był wówczas stałą praktyką określonego postępowania, która umożliwiała realizację nie tylko spraw zbiorowych, ale i partykularnych. Powstał wtedy, jako suma działań służących zaspokojeniu potrzeb jednostek, ponieważ ich indywidualne starania nie przynosiły zamierzonych efektów. W wyniku chłodnej kalkulacji i racjonalnego wyboru mieszkańcy zaczęli łączyć się, ponieważ występowanie wspólne w ramach jednej instytucji zapewniało efektywną reprezentację ich interesów i większe możliwości ich wykonania. Samorząd stworzył zatem ramy strukturalne, w których jednostki podejmując razem decyzje dążyły do urzeczywistnienia własnych celów; stał się wówczas formą samopomocy, w której obywatele rezygnowali częściowo ze swoich korzyści indywidualnych na rzecz spełnienia potrzeb ogółu osób zamieszkujących dany teren<sup>11</sup>. Wyraźnie oddają to słowa Aleksandra Krońskiego, który powiązał nabycie praw

<sup>8</sup> S. Wykretowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, w: *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. R. Kmiecik, Poznań 2010, s. 7.

<sup>9</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 11.

<sup>10</sup> Alexis de Tocqueville pisał, że „w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki szkoły podstawowe: sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwala mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią; A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134; por. A. Piękara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 76.

<sup>11</sup> J. Beck, *O samorządzie*, Warszawa 1926, s. 1; G. Simmel wskazywał, że gmina jest samoistną instytucją społeczną powstałą jako wytwór rozwoju stosunków społecznych. Gmina występowała w najpierwotniejszych formach organizacji rodowej opartej o więź pokrewieństwa i krwi. Gmina to nowy i dalszy etap w życiu osiadłych plemion, wprowadzając wraz ze swoim powstaniem nowy łącznik międzyludzki oraz nową więź społeczną opartą o związek terytorialny; G. Simmel, *Soziologie*, Monachium 1920, s. 460; L. Krzywicki, *Ustroje społeczno-gospodarcze w okresie dzikości i barbarzyństwa*, Warszawa 1914, s. 5; por. K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 6.

przez jednostki ze sposobem ich wykonywania wskazując, że „tam, gdzie indywidualizm w sferze gospodarczej i duchowej porusza się swobodnie, tam wszędzie siłą rzeczy powstaje i rozwija się samorząd”<sup>12</sup>.

Podobnie do A. Krońskiego twierdził Władysław Leopold Jaworski, który wskazał na trzy przyczyny powstania pojęcia samorządu. Wyodrębnił je ze względu na zadania wykonywane przez członków określonej społeczności w imię ich żywotnych interesów dominujących w danym okresie dziejowym. Po pierwsze, samorząd służył jako środek w walce z absolutystycznym państwem; po drugie, stanowił narzędzie różnych grup narodowościowych zamieszkujących jeden i ten sam kraj do walki o swoje prawa; wreszcie po trzecie, był jednym z tych elementów przez które uzewnętrzniała się demokratyzacja społeczeństwa<sup>13</sup>. Kontynuując myśl W. L. Jaworskiego można stwierdzić, że samorząd był traktowany jako instrument ochrony praw jednostek, za którego sprawą dokonały się zmiany życia społecznego i systemu prawa w duchu zasad państwa demokratycznego. Stanowił on zatem wyraz przekazania władzy przez państwo obywatelom.

Wskazując na ewolucję pojęcia samorządu należy także podkreślić wpływ filozofii Oświecenia oraz liberalnej doktryny polityczno-prawnej na jego rozwój. Naczelne hasła liberalizmu: wolność, równość, samoorganizacja, indywidualizm legły u podstaw nowej klasy społecznej. Z idei przyrodzonej wolności jednostki wynikało przekonanie o wyposażeniu jej nie tylko w prawa osobiste, ale i publiczne, czyli w pełną zdolność do udziału w realizacji swoich potrzeb. Z kolei równość występowała jako skutek wolności – tam gdzie jest wolność jest i miejsce na równość i solidarność społeczną. Natomiast koncepcja samoorganizacji jednostek wskazywała na rolę pomocniczą państwa w ich rozwoju<sup>14</sup>. Modele zrzeszania się ludzi potrzebowały określonych schematów postępowania, które upowszechniono w ramach wychowania obywatelskiego. Zgodność z nim miała zagwarantować pomyślność jednostce<sup>15</sup>. John Locke twierdził, że ludzie połączyli się w społeczeństwo w celu wzajemnego zachowania swych naturalnych praw: prawa do życia, wolności i mienia<sup>16</sup>. Tylko dzięki temu mogli je chronić. Z ideologii Oświecenia oraz doktryny liberalizmu wynikają następujące wnioski w zakresie kształtowania się idei samorządu: po pierwsze, jest on wyrazem pomocy państwa w rozwoju jednostek. Po drugie, stanowi instrument w zakresie wychowania do życia w społeczeństwie. Po trzecie, skoro dobrem jest tylko to co użyteczne, to wszelkie formy samoorganizacji ludzi powinny przynosić pożytek społeczny – być zatem realizacją tego, co w Oświeceniu nazywano cnotą. Po czwarte, samorząd jest wtedy efektem woli ludzi i jako twór konwencjonalny posiada ograniczone z góry zadania.

<sup>12</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 12.

<sup>13</sup> W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 40.

<sup>14</sup> B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, Warszawa 1978, s. 385.

<sup>15</sup> K. Chojnacka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004, s. 118.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 68; L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012, s. 228–229.

W oparciu o filozofię Oświecenia istotny wpływ na kształt samorządu wywarła również rewolucja amerykańska. W treści Deklaracji Niepodległości z 1776 r. zawarto przesłanki nowego systemu politycznego, którego nadrzędną wartością było zrównanie wszystkich ludzi wobec prawa<sup>17</sup>. Oznaczało to, że jednostki są autonomiczne, czyli nie podlegają władczemu podporządkowaniu drugiemu podmiotowi. Cechą tej równości był brak ustawowej kompetencji do kształtowania sytuacji innej osoby, a tym samym do ingerowania w jej sferę prawną<sup>18</sup>. Brak feudalnych stosunków społecznych ułatwił rozwój gospodarczy oraz miał istotne znaczenia dla powstania samorządu terytorialnego, którego struktura organizacyjna została oparta na modelu angielskim<sup>19</sup>.

W takich okolicznościach powstały trzy teorie: naturalistyczna, państwowa i polityczna, które miały na celu wytłumaczenie ideologicznych podstaw rozwoju samorządu oraz ewolucji jego konstrukcji prawnej. Na gruncie polskiej nauki omawiając te trzy koncepcje koncentrowano się na znalezieniu odpowiedzi na następujące pytania: czy gmina posiada osobną władzę municypalną odmienną od władzy państwowej; czy jest niezawisła od państwa, czy też ściśle włączona w organizm państwowy jako jego organ.

Teoria naturalistyczna jest najstarszą koncepcją wyjaśniającą powstanie samorządu terytorialnego. Nie można o niej zapomnieć w rozważaniach na temat samorządu, ponieważ ukazuje ona sposób myślenia o jego miejscu, obowiązkach i zadaniach. Do jej głównych przedstawicieli zalicza się Otta von Gierke, a na gruncie nauki polskiej Aleksandra Krońskiego. Teoria ta wywodziła się z doktryny prawa natury<sup>20</sup>. Gmina jako korporacja publicznoprawna posiadała własny zakres spraw uchwałodawczych i wykonawczych, które realizowały organy pochodzące z wyborów<sup>21</sup>. Skoro sprawy mieszkańców realizowały organy gminy to musiała być ona do tego odpowiednio umocowana – powinna zatem posiadać takie prawa jak jednostka w społeczeństwie<sup>22</sup>. Stąd też u podstaw genezy gminy znajdował się pogląd,

<sup>17</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji...*, wyd. 5, s. 14.

<sup>18</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne-część ogólna*, Warszawa 2011, s. 2; E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1993; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Wrocław 1985.

<sup>19</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 54; P. Bożym, W. Huba, K. Dąbrowski, M. Różański, *Dzieje państwa i prawa od starożytności do połowy XX w.*, Warszawa 2002, s. 124–125.

<sup>20</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 184; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, wyd. 4, s. 59.

<sup>21</sup> H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Tübingen 1925, s. 186; źródeł naturalnych praw gmin należy upatrywać jak twierdził J. Panejko w dwóch skrajnych poglądach: Marquisa d'Argensona i Anne'a Roberta Jacquesa Turgot'a. Pierwszy z nich na wzór holenderski i flamandzki żądał uznania gmin za korporacje publicznoprawne z prawem wolnego wyborów organów gminy oraz prawem pobierania podatków. Natomiast minister Turgot żądał oparcia ustroju administracyjnego państwa na gminach oraz na wyższych związkach komunalnych. W służbie dla państwa i pod jego kontrolą gminy powinny spełniać przekazane im czynności administracyjne, za: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, wyd. 1, s. 22.

<sup>22</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 13 i nast.

że powstała ona w wyniku „naturalnego biegu rzeczy”, czyli jako kategoria prawa naturalnego. Zgodnie z teorią naturalistyczną, najpierw utworzono gminę, a następnie powołano państwo. Wskutek tego było ono pochodną gminy i wedle jej wzoru miało funkcjonować. Państwo zatem wzięło swoją władzę od gminy. Dlatego jej pozycja była ważniejsza aniżeli państwa. W związku z tym gminę traktowano jako *pouvoir municipal*, czyli czwartą władzę, obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej<sup>23</sup>. Pogląd ten doprowadził do powstania tzw. teorii „wolnej gminy”, która wykształciła się z inspiracji wspomnianej wcześniej filozofii praw natury oraz myśli liberalno-demokratycznej dominującej w drugiej połowie XIX wieku. Na jej płaszczyźnie wykształciło się założenie, że „wolne gminy są podstawą wolnych państw”<sup>24</sup>.

Teoria naturalistyczna powstała jako skutek Rewolucji Francuskiej. Żywe jeszcze wspomnienia o onnipotentnej władzy publicznej decydującej o losach swoich obywateli w sposób kategoriyczny i jednoznaczny dały podstawę do przeciwstawienia się gminy państwu. Społeczeństwo traktowało wszystko co wiązało się z państwem jako naruszenie ich wolności. W ujęciu naturalistycznym samorząd nie mógł być zatem organem państwa. Wyposażony we własne zadania, tak jak człowiek posiadający niezbywalne i nienaruszalne prawa, był urzeczywistnieniem upodmiotowienia jednostek, którego symbolem stał się upadek starego ładu *ancien regime*. Innymi słowy gmina i jej zadania były wyrazem samodzielności jednostek wobec władzy państwowej a sposób ich realizacji wyznaczał indywidualizm i współodpowiedzialność za los drugiej osoby.

W ramach tej koncepcji istota samorządu polegała na wykonywaniu określonych zadań przez gminę, w które nie mogło ingerować państwo. Gmina, podobnie jak jednostki w społeczeństwie, została wyposażona w sankcję prawną, czyli możliwość egzekwowania swoich praw w celu ich ochrony<sup>25</sup>. Należy podkreślić, że gmina jako *pouvoir municipal* tylko w zakresie własnych zadań była niezależna od państwa, natomiast w zakresie zadań zleconych, nie posiadała odrębnej osobowości prawnej – czyli stanowiła część administracji rządowej<sup>26</sup>.

W krytyce teorii naturalistycznej podkreśla się, że państwo nie jest w stanie zidentyfikować potrzeb swoich obywateli. W tym celu gmina została zlokalizowana najbliżej jednostek, aby lepiej reprezentować ich interesy wobec innych organów. W ramach tej koncepcji państwo traktowało gminę jako pośrednika administracji publicznej, odmawiając tym samym samorządowi swoistej władczej funkcji i sprowadzając go jedynie do zasady organizacyjnej<sup>27</sup>. W ten sposób gminy przekazywały państwu informacje od mieszkańców i wpływały bezpośrednio na jego decyzje. Teoria ta

<sup>23</sup> H. Heffer, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1950, s. 57; E. Ramin, *Die Geschichte der Selbstverwaltungsidee seit dem Freiherrn v. Stein*, Münster 1972, s. 42; I. v. Münch, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bad Homburg, Berlin-Zürich 1969, s. 85.

<sup>24</sup> K. Krzeczowski, *Gmina jako podmiot polityki...*, op. cit., s. 5; J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 16; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, op. cit., s. 52.

<sup>25</sup> J. Borkowski, *Recenzja geneza i podstawy...*, op. cit., s. 51.

<sup>26</sup> S. Wykretowicz, *Samorząd jako wyraz...*, wyd. 5, s. 64.

<sup>27</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, wyd. 3, s. 17.

nie przetrwała jednak próby czasu z dwóch względów. Po pierwsze, na jej podstawie nie udało się przeprowadzić podziału na zadania administracji rządowej i samorządowej. Po drugie, uległa dezaktualizacji koncepcja o naturalnych prawach gminy i kompetencjach przekazanych jej przez państwo. Ponadto, jak pokazuje praktyka francuska, doszło do odejścia od decentralizacji administracji publicznej na rzecz centralizacji i uznania wszechwładztwa państwowego. Tym samym odmówiono gminie jej praw naturalnych i potraktowano ją jako okręg administracyjny zobowiązany do wykonania zadań państwowych. Należy dodać, że wpływ idei *pouvoir municipal* odegrał znaczącą rolę w kształtowaniu się samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej, w szczególności w Belgii oraz Austrii<sup>28</sup>.

Z krytyki teorii naturalistycznej powstała w drugiej połowie XIX wieku na gruncie niemieckim teoria państwowa. Teoria ta – mimo licznych zmian w doktrynie prawa administracyjnego – wytrzymała próbę czasu i nadal inspiruje w rozważaniach nad istotą samorządu. U podstaw tej koncepcji legła idea suwerenności państwa, w ramach której państwo sprawując władzę bezpośrednio przez własne organy mogło część swojego władztwa przekazać społeczności lokalnej zamieszkującej określony teren. Społeczność wtedy stała się odrębnym podmiotem praw wchodząc w stosunki prawne z państwem. Według tej teorii istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich, odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo. W takim ujęciu samorząd jako korporacja prawa publicznego jest urzeczywistnieniem idei decentralizacji<sup>29</sup>.

Zwolennicy tej teorii nie dopuszczali możliwości uniezależnienia się gminy i odrzucali teorię o szczególnym charakterze spraw należących do samorządu funkcjonującą w ramach koncepcji naturalistycznej. Kwestionując zasadność podziału spraw gminy na własne i zlecone argumentowali, że musiałyby istnieć dwa systemy nadzoru odpowiednio dla spraw własnych i poruczonych. Oznaczałoby to, że obok państwa funkcjonowałby jeszcze inny podmiot sprawujący nadzór nad nimi<sup>30</sup>. Oponenty ujęcia państwowego twierdzili, że nadzór może pełnić tylko państwo nad swoim organami. Zakres tego nadzoru wyznaczały zadania zlecone przez ustawy a samorząd funkcjonował wtedy jako forma wykonywania administracji państwowej<sup>31</sup>. Teorię tę oparto na poglądzie, że „byt, ustrój i zadania samorządu zależą od woli władzy państwowej wyrażonej w konstytucji i aktach ustawodawczych”<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 100–102.

<sup>29</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Poznań 2004, s. 21.

<sup>30</sup> M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe...*, s. 6. Wśród zwolenników teorii państwowej okresu międzywojennego można wyróżnić: Jerzego Panejkę, Tadeusza Bigo, Bogdana Wasiutyńskiego, Henryka Dembińskiego, Szczęsnego Wachholza, Kazimierza Władysława Kumarnieckiego, Wacława Komarnickiego, Maurycego Jaroszyńskiego.

<sup>31</sup> E. Weiss, *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej* Polsce, Wrocław 2001, s. 14.

<sup>32</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, wyd. 4, s. 59.

Podstawą tego był brak równorzędności podmiotów w sferze publicznej, w której istniało tylko państwo<sup>33</sup>.

Teoria państwowa wprowadziła podział administracji publicznej na samorządową oraz rządową. Relacje między nimi określało prawo. Różniły się tylko zadaniami przekazanymi w drodze aktów ustawodawczych. Stąd też nasuwa się wniosek, że samorząd nie był w stanie zastąpić administracji rządowej, ponieważ miał odrębne zadania. Zarówno instytucje administracji samorządowej i rządowej posiadały osobowość prawną tylko w zakresie kompetencji delegowanych w ustawach. Organy rządu i samorządu nie miały prawa ingerować w swoją działalność. W teorii państwowej zakładano, że do wyłącznej kompetencji rządu należą sprawy z zakresu bezpieczeństwa, finansów i spraw zagranicznych. Natomiast głównym kryterium, na podstawie którego przekazywano zadania, było dobro państwa w tym społeczności lokalnych.

Jako ostatnia powstała teoria polityczna. Jej genezy należy szukać w rozwiązaniach ustrojowych przyjętych na gruncie angielskim. Głównym jej teoretykiem był Rudolf von Gneist, który pojęcie samorządu rozumiał jako synonim „samorządności personalnej”<sup>34</sup> opartej na udziale czynnika osobowego odgrywającego najważniejszą rolę w sprawowaniu administracji publicznej<sup>35</sup>. Nieobce te poglądy były również Georgowi Jellinkowi, który jako zwolennik teorii politycznej w swoim fundamentalnym dziele „Allgemeine Staatslehre” wyrażał zainteresowanie angielskim dorobkiem prawnym<sup>36</sup>.

Samorząd w znaczeniu politycznym oznaczał honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych<sup>37</sup>. Partycypacja czynnika społecznego w administracji wyrażała się w dwojaki sposób. Po pierwsze, realizowano ją przez czynnik profesjonalny – zawodowych urzędników; po drugie, przez czynnik osobowy pochodzący z wyborów. Według tej teorii tylko urzędnik, honorowo pełniący służbę publiczną i uniezależniony od ośrodka władzy, był w stanie dbać o interesy społeczności lokalnej. Gwarantowało to jego niezależność i wiarygodność. Natomiast w odniesieniu do administracji zakładano, że na tej podstawie nastąpi wzrost zaufania obywateli do instytucji wykonującej zadania w ich imieniu. Zaufanie to wymuszało podniesienie standardu pełnionych świadczeń, które miały być realizowane urzeczywistniając kryteria prawości i rzetelności. Innymi słowy koncepcja ta wyrażała ideę powinności członków społeczności w regulowaniu i zarządzaniu ich sprawami lokalnymi. Wybory jednostek do organów samorządowych stanowiły wówczas legitymizację do reprezentowania spraw wspólnoty osób zamieszkujących określony teren.

<sup>33</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 98.

<sup>34</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. 3, s. 14.

<sup>35</sup> W teorii politycznej samorząd terytorialny rozumiano także, jako realizację określonych interesów względnie postulatów politycznych, co oznaczało w praktyce, że większą wagę uzyskiwał sam akt działania aniżeli jego cel, szerzej: E. Kaltenberg-Kwiatkowska, *Samorząd terytorialny w Polsce. Nadzieje i wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 7–8, s. 40.

<sup>36</sup> G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre...*, op. cit., s. 630.

<sup>37</sup> F. E. Schnapp, *Samorząd jako elementy polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 4.

W ramach teorii politycznej uwaga skupiała się na urzędnikach, którzy byli powołani do wykonywanych zadań przez samorząd. Powołanie jako oficjalna nominacja było wyrazem ich wyjątkowości i wysokich kwalifikacji będących potwierdzeniem odpowiedzialności związanej z pełnionymi zadaniami. Należy podkreślić, że w ramach tej koncepcji osobowość prawna gminy była uzależniona od cech osobistych urzędników, którzy urastali do rangi określonej klasy społecznej. Ich rola była zatem służbą względem mieszkańców, a nie względem piastowanego urzędu. Natomiast sprawowana władza polegała głównie na administrowaniu a nie zarządzaniu sprawami członków wspólnoty lokalnej.

W krytyce teorii politycznej Tadeusz Bigo traktował samorząd jako kategorię prawną. Twierdził, że „jeżeli godzimy się na to, że urzędnicy honorowi są organami państwa, to w konsekwencji dochodzimy do negacji różnic między państwem a samorządem pod względem podmiotu administracji. Oznacza to, że podmiotem administracji samorządowej nie są urzędnicy państwa lecz tzw. organa samorządowe będące w swej istocie organami państwa”<sup>38</sup>.

W opozycji do poglądów T. Bigo wypowiada się S. Wykrętowicz, który wskazuje, że w teorii politycznej samorząd należy traktować jako „kategorię polityczną”, a nie prawną, „(...) przez co można rozumieć niezawisłość władz lokalnych od rządu, a ową niezawisłość gwarantowała instytucja honorowych urzędników”<sup>39</sup>. Samorząd w sensie politycznym wskazuje zatem na „wolność do państwa” („Freiheit zum Staat”) a nie wolność od państwa<sup>40</sup>. Oznaczało to wykonywanie zadań i reprezentowanie interesów tylko do granicy, którą określa wolność drugiego człowieka.

Na podstawie dorobku polskiej literatury międzywojennej, w szczególności publikacji Jerzego Panejki można stwierdzić, że trzy teorie samorządu: naturalistyczna, państwowa i polityczna odnosiły się do trzech problemów, którymi zajmowała się w tamtym czasie nauka o samorządzie: po pierwsze, czym jest samorząd i jaka jest jego istota; po drugie, jakie miejsce zajmuje w strukturze państwa i jakie są jego relacje z organami administracji rządowej; po trzecie jaki jest jego zakres autonomii oraz czy posiada osobowość prawną, czyli zdolność do samodzielnego wykonywania zadań publicznych.

Istotne w toku prowadzonego wywodu jest przedstawienie dylematów w rozważaniach dotyczących pojęcia samorządu w okresie międzywojennym w Polsce. Rozważania te w pierwszej kolejności obejmą różnice w poglądach Jerzego Panejki i Tadeusza Bigo na temat: decentralizacji, samodzielności i autonomii.

Z inspiracji monografią J. Panejki *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego, która ukazała się w Paryżu 1926 r.* powstała w 1928 r. polemiczna publikacja T. Bigo pt. *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Autor, nie zgadzając się z koncepcjami Panejki, wprowadził swoją oryginalną myśl w dorobek polskiej nauki o administracji.

<sup>38</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 127.

<sup>39</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, wyd. 5, s. 69.

<sup>40</sup> J. H. Wolff, O. Stober, *Verwaltungsrecht*, München–Berlin 1996, wyd. 9, s. 19.

Bez względu na znaczenie, jakie nadaje się decentralizacji w ramach wspomnianych trzech teorii samorządu, pozostaje ona zawsze korelatem centralizacji. T. Bigo rozumiał przez to pojęcie „układ podmiotów, w którym istnieje tylko jeden ośrodek, jedno centrum, jako źródło siły wiążącej przedmioty należące do układu. To taki system organizacji prawnej, w którym istnieje tylko jedno ognisko władzy wytwarzającej porządek prawny. Natomiast decentralizacja to takie zjawisko, w którym jest więcej tych źródeł”<sup>41</sup>. Z kolei J. Panejko definiował centralizację jako „system administracji państwowej, w której ogniwo i kierunek całej administracji spoczywa w centralnym punkcie, czyli w rękach centralnych organów rządowych, którym podporządkowane są niższe organy rządowe”<sup>42</sup>. Mimo rozbieżności w zakresie definicji pojęcia decentralizacji, zarówno T. Bigo i J. Panejko byli zdania, że podstawą odróżnienia decentralizacji od centralizacji jest kryterium samodzielności.

J. Panejko twierdził, że samodzielność oraz niezależność od rządowych władz centralnych należą do istotnych cech organów samorządowych. Samodzielność stanowiła istotę tego, co nazywa się decentralizacją<sup>43</sup>. W tym znaczeniu decentralizacja jest identyczna z pojęciem samorządu<sup>44</sup>. J. Panejko sądził, że decentralizacja polega na wykonywaniu zadań przez organy lokalne niezależne od centralnego rządu administracji państwowej. Przedmiotem decentralizacji może być nie tylko administracja, ale także ustawodawstwo i sądownictwo. J. Panejko powoływał się na znaczenie decentralizacji zawarte w literaturze niemieckiej. Twierdził, że może ona występować w dwóch formach: organicznej lub korporacyjnej. Pierwsza z nich zakładała, że decentralizacja zachodzi wtedy, gdy terytorium państwowe dzieli się dla celów decentralistycznych. Mogło to nastąpić wedle systemu prowincjonalnego, realnego i względnie terytorialnego. System prowincjonalny polegał na tym, że w poszczególnych prowincjach istniały osobne władze centralne. Drugi system zakładał natomiast zorganizowanie w państwie pośredniczących i lokalnych władz rządowych i wyposażenie ich w uprawnienia administracyjne i sądowe<sup>45</sup>. Z kolei system realny, zwany także terytorialnym, opierał się na tym, że państwo dzieliło się dla celów administracyjnych na mniejsze terytoria. W opozycji do omówionej wyżej organicznej decentralizacji znajdowało się ujęcie korporacyjne decentralizacji, które Panejko rozumiał jako synonim formy samorządu. Polegało ono na utworzeniu dla celów administracji państwowej lokalnych jednostek samorządowych bez ich podporządkowania służbowym organom centralnym<sup>46</sup>.

W przeciwieństwie do J. Panejki, T. Bigo uważał, że między skrajną centralizacją a decentralizacją leżą trzy typy pośrednie decentralizacji. Pierwszy z nich polegał na tym, że decentralizację wyprowadzono z samej idei podziału władzy na ustawodaw-

<sup>41</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 120.

<sup>42</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 96.

<sup>43</sup> J. Panejko, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 279.

<sup>44</sup> Pogląd J. Panejki podzielał Maurycy Jaroszyński, który twierdził, że przez samorząd najlepiej urzeczywistnia się idea decentralizacji. Samorząd nie może istnieć poza państwem, ponieważ poza państwem nie ma zadań publicznych; szerzej: M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe...*, s. 8.

<sup>45</sup> G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre...*, op. cit., s. 637.

<sup>46</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 96–97.

czą i wykonawczą. W ramach drugiego typu rozumiał on decentralizację jako podział terytorialny państwa połączony z podziałem władzy między różne organy z jedną wyższą władzą ogarniającą całe terytorium. Ostatnim z typów była decentralizacja prawno-administracyjna, czyli system w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej. O ile dwa pierwsze typy miały charakter bardziej historyczny o tyle trzeci z nich był najbardziej rzeczywistą koncepcją regulacji stosunków między państwem a jego organami. W ramach decentralizacji prawno-administracyjnej T. Bigo był zdania, że jest to taki system administracyjny przy którym podmioty mają samodzielność w stosunku do centralnej władzy. Nie jest zatem ważne, co jest przedmiotem decentralizacji. Istotne jest „kto i jak administruje”. Twierdził on, że tylko w ujęciu politycznym lub *de lege ferenda* można mówić o zadaniach wykonywanych przez administrację zdecentralizowaną<sup>47</sup>. Uważał, że pojęcie samorządu można identyfikować z decentralizacją, ponieważ w języku francuskim nie ma terminologicznego odpowiednika dla tego wyrazu. Podkreślał, że samorządu nie można jednak traktować jako synonimu decentralizacji, ponieważ decentralizacja jest pojęciem szerszym<sup>48</sup>.

Podsumowując, główni przedstawiciele teorii państwowej okresu międzywojennego, czyli T. Bigo i J. Panejko zgadzali się co do kwestii, że samorząd jest odmianą administracji państwowej. Stanowił on wyraz idei decentralizacji. Do korzyści decentralizacji zaliczali przede wszystkim: uniezależnienie (w pewnych granicach) czynników lokalnych od organów centralnych; po drugie, przeciwdziałanie nadmiernej centralizacji; po trzecie, hamowanie biurokratyzmu przez powołanie czynnika obywatelskiego do podejmowania decyzji w sprawach publicznych<sup>49</sup>.

Rola samorządu w systemie politycznym państwa jest kształtowana przez strukturę organizacyjną i zakres zadań, które są wynikiem decentralizacji administracji publicznej. Istotne w tym zakresie jest także wskazanie na jego miejsce, jakie zaj-

<sup>47</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 123; Oprócz T. Bigo i J. Panejki należy wymienić także H. Dembińskiego, który w monografii pt.: „*Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*”, oparł swoją teorię samorządu na analizie prawa panującego w państwie oraz struktury formalnej ówczesnej demokracji. Podobnie jak T. Bigo i J. Panejko był zgodny co do kwestii, iż samorząd stanowi formę zdecentralizowanej administracji, która przejawia się w sprawowaniu administracji państwowej. Za kryterium pozwalającą uznać konkretną działalność mieszczącą się w ramach administracji publicznej uważał formę działania, a nie sprawy załatwiane przez tę administrację. T. Bigo za podstawę do zakwalifikowania charakteru publicznoprawnego związku uważał władztwo administracyjne, którego istotnym składnikiem było wykluczenie drogi sądowej w sporach członków związków i przymus administracyjny. Podobnie J. Panejko władzę zwierzchnią traktował jako wyposażoną w „imperium”. Natomiast H. Dembiński kwalifikował administrację państwową za pomocą prawa do wydawania przez nią aktów władczych; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 80; T. Bigo, *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym*, Lwów 1928, s. 7; J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 131; H. Dembińskiego, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 58; za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. 3, s. 37.

<sup>48</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 125.

<sup>49</sup> S. Wykretowicz, *Przedmowa do wydania V*, w: *Samorząd w Polsce...*, wyd. 5, s. 11.

muje w ramach organizacji państwowej. Na tej podstawie można wyciągnąć wnioski na temat osobowości prawnej oraz podmiotu samorządu. W celu przeprowadzenia analizy warto zaprezentować definicje samorządu zwolenników teorii państwowej takich jak: Jerzy Panejko, Tadeusz Bigo, Szczesny Wachholz. Na tle tych definicji zostanie omówiony spór występujący na gruncie nauki o samorządzie dotyczący tego czy samorząd jest osobą prawną czy organem państwa<sup>50</sup>.

J. Panejko przez samorząd rozumiał „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ogólnego porządku prawnego”<sup>51</sup>. Wg Panejki osobowość prawna nie jest istotą pojęcia prawnego samorządu. Twierdził, że „samorząd jest tworzony w celu „załatwienia części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa”. Konsekwencją tych poglądów było odmówienie samorządowi przymiotu osobowości prawnej – tzw. „osobowość publicznoprawna nie może być źródłem dla wykonywania funkcji publicznej i nie można z niej wyciągać żadnych wniosków co do odrębnej od państwa podmiotowości danych instytucji”<sup>52</sup>. Istotne znaczenie ma w tym zakresie jedynie procesowocivilna osobowość prawna, która przyznana jednostkom samorządu wskazuje na ich indywidualność i podmiotowość w dziedzinie prawa prywatnego, jakiej nie posiadają organy rządowe niewyposażone w osobowość prawną. W dziedzinie prawa publicznego, jeśli zaistnieje spór między organami samorządowymi a rządowymi to jest to spór kompetencyjny wynikający z przekroczenia ustawowego rozgraniczenia zakresu działań organów<sup>53</sup>.

Podstawą prawną dla wykonania władzy zwierzchniej może być wyłącznie kompetencyjna norma prawna. Tylko ustawa ustanawiająca władzę zwierzchnią nad osobą prawa prywatnego decyduje o nabyciu osobowości w sferze prawa publicznego. Innymi słowy, w oparciu o zawarte w niej normy może dojść do przekształcenia osoby prywatnoprawnej w publicznoprawną. Stąd też J. Panejko głosił, że tylko wła-

<sup>50</sup> R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy, a samorząd terytorialny – zakres pojęć i wzajemne relacje*, „Przegląd Politologiczny” 2003, nr 3, s. 94.

<sup>51</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 111.

<sup>52</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 110. Osobowość prawna jednostek samorządowych tylko wtedy mogłaby stanowić wewnętrzną istotę samorządu, gdybyśmy uznali w samorządzie odrębne od państwa jednostki z własnymi, nie pochodzącymi od państwa prerogatywami zwierzchnimi”; ibidem, s. 81; por. E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 22.

<sup>53</sup> Według J. Panejki osobowość publicznoprawna nic nie daje. Tylko osobowość prywatnoprawna pociąga za sobą zdolność do wszechstronnego działania prawnego. Osobowość publicznoprawna nie pociąga za sobą żadnych uprawnień lub praw. Jest ona tylko określeniem lub objaśnieniem, że dana jednostka kolektywna, posiadająca przyznaną sobie osobowość prywatnoprawną wykonuje także pewną część administracji publicznej w granicach przepisów prawa. Te czynności jednostka będzie mogła nadal wykonywać bez przyznania jej osobowości publicznoprawnej. Osobowość publicznoprawna oznacza nadanie tym organizacjom jako organom państwa osobnego zakresu działania w stosunku do innych organów państwa, czyli nadanie kompetencji. Osobowość publicznoprawna można przedstawiać tylko jako zdolność prawną a nie zdolność do posiadania podmiotowości publicznoprawnej w stosunku do państwa; J. Panejko, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 284–286.

dza państwowa jest pierwotna i nieograniczona a osobowość prawna może istnieć tylko na podstawie woli władzy państwowej<sup>54</sup>. Różnicy między administracją rządową a samorządową poszukiwał w ich organizacji wewnętrznej. Tym, co formalnie „różniło samorząd od administracji rządowej, była jego struktura, ponieważ administracja rządowa miała budowę hierarchiczną”<sup>55</sup>.

Wynika z tego że Panejko osobowość publicznoprawną traktował jako pewną ideę, a nie formą prawną. Nie gwarantowała ona zatem żadnych praw publicznych. Pozwalała jedynie domniemać, że dany organ spełnia władzę zwierzchnią. Zależało to od specjalnej normy prawnej na podstawie, której powoływano ten organ, a nie od normy nadającej organowi osobowość publicznoprawną<sup>56</sup>.

Z kolei T. Bigo samorząd rozumiał jako pojęcie węższe od decentralizacji. Bigo zgadzał się w tym zakresie z Wacławem Komarnickim, który traktował samorząd jako typ decentralizacji a nie jego synonim<sup>57</sup>. Podstawą dla konstrukcji prawnej samorządu była korporacja rozumiana jako grupa społeczna o odrębnej podmiotowości na podstawie której nabywała ona „zdolność do stawiania się podmiotem praw i obowiązków”<sup>58</sup>. Bigo twierdził, że zgodnie z teorią interesu, skoro można wyróżnić podział na prawo publiczne i prawo prywatne, to korporacje również dzielą się na korporacje prawa prywatnego i prawa publicznego, ponieważ realizują one odpowiednio albo interes prywatny, albo interes publiczny. Samorząd wtedy jest wyposażony jako korporacja publicznoprawna w taką podmiotowość, która gwarantuje mu zdolność do stosowania przymusu państwowego mimo, że został powołany do życia przez państwo lub przy jego czynnym współudziale<sup>59</sup>. Oznaczało to prawo do wyrażania woli i aktywnej postawy w zaciąganiu zobowiązań przez podmiot samorządowy<sup>60</sup>. Zdaniem T. Bigo, nie da się przesądzić, jakie sprawy należą do państwa, a jakie do gminy. Gmina jest tylko etapem zespolenia jednostki ze zbiorowością państwową a jako etap musi zniknąć w miarę rozwoju demokratyzacji<sup>61</sup>.

T. Bigo twierdził, że „samorząd jest osobą prawną wyposażoną w prawa i obowiązki, które wykonuje on we własnym imieniu. Traktował on zatem samorząd jako decentralizację administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę”<sup>62</sup>. Oznaczało to, że „podmiotem admini-

<sup>54</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>55</sup> T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, T. Rabska, J. Jendrośka, J. Łętowski, t. 1, Wrocław 1977, s. 334–335.

<sup>56</sup> K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 14.

<sup>57</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne: geneza i system*, Warszawa 2008, s. 367 (reprint).

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 39.

<sup>60</sup> I. Lewandowska-Malec, *Samorząd terytorialny w Polsce. Zarys wykładu, kazusy, wybór źródeł*, Kraków 2007, s. 12.

<sup>61</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu...*, op. cit., s. 7; por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 120.

<sup>62</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 152; R. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy, a samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 94. Teorię państwową wielu autorów nazywa również „etatystyczną”. Jest to pojęcie błędne, ponieważ etatystyczny oznacza tyle co

stracji samorządowej jest nie państwo, ale inne odrębne podmioty – odrębne osoby prawne”<sup>63</sup>. Posiadały one prawa i obowiązki o charakterze publicznym, zapewniając im stanowisko równorzędne z organami rządowymi. Ponadto, zdolność do bycia podmiotem samorządu T. Bigo przyznawał tylko takim osobom prawnym, które były zorganizowane korporacyjnie<sup>64</sup>.

Trzecia z definicji przedstawiciela ośrodka krakowskiego – Szczęsnego Wachholza traktuje, że samorząd podobnie jak u T. Bigo i J. Panejki jest korporacją prawa publicznego, która, skoro składa się z osób zamieszkujących określone terytorium jest związkiem tych osób. Samorząd jest zatem związkiem publicznoprawnym, któremu ustawa lub statut związkowy przekazują uprawnienia do wykonywania określonej funkcji administracyjnej przekazanej w drodze wyjątku przez państwo, a stanowiącej istotną część jego zakresu działania. Samorząd posiada wtedy osobowość publicznoprawną wskazaną w granicy normy prawnej<sup>65</sup>.

W związku z przetoczonymi wyżej ujęciami teoretycznymi można zgodzić się z tym, że doktryna prawa administracyjnego okresu międzywojennego była zgodna tylko co do dwóch elementów składających się na pojęcie i istotę samorządu a zakres ich podobieństw odnosił się tylko do wykonywania administracji państwowej i decentralizacji tej administracji<sup>66</sup>. Różnice występowały w kwestii osobowości prawnej samorządu oraz jego podmiotu. Należy podkreślić, że próbę czasu przetrwały zarówno poglądy głoszone przez T. Bigo, jak i J. Panejkę. Doktryna prawa administracyjnego przyjęła nie tylko za podstawę założenie J. Panejki w zakresie traktowania samorządu terytorialnego jako organu państwa oraz synonimu decentralizacji, ale także koncepcję T. Bigo, który rozumiał samorząd jako korporację prawa publicznego, która posiada podmiotowość czyli zdolność do stosowania przymusu.

W okresie międzywojennym w Polsce inspirowano się rozwiązaniami niemieckimi. To z nich zaczerpnięto tematy do dyskusji, które toczyły się w publikacjach J. Panejki, T. Bigo i wielu innych. Ich przedmiotem było niejednolite podejście do: osobowości prawnej samorządu, jego podmiotu, miejsca w systemie politycznym, samodzielności i niezależności.

Rozważania polskich administratywistów w zakresie osobowości prawnej samorządu znajdowały się pod wpływem: Otta von Gierke, Georga Jellinka, Friedricha Carla von Savigny, Rudolfa von Iheringa oraz Hansa Kelsena. W niemieckiej literaturze przedmiotu wykształciły się podejścia tłumaczące osobowość prawną samorządu: nurt realny, teoria fikcji, teoria interesu oraz teoria normatywna. Nurt realny reprezentowali Otto von Gierke oraz Georg Jellinek. Uznawali organiza-

---

upaństwowiony i centralistyczny. Teoria państwowa zwana „etatystyczną” oznaczałaby, że państwo przekazuje kompetencje do spełnienia organom całkowicie od niego zależnym, w związku z tym nie tam ma miejsca na decentralizację. Wskutek tego mówiąc o teorii państwowej nie należy używać określenia „etatystyczna”. Pojęcie „etatyizmu” zostało wytłumaczone na podstawie: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1999, s. 158.

<sup>63</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa...*, op. cit., s. 124.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 151; por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. 3, s. 39.

<sup>65</sup> S. Wachholz, *Istota i prawo związków publicznych*, Warszawa 1928, s. 32.

<sup>66</sup> K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 14.

cje społeczne za osoby prawne. Oznaczało to, że każda forma zrzeszania się miała osobowość prawną<sup>67</sup>. Z tej koncepcji wyprowadzili genezę osobowości prawnej samorządu terytorialnego rozumiejąc go jako formę zrzeszania się osób. Przedstawicielem teorii fikcji był Friedrich Carl von Savigny. Zakładał, że osobowość prawna może być przyznana różnym podmiotom lub zjawiskom, czyli zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym – czyli także samorządowi terytorialnemu. W ramach tej koncepcji upatrywał istotę osób prawnych w wyodrębnionym majątku celowym. Twierdził, że nie należy w tym względzie personifikować wydzielonej masy majątkowej, ponieważ majątek występuje wyłącznie jako przedmiot a nie podmiot prawa. Oznaczało to, że majątek stanowi podstawę do wykonywania zadań, a więc jest niezbędnym atrybutem samorządu terytorialnego. Natomiast Rudolf von Ihering w ramach teorii interesu wyprowadził koncepcję osobowości prawnej odróżniając podmiot chroniący interes publiczny od podmiotu chroniącego interes prywatny. Podmiotem chroniącym interes publiczny uczynił samorząd terytorialny, natomiast osoba fizyczna była odpowiedzialna za ochronę interesu prywatnego, czyli swojego dobra. Tymczasem teoria normatywna Hansa Kelsena zakładała, że tylko na podstawie i w granicach prawa nabywa się obowiązki, które można realizować w systemie prawnym.

Warto prześledzić, w jaki sposób kształtowała się także dyskusja na temat pojęcia samorządu w okresie międzywojennym w Niemczech. Okres międzywojenny przypadający na lata 1918–1939 składał się z dwóch etapów. Pierwszy trwał piętnaście lat – od 1918 do 1933 r. Punktem przełomowym był pucz monachijski w 1933 r. oraz objęcie władzy przez partię NSDAP. Od tego momentu działalność samorządu była ograniczana i w efekcie doprowadzono do jego likwidacji. Głównymi przedstawicielami okresu międzywojennego w Niemczech byli: Rudolf Herrmann Herrnritzt (1865–1945), Georg Meyer (1841–1900), Gernhard Anschütz (1867–1948), Fritz Fleiner (1867–1937), Hans Kelsen (1881–1973), Carl Schmitt (1888–1985) oraz Hans Peters (1896–1966).

Wpływ na międzywojennych badaczy miały głównie poglądy Karla von Steina oraz Otta von Gierke. Za sprawą Karla von Steina doszło do utrwalenia definicji prawnej samorządu rozumianego jako osoba prawna wykonująca zadania publiczne przekazane w drodze ustawy na własną odpowiedzialność, nad którymi sprawują nadzór organy państwowe. W koncepcji tej samorząd był typem idealnym, którego istota polegała na wykonywaniu zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność bez ingerencji państwowej przez odrębne w stosunku do administracji rządowej podmioty<sup>68</sup>. Mimo że koncepcja Steina wprowadziła pojęcie prawne samorządu, to należy ją traktować jako koncepcję polityczną ze względu na honorowe włączenie członków wspólnoty samorządowej do wykonywania zadań państwowych. Wykorzystując teorię naturalistyczną Stein twierdził, że władza lokalna funkcjonuje odrębnie od władzy państwowej. Rozstrzygnięcie kwestii czy władzę lokalną uznaje się za instrument realizacji celów państwowych, czy też zakłada się istnienie celów lokalnych odrębnych od państwowych wiązało się z kon-

<sup>67</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 181.

<sup>68</sup> J. H. Wolff, O. Stober, *Verwaltungsrecht...*, wyd. 9, s. 470.

kurencyjnymi wobec państwa ośrodkami władzy. Koncepcja Steina wywołała żywą dyskusję w okresie międzywojennym w zakresie unormowania miejsca samorządu w ustroju prawnym w Niemczech<sup>69</sup>. Z kolei Otto von Gierke rozumiał samorząd jako korporację publicznoprawną, czyli związek wyposażony w osobowość prawną będący zdecentralizowaną administracją publiczną<sup>70</sup>. Teoria Otta von Gierke wyjaśniała miejsce samorządu w strukturze administracji państwowej pokazując, że zależy ono od charakteru zadań, które pełnił.

Karl von Stein oraz Otto von Gierke, mimo że uważali, że samorząd jest organem państwa, nie byli zgodni co do tego, jaką samodzielność powinien on mieć. Stein w Ordynacji Miejskiej z 1808 r. wyraził pogląd, że: „wszystkim gminom miejskim oraz wiejskim należy przyznać stosowną konstytucję, która służyć miałaby samorządowi tej wspólnoty”. Miało to na celu honorowe włączenie członków wspólnoty do wykonywania zadań władzy centralnej<sup>71</sup>. Innymi słowy samorząd powołano w celu realizacji zadań państwa. Wcielenie mieszkańców w jego strukturę miało pomóc w rządzeniu nimi. Aby gmina usamodzielniała się od państwa, potrzebny był taki zakres zadań, który mogłaby realizować na własną odpowiedzialność. Dopełnieniem tych poglądów były rozważania von Gierke. Jako badacz idei zrzeszeń społecznych (*Genossenschaften*) twierdził, że gmina nie może wykonywać tylko zadań państwa, ponieważ w „przeciwnym razie będzie jedynie organem państwowej administracji lokalnej”<sup>72</sup>. Powinna zatem rozszerzać katalog zadań o sprawy wynikające ze specyfiki danej społeczności lokalnej. Miało to umożliwić samorządowi podejmowanie decyzji o tym, jakie zadania doprowadzą do zaspokojenia potrzeb członków społeczności lokalnej. Poglądy te były efektem rozwoju planowania i zagospodarowania przestrzennego miast. W celu usprawnienia funkcjonowania organizmu miejskiego potrzebowano władz do reprezentowania spraw mieszkańców, które wykraczały poza zadania przekazane w ustawach.

W okresie międzywojennym w Niemczech rozważano miejsce samorządu w strukturze administracji publicznej. Istotny wkład wniósł w tym zakresie Heinrich Rosin. Inspirował się pracami Paula Labandsa będącego pod wpływem Steina, Gneista i Gierkego. W 1883 r. H. Rosin odrzucił naukę Gneista głosząc, że samorząd powstał dla realizacji celów prawnych, a nie politycznych. H. Rosin w swoich dwóch pracach: „Souverenität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung – Kritische Begriffstudien” oraz w „Das Recht der öffentlichen Genossenschaften” w 1886 r. po raz pierwszy przeprowadził rozróżnienie na samorząd w ujęciu socjologicznym i prawnym. Samorząd

<sup>69</sup> H. U. Erichsen, *Kommunalrecht*, w: *Nordrhein-westfälisches Staats und Verwaltungsrecht*, red. D. Grimm, N. Achterberg, Frankfurt a. Main 1986, s. 105; R. Hendler, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip: zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Köln 1984, s. 295; F. L. Knemeyer, *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetz*, w: *Bayerische Gemeinden-Bayerische Gemeindetag: Festschrift 75 Jahre Bayerischer Gemeindetag*, red. F. L. Knemeyer, München 1987, s. 103–104.

<sup>70</sup> O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, tom 1, Berlin 1868, s. 7.

<sup>71</sup> F. Schnapp, *Samorząd jako element porządku...*, op. cit., s. 3.

<sup>72</sup> O. v. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht...*, s. 762.

rozumiał jako korporację publicznoprawną wykonującą na własną odpowiedzialność powierzone w ustawach zadania. Najobszerniejszą definicję samorządu sformułowali na tej podstawie Georg Meyer i Gernhard Anschütz, którzy stwierdzili, że „samorząd jest związkiem publicznoprawnym podporządkowanym państwu, wykonującym samodzielnie zadania z zakresu władztwa administracyjnego”<sup>73</sup>.

Najdalej w kształtowaniu prawnej definicji samorządu posunął się Hans Kelsen utożsamiając go z decentralizacją. Definiował go jako publicznoprawny związek niezależny od administracji rządowej, ale będący w systemie administracji publicznej realizujący określone zadania pod nadzorem państwa<sup>74</sup>. Samorząd był zatem wyrazem zdecentralizowanego porządku prawnego, którego normy powstawały w demokratyczny sposób, przy czym treść tych norm musiała dotyczyć administracji, czyli zarządzania sprawami publicznymi. Normy wyznaczające zakres działania prawa mogły, zdaniem Kelsena, wynikać także z orzeczeń sądowych. Twierdził, że administracja państwa dzieli się na administrację centralną i lokalną. Lokalna administracja istnieje tak długo jak istnieje administracja centralna<sup>75</sup>.

Z dorobku H. Rosina Kelsen przyjął założenie, że demokracja liberalna powinna opierać się na samorządzie, zagwarantowanym w akcie prawnym o randze konstytucji. Kelsen wywodził pojęcie samorządu z Anglii. Natomiast znaczenie samorząd jako formy decentralizacji narodziło się, jego zdaniem, jako przeciwieństwo państwa absolutystycznego. W ten sposób powstał termin samorządu w modelu kontynentalnym rozumiany jako forma zdecentralizowanej administracji publicznej, której organy pochodzące z wyborów wykonują zadania publiczne<sup>76</sup>. Zdaniem Kelsena gwarancja samorządności miała być początkiem gwarancji praw obywateli, które potwierdzone w akcie prawnym o najwyższej randze, miały być nienaruszalne. Największy wpływ na rozwój nauki o samorządzie w tym zakresie wywarł jednak Carl Schmitt, który stworzył koncepcję instytucjonalnej gwarancji samorządności polegającą na zagwarantowaniu instytucji samorządu terytorialnego wykonywania zadań publicznych przekazanych w drodze ustawy<sup>77</sup>. W podobny sposób samorząd rozumiał Hans Peters. W 1928 r. opublikował swoją habilitację pt.: „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung”, w której wyjaśnił, że pod pojęciem samorządu rozumie osoby prawa publicznego podejmujące działalność w ramach ustaw, które wykonują ją na własną odpowiedzialność<sup>78</sup>.

Najszerzej zasadę partycypacji, wokół której zbudowano termin samorządu w Niemczech, rozwinął F. Fleiner. Podkreślił on, samorząd wykonuje zadania administracji publicznej przez regularnie wyłaniane w wyborach organy. W ten sposób wprowadził założenie, że partycypacja najpełniej realizowana jest w wyborach do

<sup>73</sup> G. Meyer, G. Anschütz, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, München 1919, wyd. 17, s. 385.

<sup>74</sup> A. Hensel, *Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland*, Breslau 1928, s. 19.

<sup>75</sup> H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 181.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> H. Peters, *Zentralisation und Dezentralisation: zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik in Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre*, Berlin 1928, s. 170.

<sup>78</sup> H. Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen: ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926, s. 36.

organów jednostki samorządu terytorialnego<sup>79</sup>. Podkreślił, że mieszkańcy nie uczestnicząc w wyborach dystansują się od państwa. Ponoszą wówczas winę za rozrastanie się administracji oraz pomijanie ich potrzeb przez urzędników. Myśl tę kontynuował Kelsen, któremu udało się wypracować pojęcie samorządu oparte na szerokiej partycypacji zainteresowanych podmiotów. Wykorzystał do tego koncepcję partycypacji aktywnej Steina i Gneista<sup>80</sup>. Z zasady partycypacji aktywnej wyprowadził następnie koncepcję partycypacji demokratycznej, która odbywała się w wyborach. Z partycypacji demokratycznej wypracował zasadę demokracji, w ramach której samorząd stanowił materialne urzeczywistnienie jej zawartości, czyli ideę samostanowienia. Sądził, że tylko osoby, które są zainteresowane swoimi sprawami są adresatami norm, które w ich imieniu są tworzone.

Pomijając dobre podstawy do rozwoju pojęcia samorządu w znaczeniu prawnym badaczom okresu międzywojennego nie udało się zachować tego kierunku. W okresie międzywojennym widoczny był wpływ teorii naturalistycznej. Samorząd traktowano wówczas jako formę pośrednią między społeczeństwem a wszechwładnym państwem. Stał się urzeczywistnieniem wolności i działalności ruchów społecznych przeciw władzy hierarchicznej i zbiurokratyzowanej. Powodów tego stanu rzeczy było wiele. O powrocie do teorii socjologicznej i wyjaśnianiu za pośrednictwem teorii naturalistycznej miejsca samorządu w systemie politycznym zadecydowały: skutki pierwszej wojny światowej, napięcia wewnątrz kraju, usunięcie monarchii, wpływ rewolucji w Rosji, pogarszająca się sytuacja społeczna z powodu spadku wartości pieniądza i płac realnych, brak zaufania do aparatu urzędniczego oraz zmęczenia społeczeństwa ciężarem perturbacji finansowych, których państwo w rzeczywistości nie poniosło. Brak zrozumienia potrzeb obywateli doprowadził do pogłębienia dystansu.

Bill Drews w 1917 r., ostatni pruski minister spraw wewnętrznych, którego powołano 1 maja 1919 r. na komisarza ds. reformy pruskiego samorządu, stwierdził, że samorząd musi być narzucony społeczeństwu niemieckiemu z góry, czyli w drodze ustawy. Drews zaproponował koncepcję Hugo Preussa której istota, polegała na przekazaniu członkom społeczności lokalnej zadań państwa. Najdobitniej odniósł się do roli samorządu w wyprowadzaniu społeczeństwa z kryzysu powojennego Hans Kelsen<sup>81</sup>. W swojej publikacji pt.: „Allgemeine Staatslehre” podkreślił rolę samorządu w budowaniu demokracji w państwie absolutystycznym. Kelsen twierdził, że z terminem samorząd związane są dwa pojęcia demokratyzacja i decentralizacja<sup>82</sup>. Łącząc samorząd z procesem demokratyzacji państwa Kelsen wskazała na oddolne budowanie demokratycznych struktur władzy. Pogląd ten podzielał H. Peters, który twierdził, że najlepszym narzędziem do przeprowadzenia demokratyzacji państwa będzie właśnie samorząd.

<sup>79</sup> F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1912, s. 98.

<sup>80</sup> O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht...*, s. 651.

<sup>81</sup> A. Hensel, *Kommunalrecht und Kommunalpolitik...*, op. cit., s. 17.

<sup>82</sup> H. Kelsen, *Allgemeine...*, op. cit., s. 180.

Kelsen rozszerzył w tym względzie myśl Fritza Fleinera, który traktował samorząd jako barierę przeciwko onnipotentnemu państwu. Twierdził, że tylko w samorządzie mieszkańcy wspólnoty lokalnej mieli możliwość sprawowania administracji publicznej oraz przekształcenia ich prywatnych problemów w sprawy publiczne<sup>83</sup>. H. Peters kontynuował myśl Kelsena w zakresie zakorzenienia samorządu w demokratycznym państwie. Uważał, podobnie jak F. Fleiner, że samorząd to środek do pobudzania zainteresowania życiem publicznym w społeczeństwie, który doprowadzi do likwidacji odhumanizowanej biurokracji państwa. Samorząd powstał wówczas jako przeciwwaga państwa policyjnego i absolutystycznego<sup>84</sup>.

Niezależnie od pozytywnej roli przypisywanej samorządowi, Kelsen widział w nim także narzędzie do wypatrzenia procesu demokratyzacji państwa. Do wypatrzenia miało dojść wtedy, gdy wola mniejszości zapanowałaby nad wolą większości. Uważał, że społeczność lokalna, czyli mniejszość zamieszkująca dany teren, może zniekształcić wolę państwa, czyli dobro wszystkich obywateli. Od H. Kelsena H. Peters przejął natomiast traktowanie społeczności lokalnej jako mniejszości zamieszkującej określony obszar. Nie udało mu się jednak wypracować mechanizmów ochrony wspólnoty samorządowej przed interwencją państwa. W końcowym etapie republiki weimarskiej Carl Schmitt przeformułował problem zasygnalizowany przez H. Kelsena o negatywnej roli samorządu w procesie oddolnej demokratyzacji państwa. Wskazał, że demokratyzacja państwa będąca inicjatywą tylko niewielkiej grupy osób może stać w sprzeczności z potrzebami wszystkich obywateli. Argumentem przemawiającym za tym scenariuszem było przekonanie, że w rzeczywistości dojdzie odgórnie do narzucenia większości porządku prawnego w taki sam sposób, jak realizowano to za czasów państwa absolutystycznego.

H. Rosin zdefiniował po raz pierwszy podmiot samorządu, czyli wspólnotę lokalną<sup>85</sup>. Mimo, to uważał, że udział członków wspólnoty jest właściwie znikomy w zarządzaniu sprawami publicznymi<sup>86</sup>. Pomijając partycypację społeczności lokalnej w organach samorządu terytorialnego odnowił znaczenie samorządu w teorii politycznej. Twierdził, że tylko honorowe sprawowanie władzy samorządowej przez osoby, które wyróżniały się ze społeczeństwa wiedzą, poziomem zamożności oraz innymi cechami jest najlepszą gwarancją rzetelnego reprezentowania interesów ich członków. Na tej podstawie powrócono do wyjaśnienia pojęcia samorządu przez P. Labandsa, opartego na wykonywaniu spraw publicznych przez honorowych i zawodowych urzędników w imieniu wspólnoty samorządowej. Kontynuował tą myśl R.H. Herrnritt, który zdefiniował w 1921 r. samorząd jako jednostkę administracji publicznej opartą na związku osób zrzeszonych w celu wykonywania zadań przekazanych przez państwo. Według Herrnritta samorząd składał się z następujących elementów: samodzielnego wykonywania spraw przez specjalnie do tego powołane organy w imieniu osób zamieszkujących określony obszar oraz sprawowania władzy

<sup>83</sup> F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen...*, op. cit., s. 98.

<sup>84</sup> H. Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung...*, op. cit., s. 43.

<sup>85</sup> H. Rosin, *Das Recht der öffentlichen Genossenschaften*, Freiburg 1886, s. 102.

<sup>86</sup> T. Mann, G. Puettner, H. Rosin, *ADR*, Freiburg 1883, s. 265.

*Dalsza część książki dostępna w wersji  
pełnej.*

