

# **SAMORZĄD – KULTURA – EUROPA**



**SAMORZĄD MECENASEM KULTURY**



# **SAMORZĄD – KULTURA – EUROPA**

Redakcja naukowa  
**Janusz Gmitruk i Tadeusz Skoczek**

Warszawa 2019

Recenzenci  
**Prof. dr hab. Marian Marek Drozdowski**  
**Prof. dr hab. Tadeusz Panecki**

**Muzeum Niepodległości w Warszawie**  
ISBN 978-83-65439-75-8

**Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne**  
ISBN 978-83-60776-15-5

**20<sup>lat</sup> MAZOWSZE**

Muzeum Niepodległości w Warszawie jest instytucją kultury  
Samorządu Województwa Mazowieckiego

## SPIS TREŚCI

DR JANUSZ GMITRUK, DR TADEUSZ SKOCZEK <b>PRZEDMOWA</b> .....	7
DR HAB. ARKADIUSZ INDRASZCZYK (UPH) <b>SAMORZĄDNOŚĆ W KULTURZE POLITYCZNEJ EUROPY</b> .....	11
PROF. DR HAB. JACEK WOJNICKI (UW) <b>MODERNIZACJA STRUKTUR SAMORZĄDU W POLSCE I PAŃSTWACH OŚCIENNYCH</b> .....	29
DR ŁUKASZ ŚWIĘCICKI (UPH) <b>SAMORZĄD TERYTORIALNY W CZASACH KRYZYSU DEMOKRACJI LIBERALNEJ</b> .....	57
DR TADEUSZ SKOCZEK (MN) <b>WOJCIECH BOGUMIŁ JASTRZĘBOWSKI. PREKURSOR INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ</b> .....	71

DR JANUSZ GMITRUK (MHPRL) <b>IDEOLODZY I PRAKTYCY RUCHU LUDOWEGO O FEDERACJI PAŃSTW EUROPEJSKICH</b> .....	93
DR DOMINIK SZCZEPAŃSKI (URz) <b>„RODZINA – WSPÓLNOTA LOKALNA – OJCZYZNA” JAKO FUNDAMENT PROGRAMOWY STOWARZYSZENIA LIGA KRAJOWA</b> .....	117
DR RYSZARD MIAZEK (MHPRL) <b>SAMORZĄDNOŚĆ JAKO SZKOŁA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA INNYCH</b> .....	133
DR HAB. TOMASZ KOZIEŁŁO (URz) <b>DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W POLSCE NA POZIOMIE SAMORZĄDU</b> .....	145
MGR KAROL PIĘKOŚ (URz) <b>NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM A PROBLEM DEKOMUNIZACJI PRZESTRZENI PUBLICZNEJ</b> .....	169
<b>INDEKS NAZWISK</b> .....	185

## PRZEDMOWA

Dwie ostatnie dekady, czyli czas funkcjonowania nowych samorządów w Polsce po transformacji społeczno-politycznej roku 1989, to czas budowania od podstaw – po latach marazmu w tej dziedzinie w okresie PRL – polskiej samorządności, struktur samorządowych, demokracji obywatelskiej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w nowym kształcie.

Jubileusz dwudziestu lat doświadczeń wojewódzkich i powiatowych samorządów lokalnych – ich niewątpliwych sukcesów i nieuniknionych porażek – stwarza szczególną okazję do podjęcia szerszej dyskusji oraz głębszych refleksji, analiz i podsumowań na temat dotychczasowych dokonań w tej dziedzinie, a także miejsca i roli samorządów terytorialnych we współczesnych strukturach państwa demokratycznego. Skłania też do odpowiedzi na pytanie: czy i na ile samorząd spełnił oczekiwania społeczeństwa i jak mocno wpisał się w struktury dzisiejszej Rzeczypospolitej.

Pogłębiona dyskusja nad miejscem i rolą samorządów w rozwoju Polski jest ważna zwłaszcza obecnie, gdy coraz częściej występują odgórne tendencje zmierzające ku ponownej centralizacji, do odbierania wspólnotom kolejnych kompetencji, a mieszkańcom możliwość decydowania o swoim otoczeniu.

Po przełomie 1989 roku prace prowadzone nad reformą terytorialną przebiegały w atmosferze wielkich nadziei. Wizja stworzenia struktur państwa obywatelskiego, dobra wspólnego, solidarności społeczeństwa, pomocniczości była kluczowa dla powodzenia wprowadzanych w okresie transformacji zmian ustrojowych w kraju.

Reforma samorządowa z 1999 roku, wprowadzenie trójstopniowego podziału terytorialnego i decentralizacja władzy na rzecz samorządów terytorialnych przyniosły wymierne efekty. Nie bez znaczenia było także powszechne pragnienie szerokiej demokracji we wszystkich strukturach władzy, zapal społeczeństwa oraz wielkie zaangażowanie samorządowców. Wśród nich poważną rolę w odbudowie i funkcjonowaniu samorządów i samorządności w Polsce odegrali działacze ruchu ludowego, czerpiący bogate w tym zakresie doświadczenia z blisko 125-letnich dziejów chłopskiego nurtu politycznego.

Z perspektywy dwudziestu lat funkcjonowania samorządów terytorialnych w dzisiejszym kształcie można z pewnością powiedzieć, że ich struktura i formy działalności w znacznym stopniu spełniły oczekiwania społeczeństwa. Są one najbliżej obywateli i najlepiej znają ich lokalne problemy i potrzeby, dlatego też działać mogą szybko i skutecznie.

Dzięki oddolnym inicjatywom lokalnych samorządów, mieszkańców, a także wsparciu finansowemu Unii Europejskiej i jego skutecznemu wykorzystaniu działania samorządowców są dziś wysoko oceniane przez obywateli. Świadczy o tym chociażby osiągnięta w kolejnych wyborach samorządowych frekwencja i poziom zaufania społeczeństwa do władz lokalnych znacznie przekraczający jego deklarowane zaufanie do rządu.



Nie ulega wątpliwości, że we współczesnym, nowoczesnym państwie demokratycznym samorządność i samorządy są bardzo ważnym, wręcz podstawowym czynnikiem dla dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i demokracji obywatelskiej. Stanowią fundament dla budowania silnych wspólnot lokalnych, niezbędnych, aby nadal z powodzeniem realizować strategię rozwoju regionalnego na miarę Unii Europejskiej.

\*\*\*

Konferencja naukowa pt. „Samorząd – kultura – Europa”, która odbyła się 25 kwietnia 2019 roku w Sali Audiowizualnej im. Karola Beyera w Muzeum X Pawilonu Cytadeli Warszawskiej (ul. Skazańców 25), zorganizowana została przez Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne i Muzeum Niepodległości w Warszawie. Wpisana została w cykl przedsięwzięć naukowych pod wspólnym tytułem: „Samorząd Mecenaszem Kultury. 20-lecie samorządu terytorialnego na Mazowszu”. Patronat honorowy nad tym sympozjum objął Marszałek Województwa Mazowieckiego – dr Adam Struzik, co podkreśliło szczególny charakter organizowanego wydarzenia.

W konferencji uczestniczyli historycy i politolodzy, znawcy w dziedzinie nauk o polityce i administracji z różnych ośrodków uniwersyteckich w kraju oraz placówek kultury. W trakcie spotkania wygłoszono referaty o zróżnicowanej tematyce, ale mocno związanej ze wspólną, szeroko pojętą myślą przewodnią: „Samorząd – kultura – Europa”.

Niniejsza publikacja jest pokłosiem tego spotkania. Jej wydawcy – organizatorzy konferencji żywią nadzieję, że zawarte w niej teksty – opracowania i refleksje staną się inspiracją dla przedstawicieli nauki oraz samorządowców. Przyczynią się do prowadzenia dalszych pogłębionych badań naukowych nad przeszłością i współczesnością polskich samorządów przez teoretyków politologii,

historyków, socjologów i ekonomistów, natomiast samorządowców-praktyków do przemyśleń i refleksji na temat kształtu, roli i miejsca samorządu terytorialnego i samorządności w realiach dzisiejszej Polski i Europy, a także dalszych perspektyw funkcjonowania i rozwoju.

**Dr Janusz Gmitruk**

Prezes Zarządu Głównego  
Ludowego Towarzystwa  
Naukowo-Kulturalnego

**Dr Tadeusz Skoczek**

Dyrektor  
Muzeum Niepodległości

**DR HAB. ARKADIUSZ INDRASZCZYK**  
Wydział Humanistyczny  
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **SAMORZĄDNOŚĆ W KULTURZE POLITYCZNEJ EUROPY**

### **Słowa kluczowe**

Samorządność, samorząd, Europa, regiony

### **Streszczenie**

W artykule w syntetycznej formie przedstawiono ideę samorządności oraz samorządu i ich aplikowanie do ustrojów i form państwowych na przestrzeni dziejów. W Europie zawsze trwała rywalizacja pomiędzy władzą centralną a chęcią samozarządzania się w regionie, na prowincji, w miastach lub przez wyodrębnione grupy społeczne i zawodowe. Symbolicznym zwieńczeniem tej rywalizacji było przyjęcie w 1985 roku przez Radę Europy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w której zawarto podstawowe idee samorządności lokalnej i jej ochrony przed władzą centralną. Zwrócono także uwagę na to, że aby samorządność pozostała obywatelska, musi nastąpić zwiększenie udziału obywateli w procesach zarządzania państwem, w tym i terytorium lokalnym. Jako

bardzo potrzebne w tym zakresie wskazano zwiększanie roli budżetów partycypacyjnych, a także ograniczenie kadencyjności sprawowania funkcji w organach władzy, przez co powinna się zwiększyć liczba obywateli bezpośrednio biorących udział w zarządzaniu.

## SELF-GOVERNING STRUCTURES IN POLITICAL CULTURE OF EUROPE

### Keywords

self-government, local-government, Europe, regions

### Summary

The article presents in a synthetic form the idea of self-government and self-government and their application to state systems and forms throughout history. In Europe, there has always been competition between the central authority and the will to self-govern in the region, in the provinces, in cities, or through separate social and professional groups. The symbolic crowning of this rivalry was the adoption in 1985 by the European Council of the Charter of Local Self-government, which contained the basic ideas of local self-government and its protection from the central authority. It was also pointed out that in order for the self-government to remain citizenship, there must be an increase in the participation of citizens in the state management processes, including local territory. It was indicated as a much needed in this respect increasing the role of participatory budgets as well as limiting the term of office of exercising functions in the authorities, which should increase the number of citizens directly involved in management.

Samorządność i samorząd są wpisane w historię cywilizacji europejskiej. Choć w literaturze naukowej podkreśla się, że współczesny samorząd nie jest kontynuatorem samorządów z epok starożytności, średniowiecza czy renesansu, to niewątpliwie jest to kontynuacja idei samorządności we wszystkich jej przejawach, tak terytorialnej, jak i zawodowej (branżowej) czy stanowej i innych.

Na początku jednak określimy, co rozumiemy przez samorządność. W literaturze przedmiotu mamy różne próby definiowania tego pojęcia. Jerzy Regulski określa je jako:

[...] zarządzanie sprawami lokalnymi przez samych mieszkańców, a wybrane przez nich władze lokalne stanowią środek do osiągnięcia celu podstawowego, jakim jest zaspokojenie jak najszerzej rozumianych potrzeb społeczności lokalnych<sup>1</sup>.

Bogdan Wankiewicz natomiast samorządność definiuje jako:

[...] zbiór określonych prawem kompetencji umożliwiających społecznościom lokalnym samodzielne i niezależne decydowanie o własnych sprawach i problemach, udział w sprawowaniu władzy, a tym samym powodujących, że władza ta będzie zaspokajając potrzeby mieszkańców i stwarzać warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>2</sup>.

Z kolei w najnowszym *Leksykonie wiedzy politologicznej* wydanym przez Wydawnictwo Adam Marszałek w 2018 roku Mariusz Popławski źródła znaczenia terminu samorządność poszukuje w języku niemieckim, w którym *Selbstverwaltung* oznacza samodzielny zarząd, i łączy termin samorządność z terminem samorząd. Autor ten zwraca też uwagę na to, iż samorządność musi wiązać się z jakimś zakresem niezależności, zdefiniowanym w aktach prawnych oraz ze swobodą, która musi być na tyle realna,

---

<sup>1</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 331.

<sup>2</sup> B. Wankiewicz, *Samorządność jako wyzwanie dla rozwoju lokalnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 71, s. 123.

by umożliwiała wybór kierunków rozwoju podmiotu, stosowania własnej polityki, a nie było to tylko wykonywanie ściśle określonych przez władze centralne zadań<sup>3</sup>.

Podobnie różnie się definiuje pojęcie samorządu<sup>4</sup>. Niemniej powtarzającymi się elementami proponowanych w literaturze definicji jest uznawanie samorządu za wyodrębnioną prawnie społeczność, która ma prawnie zagwarantowany zakres kompetencji, różnych od kompetencji władz państwa, i która sprawuje władzę samodzielnie lub poprzez przez nią wybranych przedstawicieli<sup>5</sup>. Warto tu zwrócić uwagę, że definiując samorząd na gruncie nauk prawnych, zwraca się uwagę na to, że samorząd jako pojęcie prawne powstał w okresie przemian ustrojowych w końcowym okresie funkcjonowania państwa absolutnego, gdy stosunek panującego do poddanych ze stosunku władz zmienił się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna zaczęła nabywać prawa publiczne<sup>6</sup>. Stąd współczesny samorząd swoimi korzeniami sięga przełomu XVIII i XIX stulecia, kiedy to w czasie rewolucji we Francji, a później w reformach pruskich przyznano gminom prawo samorządzenia. Współcześnie rozumiany samorząd, na gruncie nauk prawnych, wywodzący się z pozytywizmu prawniczego, początkowo więc powstawał jako sprzeciw przeciwko władzy absolutnej. Później jako sprzeciw przeciwko władzy burżuazji, jeszcze później jako sprzeciw przeciwko etatyzmowi państwowemu<sup>7</sup>. Zawsze jednak chodziło o uniezależnienie się od władzy centralnej i przejęcie jakiejś części praw i samodzielnego zarządzania się przez określoną społeczność.

Z terminem samorządność kojarzy się jeszcze termin autonomia. Oba zjawiska w praktyce się uzupełniają, zachodzą na siebie.

---

<sup>3</sup> *Leksykon wiedzy politologicznej*, red. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 413–414.

<sup>4</sup> Ich krótki przegląd zob. J. Kacperska, *Władze samorządowe w Płocku: przestrzeń normatywna oraz praktyka kulturowa*, Towarzystwo Naukowe Płockie, Płock 2015, s. 27–31.

<sup>5</sup> Zob. A. Antoszewski, *Samorząd*, [w:] *Leksykon politologii wraz z Anekssem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, praca zbiorowa pod red. nauk. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wydawnictwo „Alta 2”, Wrocław 2004, s. 397.

<sup>6</sup> Zob. J. Kacperska, op. cit., s. 28.

<sup>7</sup> Zob. A. Antoszewski, op. cit., s. 397.

Pierwotnie w języku starogreckim autonomia oznaczała samorządność, możliwość stanowienia prawa<sup>8</sup>.

Nie wdając się w szerokie i szczegółowe rozważania definicji wymienionych wyżej terminów uznajmy, iż samorządność to zdolność do zarządzania sobą, w tym planowania i realizowania własnej polityki. W ramach ustroju państwowego samorządność będzie oznaczała zdolność do zarządzania określonym terytorium (w podziale administracyjnym państwa) lub określonym sektorem gospodarczym, lub grupą zawodową, przez władze pochodzące z tegoż terytorium (lub sektora gospodarczego, lub grupy zawodowej), różniące się od władz pochodzących z nadania władzy centralnej. Zarządzanie to musi zawierać w sobie zdolność do kreowania i realizacji własnej polityki rozwoju.

Na przestrzeni ponad 2 tysięcy lat rozwoju cywilizacji europejskiej grupy lokalne, stanowe lub zawodowe dążyły do samostanowienia o sobie, samozarządzania, wyodrębnienia i wyzwolenia się w jak najszerszym zakresie od władzy centralnej, którą w zasadzie aż do końca XVIII w. stanowili panujący, a potem rządy państw. Spójrzmy na przejawy tej samorządności w formie historycznego kalejdoskopu.

W starożytnych fundamentach współczesnej Europy mamy z jednej strony antyczną Grecję z jej mozaiką miast-państw oraz imperium Romanum. To dwa modele kształtowania ustrojowego państwa. Państwa w rozumieniu terytorium zamieszkanego przez społeczność (naród w dzisiejszym rozumieniu tego terminu), charakteryzującą się wspólnymi: tradycją i kulturą, wartościami, doświadczeniami historycznymi, systemem praw, wyraźną odrębnością od innych społeczności (narodów). Albo model decentralizacji i rozbicia terytorialnego, albo centralizacji władzy, tworzenia jednego ośrodka kierowniczego dla całego terytorium „państwowego”. Państwowego w cudzysłowie, bowiem ani w starożytności,

---

<sup>8</sup> Zob. P. Kulas, *Autonomia czy samorządność: aspekty społeczne i prawne*, [w:] *Governance i wyzwania partycypacji publicznej*, red. K. Wódcz, P. Kulas, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2012, s. 62.

ani aż do czasów nowożytnych nie używano pojęcia państwa w dzisiejszym rozumieniu tego słowa. Jednakże doskonale różniano narody i ich miejsca w Europie. Dlatego też uważam, że możemy mówić o idei samorządności już w przypadku starożytnej Grecji.

Od upadku cesarstwa rzymskiego historia ustrojów wewnętrznych podmiotów stosunków międzynarodowych, jak dzisiaj to nazywamy, toczy się w paradygmacie rywalizacji dwóch tendencji – centralizacji lub decentralizacji terytorium o wspólnej tożsamości kulturowej i narodowej. Z jednej strony władcy państw dążyli do absolutyzmu, a z drugiej strony zarządcy terytorialni, przedstawiciele grup społecznych, chcieli zachować jak najdalej posuniętą samodzielność.

W średniowieczu ideę tę mamy i w systemie feudalnym, i w zarządzaniu miastami. Generalna zasada: „wasal mego wasala nie jest moim wasalem”, mówi o podziale władzy, hierarchicznym, ale niesięgającym od samego wierzchołka do samego dołu. Władca bezpośrednio zarządzał swoimi wasalami, ale już nie ich wasalami. Ustawieni w drabinie polityczno-społecznej książęta, baronowie, hrabiowie itd. zachowywali bardzo duży zakres swobody w zarządzaniu własnymi włościami, wraz z tworzeniem prawa miejscowego i polityki fiskalnej. W tej epoce modelem ustrojowym była monarchia stanowa, w której władca dzielił władzę z reprezentacją stanów, których wykształcone przedstawicielstwa skutecznie działały w sferze zabezpieczania własnych interesów i zarządzania tak swym stanem, jak i terytorium bez udziału lub z pomniejszaniem udziału władzy królewskiej.

Najbardziej wizualnym przykładem dążenia do samorządności terytorialnej w epoce „ciemnych wieków” były tzw. rozbiccia dzielnicowe, które w różnych okresach stały się udziałem historii niemal wszystkich państw europejskich.

Średniowieczne rady miejskie to protoplaści samorządności terytorialnej, a cechy rzemieślnicze – samorządności



terytorialnej i zawodowej. Organizacje tych samorządów i cechów pomimo podobnych rozwiązań jednakże różniły się od siebie, co wynikało i ze stosowania różnych praw miejscowych, jak i różnic kulturowych.

Innym przykładem samorządności w tejże epoce są ekonomiczno-gospodarcze związki miast – ze słynną Hanżą na czele. Związek Hanzeatycki był na tyle silny, iż mógł prowadzić równorzędną politykę, jak i gospodarę z władcami państw, nie mówiąc już o pomniejszych zarządcach małych terytoriów.

Odrębnym przykładem samorządności były zakony i kościoły, które – podlegając Stolicy Piotrowej – praktyczny wymiar swojego działania, praw i możliwości uzyskiwały w bezpośrednich relacjach z władzą terytorium, na którym się znajdowały.

Także przykładem samorządności były niewątpliwie republiki miejskie we Włoszech. Ich samodzielność i samorządność definiowała się w kontekście rywalizacji z Państwem Kościelnym lub innymi panującymi, dążącymi do podporządkowania sobie całości terytorium Półwyspu Apenińskiego. Te republiki kupców i bankierów proponowały inny model zarządzania, nie odgórny z którejś stolicy, a oddolny, poprzez wybieranych własnych przedstawicieli (oczywiście nie było mowy wówczas o pełnej demokracji, a prawo do reprezentowania i wybierania reprezentantów było mocno ograniczone), którzy stanowili władze w republikach.

Inną formą samorządności była np. ukształtowana w Polsce i Rzeczypospolitej Obojga Narodów demokracja szlachecka. Wprawdzie upodmiotowiła ona tylko jeden stan, kosztem innych, niemniej skutecznie też pozbawiała władzy ustawodawczej i w sumie także wykonawczej króla. Sejmiki ziemskie były tu organem tej samorządności i jednocześnie samorządu terytorialnego.

W wiekach XVII i XVIII doszło do załamania się systemów monarchii stanowych w większości państw europejskich i wykształcenia się modelu monarchii absolutnej. Przykładami tego modelu państw były Francja Ludwika XIV, Austria Leopolda I,

Prusy elektora Fryderyka Wilhelma i króla Fryderyka Wilhelma I, Szwecja Karolów XI i XII, Rosja Piotra I i jego następców. W monarchii absolutnej wykształcił się także nowy model administracji w państwie – to początek zawodowego, zhierarchizowanego aparatu administracyjnego, niezbędnego do realizowania polityki monarchy. Za pełnienie funkcji urzędniczych wypłacano pensje, które były jedynym lub podstawowym źródłem dochodów urzędników. Urzędnicy wykonywali swe obowiązki na podstawie instrukcji służbowej, która była dla nich najwyższym źródłem prawa.

Historia wykazała, że model monarchii absolutnej nie zdał egzaminu, prowadził do zbyt wielu kryzysów natury gospodarczej, a przede wszystkim społecznej. Zasadnicza krytyka tego modelu państwa pojawiła się w epoce oświecenia. Główni, aż do dnia dzisiejszego, myśliciele tego okresu Jean-Jacques Rousseau czy Charles-Louis de Montesquieu i zarazem teoretycy współczesnych nam form państwa demokratycznego mieli zasadniczy wpływ na kształtowanie się nowego modelu państwa. Model ten oparty został na wolnościach obywatelskich, na prawach społeczności lokalnych do samostanowienia. W twórczości tych myślicieli oraz pod ich wpływem w społeczeństwach pojawiają się hasła walki z despotyzmem władzy, idee wolności i równości wszystkich wobec prawa. W konsekwencji wytworzono postulat zbudowania konstytucyjnego państwa prawnego, którego immanentną częścią była idea samorządności lokalnej.

Głoszone idee oświecenia zostały wprowadzone w życie w Europie w wyniku Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która była rezultatem przesilenia społeczno-politycznego i dysfunkcji państwa absolutystycznego, policyjnego. Po obaleniu monarchii feudalnej wraz z wprowadzaniem zasad demokracji i trójpodziału władzy pojawiły się ustrojowe przesłanki dla powstania samorządu w znaczeniu nauki prawa administracyjnego. W *Deklaracji praw człowieka i obywatela* zawarto idee wolności jednostki oraz gminy. Konkretniejsze zapisy o nich znalazły się w uchwalonej w 1791

roku konstytucji francuskiej. Konstytucja ta stanowiła, że gmina jest odrębną od państwa jednostką prawną, posiadającą własne prawa samorządzenia się, do których zaliczano: prawo zarządu swym majątkiem i dochodami, utrzymywania własnych zakładów na użytek powszechny obywateli, troskę o porządek publiczny i bezpieczeństwo na obszarze gminy, prawo wyboru na określony czas tych spośród siebie, którzy pod nazwą urzędników municypalnych mieli kierować sprawami gminy. Obok rozwiązań francuskiej rewolucji za początki współczesnego samorządu na gruncie prawa i rozwiązań administracyjnych przyjmuje się pruskie reformy samorządowe, w tym *Pruską ordynację miejską* z 1808 roku, której twórcą był Heinrich von Stein<sup>9</sup>.

Instytucja samorządu terytorialnego w ścisłym znaczeniu tego słowa wyodrębniona została dopiero w XIX wieku. Henri Berthélémy określał wówczas gminę jako związek mieszkańców pewnego terytorium, mający na celu zarządzanie swoimi interesami, bronienie swoich praw i czynienie zadość swoim potrzebom materialnym i moralnym, wynikającym z sąsiedztwa. Prawo mieszkańców danego terytorium miało jednak swe źródło nie w prawie naturalnym, ale w prawie państwowym<sup>10</sup>.

Na przełomie wieków XVIII i XIX rozpoczęły się więc procesy tworzenia samorządu na gruncie prawa jako wyodrębnionej administracji od administracji państwowej. I od tej pory to samorząd terytorialny, we współczesnym rozumieniu tego słowa, jest najbardziej znaną i rozpowszechnioną formą samorządności. Procesy te różnie przebiegały w poszczególnych państwach, i dopiero w wieku XX możemy mówić o powszechnym występowaniu samorządu w ustrojach państwowych. A mimo to zakres kompetencji tych samorządów był różny i zmieniał się w czasie w zależności od tego, jaka forma reżimu politycznego zwyciężała wówczas w danym

---

<sup>9</sup> Zob. o tym: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny, [w:] System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. VI: *Podmioty administracyjne*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 104 i nast.

<sup>10</sup> Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo LexisNexis Polska, Warszawa 2006, s. 8.

państwie. Największe zastosowanie samorząd uzyskiwał w reżimach demokratycznych, w szczególności w republikach parlamentarnych. W różnych dewiacjach reżimów niedemokratycznych samorząd tracił na znaczeniu i mimo że formalnie występował, to w praktyce zależny pozostawał od władz centralnych państwa.

Po odrzuceniu form państw niedemokratycznych przyjęto zasadę budowania państwa na gruncie dwóch modeli – państwa centralnego i państwa złożonego – federacyjnego. Pierwsza forma stosowana była w zasadzie w państwach jednonarodowych albo z miażdżącą przewagą jednej narodowości, lub też w takich, w których chciano, by państwo było jednonarodowe, mimo iż faktycznie zamieszkiwały je spore grupy innych narodowości (np. II Rzeczpospolita Polska). Druga forma stosowana była w państwach wielonarodowych lub w takich, które swą państwowość kształtowały poprzez porozumienie się i dołączanie poszczególnych odrębnych terytoriów (np. Stany Zjednoczone, Federacja Szwajcarska, Republika Federalna Niemiec<sup>11</sup>).

Te dwa modele państwa nie wyczerpują jednakże wszystkich form państw, jakie występują współcześnie. Trzecia forma państwa to państwo regionalne, które nie jest ani państwem centralnym unitarnym, ani też federalnym<sup>12</sup>. Mamy bowiem państwa o silnej autonomii regionów, które jednak nie są federacjami, a formalnie państwami centralnymi. Możemy tu wymienić Wielką Brytanię (Zjednoczone Królestwo), ale także Hiszpanię. To państwo, którego system polityczny określa się m.in. jako „politycznie konsekwentny i terytorialnie kompletny system o cechach systemu pośredniego pomiędzy klasycznym unitaryzmem a federalizmem”<sup>13</sup>. Hiszpania składa się z 17 wspólnot autonomicznych

---

<sup>11</sup> W przypadku RFN należy wspomnieć, że idea powstania RFN jako federacji sięga do historii Związku Niemieckiego, niemniej istotne było po II wojnie światowej, by nie dopuścić do odrodzenia się Niemiec jako państwa centralistycznego. Idea federacyjna, zapisana w konstytucji jako reżim niezmienny, ma gwarantować demokratyczny charakter państwa.

<sup>12</sup> Wprowadzenie do podziału typów państw tej formy postuluje m.in. Dorota Wójtowicz, zob. D. Wójtowicz, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 31–33.

<sup>13</sup> J. Iwanek, *Pozycja prawna wspólnot autonomicznych w ustroju politycznym Hiszpanii*, [w:]

i dwóch miast autonomicznych. Regiony te posiadają kompetencje do stanowienia prawa w różnym zakresie, m.in. językowym, fiskalnym, edukacyjnym, gospodarczym itd. Innym przykładem tego typu samorządności są Włochy, gdzie także występują regiony i prowincje, z których dwie są autonomiczne.

Zwieńczeniem tego długiego procesu rywalizacji samorządności z centralizmem było ustanowienie przez Radę Europy *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* (ang. *European Charter of Local Self-government*). Karta reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów. Karta przyjęta została dnia 15 października 1985 roku w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy i weszła w życie z dniem 1 września 1988 roku. Polska ratyfikowała Kartę w 1994 roku.

Pojęcie samorządu lokalnego Karta definiuje jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego propaguje ideę samorządu lokalnego jako głównego elementu demokracji. Stąd w Karcie silnie eksponowano konieczność włączenia obywateli w tworzenie demokracji w miejscu ich zamieszkania. Pomóc temu miał obowiązek zasięgania opinii społeczności lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących, w tym również w sprawie zmiany granic jednostek podziału administracyjnego, w którym działają wspólnoty lokalne.

W Karcie zapisano podstawowy katalog zasad prawidłowego funkcjonowania samorządu lokalnego. Najważniejsze z nich to: wymóg, aby podstawowe kompetencje społeczności lokalnych uregulowane zostały w konstytucji lub w ustawach; kierowanie

---

*Vie politique locale. Polityczne życie lokalne*, pod red. J. Wodza, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1994, s. 207, cyt. za: D. Wójtowicz, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 31–32.

się zasadą subsydiarności przy podziale zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble administracji. W myśl tej zasady odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. W Karcie podkreślono także domniemanie kompetencji społeczności lokalnych w zakresie spraw o znaczeniu lokalnym, co nie wyklucza możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań (w tym zadań innych szczebli administracji). Karta zaleca w tym względzie, aby w przypadku delegowania kompetencji przez organy władzy centralnej lub regionalnej na rzecz społeczności lokalnych organom lokalnym pozostawić swobodę dostosowania sposobu ich wykonywania do warunków miejscowych. Według Karty do zakresu uprawnień społeczności lokalnych powinna być dostosowana wysokość ich własnych i wystarczających (adekwatnych) zasobów finansowych, których część powinna pochodzić z podatków i opłat.

W celu ochrony autonomii i samodzielności społeczności lokalnych Karta wprowadza ograniczenia dotyczące możliwości przeprowadzania administracyjnej kontroli ich działania, w tym sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym. Przede wszystkim kontrola i nadzór administracyjny społeczności lokalnych mogą być dokonywane wyłącznie w sposób oraz w przypadkach określonych w konstytucji lub ustawie i powinny być sprawowane z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma ona chronić. Kontrola taka może być sprawowana w oparciu o dwa kryteria: legalności (tj. przestrzegania prawa i zasad konstytucji) i celowości działania (kryterium dopuszczalne tylko w odniesieniu do „zadań delegowanych” – zleconych na rzecz społeczności lokalnych).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego w zakresie współpracy między samorządami lokalnymi i regionalnymi, w tym współpracy

ze społecznościami innych państw, przyznaje jednostkom terytorialnym tego rodzaju prawa wraz z odesłaniem do ustawodawstwa poszczególnych państw<sup>14</sup>.

Co dalej z samorządnością?

Idea samorządności lokalnej, obywatelskiej jest ciągle żywa. Spór pomiędzy władzą centralną a społecznościami lokalnymi o zakres kompetencji dla samorządów terytorialnych i zawodowych trwa nadal. O czym ma decydować państwo, a o czym społeczność lokalna? Niewątpliwie państwo musi wyznaczać kierunki rozwoju gospodarczego i kulturowego, dbać o bezpieczeństwo fizyczne i polityczne, o porządek publiczny i stać na ich straży. Ale także to w gestii państwa musi być pozostawiona rola kreatora i strażnika równomiernego rozwoju i szans dla obywateli w poszczególnych regionach kraju.

Weźmy dla przykładu kwestie służby zdrowia i edukacji. Można się zgodzić, że to w gestii samorządów winno być pozostawione, w jakich konkretnych miejscach placówki tych służb powinny być ulokowane, a także z tym, że to samorzady powinny prowadzić je organizacyjnie i personalnie. Jednakże w każdym państwie mamy do czynienia ze zróżnicowaniem gospodarczym regionów, czego bezpośrednią pochodną jest zamożność samorządów. Nie wszystkie samorzady są w stanie sprostać prowadzeniu placówek zdrowia i edukacji. Tu pojawia się zasada pomocniczości, według której państwo w takim przypadku musi pomóc samorządom w tym zakresie. Ale także od zamożności ekonomicznej mogą zażyć polityki zdrowia i polityki edukacyjne. Bogatsi mogą pozwolić sobie na szerszy zakres usług zdrowia oraz na nowocześniejsze i obszerniejsze modele polityki edukacyjnej. Takie kompetencje oczywiście muszą pozostać, ale to państwo musi stać na straży równych szans na opiekę zdrowotną i przede wszystkim równych szans na zdobycie wykształcenia, które jest bramą do godnego

---

<sup>14</sup> *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607. W Polsce źle przetłumaczono nazwę Karty, właściwa jest: *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*.

życia człowieka. Standardy w tym zakresie musi wyznaczać państwo, a nie samorządy, bowiem muszą to być standardy jednakowe dla całości państwa, a nie zróżnicowanie regionalnie.

Innym problemem związanym z samorządnością jest kwestia chęci, zdolności i gotowości obywateli do udziału w zarządzaniu. I tu jest wielki dylemat. Od szeregu lat frekwencje w wyborach do organów władzy centralnej oscylują wokół 40 do 60 procent uprawnionych do głosowania. Podobnie, choć nieco lepiej, frekwencja wyborcza wygląda w przypadku wyborów samorządowych. Nie ma tu jednak żadnej rewelacji ani też podstaw do zadowolenia. A jeszcze gorzej wygląda to, gdy spojrzymy na liczby organizowanych referendum w sprawach lokalnych, w których w Polsce do ich ważności potrzeba udziału 30 procent uprawnionych obywateli. To dość niski próg wyborczy, gdyż 30 procent może decydować za pozostałe 70 procent. A jednak okazuje się on zbyt wysoki. Większość z referendum okazywała się nieskuteczna, bowiem nie osiągnano wymaganej frekwencji wyborczej<sup>15</sup>. To gdzie mamy samorządność?

Dlaczego tak się dzieje? Przyczyn jest wiele, jak też i odpowiedzi. Niepokojący jest fakt, iż w polskich badaniach opinii publicznej przeważają wyniki mówiące o tym, że większość obywateli nie chce brać udziału w zarządzaniu, a tylko chce być dobrze zarządzana<sup>16</sup>. Przy takiej postawie trudno mówić o rozwoju samorządności. Pozostanie ona wpisana w ustrój państwa, samorząd otrzyma zakres władzy, ale w istocie nie będzie to samorządność obywateli, a tylko grup politycznych.

By stało się inaczej, musi nastąpić znacznie większa niż do tej pory wymiennosc personalna w organach władz samorządów. Ideę taką łatwo zapisać na papierze, w odpowiednich ustawach,

---

<sup>15</sup> Zob. A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 89; A. Indraszczyk, *Gotowość Polaków do udziału w demokracji bezpośredniej*, [w:] *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, pod red. B. Wiśniewskiej-Paź, Wydawnictwo Aureus, Kraków 2013, s. 243–244.

<sup>16</sup> Analizę badań opinii społecznej w tym zakresie przeprowadziłem w: A. Indraszczyk, op. cit., s. 246–253.



np. ograniczając możliwość piastowania organów władzy przez określoną liczbę kadencji. Trudno jednak jest zrezygnować z doskonale wywiązujących się ze swych funkcji osób, które w takim przypadku musiałyby przerwać swą misję. Należy więc dokonać wyboru: czy samorząd ma ewoluować w kierunku kształtowania się doskonalej, ale wąskiej kadry zarządczej, czy też w kierunku poszerzania udziału obywateli w sprawowaniu władzy w samorządzie? Wydaje się, że im więcej obywateli będzie brało udział w zarządzaniu, tym bardziej będą oni przywiązani do idei samorządności, będą znacznie lepiej rozumieli problemy i znaczenie samorządności. Ograniczenie zaś liczby kadencji zasiadania w organach władzy może stymulować jeszcze lepszą współpracę władz samorządowych z całym społeczno-gospodarczym otoczeniem, bowiem przedstawiciele władz będą wiedzieć, że za chwilę wrócą do społeczeństwa, a kierownictwo samorządu przejdzie w inne ręce.

Innym sposobem na zwiększanie idei samorządności jest zapoczątkowany w brazylijskim Porto Alegre proces przyznawania do wyłącznej dyspozycji obywateli procentu budżetu samorządu. To tzw. budżet obywatelski, zwany też budżetem partycypacyjnym. Podstawową zasadą *sine qua non* tej inicjatywy jest pełna akceptowalność przez władze postanowień obywateli i ich wykonywanie. Tylko to bowiem może pokazać w praktyce, iż władze słuchają swych wyborców, liczą się z ich zdaniem i chcą je realizować. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie pokazują, że obywatele chętnie korzystają z tej oferty. Choć jest ona utrzymywana na dość niskim poziomie – kilku procent budżetu, to i taka wielkość pozwala na znaczne osiągnięcia. Cała procedura sprawdza się jednakże tylko tam, gdzie taki proces jest dobrze przygotowany i prowadzony przez samorządy. Najważniejsze w tym procesie jest dobre i szerokie poinformowanie obywateli, skuteczne zachęcenie ich do udziału w procesie i udzielenie szerokiego wsparcia o charakterze prawnym, administracyjnym, organizacyjnym

i merytorycznym – wyjaśniając, co jest możliwe do zrealizowania w krótkim okresie kadencyjności samorządu.

By samorządność pozostała ideą samozarządzania obywateli pewnej wspólnoty lokalnej, muszą oni posiadać faktyczny wpływ na to zarządzanie, wyrażony nie tylko w akcie wyborów przedstawicieli do organów władzy samorządów, ale przede wszystkim we wskazanych wyżej aktach demokracji partycypacyjnej. W przeciwnym razie samorządom, a przez nie samorządności, grozi upartyjnienie, zawłaszczenie sceny politycznej przez partie, które, jak wynika z frekwencji wyborczej, nie posiadają wielkiego poparcia społecznego, tak jak dzieje się to w przypadku centralnych organów władzy w państwie.

## Bibliografia

- *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.
- Indraszczyk A., *Gotowość Polaków do udziału w demokracji bezpośredniej*, [w:] *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, pod red. B. Wiśniewskiej-Paź, Wydawnictwo Aureus, Kraków 2013.
- Iwanek J., *Pozycja prawna wspólnot autonomicznych w ustroju politycznym Hiszpanii*, [w:] *Vie politique lokale. Polityczne życie lokalne*, pod red. J. Wodza, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1994.
- Kacperska J., *Władze samorządowe w Płocku: przestrzeń normatywna oraz praktyka kulturowa*, Towarzystwo Naukowe Płockie, Płock 2015.
- Kulas P., *Autonomia czy samorządność: aspekty społeczne i prawne*, [w:] *Governance i wyzwania partycypacji publicznej*, red. K. Wódz, P. Kulas, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2012.
- *Leksykon politologii wraz z Aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, praca zbiorowa pod red. nauk. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wydawnictwo „Alta 2”, Wrocław 2004.
- *Leksykon wiedzy politologicznej*, red. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. VI: *Podmioty administracyjne*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.
- Piasecki A.K., *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo LexisNexis Polska, Warszawa 2006.
- Wankiewicz B., *Samorządność jako wyzwanie dla rozwoju lokalnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 71.
- Wójtowicz D., *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.



**PROF. DR HAB. JACEK WOJNICKI**

Instytut Europeistyki  
Uniwersytet Warszawski

## **MODERNIZACJA STRUKTUR SAMORZĄDU W POLSCE I W PAŃSTWACH OŚCIENNYCH**

### **Słowa kluczowe**

struktury samorządowe, administracja lokalna, administracja regionalna, modernizacja, Polska, Litwa, Ukraina, Republika Czeska, Słowacja, Niemcy

### **Streszczenie**

Reforma samorządowa przeprowadzona w Polsce w maju 1990 roku stanowiła istotną część procesu przeobrażeń polityczno-ustrojowych. Była jednym z bardziej zasadniczych oraz udanych przekształceń w procesie polskich zmian systemowych. W artykule omówiono doświadczenia samorządowe z przeszłości oraz kwestie reform i modernizacji struktur samorządowych w Polsce i w państwach Europy Środkowej okresu transformacji.

**MODERNISATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT STRUCTURES  
IN POLAND AND ITS NEIGHBORING COUNTRIES**

**Keywords**

local self-government structures, local administration, regional administration, modernisation, Poland, Lithuania, Ukraine, Czech Republic, Slovakia, Germany

**Abstract**

Local self-government reform, implemented in May 1990 in Poland, played a major role in the transformational process of the political system. It was one of the most essential and successful restatements to the process of change in Poland. The article discusses the historical background of the local self-government and the matters of reforms and modernization of local self-government structures in Poland and in the countries of Central Europe in the period of transition.

Artykuł poświęcony został kwestiom modernizacji struktur samorządowych w Polsce i w państwach Europy Środkowej. Reforma samorządowa przeprowadzona w maju 1990 roku określana jest jako jedna z bardziej fundamentalnych w procesie polskich przeobrażeń systemowych oraz jako jedna z bardziej udanych. Podobnie oceniane są zmiany w administracji lokalnej i regionalnej w pozostałych państwach postkomunistycznych. Warto odnotować, iż stanowi ona zasadniczy element przeobrażeń ustrojowych oraz kluczowy czynnik zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej<sup>1</sup>.

Doświadczenia samorządowe w Polsce i innych omawianych państwach były dość zróżnicowane. W jednych państwach następowała bardziej restytucja instytucji samorządowych (Czechosłowacja, również Polska oraz Węgry), w pozostałych (państwa bałkańskie i postradzieckie) bardziej mieliśmy do czynienia z kształtowaniem wspólnot lokalnych od nowa. Państwa Europy Środkowej korzystały z doświadczeń państw skonsolidowanych demokracji zachodnioeuropejskich, lecz nie każde doświadczenia zewnętrzne można bez problemów implementować do dorobku prawnokonstytucyjnego danego organizmu państwowego. W przypadku omawianej grupy państw najczęściej – głównie ze względów pragmatycznych i historycznych – wykorzystywano tradycje niemieckie i francuskie. W Polsce było to uzasadnione wydarzeniami z nieodległej przeszłości (w XIX wieku – zabory, funkcjonowanie Księstwa Warszawskiego wzorowanego na instytucjach napoleońskiej Francji)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń – Katowice 2009; J. Wojnicki, *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Difin, Warszawa 2014; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

<sup>2</sup> Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, LIBER, Warszawa 2001; J. i D. Malcowie, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

Restytucja wspólnot samorządowych nastąpiła w Polsce najwcześniej, pierwsze regulacje prawne pochodzą już z marca 1990 roku (ustawa o samorządzie terytorialnym, ordynacja wyborcza do rad gmin oraz ustawa o pracownikach samorządowych). Z oczywistych względów nawiązywanie do rozwiązań II Rzeczypospolitej ograniczało się do pewnych wspólnych interpretacji czy szyldów, bowiem po sześćdziesięciu latach funkcjonowanie samorządów lokalnych uległo znacznym zmianom. Reforma administracyjna była przygotowywana w dość szybkim tempie (około 6 miesięcy intensywnej pracy), stąd nie wszystkie rozwiązania ustrojowe wynikały z przekonania autorów o ich skuteczności czy zwykłej zasadności. Dlatego w kolejnych latach obserwować można ewolucję przepisów samorządowych, po praktyce ustawowej litery prawa<sup>3</sup>. Jak trafnie podkreśla Hubert Izdebski,

[...] to dzięki nostalgii i przywiązaniu do tradycji, odradzając w 1990 r. samorząd gminny, doprowadzono, przy usunięciu niedemokratycznych aspektów rozwiązań przedwojennych, do przywrócenia konstrukcji samorządu, które można było uznać za typowe dla demokratycznej Europy, w szczególności Europy Środkowej<sup>4</sup>.

Marek Barański<sup>5</sup> proces modernizacji polskiego modelu samorządności postrzega w kontekście recepcji sprawdzonych długoletnich doświadczeń państw zachodnioeuropejskich oraz zaspokajaniu potrzeb społecznych o charakterze publicznym w warunkach zrównoważonego rozwoju wspólnot samorządowych na poziomie gminy, powiatu i województwa. Czynniki powyższe

---

<sup>3</sup> J. Regulski, *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000; J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Oficyna Wolters. Kluwer, Warszawa 2009 oraz A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> Zob. H. Izdebski, *Europejski wymiar polskiego samorządu terytorialnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 23.

<sup>5</sup> Zob. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, *Samorząd terytorialny w procesie unowocześniania Polski*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2010, s. 9.



mają pozytywny wpływ na rozwój kapitału ludzkiego i społecznego. Zwraca się jednocześnie uwagę na ewolucyjny proces zabiegów decentralizacyjnych, który wynika z jednej strony z regulacji normatywnych, a z drugiej determinowany jest uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi Polski (konceptcje realizowane w ramach Unii Europejskiej)<sup>6</sup>.

Bogdan Dolnicki<sup>7</sup> podkreśla, iż problematyka unowocześniania administracji publicznej (w tym lokalnej i regionalnej) jest przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych – nauk prawnych, teorii organizacji i zarządzania, prakseologii oraz nauk administracji. Zagadnienie powyższe może być analizowane osobno ze specyficznego punktu widzenia dla danej nauki lub komplementarnie – traktowanie całościowe elementów sprawności i demokratyzmu w strukturze organizacyjnej i funkcjonowaniu administracji publicznej. Z kolei Andrzej Piasecki<sup>8</sup> podkreśla znaczenie innej płaszczyzny zmian w administracji lokalnej i regionalnej – modernizacji polskich elit samorządowych. Uważa on, iż jednym z istotniejszych rezultatów zmian decentralizacyjnych, których konsekwencją była restytucja instytucji samorządowych, był proces unowocześniania elit lokalnych i regionalnych.

Alfred Lutrzykowski<sup>9</sup> zwraca uwagę na dwa impulsy procesów modernizacyjnych struktur polskiego samorządu lokalnego i regionalnego – transformację systemową oraz akcesję do wspólnot europejskich. Stworzyły one dodatkowe bodźce rozwojowe i modernizacyjne polskiego modelu samorządu terytorialnego, stwarzając organizacyjne i instytucjonalne odniesienie do formowania europejskich standardów w sferze samorządowej. Zastosowanie wybranych kategorii z zakresu teorii zarządzania (misji, własności

<sup>6</sup> Zob. M. Domagała, *Polski model decentralizacji*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w procesie modernizacji Polski*, op. cit., s. 35.

<sup>7</sup> Zob. B. Dolnicki, *Czynniki służące sprawności działania administracji samorządowej*, [w:] *Ibidem*, s. 39.

<sup>8</sup> Zob. A.K. Piasecki, *Modernizacja elit lokalnych – efekt samorządności*, [w:] *Ibidem*, s. 84.

<sup>9</sup> Zob. A. Lutrzykowski, *Polski samorząd terytorialny i procesy jego europeizacji*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy...*, op. cit., s. 16.

i otoczenia organizacyjnego) do opisu funkcjonowania organizacji samorządowych pozwoliło na wyodrębnienie dwóch misji – politycznej i gospodarczej. Pierwsza wyrażała się w przeciwdziałaniu alienacji, druga polegała na dostarczaniu usług publicznych mieszkańcom oraz kształtowaniu warunków, które sprzyjają rozwojowi gospodarczemu. Warto podkreślić, iż punktem zetknięcia się obu wspomnianych misji jest interes publiczny<sup>10</sup>.

Modernizacja struktur samorządowych przeprowadzana po 1990 roku miała kilka płaszczyzn. Pierwszą można nazwać ilościową – odnosiła się ona bowiem do rozszerzenia władz samorządowych na szczebel powiatowy i wojewódzki<sup>11</sup>. O ile przywrócenie samorządu powiatowego stanowiło pewien powrót do tradycji polskiej z okresu międzywojnia, bowiem administracja powiatowa z lat 1944–1975 nosiła całkiem odmienny charakter, to ustanowienie samorządów regionalnych stanowiło ostateczną realizację postanowień Konstytucji marcowej z 1921 roku<sup>12</sup>.

Drugą można określić jako modernizację jakościową, bo była związana z reorganizacją struktur władz lokalnych na poziomie gminnym. Wiązała się ona początkowo z pewnymi zmianami w składzie zarządu gminy, tj. możliwość wyboru członków poza skład rady, inne określenie składu liczbowego, wprowadzenie zakazu pełnienia mandatu posła i senatora w powiązaniu z zasiadaniem w organach jednostki samorządowej. Zasadnicza zmiana w powyższym zakresie została wprowadzona w czerwcu 2002

<sup>10</sup> Zob. J.T. Hryniewicz, *Analiza funkcjonowania samorządu lokalnego w oparciu o kluczowe kategorie nauk o zarządzaniu: misje, cele, własność, kontekst organizacyjny i efektywność*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012, s. 95.

<sup>11</sup> Zob. A. Tuchołska, *Powiat: między zbiorowością a wspólnotą*, SCHOLAR, Warszawa 2007; K. Koc, *Powiat: przestrzeń władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013; *Samorząd powiatowy w Polsce: struktura, zadania, wybory*, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2015; *Powiat*, red. J. Boć, Wydawca: Kolonia Limited, Wrocław 2001; M. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce: założenia i realizacja*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011.

<sup>12</sup> Zob. *Samorząd województwa: współczesne zagadnienia prawne i finansowe*, red. A. Borodo, Dom Organizatora (Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa), Toruń 2010; S. Trociuk, *Samorząd województwa: status prawny, organy, kompetencje, mienie, finanse*, [Gazeta Samorządowa], Warszawa 1999; B. Zawadzka, *Województwo i region: wnioski z doświadczeń francuskich*, PAN, Instytut Nauk Prawnych, Warszawa 1993.

roku wraz z ukształtowaniem bezpośredniego trybu wyboru organu wykonawczego na szczeblu gminnym<sup>13</sup>. Skutkowało to znacznym wzmocnieniem pozycji wójta, burmistrza, prezydenta miasta w relacji z radą gminy bądź radą miejską<sup>14</sup>. Kolejna istotna zmiana została wprowadzona jesienią 2018 roku, a była związana z ograniczeniem kadencyjności organów wykonawczych na szczeblu gminnym, przy jednoczesnym wydłużeniu kadencji do lat pięciu<sup>15</sup>.

Ojciec Założyciel polskiego modelu samorządowego lat dwięćdziesiątych – Jerzy Regulski<sup>16</sup> nie był zwolennikiem zmiany trybu wyboru organów wykonawczych na poziomie podstawowym. W jednym z wystąpień publicznych podkreślał:

[...] bezpośredni wybór wójtów i burmistrzów stanowił istotny krok w kierunku rozwoju samorządności, ale jednocześnie bezpośrednio wybory zmieniły wewnętrzny ustrój gminy. Kiedy ta kwestia rozstrzygała się w Sejmie, parlamentarzyści nie wysłuchali opinii ekspertów, którzy mówili, że w tym momencie trzeba zmienić i na nowo ustalić relacje pomiędzy organami gminy. W konsekwencji mamy obecnie poważny konflikt, wynikający z ustawy, pomiędzy radą a wójtami.

Warto wskazać, iż zdania odnośnie do konstrukcji organów samorządowych wśród ekspertów i badaczy były podzielone. Bogdan Dolnicki podkreślał, iż kwestia przyjęcia zasady monokratyczności i kolegialności organów samorządowych zależy od zadeklarowania filozofii funkcjonowania administracji publicznej. W przyjętych

<sup>13</sup> *Ustawa o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, Dz.U. 2010, Nr 170, poz. 114.

<sup>14</sup> Zob. J. Pokładecki, *Organ wykonawczy gminy w Polsce: od kolegialności do monokratyczności*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Aspra-JR; Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych (Uniwersytet Warszawski), Warszawa 2014, s. 283–298.

<sup>15</sup> Zob. M. Cyrankiewicz, *Limit kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, „Rzeczpospolita” 22 I 2017 oraz P. Jęczmionka, *Sejm: Ograniczyć kadencje wójtów i burmistrzów?*, „Polska The Times” 28 IV 2016; S. Skromra, *Wybory samorządowe 2018. Wójt, burmistrz, prezydent miasta będzie mógł rządzić tylko przez dwie kadencje*, „Kurier Lubelski” 22 I 2018.

<sup>16</sup> Zob. J. Regulski, *„W interesie nas wszystkich samorząd należy poprawić”. Samorząd gminny w Polsce – bariery rozwoju*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. 1990–2010. Doświadczenia–problemy–perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 19.

rozwiązaniach ustrojowych po 2002 roku uformował się hybrydowy model na poziomie podstawowym, pośrednim i regionalnym<sup>17</sup>.

W tzw. Raporcie Hausnera<sup>18</sup>, zwracającym uwagę na dysfunkcjonalność polskiej administracji samorządowej, wskazywano pewne programy naprawcze. Obejmowały one wprowadzenie pewnych nowych instrumentów instytucjonalnych w strukturze organizacyjnej polskiego modelu samorządu lokalnego. W modelu gminnym rekomendowano wprowadzenie trzech wariantów zarządzania wspólnotami gminnymi. Pierwszy model zakładał kierowanie i zarządzanie przez radę, która uzyskałaby możliwość wynajmowania menadżera wykonawczego oraz do zarządzania urzędem gminnym. Menadżer ponosić miał odpowiedzialność przed radnymi, z prawem do rozwiązania z nim kontraktu. Drugi model zakładał kierowanie i zarządzanie przez gminną radę w sposób typowo parlamentarny z władzą wykonawczą ponoszącą odpowiedzialność przed radnymi. Z kolei trzeci model zakładał kierowanie i zarządzanie przez radę o wzmocnionych kompetencjach kontrolnych wobec urzędów (poprzez system komisji i wójta będącego jednocześnie radnym gminnym)<sup>19</sup>.

W kontekście organizacji terytorialnej państwa Autorzy Raportu postulowali przeprowadzenie reformy zarządzania obszarami metropolitalnymi. Reforma miała się opierać na trzech zasadniczych przesłankach organizacyjno-funkcjonalnych. Po pierwsze – regiony metropolitalne miały być ukształtowane w ramach istniejącej struktury jednostek podziału terytorialnego państwa. Po drugie – polityka metropolitalna, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym (czyli realizowanym w ramach Unii Europejskiej), miała zostać wpisana w unijne standardy

<sup>17</sup> Zob. B. Dolnicki, *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, [red.] K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012, s. 63–76.

<sup>18</sup> Zob. *Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy. Konieczne działania. Raport o stanie samorządności lokalnej w Polsce*, red. J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

<sup>19</sup> Zob. *Ibidem*, s. 96.

statystyki metropolitalnej – definiowanej na bazie jednostek statystycznych NUTS-3. Wreszcie po trzecie – w skład regionu metropolitalnego wchodzić powinny gminy, wyposażone generalnie we wszystkie zadania miast na prawach powiatu, z wyjątkiem tych zadań, które miały zostać – zgodnie z zasadami pomocniczości i zdolności wykonywania zadań publicznych – przekazane do wykonywania nowym jednostkom regionalnym. Zasada powyższa powinna odnosić się do wszystkich rodzajów gmin – wiejskich, miejskich, posiadających status miasta na prawach powiatu. Zakładano równocześnie, iż regiony metropolitalne przejmą na zasadzie zadań zleconych od administracji rządowej oraz samorządu województwa zadania o charakterze sieciowym, których realizacja wymaga uwzględniania specyfiki obszarów metropolitalnych. Zadania powyższe odnoszą się do kwestii transportu publicznego i drogownictwa<sup>20</sup>.

Trzeci aspekt postulowanych działań naprawczych odnosił się do kwestii finansów lokalnych. Zakładał ustalenie standardów kosztowych wykonywania zadań publicznych, w tych działach, w których administracja samorządowa ponosi największe wydatki – oświata, pomoc społeczna, transport, mieszkalnictwo, gospodarka komunalna. Proponowano również zdefiniowanie minimalnego standardu usług publicznych, których wykonywanie powinno być objęte przez Państwo gwarancjami finansowymi. Zakładano jednocześnie prace nad konstrukcją systemu dochodów komunalnych. Nowy system powinien wyznaczać źródła dochodów własnych samorządów lokalnych i regionalnych, zapewniając równocześnie dochody będące transferami z budżetu państwa. Miały one umożliwić zapewnienie mieszkańcom dostępu do podstawowych usług publicznych na jednakowym poziomie. Konstrukcja systemu dochodowego powinna być uzależniona od ustalenia standardów zakresu i kosztów obowiązkowych usług publicznych<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Zob. Ibidem, s. 97.

<sup>21</sup> Zob. Ibidem, s. 98.

Autorzy Raportu w wersji z roku 2014<sup>22</sup> postulowali dookreślenie pozycji ustrojowej samorządu na szczeblu powiatowym. Zgłaszali przy tym dwie koncepcje. Pierwsza zakładała podjęcie prac nad dekoncentracją zadań i funkcji publicznych na poziomie powiatowym. Zmiany dotyczyć winny ustroju powiatowej administracji zespolonej, zwłaszcza obejmować nowe kryteria ich zespolenia. Wskazywano, iż obecnie wyznaczone kryteria zespolenia nie pozwalają na czytelne wypracowanie relacji na osi starosta – powiatowi kierownicy służb i straży. Powiązано to z poszukiwaniem nowych źródeł dochodów szczebla powiatowego<sup>23</sup>. Drugi model zakładał natomiast usankcjonowanie quasi-rządowego charakteru szczebla powiatowego, a co z tym powiązane – przekształcenie urzędu starosty w organ administracji rządowej (jak w II RP). Ten wariant ma rozwiązać kwestie powiatowej administracji zespolonej w powiecie, łącznie z problemem występowania – *de facto* – dualizmu administracji publicznej na szczeblu powiatowym. Wariant ten nie wyklucza wyposażenia starosty w instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym. Wariant ten nie zakłada jednakże likwidacji szczebla powiatowego, lecz przekształcenie go w obligatoryjny związek gmin do realizacji zadań ponadgminnych ze środków własnych danych gmin<sup>24</sup>. Postulowano również likwidację tzw. powiatów obwarzankowych lub innych powiatów ziemskich z sąsiedzkimi powiatami grodzkimi. Może to skutkować ukształtowaniem samorządów powiatowych w granicach odpowiadających obszarom funkcjonalnym miast<sup>25</sup>.

Autorzy Raportu zakładali również konieczność dokonania zmian organizacyjno-funkcjonalnych na szczeblu województwa. Po pierwsze – miały one polegać na ograniczeniu funkcji

<sup>22</sup> Zob. *Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy. Konieczne działania*, t. 2: *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, red. J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>24</sup> Zob. *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 37.

województwa do zadań z zakresu administracji orzeczniczej oraz inspekcyjno-kontrolnej. Powodowałoby to przejście realnych obowiązków „gospodarza regionu” przez zarząd województwa, w tym marszałka. Druga płaszczyzna zmian polegać miała na wskazaniu roli koordynacyjnej województwa samorządowego w zakresie świadczenia usług publicznych przez inne jednostki samorządowe na obszarze danego województwa<sup>26</sup>. Zakres wspomnianych działań koordynacyjnych miał polegać na inicjowaniu współpracy między jednostkami lokalnymi na rzecz poprawy organizacji świadczenia usług publicznych na terenie województwa. Funkcja powyższa ma umożliwić dwa cele: zwiększyć efektywność wydatków publicznych (zarówno inwestycyjnych, jak i bieżących) oraz lepsze dopasowanie systemów usług publicznych do występujących warunków osadniczych<sup>27</sup>.

Warto odwołać się również do Raportu opracowanego przez naukowców z Wydziału Ekonomiczno-Społecznego Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem Eugeniusza Wojciechowskiego. Przedstawiono kilka rekomendacji zmian struktury organizacyjno-funkcjonalnej. Po pierwsze – postulowano łączenie małych samorządów gminnych w większe wspólnoty społeczno-gospodarcze, zgodnie z tendencjami występującymi w państwach Europy Zachodniej (casus państw skandynawskich, Beneluksu, Niemiec czy Anglii). Większe jednostki lokalne dysponują większym potencjałem rozwojowym i stabilnością pod względem ekonomicznym, posiadają również niższe koszty funkcjonowania. Postulowano, aby najmniejsze wspólnoty gminne liczyły około 10–15 tysięcy mieszkańców<sup>28</sup>.

Po drugie – za zasadne uznano dokonanie połączenia niektórych gmin miejskich i okalających je gmin tzw. obwarzankowych. Ich oddzielność powoduje podział potencjału rozwojowego, niewydolność finansów, deficyt terenów inwestycyjnych dla miast oraz

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Zob. *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport Wydziału Nauk Ekonomiczno-Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego*, red. E. Wojciechowski, Łódź 2014, s. 22.

brak spójności organizacyjnej w funkcjonowaniu administracji. Po trzecie – Autorzy Raportu UŁ opowiadali się za utrzymaniem szczebla powiatowego, posiadającego dość długą tradycję organizacyjną na ziemiach polskich. Postulowano jednakże znaczną redukcję powiatów ziemskich, które mają zbyt skromną strukturę przestrzenną i ekonomiczną, co w powiązaniu ze słabością finansów powoduje niewydolność realizacji powierzonych wspólnotom powiatowym zadań publicznych<sup>29</sup>.

Analitycy z UŁ stawiają otwarte pytanie odnośnie do przyszłości struktur administracji regionalnej na szczeblu wojewódzkim. Dynamiczny rozwój administracji na szczeblu wojewódzkim uzasadniany był obsługą funkcji kształtowania warunków rozwoju regionalnego oraz potrzebą decentralizacji zarządzania środkami unijnymi. Zmniejszenie po 2020 roku (w nowej perspektywie budżetowej) wysokości tych środków stawia kwestię tak rozbudowanej administracji samorządowej. Nie wykształciły się dotychczas mocne więzi ekonomiczne, poczucie tożsamości regionalnej i integracji. Dlatego naukowcy z UŁ postulowali utworzyć – na potrzeby planistyczne i polityki rozwoju regionalnego – większe struktury (w liczbie 7–9), co spowodowałoby zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Samorząd lokalny zostałby utrzymany na poziomie podstawowym (gminnym) oraz powiatowym<sup>30</sup>.

W zakresie modernizacji ilościowej można wskazać na propozycje wprowadzenia tzw. ustaw metropolitalnych odnoszących się do największych aglomeracji miejskich w Polsce. Pierwsza taka propozycja dotyczyła aglomeracji śląskiej, ale powyższy temat podnosili również samorządowcy trójmiejscy czy stołeczni<sup>31</sup>. Hubert Izdebski<sup>32</sup> dowodził, iż procesy regionalizacji nie muszą

---

<sup>29</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> *Ustawa z 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, Dz.U. 2017, poz. 730.

<sup>32</sup> Zob. H. Izdebski, *Europejski wymiar polskiego samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 25. Por. Idem, *Zadania metropolii i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.



uniemożliwić procesów rozwoju mechanizmów metropolizacji, tzn. organizowania realizacji określonych zadań publicznych (zadań o charakterze metropolitalnym) w skali całego obszaru metropolitalnego – silnego ośrodka urbanizacji skupionego wokół jednego wielkiego miasta lub grupy miast. Na początku XXI wieku (kilka lat po reformie powiatowej) pojawiła się idea likwidacji powiatów grodzkich i utworzenia w ich miejsce tzw. powiatów metropolitalnych. Miały one obejmować miasto na prawach powiatu i otaczające je gminy. Postulat zniesienia rozdzielenia powiatów grodzkich i ziemskich wynikał – zdaniem Katarzyny Kuć-Czajkowskiej<sup>33</sup> – z braku wystarczającego potencjału ekonomicznego i administracyjnego części samorządów powiatowych do skutecznego wykonywania zadań. Połączenie powiatów mogłoby doprowadzić do utworzenia nowej jednostki lokalnej o bardziej wyrównanym potencjale instytucjonalnym oraz funkcjonalnym. Beata Slobodzian<sup>34</sup> podkreślała, iż zakończeniem reformy samorządowej z 1998 roku miało być uchwalenie ustawy o metropoliach. W Polsce długo trwało wypracowywanie rozwiązań organizacyjno-ustrojowych odnoszących się do obszarów miejskich (metropolitalnych). Wyjątek stanowiła jedynie Warszawa, której ustrój reguluje odrębna ustawa<sup>35</sup>, ale nie rozstrzyga ona w praktyce kwestii metropolitalnych.

Piotr Tusiński<sup>36</sup> podkreślał wyhamowanie zmian prawno-ustrojowych, odnoszących się do samorządności lokalnej na początku XXI wieku, typowe dla układu osiągającego efekt spetryfikowania. Upolitycznienie samorządów lokalnych i regionalnych dokonywało się poprzez zastosowanie zróżnicowanych instrumentów.

<sup>33</sup> Zob. K. Kuć-Czajkowska, *Miejsce wielkich miast w reformach samorządowych w Polsce po 1990 roku*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce...*, op. cit., s. 73.

<sup>34</sup> Zob. B. Slobodzian, *Niedokończona reforma? Poszukiwanie nowych rozwiązań modelu samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Ibidem*, s. 84.

<sup>35</sup> *Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 2002, Nr 41, poz. 361.

<sup>36</sup> Zob. P.A. Tusiński, *Prawne narzędzia upolitycznienia samorządu terytorialnego jako przeszkody w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, [red.] S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, s. 42.

Zaliczyć do nich należy: manipulowanie systemem wyborczym oraz osłabienie reprezentatywności wspólnot lokalnych; ustanowienie nieprzejrzystej struktury organów wykonawczych w gminie (lata 1990–2002) oraz na szczeblu powiatowym i samorządowego województwa po 1998 roku poprzez pozorne ukrycie odrębnej organowości przewodniczących zarządów; alienowanie organów wykonawczych od organów stanowiących; wykreowanie w ramach reformy administracyjnej z 1998 roku struktury samorządowej o cechach tzw. samotności ustrojowej przez ukształtowanie układu nieszczeblowego i nieharchicznego; faktyczna recentralizacja struktur samorządu powiatowego wskutek hierarchicznej struktury powiatowych służb, inspekcji i straży; wadliwe skonstruowanie niektórych regulacji prawnych odnoszących się do instytucji referendum lokalnego i manipulowanie praktyką jego stosowania oraz celowo niedokończona decentralizacja finansów publicznych służąca uzależnieniu jednostek lokalnych od transferów z budżetu centralnego<sup>37</sup>.

Z kolei Stanisław Michałowski<sup>38</sup> zwracał uwagę na powolne kształtowanie się świadomej społeczności lokalnej na poziomie powiatowym oraz minimalne formowanie społecznej partycypacji. Wybierane władze szczebla powiatowego uzyskują niskie poparcie społeczne. Natomiast funkcja agregowania interesów nie jest na tym szczeblu administracyjnym dostrzegana przez społeczeństwo, zwłaszcza gdy odnosi się do krytycznej oceny zadań publicznych należących do kompetencji samorządów powiatowych (chodzi o kwestie służby zdrowia, stanu dróg publicznych; polityki na lokalnych rynkach pracy czy komunikacji publicznej)<sup>39</sup>. Jak podkreślał Janusz Sługocki<sup>40</sup>, podstawowe założenia pozycji

---

<sup>37</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>38</sup> Zob. S. Michałowski, *Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania powiatów w Polsce*, [w:] Ibidem, s. 127.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Zob. J. Sługocki, *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego w praktyce*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna, Warszawa 2018, s. 264.

ustrojowej samorządu powiatowego obejmują zasadę pomocniczości oraz zakazu naruszania zakresu kompetencji szczebla podstawowego. Kluczowe funkcje samorządu powiatowego stanowią zadania wyrównawcze i uzupełniające realizowane w stosunku do szczebla podstawowego<sup>41</sup>.

Nawiązując do lutowej (w 2017 roku) dyskusji w Sejmie i postulatów części posłów opozycyjnych, aby projektowi ustawy metropolitalnej nadać charakter uniwersalny (miała go obowiązująca, lecz niewdrożona przez rząd ustawa o związkach metropolitalnych), wiceminister Michał Wójcik powiedział, że dostrzega potrzebę powołania metropolii w dwóch ośrodkach miejskich w Polsce – w woj. śląskim oraz w Warszawie<sup>42</sup>.

To są miejsca, gdzie są obszary metropolitalne, gdzie mieszka po ponad 2 mln ludzi i gdzie są powiązania funkcjonalne np. między miastami, które powinny być objęte jedną strukturą mogącą być określaną jako metropolia. Takie metropolie powstają w Europie, na świecie. Tam zazwyczaj jest więcej inwestycji, więcej inwestorów, więcej środków i bogacą się mieszkańcy – wskazał polityk PiS<sup>43</sup>.

W listopadzie 2017 roku w Gdańsku obradował szósty kongres Smart Metropolia. Spotkanie zorganizowało stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk–Sopot–Gdynia (OMGSG), które zrzesza 57 pomorskich samorządów gminnych i powiatowych. Mieszka w nich 1,5 miliona osób. Na spotkaniu obecny był wiceminister rozwoju regionalnego Paweł Choraży, który ostrożnie wypowiadał się o rozszerzeniu strefy metropolitalnej na kolejne ośrodki miejskie w Polsce<sup>44</sup>. Mówił: „Ustawa weszła w życie wiosną, do tej pory sprawnie przebiegł proces wybierania władz Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Potrzebujemy roku

<sup>41</sup> Por. L. Jańczuk, *Piętnaście lat samorządu powiatowego i wojewódzkiego w Polsce. Próba retrospekcji*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 299–317.

<sup>42</sup> Zob. *Ustawa metropolitalna: Najpierw Śląsk, a potem Warszawa?*, „Portal Samorządowy” 11 II 2017.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Zob. M. Stąporek, *Trójmiasto czeka na ustawę metropolitalną. I jeszcze poczeka*, „Trójmiasto.pl. Fakty i Opinie” 13 IX 2017.

– dwóch lat, by ocenić jak ta ustawa sprawdza się w praktyce”. Wiceminister P. Chorąży dodał, że rząd nigdy nie ukrywał, że ustawa metropolitalna dla Śląska i Zagłębia ma charakter pilotażowy. Jego zdaniem przynosi ona poważne konsekwencje dla finansów państwa (dodatkowe 5% dochodów z PIT zostaje do dyspozycji współpracujących samorządów), więc nie można podejmować decyzji o tworzeniu kolejnych metropolii pochopnie. Zasugerował także, że choć rząd rozumie problemy największych miast i chce im pomagać w ich rozwiązywaniu, to nie musi się to odbywać poprzez utworzenie oficjalnego szczebla metropolii. Alternatywą mogłoby być rozwój mechanizmu tzw. ZIT, w którym ważne inwestycje o znaczeniu ponadlokalnym są finansowane z dodatkowych pieniędzy rządowych i unijnych<sup>45</sup>.

Pewną wizję reorganizacji władz samorządowych kreślił Antoni Dudek:

[...] założmy, że dokonuje się trzecia faza reformy samorządowej. Samorządy zyskują nowe kompetencje. W związku z tym potrzebny jest organ kontrolny. Tę rolę może wziąć na siebie Prezydent. To by oczywiście wymagało zmiany konstytucji, bo dziś kontrola samorządu jest domeną premiera. Można sobie wyobrazić taki układ: Prezydent zostaje nadzorcą samorządu, czyli zyskuje ogromną władzę. Bo to on od tej chwili będzie mógł uchylać wszystkie decyzje władz wojewódzkich. Ale w zamian musi zrezygnować z tego, co jest głównym mechanizmem konfliktogennym w polityce ogólnopolskiej, czyli z prawa weta. W ten sposób odblokowujemy system politycznych. Do tego należałoby przekształcić Senat z tej karykatury Sejmu, jaką jest dzisiaj, w izbę samorządową<sup>46</sup>.

Wizja powyższa zakłada wprowadzenie elementów federalizacji w strukturę administracji publicznej i strukturę terytorialną państwa<sup>47</sup>.

Odwiecznym postulatem samorządowców (obecnym w debacie publicznej od początku lat dziewięćdziesiątych) była kwestia

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Zob. *Politycy, oddajcie władzę*. Rozmowa Antoniego Dudka, Macieja Kisielowskiego oraz Rafała Wosia, „Tygodnik Powszechny” nr 14, 2019, s. 29.

<sup>47</sup> Zob. A. Wojciuk, W. Przybylski, *Cała władza jest w Warszawie, a powinna być w Polsce*, „Dziennik Gazeta Prawna” 22 III 2019.

decentralizacji finansów publicznych, która nadążałaby za przekazywanymi zadaniami publicznymi jednostkom samorządowym. Jadwiga Glumińska-Pawlic<sup>48</sup> zwraca uwagę, iż budżety samorządowe odzwierciedlają procesy decentralizacyjne zarówno w wymiarze ustrojowym, jak i kompetencyjnym, polegające na przekazywaniu zadań publicznych do realizacji na poziomie wspólnot lokalnych i regionalnych. Jednym z postulatów projektu „ZdecentralizowanaRP” jest uzupełnienie dotychczasowych podatków i opłat lokalnych przekazaniem władzom samorządowym całego dochodu generowanego na terenie danego województwa z podatków PIT i CIT. Uzupełnieniem dochodów z PIT i CIT mogły być dochody przypisane do przekazanych dodatkowo zadań (typu opłaty administracyjnej czy sądowej). Jednocześnie władze samorządowe powinny zyskać pewną niezależność w kwestii wymiaru tych podatków i opłat, przy założeniu pewnych mechanizmów koordynujących. Przykładem takiego mechanizmu może być istnienie ustalanych centralnie stawek minimalnych podatków – zarówno PIT i CIT lub dopuszczenie ich zmiany pod warunkiem uzyskania zgody kwalifikowanej większości samorządów wojewódzkich lub rządu centralnego<sup>49</sup>.

Nowe regulacje ustawowe przewidują obowiązek przygotowania przez organ wykonawczy raportu o stanie samorządu terytorialnego, zarówno na potrzeby rady, jak i mieszkańców wspólnoty samorządowej. Nowy obowiązek nałożyła na samorządy nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 28aa co roku do 31 maja danego roku sprawozdawczego wójt musi przedstawić radzie raport o stanie gminy<sup>50</sup>. Raport o stanie gminy obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy

<sup>48</sup> Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski...*, op. cit., s. 390. Por. A. Czyż, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ibidem*, s. 409–425.

<sup>49</sup> Zob. M. Bukowski, *Finansowe wzmocnienie samorządności*, „Dziennik Gazeta Prawna” nr 79/2019, s. A8.

<sup>50</sup> Dz.U. 2018, poz. 994.

i budżetu obywatelskiego. Rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu<sup>51</sup>. Podobny obowiązek ciąży na organie wykonawczym powiatu i samorządowego województwa.

Jak podkreślał Dawid Sześciło<sup>52</sup>, raport o stanie samorządu nie może ograniczać się do prezentacji działań władz samorządowych. Mieszkańcy wspólnoty samorządowej bardziej zainteresowani są zarysowaniem ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej danej jednostki lokalnej. Raport winien w sposób rzetelny i kompleksowy przedstawić informacje dotyczące jakości życia mieszkańców oraz poziomu rozwoju jednostki samorządowej, wskazanie zarówno sukcesów, jak i porażek zanotowanych przez władze lokalne<sup>53</sup>.

Jak podkreślała Anna Rakowska-Trela z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego:

Wydaje się, że instytucję tę wprowadzono po to, by, po pierwsze – zwiększyć kontrolę rady, radnych oraz mieszkańców nad polityką organu wykonawczego, po drugie – by „odpolitycznić” toczące się w radach i sejmikach dyskusje nad sprawozdaniem z wykonania budżetu i decyzje co do udzielenia organowi wykonawczemu absolutorium<sup>54</sup>.

Jej zdaniem absolutorium to instytucja, która ma służyć kontroli wykonywania budżetu przez organ wykonawczy jednostek samorządu terytorialnego. „Dotychczas można było natomiast zaobserwować w dyskusjach poprzedzających udzielenie absolutorium podejmowanie przez radnych wątków jedynie luźno związanych z budżetem – mówi. – Teraz te kwestie powinny podlegać ocenie podczas debaty nad raportem o stanie gminy”<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Zob. *Wzór dla gmin. ZMP podał wzór raportu o stanie gminy*, Samorząd.pap.pl. Serwis Samorządowy PAP, 21 II 2019.

<sup>52</sup> Zob. D. Sześciło, *Raport o stanie samorządu terytorialnego*, Forum Idei, Fundacja Batorego, Warszawa 2019.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Zob. K. Kubicka-Żach, *Raport o stanie samorządu wzmocni kontrolę nad wójtem*, Prawo.pl, 6 XII 2018.

<sup>55</sup> Ibidem.

Według Anny Rakowskiej-Treli raport może pomóc radnym w rozstrzygnięciu o absolutorium, ma być bowiem rozpatrywany w pierwszej kolejności na sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium<sup>56</sup>. Nowa regulacja nie ogranicza jednak pozamerytorycznych argumentów radnych chcących głosować przeciw udzielaniu absolutorium dla organu wykonawczego. Szczególnie w tak rozpolitykowanym środowisku jak rada gminna.

Natomiast w opinii Agaty Dąbskiej z Forum Od-nowa projekt ZMP jest zbyt szczegółowy „Mieszkańcom powinno się pokazywać nie tysiące danych liczbowych, ale kierunek rozwoju, słabe i silne strony gminy i problemy, z którymi się zmagają. To powinien być swoisty bryk dla mieszkańca, a nie jakaś opasła biała księga” – radzi<sup>57</sup>.

Sceptycznie jest nastawiony również do nowego pomysłu Stefan Płażek z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Przez 30 lat samorzady funkcjonowały bez tego wynalazku i nie pamiętam, by ktoś oddolnie postulował jego utworzenie. Raporty powinny być wystandaryzowane, bo każdy pokaże w nich to, co będzie chciał. I z tego względu mogą okazać się na dłuższą metę bezużyteczne – dodaje<sup>58</sup>.

Warto prześledzić pokrótce modernizacyjne procesy samorządowe w państwach ościennych. Przedmiotem analizy będą Litwa, Ukraina, Republika Czeska, Słowacja oraz Niemcy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż poziom administracji lokalnej w wymienionej grupie państw jest dość zróżnicowany.

Zmiany administracji samorządowej podejmowano oddolnie, a ich pomysłodawcami są eksperci pracujący w samorządach. Konsekwencją jest mała podatność na zewnętrzne impulsy

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Zob. T. Żóciak, „Raporty o stanie gminy”. *Miasta pokażą tylko co chcą*, „Gazeta Prawna.pl. Samorząd” 4 III 2019.

<sup>58</sup> Ibidem.

modernizacyjne oraz budowanie własnych rozwiązań administracyjnych. Reformy zasad organizacyjno-prawnych odnoszące się do samorządu terytorialnego w landach niemieckich dotyczyły przede wszystkim kwestii organizacyjnych: zmiany w strukturze podziału administracyjnego samorządu lokalnego lub zmiany zakresu kompetencji wynikające z zaszeregowania jednostki samorządowej do określonej kategorii samorządu. Najważniejszymi reformami z zakresu zarządzania publicznego w ostatnich latach w Niemczech były natomiast te związane z wprowadzeniem do wspólnot lokalnych reguł i mechanizmów Nowego Modelu Sterowania stanowiącego, jak się wydaje, skuteczną syntezę rozwiązań właściwych dla proceduralnej kultury organizacyjnej administracji niemieckiej z tymi wywodzącymi się z Nowego Zarządzania Publicznego<sup>59</sup>.

Samorząd lokalny w Republice Czeskiej został odtworzony po tzw. Aksamitnej Rewolucji na bazie rozwiązań tradycyjnych funkcjonujących w państwie czechosłowackim do 1948 roku oraz przy zastosowaniu recepcji rozwiązań europejskich. Modernizacja struktur samorządowych nastąpiła w 2000 roku, gdy ustanowiono samorząd regionalny na szczeblu kraju. Konsekwencją ustanowienia nowego szczebla administracji publicznej było zniesienie urzędów powiatowych z dniem 1 stycznia 2003 roku. Zadania powyższych urzędów zostały przekazane do realizacji samorządowym krajom oraz gminom z rozszerzonymi uprawnieniami. Do kompetencji takich zalicza się: wydawanie praw jazdy, dokumentów tożsamości, prowadzenie rejestrów pojazdów, utrzymanie dróg II i III kategorii, wydawanie licencji handlowych, ochrona zabytków, opieka socjalna dla dzieci<sup>60</sup>.

Bardziej zawile dzieje samorządu lokalnego charakteryzowały drugie państwo powstałe z rozpadu federacji czechosłowackiej

---

<sup>59</sup> Zob. *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, red. S. Mazur, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej (Uniwersytet Ekonomiczny), Kraków 2015, s. 131–134.

<sup>60</sup> Zob. A. Czyż, T. Rduch-Michalik, *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej...*, op. cit., s. 56.



– Słowację. Centralistyczne zapędy rządów Vladimira Mečiarza z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku powodowały paraliż funkcjonowania administracji lokalnej. Po 1998 roku przeprowadzono zmianę regulacji konstytucyjnych odnoszących się do samorządów lokalnych. Miały one zagwarantować stabilność rozwiązań prawnoustrojowych odnoszących się do samorządów gmin i miast. Modernizacja administracji publicznej w Republice Słowacji była determinowana perspektywą członkostwa w instytucjach europejskich oraz przebiegiem procesów demokratyzacyjnych po odsunięciu od władzy meciarowców. Na początku XXI wieku przeprowadzono dwie istotne reformy administracyjne. Po pierwsze – w 2001 roku ustanowiono szczebel samorządu regionalnego na szczeblu krajowym, a po wtóre – z dniem 1 stycznia 2004 roku przesunięto ponad 400 kompetencji będących w dyspozycji administracji rządowej do samorządów gminnych i krajowych. Zostały zlikwidowane urzędy krajowe i powiatowe oraz rozszerzono sieć administracji rządowej specjalnej podporządkowanej bezpośrednio urzędowi centralnym i ministerstwom<sup>61</sup>.

Pośrednie tradycje samorządowe ma Republika Litwy, która w latach 1940–1991 wchodziła w skład państwa radzieckiego. Odzyskanie niepodległości na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku oznaczało powrót do tradycyjnych instytucji administracji publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Przełomowa data dla litewskich władz lokalnych wiąże się z uchwaleniem nowej ustawy o samorządzie terytorialnym w lipcu 1994 roku. Ukształtowano jednoszczeblowy samorząd lokalny na poziomie rejonów, początkowo w liczbie 56, obecnie 60. Zmiany obejmowały czas trwania mandatu radnego, począwszy od lat 2, poprzez 3, a od 2002 roku – trwa lat 4. Kolejna modernizacja obejmowała strukturę organu wykonawczego – początkowo funkcję tę pełnił mer oraz zarząd, a od 2003 roku jednoosobowym organem wykonawczym jest dyrektor administracyjny. Pochodzi

<sup>61</sup> Zob. M. Barański, *Samorząd terytorialny w Republice Słowacji*, [w:] Ibidem, s. 216.

on spoza składu rady rejonu, ale rada go mianuje. Dyskusja obejmuje kwestie wprowadzenia bezpośrednich wyborów organu wykonawczego na szczeblu rejonu<sup>62</sup>.

Najślabsze struktury samorządowe występują w Republice Ukrainy. Dziedzictwo systemu komunistycznego i radzieckiego stworzyło scentralizowane struktury organizacyjne. Władze samorządowe były kreowane od lat dziewięćdziesiątych XX wieku bazując na rozwiązaniach obecnych w państwach Europy, w tym Polski, uznawanej za państwo udanie przeprowadzonej reformy samorządowej<sup>63</sup>. Znaczącym impulsem zmian decentralizacyjnych była Rewolucja Godności z przełomu 2013 i 2014 roku. Próbowano wzmocnić autonomię administracji samorządowej poprzez ograniczenie nadzoru ze strony administracji rządowej. Poważną kwestią była również skala pożądanej decentralizacji finansowej, co miało zapewnić niezależność budżetową wspólnot lokalnych. Praktyką minionego okresu funkcjonowania samorządów lokalnych na Ukrainie było utrzymywanie ich z dotacji budżetowych oraz subwencji. Często decyzje podejmowane przez władze lokalne były podejmowane w sposób tajny i niejasny, co sprzyjało podejrzeniom korupcyjnym. Ważną kwestią było ograniczenie skali korupcji w administracji lokalnej i regionalnej i wprowadzenie transparentności procedur decyzyjnych i konkursowych<sup>64</sup>.

Administracja lokalna w postaci samorządowej w omawianym regionie Starego Kontynentu zaczęła się kształtować na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W części państw nawiązywała do regulacji sprzed okresu rządów komunistycznych (Polska, Czechosłowacja), w pozostałych formowano modele władz samorządowych od nowa. Reforma administracyjna stanowiła istotną część procesu przeobrażeń polityczno-ustrojowych w państwach

---

<sup>62</sup> Zob. A. Czyż, *Samorząd terytorialny na Litwie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 49–60.

<sup>63</sup> Zob. *Polski samorząd przykładem dla Ukrainy*, „Panorama Lubelska” 6 IX 2017.

<sup>64</sup> Zob. V. Zheltovsyy, *Self-Governance in Ukraine: Origine, Evolution and Perspectives*, Pułtusk – Warszawa 2019 oraz *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, red. M. Karpiuk, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Poznań – Kijów 2013.

postsocjalistycznych. Modernizacja administracji lokalnej obejmowała kilka płaszczyzn – jakościową i ilościową. Rozszerzanie szczebli władz lokalnych i regionalnych miało dopełnić procesy decentralizacyjne w państwie i umocnić kompetencje wspólnot samorządowych. Samorządy regionalne powstały na początku XXI wieku w postaci polskich województw, czeskich i słowackich krajów. Z kolei modernizacja jakościowa obejmowała zmiany ustroju wewnętrznego jednostek lokalnych oraz zwiększenie partycypacji obywatelskiej w życiu wspólnot samorządowych. Istotnym problemem samorządów lokalnych jest kwestia nieukończonej i niekonsekwentnie przeprowadzonej decentralizacji finansów publicznych, w tym przede wszystkim zwiększenia udziału władz lokalnych w dochodach z podatków ogólnopaństwowych. Brak samodzielności finansowej samorządów powoduje słabość ich autonomii w stosunku do rządu centralnego i jego administracji.

## BIBLIOGRAFIA

### Akty prawne

- *Ustawa o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, Dz.U. 2010, Nr 170, poz. 114.
- *Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 2002, Nr 41, poz. 361.
- *Ustawa z 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, Dz.U. 2017, poz. 730.

### Opracowania

- Barański M., *Samorząd terytorialny w Republice Słowacji*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń – Katowice 2009.
- Barański M., Czyż A., Kubas S., *Samorząd terytorialny w procesie unowocześniania Polski*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2010.
- Bukowski M., *Finansowe wzmocnienie samorządności*, „Dziennik Gazeta Prawna” nr 79/2019, s. A8.
- Cyrankiewicz M., *Limit kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, „Rzeczpospolita” 22 I 2017.
- Czyż A., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2010.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny na Litwie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9.
- Czyż A., Rduch-Michalik T., *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń – Katowice 2009.
- Dolnicki B., *Czynniki służące sprawności działania administracji samorządowej*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2010.
- Dolnicki B., *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, [red.] K. Mieczkowska-Czeraniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Domagała M., *Polski model decentralizacji*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2010.
- Glumińska-Pawlic J., *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2010.
- Hryniewicz J.T., *Analiza funkcjonowania samorządu lokalnego w oparciu o kluczowe kategorie nauk o zarządzaniu: misje, cele, własność, kontekst organizacyjny i efektywność*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.
- Izdebski H., *Europejski wymiar polskiego samorządu terytorialnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Izdebski H., *Historia administracji*, LIBER, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Zadania metropolii i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.
- Jańczuk L., *Piętnaście lat samorządu powiatowego i wojewódzkiego w Polsce. Próba retrospekcji*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Aspra-JR; Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych (Uniwersytet Warszawski), Warszawa 2014.
- Jęczmionka P., *Sejm: Ograniczyć kadencje wójtów i burmistrzów?*, „Polska The Times” 28 IV 2016.
- Koc K., *Powiat: przestrzeń władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Kubicka-Żach K., *Raport o stanie samorządu wzmacni kontrolę nad wójtem*, Prawo.pl, 6 XII 2018.
- Kuć-Czajkowska K., *Miejsce wielkich miast w reformach samorządowych w Polsce po 1990 roku*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. 1990-2010. Doświadczenia–problemy–perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

- Lutrzykowski A., *Polski samorząd terytorialny i procesy jego europeizacji*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Malcowie J. i D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Michałowski S., *Spoleczno-polityczne aspekty funkcjonowania powiatów w Polsce*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, [red.] S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- *Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy. Konieczne działania. Raport o stanie samorządności lokalnej w Polsce*, red. J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- *Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy. Konieczne działania*, t. 2: *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, red. J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.
- Piasecki A.K., *Modernizacja elit lokalnych – efekt samorządności*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 2010.
- Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Twigger, Warszawa 2005.
- Pokładecki J., *Organ wykonawczy gminy w Polsce: od kolegialności do monokratyczności*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Aspra-JR; Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych (Uniwersytet Warszawski), Warszawa 2014.
- *Politycy, oddajcie władzę*. Rozmowa Antoniego Dudka, Macieja Kisielowskiego oraz Rafała Wosia, „Tygodnik Powszechny” nr 14, 2019.
- *Polski samorząd przykładem dla Ukrainy*, „Panorama Lubelska” 6 IX 2017.
- *Powiat*, red. J. Boć, Wydawca: Kolonia Limited, Wrocław 2001.
- Regulski J., „*W interesie nas wszystkich samorząd należy poprawić*”. *Samorząd gminny w Polsce – bariery rozwoju*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. 1990–2010. Doświadczenia–problemy–perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Oficyna Wolters. Kluwer, Warszawa 2009.
- *Samorząd powiatowy w Polsce: struktura, zadania, wybory*, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2015.
- *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń – Katowice 2009.
- *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport Wydziału Nauk Ekonomiczno-Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego*, red. E. Wojciechowski, Łódź 2014.
- *Samorząd województwa: współczesne zagadnienia prawne i finansowe*, red. A. Borodo, Dom Organizatora (Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa), Toruń 2010.
- Sienkiewicz M., *Samorząd powiatowy w Polsce: założenia i realizacja*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011.
- Skromra S., *Wybory samorządowe 2018. Wójt, burmistrz, prezydent miasta będzie mógł rządzić tylko przez dwie kadencje*, „Kurier Lubelski” 22 I 2018.
- Slobodzian B., *Niedokończona reforma? Poszukiwanie nowych rozwiązań modelu samorządu terytorialnego w Polsce, [w:] XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. 1990–2010. Doświadczenia–problemy–perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Sługocki J., *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego w praktyce, [w:] Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna, Warszawa 2018.
- *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, red. S. Mazur, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej (Uniwersytet Ekonomiczny), Kraków 2015.
- Stąporek M., *Trójmiasto czeka na ustawę metropolitalną. I jeszcze poczekaj*, „Trójmiasto.pl. Fakty i Opinie” 13 IX 2017.
- Sześciło D., *Raport o stanie samorządu terytorialnego*, Forum Idei, Fundacja Batorego, Warszawa 2019.
- Trociuk S., *Samorząd województwa: status prawny, organy, kompetencje, mienie, finanse*, [Gazeta Samorządowa], Warszawa 1999.
- Tucholska A., *Powiat: między zbiorowością a wspólnotą*, SCHOLAR, Warszawa 2007.

- Tusiński P.A., *Prawne narzędzia upolitycznienia samorządu terytorialnego jako przeszkody w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, [red.] S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- *Ustawa metropolitalna: Najpierw Śląsk, a potem Warszawa?*, „Portal Samorządowy” 11 II 2017.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Wojciuk A., Przybylski W., *Cała władza jest w Warszawie, a powinna być w Polsce*, „Dziennik Gazeta Prawna” 22 III 2019.
- Wojnicki J., *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Difin, Warszawa 2014.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- *Wzór dla gmin. ZMP podał wzór raportu o stanie gminy*, Samorząd.pap.pl. Serwis Samorządowy PAP, 21 II 2019.
- Zawadzka B., *Województwo i region: wnioski z doświadczeń francuskich*, PAN, Instytut Nauk Prawnych, Warszawa 1993.
- Zheltovsyy V., *Self-Governance in Ukraine: Origine, Evolution and Perspectives*, Pułtusk – Warszawa 2019. *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, red. M. Karpiuk, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Poznań – Kijów 2013.
- Żółciak T., „Raporty o stanie gminy”. *Miasta pokażą tylko co chcą*, „Gazeta Prawna.pl. Samorząd” 4 III 2019.



**DR ŁUKASZ ŚWIĘCICKI**

Instytut Nauk o Polityce i Administracji  
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych  
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **SAMORZĄD TERYTORIALNY W CZASACH KRYZYSU DEMOKRACJI LIBERALNEJ**

### **Słowa kluczowe**

filozofia polityki, funkcjonowanie państwa, samorząd terytorialny, kryzys demokracji liberalnej, populizm, legitymizacja władzy

### **Streszczenie**

W artykule z punktu widzenia filozofii polityki przedstawiono zagadnienia istoty oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego. Negatywnie oceniono współczesne tendencje populistyczne w państwie i zjawisko dążenia do upolitycznienia (w znaczeniu upartyjnienia) samorządu, zmierzające do marginalizacji interesu wspólnoty samorządowej. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy postępujący kryzys demokracji liberalnej może doprowadzić do upolitycznienia, a w konsekwencji do autonomizacji samorządu z domeny państwowej?

**TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT DURING  
THE CRISIS OF LIBERAL DEMOCRACY**

**Keywords**

political philosophy, functioning country, territorial self-government, the crisis of liberal democracy, populism, legitimacy of authority

**Abstract**

The article utilizes the standpoint of political philosophy to present the topic of self-government in its essence and operation. The article provides a negative assessment of the modern populist tendencies in the country, as well as of the phenomenon of pursuit of politicisation (meaning – growth of ruling party's control over the state) of the self-government, aimed at the marginalization of business of self-government communities. It also tries to answer the question, namely whether or not the gradual crisis of liberal democracy can lead to politicisation, consequently making the self-government an autonomous entity?

## **Samorząd terytorialny jako problem teorii polityki**

Zajmowanie się problematyką samorządową przez politologię, w kontekście spraw politycznych, w tym tych fundamentalnych dla funkcjonowania ustroju politycznego państwa jak kwestia legitymizacji politycznej, jest wciąż dość nietypowe<sup>1</sup>. W teorii czy filozofii polityki<sup>2</sup>, która wyznacza obszar moich zainteresowań i rodzaj stawianych pytań, niewiele miejsca poświęca się samorządowi terytorialnemu<sup>3</sup>. Filozofia polityki, jeśli nie jest po prostu historią filozofii politycznej, koncentruje się na problemach związanych z funkcjonowaniem państwa.

Pewnym wyjaśnieniem tego stanu rzeczy jest to, że wciąż, mimo kryzysu, znajdujemy się w epoce państwowości, a samo państwo jako produkt epoki nowożytnej monopolizuje stosunki polityczne na danym terytorium. Samorząd terytorialny nie jest suwerenny, nie określa całości swych prawnych i politycznych możliwości funkcjonowania, lecz ramy jego działalności, a nawet samo istnienie, zależne jest od władz centralnych, czyli od państwa w sensie ścisłym. Jest więc „polityczny”, ale w znaczeniu „politycy”, a nie „politics”. Stąd ta zadziwiająca nieobecność problemu w filozofii polityki.

Obraz sytuacji filozofii polityki próbującej zmierzyć się z problemem samorządu dopełnia fakt, że problematyka samorządowa została niemal w pełni zmonopolizowana przez prawników, którzy z prawa samorządowego uczynili wiedzę techniczną, normatywną w sensie prawa pozytywnego, ale pozbawioną

---

<sup>1</sup> Wystarczy przejrzeć podręczniki politologii i teorii polityki, by przekonać się, że samorząd terytorialny ani w ujęciu współczesnym, ani ponadczasowym się w nich nie pojawia.

<sup>2</sup> Używam tych terminów zamiennie.

<sup>3</sup> Nawiasem mówiąc samo użycie słowa samorząd (a nie np. władza municypalna) jest problematyczne, ponieważ z punktu widzenia teorii polityki konotuje związek z pojęciem suwerenności lub samostanowienia. Dla celów badawczych zakładam więc, że sytuacja ta (tj. nieobecność samorządu na gruncie badań filozoficzno-politycznych) nie jest wynikiem przesunięcia kategoryjnego, ale ma swoje uzasadnienie polityczne.

ponadnormatywnych odniesień. Normatywna teoria samorządu terytorialnego to nawet w literaturze światowej margines badań. Trudno nie stwierdzić, że taki stan rzeczy jest w jakimś stopniu uwarunkowany obecną sytuacją polityczną, „duchem czasów”.

Z pewnością taka sytuacja jest nie tylko poznawczo niezadawalająca, ale także politycznie niebezpieczna. Nauka prawa oparta na kelsenowskim normatywizmie z łatwością dostosowuje się do wszelkich zmian ustrojowych, co było przedmiotem zarzutu wobec niej już w latach trzydziestych XX wieku<sup>4</sup>. Koncentracja na proceduralno-formalnych aspektach ustroju przysłania jego aksjologiczno-polityczny wymiar. Niektórzy prawnicy zrozumieli to z opóźnieniem, gdy demokracja liberalna i państwo prawa znalazło się w różnych współczesnych państwach w stanie głębokiego kryzysu. Neutralność prawa, racjonalność ustawodawcy, prymat prawa pozytywnego, formalizmu i proceduralności to fikcje, za którymi skrywa się realna gra interesów. W obliczu zagrożeń politycznych nauka prawa, nie mogąc wyjść poza swoje metodologiczne ramy, musi abdykować pod naporem woli politycznej. Brak skutecznych prawnych i politycznych zabezpieczeń ustroju umożliwia jego wypaczenie, a w dalszej kolejności pozaprawną lub quasi-prawną zmianę. Taka zmiana dotyczy nie tylko spraw ogólnopaństwowych, ale także samorządowych. Przekształcenie samorządu terytorialnego w część administracji rządowej, dziś wydawałoby się nieprawdopodobne, jest – w sytuacji upadku ciągłości aksjologiczno-politycznej ustroju – kwestią otwartą<sup>5</sup>.

Zasadniczym założeniem, jakie przyjmuję, jest twierdzenie, że zmiany empiryczne dokonują się w konsekwencji zmian następujących w świecie idei. Jeśli dane wyobrażenie zostanie pomysłane, rozpropagowane przez jednostkę i zyska aprobatę najpierw wpływowej grupy, a potem części społeczeństwa, zmiana

<sup>4</sup> Ł. Świącicki, *Carl Schmitt i Leo Strauss. Krytyka pozytywizmu prawniczego w niemieckiej myśli politycznej*, Wydawnictwo von borowiecky, Warszawa 2016.

<sup>5</sup> B. Magyar, *Węgry. Anatomia państwa mafijnego. Czy taka przyszłość czeka Polskę?*, Wydawnictwo Magam, Warszawa 2018, s. 180–181.

społeczna czy polityczna staje się możliwa. Wielka w tym zakresie więc rola nauk społecznych, aby mogły takie zmiany przewidywać, opisywać, a być może także im – jeśli są one szkodliwe – zapobiegać (przede wszystkim – edukując do życia politycznego).

### **Odpolitycznienie i jurydyzacja samorządu terytorialnego**

Dominująca we współczesnym państwie prawnym doktryna zakłada z jednej strony, że samorząd jest częścią tzw. domeny publicznej, a przez to nie przejawia atrybutów suwerenności zarezerwowanych dla państwa w węższym sensie (władza centralna, ustawodawcza i pośrednio wykonawcza w demokracji parlamentarnej), z drugiej zaś, że pozycja samorządu jest całkowicie zneutralizowana, obiektywna (w sensie braku zaangażowania) i zdeterminowana paradygmatem efektywności wykonywanych zadań (w oparciu o zasadę subsydiarności). Analiza prawna samorządu terytorialnego skupia się na prawnych podstawach działania, kompetencjach, zadaniach, organizacji ustroju i szeregu innych ustawowo określonych ram funkcjonowania tego szczebla administracji publicznej. Nie zadaje jednak pytań o normatywny status samorządu terytorialnego, o jego *raison d'être*, o polityczne stosunki między władzą centralną a lokalną itd.

Socjologiczno-polityczna analiza rzeczywistości przeczy tym założeniom. Z łatwością dostrzegamy zjawisko upolitycznienia (w znaczeniu upartyjnięcia) samorządu, które należy, niezależnie od zajmowanego stanowiska metodologicznego czy światopoglądowego, oceniać negatywnie – upolitycznienie to bowiem prowadzi do marginalizacji interesu wspólnoty samorządowej. Zjawisko „partiokracji” (czy też *polikracji*), o którym pisał w swym „liberalnym” okresie twórczości Carl Schmitt, polegające na podporządkowaniu interesu wspólnoty (dużej – państwa lub małej – wspólnoty lokalnej) interesowi partii stało się dzisiaj faktem<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Por. Ł. Świącicki, *Carl Schmitt i Leo Strauss...*, op. cit., s. 231–239.

W partiokracji – ocenianej przez niemieckiego prawnika negatywnie – partia, który uzyskała formalne przesłanki do zmiany prawa w drodze ustawodawczej, a nawet konstytucji, przekształca państwo na swoją modłę, zgodnie ze swoim światopoglądem, ideologią, odzwierciedlającą określone interesy, nie licząc się w zupełności ze zdaniem społeczeństwa czy innych partii. Jest to możliwe, ponieważ państwo pod wpływem kelsenowskiego normatywizmu (często w wersji ułomnej) stało się narzędziem, którego można użyć do różnych celów. Demokracja zatem w swej radykalnej jakobińskiej formie prowadzi wprost do totalitaryzmu, w którym zanika autonomia sfery prywatnej, dostęp do sfery publicznej, możliwość kontroli władzy publicznej, niezależność stowarzyszeń prawa publicznego, w tym samorządu terytorialnego.

We współczesnym języku wciąż mamy do czynienia z bardzo wpływowym zamętem pojęciowym<sup>7</sup>. Pojęcia demokracji i liberalizmu są, jeśli nieutożsamiane, to występują niczym dwa elementy jednego zjawiska. Zdarza się także, że są stosowane w zamienny sposób – to, co jest liberalne, nazywa się demokratycznym i odwrotnie. Jednak demokracja i liberalizm są istotowo różnymi fenomenami, co już zasygnalizowaliśmy w poprzedniej uwadze. Demokracja w swej radykalnej formie prowadzi do zaprzeczenia tego, z czym na co dzień ją utożsamiamy. Wszelkie elementy państwa prawnego nie idą co do zasady w parze z demokracją. Mogą być nawet przez nią zagrożone czy wręcz zlikwidowane. Demokracja cechuje się tendencją do równości, liberalizm z kolei ku wolności. Tych wartości nie sposób połączyć. Jeśli demokracja w swej istocie jest tożsamością rządzących i rządzonych, to okazuje się być tylko utopijnym ideałem niemożliwym do realizacji w państwie większym niż starożytna polis. Ówczesne demokracje

<sup>7</sup>C. Schmitt, *Duchowa i historyczna sytuacja dzisiejszego parlamentaryzmu*, [w:] Idem, *Teologia polityczna i inne pisma*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012, s. 141–199. „Kryzys [dzisiejszego parlamentaryzmu] wynika z konsekwencji współczesnej demokracji masowej, a ostatecznie ze sprzeczności między moralnym patosem uosobianym przez liberalny indywidualizm a na wskroś politycznymi ideałami, na których zbudowane jest demokratyczne rozumienie państwa” (Ibidem, s. 160). Schmittowi chodzi o „nieprzezwycięzalną sprzeczność między liberalną świadomością jednostki a demokratyczną jednorodnością”.

były jednak z pewnością nieliberalne, ponieważ tożsamość rządzących i rządzonych opierała się na wykluczeniu sporej liczby ludności niestanowiącej podmiotu politycznego (kobiety i niewolnicy). Jak zauważa słusznie Giovanni Sartori, demokracja dąży do przeniknięcia państwa przez władzę ludu, podczas gdy liberalizm polega w gruncie rzeczy na ograniczeniu władzy państwa. „Demokraci [...] raczej pragną sprawować władzę, niż ją kontrolować”<sup>8</sup>.

### **Samorząd jako wartość liberalna (a nie demokratyczna)**

Samorząd terytorialny, choć jest rozpatrywany jako element demokratycznego ustroju, tak naprawdę stanowi element liberalnego państwa prawa. Nie służy więc postępowi i rozwojowi demokracji bezpośredniej, ale istnieniu, do pewnego stopnia, niezależnych od władzy centralnej wspólnot lokalnych. By przypomnieć o jego liberalnej wartości, warto odnieść się do historii doktryn samorządu terytorialnego, a przynajmniej do dwóch nazwisk, które w tym kontekście wydają się być zapomniane<sup>9</sup>.

W pierwszej kolejności chciałbym odwołać się do myśli „starego wiga” uznawanego dziś za klasyka europejskiego konserwatyizmu Edmunda Burke’a (1723–1790), ponieważ myśl ta rozwinęła się w opozycji do prądów związanych z nowoczesnym naturalizmem francuskim opartym na osiągnięciach intelektualnych rewolucji roku 1789. To właśnie te osiągnięcia doprowadziły do likwidacji resztek naturalnych instytucji oddolnych, wyznaczając jako bezalternatywny paradygmat państwa centralistycznego. Dla Burke’a, piszącego z perspektywy brytyjskiej, samorząd miał charakter naturalny, tradycyjny, odwieczny – powstaje w sposób naturalny, istnieje niezakłócenie od wieków, a zatem nie jest efektem

<sup>8</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 472.

<sup>9</sup> Punktem odniesienia jest dla mnie wyjątkowa i klasyczna już praca A. Bosiackiego, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2006, s. 92 i nast.

współczesnej legislacji. W tym aspekcie Burke zdecydowanie krytykował sztuczne w swej istocie twory samorządowe epoki rewolucyjnej. Jak pisze Bogdan Szlachta, Burke w obawie przed centralizacją i biurokratyzacją państwa bronił niezależności istniejących korporacji i ciał pośredniczących<sup>10</sup>. Była to więc wizja społeczeństwa nie jako sztucznego tworu, lecz jako organizmu i ponadczasowej wspólnoty, która łączy przeszłe, teraźniejsze i przyszłe pokolenia.

Równie krytyczną ocenę „neonaturalistycznej” koncepcji samorządu rozwijanej na fali demokratycznej legislacji prowadzącej wprost do centralizmu zawarł w swoich dziełach Alexis de Tocqueville (1805–1859), myśliciel kluczowy dla tradycji liberalnej. W jego ocenie państwo dąży stale, niezależnie od sposobu jego legitymizacji, do centralizacji, a więc podporządkowania wszystkich sfer niezależnych, autonomicznych, powstałych i funkcjonujących naturalnie, władzy centralnej. Proces ten, niepowstrzymany, musi prowadzić do powstania tyranii. Tylko więzi naturalne, rodzinne, lokalne, regionalne, a więc także samorząd mogą stanowić ostoję życia politycznego i zapórę przeciwko tyranii. W przypadku istnienia społeczeństwa obywatelskiego, gdzie możliwy jest rozwój stowarzyszeń, relacja obywatela wobec państwa jest zapośredniczona przez ciała pośredniczące. To dzięki nim jednostki nie są odizolowane i państwo (władza centralna) nie znajduje pola do maksymalizacji swego władztwa. Jak pisze autor *O demokracji w Ameryce*, „po zniszczeniu klas, korporacji i kast pojawiło się [państwo] jako konieczny i naturalny dziedzic wszelkiej ich władzy. Nie było nic tak wielkiego, czego nie mogłoby przejąć, ani nic tak małego, czego nie mogłoby dotknąć”<sup>11</sup>.

Odrzucenie naturalnych instytucji nie przynosi zdaniem Tocqueville’a wyzwolenia, ale niewolę. W ten sposób właśnie,

<sup>10</sup> B. Szlachta, *Konserwatyzm. Z dziejów tradycji myślenia o polityce*, Wydawnictwo Dante, Kraków – Warszawa 1998, s. 39.

<sup>11</sup> Cyt. za: Z. Rau, *Liberalizm*, [w:] *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, red. K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 39.



w sposób sztuczny chcąc inaugurować wolność, społeczeństwo prowadzone jest ku nowego rodzaju despotyzmowi. Władza ta jest opiekuńcza, chce zaspokajać potrzeby ludzi i czuwać nad ich losem. Jest jednak zarazem absolutna, bardzo drobiazgowa:

Można by ją porównać z władzą ojcowską, gdyby celem jej było przygotowanie ludzi do dojrzałego życia. Ona jednak stara się nieodwołalnie uwięzić ludzi w stanie dzieciństwa. Lubi, gdy obywatelom żyje się dobrze, pod warunkiem wszakże, by myśleli wyłącznie o własnym dobrobycie. Chętnie przyczynia się do ich szczęścia, lecz chce dostarczać je i oceniać samodzielnie. Otacza ludzi opieką, uprzedza i zaspokaja ich potrzeby, ułatwia im rozrywki, prowadzi ważniejsze interesy, kieruje przemysłem, zarządza spadkami, rozdziela dziedzictwo. Że też nie można zaoszczędzić im całkowicie trudu myślenia i wszelkich trosk żywota!<sup>12</sup>.

Pisząc o Ameryce, ustanowił Tocqueville liberalny standard oceny samorządności. Podstawą wolnego społeczeństwa jest pochodzenie władzy od dołu, tj. nie od autonomicznych jednostek, lecz od naturalnych stowarzyszeń. Fundamentem życia politycznego jest dla niego gmina, na której można budować instytucje polityczne państwa. Zdaniem Tocqueville'a człowiek „przywiązuje się do gminy dzięki jej sile i niezależności; interesuje się jej życiem, ponieważ bierze udział w jej rządzeniu; kocha ją, ponieważ nie ma powodu uskarżać się na swój los; z nią wiąże ambicje i nadzieje na przyszłość, uczestniczy w każdym wydarzeniu jej życia”. To wszystko stanowi element swoistej naturalnej edukacji politycznej obywatela:

W tym dostępnym mu, choć ograniczonym zakresie uczy się rządzić społeczeństwem i przyswaja sobie formy, bez których wolność może realizować się jedynie drogą rewolucji; myśli w ich duchu, znajduje upodobanie w porządku, pojmuje potrzebę równowagi władz, posiada wreszcie jasne i praktyczne wyobrażenie o swoich obowiązkach, połączone ze świadomością granic swych uprawnień<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Wydawnictwo „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa 1996, s. 329.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 69.

To właśnie gmina, obok innych stowarzyszeń, tworzy swoisty „duch lokalności”, który jest duchem wolności<sup>14</sup>.

### **Samorząd terytorialny i jego legitymizacja w obliczu populizmu**

Współczesny kryzys demokracji liberalnej jest w istocie kryzysem legitymizacji dotychczas dominującej formy ustrojowej i jej ideologii. Kryzys ten przejawia się w popularności partii skrajnych, spadku poparcia dla partii centrowych, próbach delegitymizacji instytucji demokratycznych jako niereprezentatywnych dla „prawdziwego” ludu.

Populistyczne partie ze skrajnych skrzydeł sceny politycznej dążą do delegitymizacji znanych, sprawdzonych i długo obecnych sił politycznych. Ta delegitymizacja ma bardzo określoną i niebezpieczną formę. Jej ostrze jest w istocie moralne. Populiści, jak pisze Jan-Werner Müller, chcą swoich konkurentów ukazać jako niemoralną i zepsutą elitę, która stanowi obcy element w zdrowej tkance narodu<sup>15</sup>. To oni reprezentują naród, a nie oderwana od życia przyziemnego zwykłych ludzi elita. Populiści są przeciwni pluralizmowi – po co odmienność poglądów, wielość stanowisk, kiedy istnieje jeden naród, który tylko oni reprezentują? Jeśli ktoś nie popiera populistów u władzy, odmawia się mu statusu członka narodu, traktuje się jako element zepsuty, niemoralny, który trzeba czym prędzej wyrugować. Najgorszy błąd, jaki jednak można popełnić, zwłaszcza dotyczy to partii niepopulistycznych, to uwierzyć w mit wyłącznej reprezentacji ludu przez populistów. Ów lud czy naród to jedynie „fikcyjna całość spoza obowiązujących procedur demokratycznych, homogeniczny i moralnie zjednoczony organizm, którego rzekomą wolę można rozgrywać przeciwko faktycznym wynikom demokratycznych wyborów”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>15</sup> J.-W. Müller, *Co to jest populizm?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, s. 40.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 50.

We współczesnym państwie samorząd terytorialny jest tworem państwa, mającym swoje podstawy prawne w ustroju politycznym wyrażonym w konstytucji. Model samorządu terytorialnego przyjęty w danym państwie (zwłaszcza unitarnym jak Polska) nie jest dziełem samostanowienia, lecz regulacji odgórnych, państwowych (zgodnie z zasadą suwerenności ludu). Legitymizacja samorządu terytorialnego jest więc po części elementem legitymizacji państwa jako takiego. Z drugiej strony, instytucja demokratycznie wybieralnych władz samorządowych rządzi się swoją logiką legitymizacji. Wyborcy wybierają polityków, a politycy zabiegają o poparcie wyborców. Można więc mówić o dwóch rodzajach legitymizacji – dużej i substancjalnej (od niej zależy istnienie władzy w państwie w ogóle) oraz małej i akcydentalnej (stanowiącej odzwierciedlenie poparcia, sympatii dla określonej elity rządzącej).

Współcześnie dominujący sposób legitymizacji władzy jest kontraktualistyczny. Zakłada się istnienie umowy społecznej, z której wynika uporządkowanie stosunków politycznych w państwie, forma rządów, ustrój gospodarczy itd. W praktyce politycznej większe znaczenie ma bardziej przyjemna i odczuwalna idea demokracji deliberatywnej. Jej przykładem mogą być różne formy konsultacji społecznych, jak np. popularne ostatnio także w Polsce budżety obywatelskie.

Samorząd terytorialny traktowany jest jako część władzy publicznej, mimo że posiada oddzielną osobowość prawną i funkcjonuje samodzielnie w sposób niezależny od władzy centralnej. Stanowi tym samym interesującą z punktu widzenia teorii polityki konstrukcję polityczno-prawną. Mimo samodzielności w zasadniczym względzie pozostaje niesamodzielny – nie jest podmiotem suwerennym, a zatem zgodnie z koncepcją suwerenności Schmitta nie jest też – w sytuacji normalnej – podmiotem politycznym. Jednakowoż w dyskursie publicznym, a nawet w systemie prawa konstytucyjnego przypisuje się mu pewne atrybuty polityczne, np. władze poszczególnych organów są wybierane w wyborach powszechnych (zasada demokratyzmu).

We współczesnym państwie samorząd czerpie swoją władzę „z dołu”, ale zasady jego funkcjonowania i ramy organizacyjno-prawne określa władza zwierzchnia. W sensie administracyjnym organy samorządu terytorialnego są niezależne i samodzielne, jednak w sensie politycznym podlegają regulacjom prawnym władzy centralnej suwerennego państwa. Chociaż więc deklaratywnie władza samorządowa pochodzi i czerpie swą legitymizację „z dołu”, prawnie, czyli legalnie, istnieje *de facto* tylko za sprawą władzy „od góry”. Istnienie samorządu lokalnego jest nie tylko prawnie, ale także w zakresie legitymizacji uzależnione od istnienia władzy państwowej (centralnej)<sup>17</sup>. Oznacza to, że wpływ legitymizacji państwowej na istnienie samorządu może być zarówno pozytywny, jak i negatywny.

Ograniczenie politycznego statusu samorządu może wydawać się moralnie krzywdzące albo być jedynie rezultatem chęci zapewnienia bezpieczeństwa państwu zagrożonemu ewentualnym rozpadem. Warto jednak ten problem rozważyć w kontekście tytułowego zagadnienia z innej perspektywy. Paradoksalnie ta ograniczoność polityczna samorządu – niezdolność samostanowienia polityczno-prawnego – jest w dobie daleko idącej demokracji swoistym błogosławieństwem. Władza w samorządzie nie ma powodów, by odwoływać się do tych rodzajów legitymizacji wyróżnionych przez Maxa Webera jako nieracjonalne – tradycyjny czy charyzmatyczny. Nie jest to wprawdzie wykluczone w pojedynczych przypadkach, ale reguły gry ustanowione przez państwo sprawiają, że wąski zakres kompetencji samorządu, w porównaniu do niemal nieograniczonej (zależnie od interpretacji) potencji parlamentu jako reprezentacji suwerena, służy większej merytokracji na poziomie lokalnym niż ogólnopaństwowym. To także sprawia, że samorząd wydaje się być bardziej odporny na oddziaływanie haseł populistycznych. Widzimy

---

<sup>17</sup> M. Haus, *In which sense is there something like 'local government legitimacy'?*, Paper to be presented at the ECPR General Conference in Prague 2016.

to na gruncie dyskusji filozoficzno-politycznych, historycznych, jak i współczesnych, gdzie problem kompetencji samorządu nie jest rozpatrywany w odniesieniu do kategorii moralnych, lecz przede wszystkim argumentów użytecznościowych, efektywnościowych, ich zasadności pod kątem zasady subsydiarności<sup>18</sup>.

Kryzys legitymizacji demokracji liberalnej rzutuje na funkcjonowanie samorządu, choć w większym stopniu dotyczy instytucji centralnych państwa, które zostają przez populistów uznane za niereprezentatywne i niedemokratyczne. Sprzeciw wobec rządzących elit (przeciwstawianych zwykłym ludziom i ich trybunom) zmienia debatę publiczną poddając ją logice realizacji praw socjalnych i ekonomicznych, kosztem ochrony praw własności, gwarancji instytucjonalnych, zasady poszanowania prawa czy zasady państwa prawa jako takiego. Polityka na poziomie samorządowym wydawałoby się bliższa „ludowi” paradoksalnie nie jest aż tak podatna na tendencje populistyczne. Logika jej działania nie opiera się bowiem na zasadzie suwerenności ludu i związanej z nią omnipotencji, lecz utylitarnej celowości wynikającej z zasady subsydiarności. Przyczyną tego jest Schmittowsko rozumiana apolityczność samorządu. Czy postępujący kryzys demokracji liberalnej może doprowadzić do upolitycznienia, a w konsekwencji do autonomizacji samorządu z domeny państwowej? To pytanie pozostaje jedynie w sferze spekulacji.

---

<sup>18</sup> Por. J.S. Mill, *Rozważania o rządzie przedstawicielskim*, [w:] Idem, *Pisma o wolności i szczęściu*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2017, s. 406–419; J.A. Chandler, *Liberal justifications for local government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics*, „Political Studies” 2008, vol. 56, s. 355–373; J. Chandler, *A Rationale for Local Government*, „Local Government Studies” 2010, vol. 36, no. 1, s. 5–20.

## Bibliografia

- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2006.
- Chandler J., *A Rationale for Local Government*, „Local Government Studies” 2010, vol. 36, no. 1.
- Chandler J.A., *Liberal justifications for local government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics*, „Political Studies” 2008, vol. 56.
- Haus M., *In which sense is there something like ‘local government legitimacy’?*, Paper to be presented at the ECPR General Conference in Prague 2016.
- Magyar B., *Węgry. Anatomia państwa mafijnego. Czy taka przyszłość czeka Polskę?*, Wydawnictwo Magam, Warszawa 2018.
- Mill J.S., *Rozważania o rządzie przedstawicielskim*, [w:] Idem, *Pisma o wolności i szczęściu*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2017.
- Müller J.-W., *Co to jest populizm?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- Rau Z., *Liberalizm*, [w:] *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, red. K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Schmitt C., *Duchowa i historyczna sytuacja dzisiejszego parlamentaryzmu*, [w:] Idem, *Teologia polityczna i inne pisma*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012.
- Szlachta B., *Konserwatyzm. Z dziejów tradycji myślenia o polityce*, Wydawnictwo Dante, Kraków – Warszawa 1998.
- Święcicki Ł., *Carl Schmitt i Leo Strauss. Krytyka pozytywizmu prawniczego w niemieckiej myśli politycznej*, Wydawnictwo von borowiecky, Warszawa 2016.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Wydawnictwo „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków – Warszawa 1996.

**DR TADEUSZ SKOCZEK**

Muzeum Niepodległości

## **WOJCIECH BOGUMIŁ JASTRZĘBOWSKI. PREKURSOR INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

### **Słowa kluczowe**

Olgiert Łukaszewicz, Wojciech Bogumił Jastrzębowski, integracja europejska, *Konstytucja dla Europy*

### **Streszczenie**

Artykuł zainspirowany został społecznymi akcjami w obronie idei Unii Europejskiej znanego aktora Olgierta Łukaszewicza. Omawia zapomnianą sylwetkę polskiego patrioty, wizjonera zjednoczonej Europy Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego (1799–1882) oraz napisany przez niego w latach powstania listopadowego traktat historyzoficzny i projekt ustawy zasadniczej – *Konstytucja dla Europy*, z której wiele propozycji znajdujemy w dokumentach konstruujących współcześnie Unię Europejską.

**WOJCIECH BOGUMIŁ JASTRZĘBOWSKI.  
PRECURSOR OF EUROPEAN INTEGRATION**

**Keywords**

Olgierd Łukaszewicz, Wojciech Bogumił Jastrzębowski, European integration, a Constitution for Europe

**Abstract**

This article was inspired by a social campaign organized by a well-known actor Olgierd Łukaszewicz in defense of the concept of European Union. It discusses the life of a forgotten Polish patriot, a visionary of united Europe – Wojciech Bogumił Jastrzębowski (1799–1882) and the historiosophical tractate he had formulated during the years of The November Uprising, as well as his draft of the fundamental law – a Constitution for Europe, from which many proposals can be found in the documents that constitute the system of the present-day European Union.



## Wprowadzenie

Integracja europejska jest w ostatnich miesiącach tematem ożywionej debaty. Z jednej strony grono ortodoksyjnych zwolenników unika obiektywnych ocen, zamykając dyskusje na sloganach, nie podejmując poważnej debaty o konieczności zmian brukselskiej biurokracji, o pilnej potrzebie niwelowania rozwarstwień ekonomicznych, zagrożeń socjalnych, cywilizacyjnych czy ekologicznych. Z drugiej – dominuje rozchwianie ideowe od zdecydowanej negacji symbolizowanej zdejmowaniem flag z gabinetów polskiego rządu, potęgowanej okrzykami o europejskiej szmacie padającymi z ust najwyższych funkcjonariuszy państw, czy o „wymagowanej wspólnocie”; od zdecydowanej negacji – zmienionej nagle, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, na zawołanie: „Europa to my”.

Pomijając współczesne spory, nieraz żenujące i kompromitujące klasę polityczną, warto sięgnąć do nauki, jaką przynosi nam historia.

Mieliśmy w naszym kraju autora niezwykle nowatorskiego projektu *Konstytucji dla Europy*, części składowej *Traktatu o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi. Rozważania na temat przyczyn wojen i możliwości zapobieżenia im*. Dopiero ostatnio, głównie za przyczyną społecznych akcji Olgierda Łukaszewicza, te nowatorskie w XIX wieku sformułowania – wciąż aktualne w XXI wieku – są przypominane.

## Idea odnaleziona

Kiedy Olgierd Łukaszewicz, znany i popularny aktor, odszukał w bibliotece naukowej Muzeum Niepodległości książkę Benona Dymka *Wizja przymierza między narodami Europy z 1831 roku*

według Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego<sup>1</sup>, wydaną przez Oficynę ASPRA-JR, niewielu historyków znało ten historyczny dokument. Zresztą autor pozycji wydanej staraniem Mazowieckiego Towarzystwa Naukowego omawia pokrótce cały traktat, publikując jedynie jego część, jakim była *Konstytucja*.

W książce Alicji Wejner *Azymut wspólna Europa. Jastrzębowski* wydanej właśnie przez Wydawnictwo Jagoda znajdujemy między innymi takie słowa w *Przedmowie* Olgierda Łukaszewicza:

Jeszcze nie dowierzaliśmy, że Polska realnie zmierza do członkostwa w Unii Europejskiej, jeszcze trudno było sobie wyobrazić, że uchyla się dla nas graniczne szlabany do krajów Zachodu, gdy do rąk moich w Muzeum Niepodległości w Warszawie trafiła książeczka profesora Benona Dymka, omawiająca i cytująca niezwykle dokument z czasów Powstania Listopadowego [...]. Jakie zaskoczenie<sup>2</sup>.

Zanim omówimy to pionierskie wydawnictwo, zatrzymajmy się przy znakomitej akcji edukacyjnej i upowszechnieniowej, jaką czyni Olgierd Łukaszewicz, jeżdżąc po Polsce ze spektaklem opartym na tekstach Jastrzębowskiego. Podsumowuje ją Martyna Bunda w artykule *Romantyk w rozjazdach*, opublikowanym niedawno w tygodniu „Polityka”, pisząc między innymi:

Zamiast jak kiedyś spędzać czas z wnukami, daje się zawieźć autem komuś zaprzyjaźnionemu albo wsiada w pociąg. Jedzie w Polskę w sprawie Europy. Grażyna Marzec, aktorka teatralna, matka ich córki, osobiście pozbierała prześcieradła od sąsiadów i poskładała w kostki. Umazane czerwoną farbą będą krwawymi całunami – scenografią do kolejnego spektaklu, granego na improwizowanej scenie na ulicy w kolejnym polskim miasteczku. [...] Na Łukaszewicza ludzie zawsze przyjdą. Przychodzą, bo pamiętają kinowe hity: *Seksmisję*, *Brzezinę*, *Perłę*

---

<sup>1</sup> B. Dymek, *Wizja przymierza między narodami Europy z 1831 roku według Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego*, Oficyna ASPRA-JR, Warszawa 2003, passim. Zob. też Idem, *Wojciech Bogumił Jastrzębowski: wizjoner zjednoczonej i pokojowej Europy z 1931 roku*, „Notatki Płockie” 2005, nr 50/1, s. 24–26.

<sup>2</sup> O. Łukaszewicz, *Przedmowa*, [w:] A. Wejner, *Azymut wspólna Europa. Jastrzębowski*, Wydawnictwo Jagoda, Warszawa 2019, s. 5.

w koronie, *Wierną rzekę*, *Generala Nila* czy ostatnio *Jak pies z kotem*. Pamiętają role u Holland, Wajdy czy Kutza [...] nie ma w polskim kinie wielu równie rozpoznawalnych<sup>3</sup>.

Aktywność Olgierda Łukaszewicza nie ogranicza się wyłącznie do prezentacji spektaklu inspirowanego tekstami Jastrzębowskiego, do przypominania zapoznanej idei łączącej narody. W wywiadzie udzielonym Angelice Swobodzie opublikowanym w „Wysokich Obcasach” tłumaczy swoje zaangażowanie pro-unijne dziwnymi ekscesami z pogranicza polityki i kryminalistyki:

Autentycznie byłem przerażony, gdy młody człowiek podarł w Sejmie unijną flagę i otrzymał brawa. I przerażłem się tych ludzi, którzy powiesili na szubienicach portrety eurodeputowanych. Powinna być natychmiastowa radykalna niezgoda rządzących na tego typu działania. Po uroczystościach na cześć Hitlera organizacja, która była ich inicjatorem, powinna być zdelegalizowana. [...] Nie wiem również, dlaczego przeciwstawia się narodowość polską naszej przynależności do Europy. Przecież członkostwo w Unii nie wyklucza bycia Polakiem. Każdy z nas ma poza obywatelstwem polskim także dodatkowe, unijne. Niestety, nikt o tym Polaków nie edukował. [...] Dlatego ja założyłem fundację „My obywatele Unii Europejskiej”. Chcę zwrócić uwagę opinii, że już żołnierze powstania listopadowego marzyli o zintegrowanej, pokojowej Europie, dlatego patronem mojej fundacji jest Wojciech Bogumił Jastrzębowski, autor projektu *Konstytucji dla Europy*<sup>4</sup>.

Łukaszewicz pisze wystąpienia, przedmowy do wydawnictw, udziela wywiadów. Jest też autorem wstępu do zbioru naukowych dysertacji wydanych pod redakcją profesora Romana Kuźniara pt. *Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, gdzie wyjaśnia między innymi:

Dlaczego ta książka? Wierzę, że ludzie są braćmi. Braćmi są Europejczycy. Jestem Polakiem, obywatelem Unii Europejskiej,

---

<sup>3</sup> M. Bunda, *Romantyk w rozjazdach*, „Polityka” 2019, nr 20 (32100), s. 24.

<sup>4</sup> <http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,152121,22997342,olgiard-lukaszewicz-chce-by-moje-wnuki-zyly-w-normalnym-kraju.html> (sprawdzono pobranie 8 czerwca 2019, uwaga ta dotyczy wszystkich dokumentów elektronicznych wykorzystywanych w tym artykule)

ale moje europejskie obywatelstwo jest dzisiaj zagrożone. Co z tą Polską? Przestałem rozumieć wielu swoich współobywateli. Stąd ta książeczka, sobie i innym na ratunek. Czytajcie, aby uwierzyć, że Polacy mogą być Europejczykami nie tylko formalnie<sup>5</sup>.

Na stronie internetowej „My obywatele Unii Europejskiej. Fundacja im. B.W. Jastrzębowskiego” prof. dr hab. Roman Kuźniar tak prezentuje ideę instytucji założonej przez Olgierda Łukaszewicza:

Uważamy, że Polska znajduje się w najtrudniejszym momencie swego położenia w Europie po 1989 roku, czyli od czasu zapoczątkowania demokratycznych przemian, które przywróciły nas Europie, które przywróciły Polskę Europie. Nie przypadkowo Związek Sowiecki i rządzący dzięki jego wsparciu komuniści odcinali nas od Europy. Chcieli mieć wolne ręce w sposobie sprawowania władzy, w sposobie panowania nad Polakami. Dlatego po 1989 roku Polacy postanowili zagwarantować sobie wolność, niepodległość i demokrację poprzez włączenie się do Wspólnoty Europejskiej. Po raz pierwszy od 1989 roku ten historyczny wybór Polaków jest silnie kwestionowany. Obóz władzy w Polsce realizuje teraz kierunek odwrotny, w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Wzniesając radykalnie antyeuropejską propagandę oraz pozbawione podstaw lęki, chce uzyskać legitymizację dla odebrania Polsce i Polakom ich europejskiej tożsamości. Wtedy, jak uważają obecnie rządzący, będzie im łatwiej sprawować władzę, jak komunistom, bez żadnych ograniczeń i w nieskończoność. Nowożytna historia Europy zna przykłady podobnych politycznych uzurpacji. Zawsze źle służą ich narodom, zawsze źle się kończą. Polacy-Europejczycy, wszak nie ma jednego bez drugiego, nie mogą na to pozwolić<sup>6</sup>.

Myśli, idee Wojciecha B. Jastrzębowskiego, przypomniane przez Olgierda Łukaszewicza z wielką mocą oddziałują na współczesnych.

---

<sup>5</sup> O. Łukaszewicz, *Wstęp*, [w:] *Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, red. nauk. R. Kuźniar, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2019.

<sup>6</sup> <https://myobywateleue.org/>

## ***Konstytucja dla Europy, projekt z czasów powstania listopadowego***

Wojciech Bogumił Jastrzębowski (1799–1882) był potomkiem zubożałej rodziny szlacheckiej północnego Mazowsza. Przyszedł na świat we wsi Gierwaty (nieistniejącej już dzisiaj), w gminie Szczepkowo na dawnej Ziemi Zawkrzeńskiej, dziś nazywanej mławską. Sam nazywał się Pobożanem, bo taką nazwę onegdaj nosiła ta część Mazowsza. Przodkowie prawdopodobnie nosili herb Jastrzębiec, stąd nazwisko przyszłego botanika. Tak, ten biedny absolwent gimnazjum w Płocku był znanym później przyrodnikiem, krajoznawcą, pedagogiem, filozofem i organizatorem. Jako pasjonat i znawca nowoczesnych tendencji ogrodnictwa i zoologii był jednym z organizatorów Instytutu Gospodarstwa Wiejskiego i Leśnictwa w podwarszawskim (w owym czasie) Marymoncie, jednej z pierwszych szkół rolniczych w Europie, protoplastą współczesnej Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Był też głównym polskim kodyfikatorem ergonomii<sup>7</sup>, nauki o pracy zajmującej się dostosowaniem warunków pracy do psychofizycznych zdolności człowieka.

Jak każdy polski patriota brał udział w powstaniach.

W momencie wybuchu Powstania Listopadowego błyskotliwie rozpoczęta i znakomicie się zapowiadająca kariera naukowa Jastrzębowskiego została przerwana. Mimo to oraz pomimo głoszenia oświeceniowych idei pokojowych Wojciech Bogumił gorąco popierał walkę Polaków o niepodległość. Wolność bowiem traktował jako przyrodzone i niezbywalne prawo każdego narodu. Wychowany w duchu patriotycznym, nie pozostawał też obojętnym wobec wezwania do walki o narodową wolność. Dołączył do powstańczych szeregów<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> W. Jastrzębowski, *Rys ergonomii, czyli nauki o pracy, opartej o prawach poczerpniętych z nauki przyrody / Outline of ergonomice, Or the science of work based upon the truths drawn from the Science od Nature*, przekład T. Bałuk-Ulewiczowa, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy Warszawa 1997.

<sup>8</sup> A. Wejner, *Azymut wspólna Europa...*, op. cit., s. 56.

Bezsens nierównej walki i doświadczenie tragedii prostego żołnierza pchnęły go w kierunku filozoficznych dociekań o sensie nierównej walki i bezsensie nienawiści między narodami. Wstąpił do Gwardii Narodowej już w listopadzie 1930 roku. Uczestniczył w wielkiej paradzie na placu Saskim przed Adamem Czartoryskim – prezesem Rządu Narodowego. Służył, jako artylerzysta, pod generałem Ludwikiem Kickim w wielu bitwach na prawobrzeżnej części Mazowsza. Widząc bezmiar ofiar polskiego żołnierza ponoszonych w bitwach pod Wawrem i Olszynką Grochowską, zaczął pisać swój memoriał. Sygnuje go datą 21 lutego 1831 roku w Grochowie, na cztery dni przed krwawą bitwą o Olszynkę Grochowską. Daje to badaczom asumpt do twierdzenia, że w rzeczywistości młody artylerzysta pisał tekst w przerwach między walkami z wojskiem carskim.

Tekst ukończony został wiosną. W dniu 1 maja 1831 roku Jastrzębowski przekazuje go sekretarzowi Towarzystwa Przyjaciół Nauk. Traktat historyzoficzny jest zatytułowany *Wolne chwile żołnierza polskiego, czyli myśli o wiecznym przymierzu między narodami cywilizowanymi*<sup>9</sup>. W tym samym roku autor sam wydaje tę 18-stronicową broszurę, więcej czasu jej jednak nie poświęca. Ponad 160 lat pozostaje ta publikacja nieznana. Jastrzębowski pisał:

Ludzie pragną szczęścia; szczęście jest owocem pokoju; pokój jest naturalnym skutkiem panowania prawdy i niedostępnym jej towarzyszem, z czego wypada, że ludzie, jako miłośnicy szczęścia i przyjaciele prawdy, nad wszystkie rzeczy pragnąć muszą pokoju. Z drugiej strony ludzie nie starają się o jego utrzymanie, dlatego że głównymi sprżynami ich postępowania są rozum i namiętności, a że rozum nie jest nam wrodzoną rzeczą, bo się z nim żaden człowiek nie rodzi, lecz nabywającą się przez doświadczenie i wychowanie, a namiętności razem przychodzą z nami na świat, przeto rozum i nieodstępna jego towarzysza

---

<sup>9</sup> Zob. [https://agad.gov.pl/wp-content/uploads/2016/06/jastrzebowski-internet\\_1.pdf](https://agad.gov.pl/wp-content/uploads/2016/06/jastrzebowski-internet_1.pdf) oraz <https://mbp.opole.pl/sala-konferencyjna/wydarzenia/spotkanie/konstytucja-dla-europy-traktat-o-wiecznym-przymierzu-miedzy-narodami-ucywilizowanymi-artystyczne-spotkanie-z-historia-z-okresu-powstania-listopadowego/>

prawda, rodzicielka pokoju, tam tylko panować może, gdzie najwięcej jest doświadczenia i edukacji, gdzie kwitnie prawdziwa oświata i cywilizacja<sup>10</sup>.

W dalszych fragmentach znajdziemy wyjaśnienie, dlaczego ludzkość w sposób tak barbarzyński postępuje, dlaczego zmierza do samozagłady, autor stwierdza, że trzy są tego przyczyny: nadużywanie władzy przez rządzących, brak rozumnej uległości społeczeństwa i zawiść, a także chciwość narodów i ich przywódców. Kwintesencję swoich poglądów zawarł w *Konstytucji dla Europy*.

### ***Konstytucja dla Europy.*** **Przegląd treści**

Projekt ustawy zasadniczej, jaką obmyślił Jastrzębowski, miał przede wszystkim zapobiegać wojnom. Istnieją trzy wersje tekstu: rękopis, fragmenty konstytucji opublikowane w dzienniku „Merkury” oraz wydrukowany w broszurze. Tu korzystamy z zapisów znajdujących się w domenie publicznej Biblioteki Narodowej<sup>11</sup>.

Już pierwszy punkt budzić może u sceptyków integracji opór. Przypomnijmy, w jakich okolicznościach, przy jakich tragicznych doświadczeniach pisał konstytucję jej autor. Podobną traumę przeżywali ojcowie integracji z Schumannem na czele po zakończeniu II wojny światowej. Jastrzębowski proponuje:

Wszystkie narody Europejskie (jeżeli chcą używać trwałego pokoju i szczęścia) mają się wyrzec swojej *wolności* i zostać *niewolnikami praw*; wszyscy zaś monarchowie (jeżeli chcą spokojnie, z błogosławieństwem narodów i ze sławą panować) mają być odtąd tylko *stróżami* i *wykonawcami* tychże praw i nie tytułować się inaczej tylko *Ojcami narodów* czyli *Patryarchami*.

---

<sup>10</sup> Cyt. za: B. Dymek, op. cit. s. 22.

<sup>11</sup> Sygnatura I 479 006 A Cim BN Polona. Faksymile skopiowana [w:] *Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, op. cit., s. 211–230. Wszystkie cytaty pochodzą z tego dokumentu.

Już w następnym punkcie znajdziemy odwołanie do „Przedwiecznej Prawdy” (termin podany wielkimi literami), czyli boskiego przykazania: „kochaj bliźniego swego jak siebie samego”, by w punkcie 3 stwierdzić wprost, że w obliczu Boga wszystkie narody, wszyscy ludzie są równi. Autor w następnych punktach podaje definicje praw narodowych i praw europejskich. Pierwsze stanowi naród, poprzez wybranych przedstawicieli (Sejm), zaś europejskie uchwała „Kongres” złożony z pełnomocników wszystkich narodów. W punkcie 6 proponuje zapis konstrukcji podstawy prawa:

Podstawą tak praw narodowych, jako i europejskich będą prawa natury, czyli prawa Boskie; przymiotem zaś jech [niech] będzie ludzkość i sprawiedliwość.

Autor konstytucji nie przewidywał istnienia w nowej Europie „krajów” jedynie „narody”. Dzięki takiej konstrukcji zniknąć miały granice między krajami, które bywały główną przyczyną wojen. Naród miał prostą definicję zapisaną w punkcie 11: to zbór ludzi mówiących jednym językiem. Kryterium językowe było jedynym i wyłącznym i nie było związane z miejscem zamieszkania czy pobytu.

Podporządkowanie praw, czy ich hierarchia, zaproponowane zostało w punkcie 13: „wszystkie narody, należące do wiecznego przymierza w Europie, winne równą uległość *prawom europejskim*”. W konsekwencji tej propozycji pozostaje punkt 23 konstytucji mówiący, że naruszenie praw narodowych przez rząd, ministrów czy nawet sejm narodowy podlegać będzie kongresowi europejskiemu, „który postąpi w tej mierze podług istniejących praw”.

Bardzo konstruktywny (choć współcześnie utopijny) zapis znajduje się w punkcie 25, konstruujący zasadę doboru ludzi do służby publicznej, przewidując, że prawo do sprawowania urzędów będą nadawały: „rozum, cnota, zasługa, miłość i zaufanie narodu;



a przede wszystkim znajomość praw”. Bardzo nowocześnie podchodził autor do kwestii religii, zapisując równość wyznawców różnych religii wobec praw narodowych i europejskich: „każdy zatem człowiek, jakiegobądź wyznania, będzie doznawał równej opieki praw narodowych i europejskich, i równe będzie miał prawo do wszelkich urzędów i dostojęństw „(pkt. 26).

Autor przewidywał możliwość federowania i łączności poszczególnych narodów, dotyczyć to mogło w szczególności narodów pozostających od wieków „w stosunkach ściślejszej przyjaźni i pobratymstwa”. Wtedy każdy naród kierowałby się swoimi prawami, a patriarcha musiałby je stosować sumiennie. Również każdy naród miałby swoje odrębne prawa wyborcze i równą liczbę pełnomocników na kongres europejski. Ci pełnomocnicy wybierani mieli być przez sejmy krajowe.

W punkcie 33 znajdujemy propozycje ustanowienia europejskiego języka dyplomatycznego, ma być nim „język najbardziej upowszechniony w Europie”. Języki narodowe mają stanowić podstawę identyfikacji poszczególnych narodów, w każdym z tych języków mają być wydawane akty prawne, nawet w przypadku gdy wiele narodów posiada jeden rząd.

Następne dwa punkty projektu wydają się najważniejsze z punktu widzenia propozycji ustanowienia pokoju:

34. Pierwszym obowiązkiem kongresu europejskiego będzie: ustanowienie praw europejskich, które rozpoczynać się mają od artykułu następującej treści: pokój w Europie jest trwały i wieczny; głównym jego celem będzie zatamować na wieczne czasy rozlew krwi ludzkiej, czyli położyć kres barbarzyństwu.

35. Wszelka broń wojenna, czyli przeznaczona do rozlewu krwi, znajdująca się na ziemi europejskiej, staje się własnością całej Europy. Część jej złożona zostanie w miejscach wskazanych przez kongres europejski, dla użycia jej w razie potrzeby do bronięcia praw i bezpieczeństwa Europy. Druga część zbyteczna zgromadzi się [...] w tej części świata, gdzie obrócona zostanie na wystawienie świątyni *Bogu opiekunowi praw i pokoju*.

Jastrzębowski w swej propozycji aktu podstawowego nie zapomniał też o podatkach, majątku narodowym, a nawet o uwłaszczeniu chłopów (choć opisany w dość zawoalowany sposób). Nie zapomniał też sądownictwa, narodowego i europejskiego.

Wiele z propozycji zapisanych w 1831 roku znajdujemy w dokumentach konstruujących współcześnie Unię Europejską. Szkoda, że propozycja polskiego żołnierza dopiero po latach zyskuje społeczny rezonans.

## **Wojciech Bogumił Jastrzębowski. Kwerenda Biblioteki Naukowej Muzeum Niepodległości**

### **Pocztówka**

1. Wojciech Jastrzębowski : „Chwalicie się miłością ziemi rodzinnej, ale jakżeż możecie kochać należycie to, czego żaden z was nie zna?”, [b.m.w.], 1915
2. <https://polona.pl/item/wojciech-jastrzebowski-chwalicie-sie-miloscia-ziemi-rodzinnej-ale-jakzez-mozecie,NzYwODQ1NTg/#info:metadata>

### **Grafika**

1. Profesorowie b. Instytutu Gospodarstwa Wiejskiego i Leśnictwa w Marymoncie: J. Belza; K. Janczewski; W. Jastrzębowski; M. Oczapowski; E. Ostrowski.  
„Tygodnik Illustrowany”. 1869, Seria 2, T.3 nr 71, s. 225
  - <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/doccontent?id=58306>
2. Fajans Maksymilian (1827-1890), Wojciech Jastrzębowski  
Wydawca: W Warszawie : odbito w Lit. M. Fajans [...], [1851–1862].
  - Data: 1851–1862
  - Typ: Grafika, rysunek
  - <https://polona.pl/item/wojciech-jastrzebowski,MTA4NDE3Ng/#info:metadata>
3. Ryszkiewicz, Józef (1853–1925). Rys., Wojciech Jastrzębowski  
„Biesiada Literacka”. T. 15, 1883 nr 375 s. 153
  - <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/doccontent?id=52597>

### **Wydawnictwa**

1. Dymek Benon, Wizja przymierza między narodami Europy z 1831 r. według Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego, Warszawa : MTN : „Aspra-Jr”, 2003 ; Biblioteka MN sygn. 30 637
2. Morawska Magdalena (red.), Wojciech Bogumił Jastrzębowski 1799–1882, Warszawa 2011
  - [http://agad.gov.pl/wp-content/uploads/2016/06/jastrzebowski-internet\\_1.pdf](http://agad.gov.pl/wp-content/uploads/2016/06/jastrzebowski-internet_1.pdf)

3. Benon Dymek, Wojciech Bogumił Jastrzębowski : wizjoner zjednoczonej i pokojowej Europy z 1831 r.  
„Notatki Płockie” 2005, 50/1-202
  - [http://mazowsze.hist.pl/40Notatki\\_Plockie/841/2005/1321/1\\_202/31554/](http://mazowsze.hist.pl/40Notatki_Plockie/841/2005/1321/1_202/31554/)
4. Kijowski Jerzy, „Wojciech Bogumił Jastrzębowski i jego zakład Praktyki Leśnej w Feliksowie koło Broku”, Benon Dymek, Ostrołęka 1988 : [recenzja]  
„Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 1988, Tom 2
  - [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Zeszyty\\_Naukowe\\_Ostroleckiego\\_Towarzystwa\\_Naukowego/Zeszyty\\_Naukowe\\_Ostroleckiego\\_Towarzystwa\\_Naukowego-r1988-t2/Zeszyty\\_Naukowe\\_Ostroleckiego\\_Towarzystwa\\_Naukowego-r1988-t2-s109-110/Zeszyty\\_Naukowe\\_Ostroleckiego\\_Towarzystwa\\_Naukowego-r1988-t2-s109-110.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego-r1988-t2/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego-r1988-t2-s109-110/Zeszyty_Naukowe_Ostroleckiego_Towarzystwa_Naukowego-r1988-t2-s109-110.pdf)
5. Polscy prekursorzy idei zjednoczenia politycznego Europy = Polish precursors of the idea of Europe’s political unification
  - „Przegląd Geograficzny” T. 82 z. 4 (2010)
  - [bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=3354](http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=3354)
6. Związki Ludomira Benedyktowicza (1844–1926) z Warszawą i Mazowszem  
„Almanach Muzealny”, 2010, Tom 6
  - [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Almanach\\_Muzealny/Almanach\\_Muzealny-r2010-t6/Almanach\\_Muzealny-r2010-t6-s173-194/Almanach\\_Muzealny-r2010-t6-s173-194.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Almanach_Muzealny/Almanach_Muzealny-r2010-t6/Almanach_Muzealny-r2010-t6-s173-194/Almanach_Muzealny-r2010-t6-s173-194.pdf)
7. Karpińska Małgorzata, „Traktat o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi. Konstytucja dla Europy”, Wojciech Bogumił Jastrzębowski, oprac. i zarys dziejów myśli pacyfistycznej Franciszka Ramotowska, Warszawa–Łódź 1985 : [recenzja]
  - „Przegląd Historyczny”, 1986, Tom 77 , Numer 4
  - [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Przegląd\\_Historyczny/Przegląd\\_Historyczny-r1986-t77-n4/Przegląd\\_Historyczny-r1986-t77-n4-s844-845/Przegląd\\_Historyczny-r1986-t77-n4-s844-845.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Przegląd_Historyczny/Przegląd_Historyczny-r1986-t77-n4/Przegląd_Historyczny-r1986-t77-n4-s844-845/Przegląd_Historyczny-r1986-t77-n4-s844-845.pdf)
8. Wieniawski Julian, Wojciech Jastrzębowski : (wspomnienie pośmiertne)
  - „Tygodnik Ilustrowany” 1883, t. 1, nr 2

- <https://polona.pl/item/wojciech-jastrzebowski-wspomnienie-po-smiertne,NzY4MDg5ODQ/#info:metadata>
9. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Druga odpowiedź na uczynione u nas przed ćwiercią wieku a nierozwiązane dotąd pytanie, która nauka najpotrzebniejszą jest dla człowieka i najwielostronniej go ubogacającą? : rzecz pisana na kolanie, w chwilach wolnych od pracy Bożej, dokonywanéj wśród pustyni Czerwonoborskiej, Warszawa 1869.
    - <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=3679>
  10. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Trzecia odpowiedź na uczynione u nas przed ćwiercią wieku pytanie: Która nauka najpotrzebniejsza dla człowieka i najwielostronniej go u-bogacająca : rzecz napisana na kolanie, w chwilach wolnych od pracy Bożej dokonywanéj wśród pustyni Czerwonoborskiej, Warszawa 1872
    - <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=3742>
  11. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Przepowiednie niestałych zmian powietrza i zależących od nich powodzeń ogólnych, Warszawa 1872
    - <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=3743>
  12. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Pomysły do nauki o gospodarstwie Bożém i o dającym się na Jego wzór urządzić gospodarstwie ludzkim : rzecz wysnuta z naszego ludowego przysłowia polańskiego: „Więcej Bóg ma, niż rozdał”, i na przykładach miejscowych rodzinnych, stanowiących największe miejscowe bogactwo, Warszawa 1871
    - <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=3744>
  13. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Historia naturalna ogólna zastosowana do potrzeb życia czynnego i pożytecznego, upożyteczniecie rzeczy i ludzi na celu mającego, Warszawa 1854
    - <http://rcin.org.pl/dlibra/doccontent?id=54630>
  14. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Kompas polski czyli Narzędzie służące za kompas powszechny, gnomonograf, obserwatorium przenośne i narzędzie do kreślenia sekcij konicznych, Warszawa 1843
    - <http://rcin.org.pl/dlibra/doccontent?id=16247>

15. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Mineralogja czyli Nauka o kamieniach zastosowana do potrzeb ogólnych Warszawa 1851
  - <http://bc.radom.pl/dlibra/doccontent?id=24672>
16. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Klucz botaniczny ; Klucz do układu przyrodzonego roślin rosnących na przestrzeni ziemi rozciągającej się między Karpatami i Morzem Bałtyckim ułożony na wzór klucza La Mareka i de Candolla, Warszawa 1871
  - <http://kpbc.umk.pl/dlibra/doccontent?id=39799>
17. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Historja naturalna ziemiańska podług wykładu profesora W. Jastrzębowskiego w Marymoncie, Warszawa 1876
  - <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=12097>
18. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, O siłach żywotnych w ogólności, a w szczególności o siłach żywotnych człowieka i o ich znaczeniu w życiu jego produkcyjnem, mianowicie w rolniczym, Warszawa 1872
  - <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=3354>
19. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Konstytucja dla Europy. [Inc.: My z łaski Najłaskawszego Mikołaja I, najszaleńsi buntownicy polscy...], Warszawa [1831]
  - <https://polona.pl/item/konstytucja-dla-europy-inc-my-z-laski-najlaskawszego-mikolaja-i-najszalensi,ODU4MjI1MQ/#info:metadata>
20. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Historja naturalna zastosowana do potrzeb życia praktycznego i rzeczy krajowych Cz. 1, Historja naturalna ogólna., Warszawa 1843
  - <https://polona.pl/item/kompas-polski-czyli-narzedzia-sluzace-za-kompas-powszechny-gnomonograf-observatoryum,OTc3NTQ/#info:metadata>
21. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Historja naturalna zastosowana do potrzeb życia praktycznego i rzeczy krajowych Cz. 1, Historja naturalna ogólna., Warszawa 1848
  - <https://polona.pl/item/historja-naturalna-zastosowana-do-potrzeb-zycia-praktycznego-i-rzeczy-krajowych-cz-1,MTEoMzQoNzk/#info:metadata>

22. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Dziesięcioro przypomnień dla rolnika chcącego należycie pełnić swoje podwójne, rolnika i człowieka przeznaczenie oraz Rozwinięcie pierwszego i siódmego z dziesięciorga przypomnień, Warszawa 1871
- <https://polona.pl/item/dziesiecioro-przypomnien-dla-rolnika-chcacego-nalezycie-pelnic-swoje-podwojne-rolnika-i,ODEoOTA2/#info:metadata>
23. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Kompas polski czyli Narzędzia służące za kompas powszechny, gnomonograf, obserwatorium przenośne i narzędzie do kreślenia sekcji konicznych, Warszawa 1843
- <https://polona.pl/item/kompas-polski-czyli-narzedzia-sluzace-za-kompas-powszechny-gnomonograf-obserwatorium,OTc3NTQ/#info:metadata>
24. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Trzecia odpowiedź na uczynione u nas przed ćwiercią wieku pytanie: która nauka najpotrzebniejsza dla człowieka i najwielostronniej go u-bogacająca : rzecz zapisana na kolanie, w chwilach wolnych od pracy Bożej dokonywanej wśród pustyni Czerwonoborskiej, Warszawa 1872
- <https://polona.pl/item/trzecia-odpowiedz-na-uczynione-u-nas-przed-cwiercia-wieku-pytanie-ktora-nauka,MTAzMTU4/3/#info:metadata>
25. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Historia naturalna zastosowana do potrzeb życia praktycznego i do rzeczy krajowych. Cz. 1, Historia naturalna ogólna [...], Warszawa 1854
- <https://polona.pl/item/historja-naturalna-zastosowana-do-potrzeb-zycia-praktycznego-i-do-rzeczy-krajowych-cz,OTk1MTA/4/#info>
26. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Historia naturalna zastosowana do potrzeb życia praktycznego i do rzeczy krajowych. Cz. 1, Historia naturalna ogólna [...], Warszawa 1848
- <https://polona.pl/item/historja-naturalna-zastosowana-do-potrzeb-zycia-praktycznego-i-do-rzeczy-krajowych-cz,OTk1MTA/4/#info>

27. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, *Historja naturalna zastosowana do potrzeb życia praktycznego i do rzeczy krajowych. Cz. 2, Stychologia*, Warszawa 1848
- <https://polona.pl/item/historja-naturalna-zastosowana-do-potrzeb-zycia-praktycznego-i-do-rzeczy-krajowych-cz,MTAwN-DEo/3/#info>
28. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, *Historja naturalna zastosowana do potrzeb życia praktycznego i do rzeczy krajowych. Cz. 3, Mineralogja czyli Nauka o kamieniach zastosowana do potrzeb ogólnych*, Warszawa 1851
- <https://polona.pl/item/historja-naturalna-zastosowana-do-potrzeb-zycia-praktycznego-i-do-rzeczy-krajowych-cz,MTAyMzYx/3/#info>
29. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, *Historja naturalna zastosowana do potrzeb życia praktycznego i do rzeczy krajowych. Cz. 1, Historja naturalna ogólna [...]*, Warszawa 1848
- <https://polona.pl/item/historja-naturalna-zastosowana-do-potrzeb-zycia-praktycznego-i-do-rzeczy-krajowych-cz,OTgwMzIoNTg/#info:metadata>
30. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, *Kompas polski czyli Narzędzia służące za kompas powszechny, gnomonograf, obserwatoryum przenośne i narzędzie do kreślenia sekcij konicznych*, Warszawa 1843
- <https://polona.pl/item/kompas-polski-czyli-narzedzia-sluzace-za-kompas-powszechny-gnomonograf-obserwatoryum,OTcoOT-g3OTk/6/#info>
31. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, *Układ świata zastosowany do potrzeb powszechnych*, Warszawa 1846
- <https://polona.pl/item/uklad-swiata-zastosowany-do-potrzeb-powszechnych,NTkzNTQ/#info:metadata>
32. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, *Pobudki do pracy czyli Rozmowa dwóch młodych ludzi o życiu*, Warszawa 1870
- <https://polona.pl/item/pobudki-do-pracy-czyli-rozmowa-dwoch-mlo-dych-ludzi-o-zyciu,NTg5NzQ/4/#info>



33. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, System nauki żywej czyli Filozofii sławiańskiej 1859-1873 w Polsce., Warszawa 1873
- <https://polona.pl/item/system-nauki-zywej-czyli-filozofii-slawianskiej-1859-1873-w-polsce,NjU2MzAOMjQ/4/#info>
34. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Cudowna potęga rydla i pługa skierowana do pręta, morgi i włóki ziemi, Warszawa 1870
- <https://polona.pl/item/cudowna-potega-rydla-i-pluga-skierowana-do-preta-morgi-i-wloki-ziemi,NjzkMzQwNDg/#info:metadata>
35. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Przepowiednie pogody, słoty, wiatru, i innych zmian powietrza wzięte z uważania słońca, chmur, barometru, roślin, robactwa, pająków, ryb, płazów, ptastwa, zwierząt, ludzi, i innych t.p. martwych oraz żyjących rzeczy, Warszawa 1847
- <https://polona.pl/item/przepowiednie-pogody-sloty-wiatru-i-innych-zmian-powietrza-wziete-z-uważania-slonca,NjgoNTM1N-jY/1/#info>
36. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Układ świata zastosowany do potrzeb powszechnych. [Z. 1], Warszawa 1847
- <https://polona.pl/item/uklad-swiata-zastosowany-do-potrzeb-powszechnych-z-1,NjzkMzQwMZA/6/#info>
37. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Zagroda ochronna dla ludzi i pielęgnowanych przez nich istot, przedstawiająca z siebie: sposób zmniejszania wielkich mrozów, upałów, zapobiegania cholerze i innym zarazom, oraz przedłużania i ulepszania życia ludzkiego, Warszawa 1870
- <https://polona.pl/item/zagroda-ochronna-dla-ludzi-i-pielegnowanych-przez-nich-istot-przedstawiajaca-z-siebie,NjzkMzQwNTU/6/#info>
38. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Cudowna potęga rydla i pługa, pluzycy i sochy skierowana do pręta, morgi i włóki ziemi, Warszawa 1868
- <https://polona.pl/item/cudowna-potega-rydla-i-pluga-pluzycy-i-sochy-skierowana-do-preta-morgi-i-wloki-ziemi,NjzkMzQwNTQ/4/#info:metadata>

39. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Raj odzyskany czyli Szczęśliwa siedziba wiejska, mogąca być zarazem uczelnią wszechstronnie rozwiniętego życia ziemiańskiego, Warszawa 1869
- <https://polona.pl/item/raj-odzyskany-czyli-szczesliwa-siedziba-wiejska-mogaca-byc-zarazem-uczelnia,NjkzMzQwNDc/6/#info>
40. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Dziesięcioro przypomnień dla rolnika chcącego należycie pełnić swoje podwójne, rolnika i człowieka przeznaczenie oraz Rozwinięcie pierwszego i siódmego z dziesięciorga przypomnień., Warszawa 1871
- <https://polona.pl/item/dziesiecioro-przypomnien-dla-rolnika-chcacego-nalezycie-pelnic-swoje-podwojne-rolnika-i,ODE4MjQ5MTE/o/#info>
41. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Więcej Bóg ma niż rozdał czyli Dwadzieścia Królestw Bożych ziemskich-dobroczywnych, obok trzech Królestw Natury dotychczasowych-nijakich, Warszawa 19871
- <https://polona.pl/item/wiecej-bog-ma-niz-rozdal-czyli-dwadziescia-krolestw-bozych-ziemskich-dobroczywnych-obok,ODE4MjQ5MTA/>
42. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Napomknienia gospodarskie o mierności i pracy, Warszawa 1872
- <https://polona.pl/item/napomknienia-gospodarskie-o-miernosci-i-pracy,ODE4MjQ4OTU/o/#info>
43. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Zkąd się wzięły u nas kamienie polne i jakie jest ich znaczenie w gospodarstwie Bożem oraz w naszym ludzkim, Warszawa 1872
- <https://polona.pl/item/zkad-sie-wziely-u-nas-kamienie-polne-i-jakie-jest-ich-znaczenie-w-gospodarstwie-bozem,ODE4MjQ5MDY/#info:metadata>
44. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Klucz do układu przyrodzonego roślin rosnących na przestrzeni ziemi rozciągającej się między Karpatami i Morzem Bałtyckim, Warszawa 1871
- <https://polona.pl/item/klucz-do-ukladu-przyrodzonego-roslin-rosnacych-na-przestrzeni-ziemi-rozciagajacej-sie,NjkzMzQwMzk/4/#info>

45. Jastrzębowski Wojciech Bogumił, Ogrodnictwo : podług wykładu W. Jastrzębowskiego w Marymoncie., Warszawa 1876
- <https://polona.pl/item/ogrodnictwo-podlug-wykladu-w-jastrzebowskiego-w-marymoncie,MzIoNTA1NQ/4/#info>

**Opracowała Halina Murawska**



**DR JANUSZ GMITRUK**  
Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego

## **IDEOLODZY I PRAKTYCY RUCHU LUDOWEGO O FEDERACJI PAŃSTW EUROPEJSKICH**

### **Słowa kluczowe**

ruch ludowy, kwestia polska, idea federacji europejskiej, samorząd terytorialny, Unia Europejska

### **Streszczenie**

Od początków działalności polskiego politycznego ruchu ludowego u schyłku XIX wieku w rozważaniach jego przywódców, ideologów i działaczy rodziły się wizje federacji państw europejskich. W różnym kształcie znajdowały one swój wyraz w programach politycznych poszczególnych stronnictw i ugrupowań chłopskich. Artykuł jest chronologicznym przeglądem ludowcowych koncepcji i podejmowanych działań na rzecz integracji europejskiej aż po czasy nam współczesne. Przedstawia także wkład ludowców w kształtowanie dzisiejszej pozycji Polski w Unii Europejskiej.

**IDEOLOGUES AND PRACTITIONERS OF THE PEOPLE'S MOVEMENT  
IN CONNECTION WITH THE FEDERATION OF EUROPEAN COUNTRIES**

**Keywords**

People's Movement, Polish national question, a concept of European federation, territorial self-government, European Union

**Abstract**

From the very beginning of operation of Polish political social movement near the end of the 19th century, its leaders, ideologues and activists started to consider the idea of federation of the European countries. This idea was expressed in different ways in the political agenda of various peasant organizations and factions. In its essence, the article is a chronological overview of the efforts of the People's Movement and of the approach of its members to the question of European integration. It also shows the contribution of members of the People's Movement to the development of Poland's status in the European Union.

Źródła ludowej ideologii wypływały z nierozzerwalnego związku dwu wielkich dążeń: do niepodległości Polski i do społecznego uwolnienia chłopów, a także z głębokiego przekonania, że tylko w niepodległej i demokratycznej Polsce chłopci mogą odzyskać swą godność. Głównym celem ludowców było zrzucenie jarzma zaborców oraz materialnej i duchowej kurateli warstw uprzywilejowanych. Program coraz potężniejszego z każdym rokiem chłopskiego ruchu stawał się wyrazicielem oczekiwań milionowych rzesz mieszkańców galicyjskiej wsi. Chłopi przez zorganizowaną działalność ruchu ludowego przestawali być klasą milczącą, za którą decydowali inni.

Galicja w planach nurtów niepodległościowych miała być polskim Piemontem, z którego miało wyjść wyzwolenie ziem polskich.

Pierwszym Polakiem i prekursorem tej idei był dr Karol Lewakowski – powstaniec styczniowy, pierwszy prezes Stronnictwa Ludowego, powstałego 28 lipca 1895 roku w Rzeszowie, poseł austriackiej Rady Państwa.

Duży rozgłos nie tylko w Galicji, ale w całej Europie i Ameryce Północnej zdobył Karol Lewakowski dzięki swemu wystąpieniu w parlamencie austriackim w dniu 5 listopada 1894 roku w związku ze śmiercią cara Aleksandra III. Zaprotestował wówczas przeciwko uczczeniu jego pamięci przez austriacką Radę Państwa. Po odczytaniu oświadczenia powiedział, iż zmarły car był prześladowcą narodu polskiego<sup>1</sup>. Wystąpieniem tym zdobył popularność, zarówno w kraju, jak i w środowiskach polonijnych.

Lewakowski śledził bardzo uważnie wszelkie przejawy aktywności Rosji na polu międzynarodowym. Ostro zwalczał panslawizm i neoslawizm, ponieważ widział w nich instrument imperialistycznej polityki caratu. Opowiadał się natomiast za federacją z Rosją, ale na równych prawach i równorzędnych zasadach, które mogły mieć miejsce po obaleniu caratu i zaprowadzeniu w Rosji ustroju ludowo-demokratycznego<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> „Przyjaciół Ludu” nr 22, 15 XI 1894, s. 348–349.

<sup>2</sup> S.J. Pastuszka, *Karol Lewakowski. Poglądy i działalność społeczno-polityczna*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1980, s. 273–274.

Karol Lewakowski wykorzystał wszystkie dostępne środki i drogi, by przypomnieć światu sprawę polską i w ten sposób mobilizować opinię publiczną. Uważał ją za poważny instrument nacisku na rządy państw zaborczych i innych mocarstw oraz element przyczyniający się do utrzymania Polaków w poczuciu gotowości, która była niezbędna do przygotowania ogólnonarodowego powstania. Z tego powodu stawiał kwestię polską na forum Unii Międzyparlamentarnej i kongresach pokojowych w Bernie, Bukareszcie, Hadze, Wiedniu. W Londynie w 1906 roku bardzo ostro zaprotestował przeciwko gwałtom i przemocy stosowanej przez Niemcy i Rosję wobec Polaków. Przypomnił światu niezaprzeczalne prawo narodu polskiego do samoistnego bytu i podkreślał, że kwestia polska należy do najbardziej newralgicznych problemów na świecie. Jeszcze raz podkreślił, że tylko sprawiedliwe uregulowanie kwestii polskiej i innych narodów znajdujących się w niewoli jest warunkiem pokoju na świecie<sup>3</sup>.

Po raz pierwszy idea federacji – unii Polska-Litwa-Rosja oraz związków ludzi zamieszkujących terytoria państw zaborczych pojawiła się na terenie Królestwa Polskiego w styczniu 1907 roku w programie Związku Młodej Polski Ludowej. Twórcy programu tej organizacji widzieli w federacji z Litwą i Rosją konieczność dziejową, ze względu na historyczne, kulturalne i terytorialne związki, natomiast ideę federacji ludów Europy pojmowali jako element przyszłości. Uważali oni, że federacja ludów zniewolonych przez zaborców przyczyni się do odzyskania przez nie niepodległości, a federacja europejska zrealizuje najważniejsze zadania dziejowe ludności tego kontynentu. Koncepcja ta, mimo iż twórcą jej był ks. Antoni Szech, bliska była robotniczemu internacjonalizmowi<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Ibidem, s. 169.

<sup>4</sup>S. Kowalczyk, J. Kowal, W. Stankiewicz, M. Stański, *Zarys historii ruchu ludowego*, t. 1: 1864–1918, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1963, s. 152–153; szerzej zob. A. Indraszczyk, *Polski ruch ludowy wobec integracji europejskiej*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2017, s. 64–67.



W rok później Związek Młodej Polski Ludowej został rozbity przez władze carskie, a jego struktury przejął ludowy ruch zarniarski, który, głosząc hasło „Sami sobie”, dążył do emancypacji chłopów polskich drogą wewnętrznego organizacji wsi w obronie jej interesów.

W programach stronnictw ludowych, powstających tuż przed I wojną światową, dominowała problematyka narodowa i klasowa. Ideologia ruchu ludowego jest w pierwszej kolejności narodowa, w drugiej – demokratyczna, a w trzeciej – klasowa. Jej istota polega na tym, że zakłada uznanie interesów ludzi za interes ogólnonarodowy. „Sprawa polska stanie się sprawą kilkunastu milionów ludzi”. Te słowa Bolesława Wysłoucha, wyjaśniające intencje twórcy ideologii ruchu ludowego, zaliczył W. Feldman do najważniejszych, jakie w języku polityki pisano<sup>5</sup>. W ówczesnej, zniewolonej Polsce powszechnie oczekiwano na wojnę, która miała dać jej wolność. Sprawy współpracy federacji z narodami Europy schodziły na drugi plan, ale były nieodłączną częścią rozważań programowych, związanych z miejscem i rolą Polski w Europie po odzyskaniu niepodległości.

Myśl programowa ludowców kształtowała się w ostrej walce politycznej z przeciwnikami urzeczywistnienia hasła „Ziemia, Władza i Oświata dla Ludu” oraz w obronie idei wolności i niepodległości państwa. Traktat wersalski z 1919 roku tak ukształtował granice państwa, że Polskę otaczali dwaj jej wrogowie: Niemcy i ZSRR, z którymi naród walczył nie tylko o granice, ale także o własną suwerenność. Sprawom wojny i tak zwanej polityki wschodniej państwa stronnictwa ludowe poświęcały wiele uwagi. W obliczu ścierających się koncepcji tej polityki od federalizmu do inkorporcjonizmu, PSL „Piast” bliższe było idei inkorporcjonizmu; PSL-Lewica, PSL „Wyzwolenie” i Chłopskie Stronnictwo Radykalne, znajdujące się na lewym biegunie geografii politycznej

<sup>5</sup> W. Feldman, *Dzieje polskiej myśli politycznej 1864–1914*, Instytut Badania Najnowszej Historji Polski, Warszawa MCMXXXIII, s. 257.

II Rzeczypospolitej, przeciwne były rozbiciu Rosji Radzieckiej i dlatego dążyły do idei federacji Europy realizowanej na drodze pokojowej.

W programie „Piasta” z czerwca 1919 roku podkreślano:

[...] co do narodów ościennych, PSL, uznając w całej pełni prawo samostanowienia narodów, dążyć będzie do unii lub federacji z sąsiadami, bratnimi narodami dla wspólnej pracy nad utrwaleniem własnej oraz ich niepodległości i rozwoju<sup>6</sup>.

Związek Chłopski, powstały w 1924 roku na bazie PSL-Lewica, w swoim programie mówił o spełnieniu jagiellońskiej unii z najbliższymi republikami dla obrony przed imperializmem niemieckim czy rosyjskim.

W programie PSL „Wyzwolenie” z 1925 roku znalazły się już nowe akcenty, dotyczące integracji realizowanej poprzez działalność młodzieżowych i ludowych organizacji chłopskich w Europie<sup>7</sup>.

Upodmiotowienie organizacji chłopskich i sprawowanie przez partie ludowe funkcji kierowniczej we władzach państw Europy Środkowej miało swój największy wymiar w latach dwudziestych. Ich inicjatywy polityczne zmierzały do stworzenia płaszczyzny współpracy, a w przyszłości do zapoczątkowania procesu integracji Polski z Europą. Idee te przyjęły kształt organizacyjny na arenie europejskiej.

W 1921 roku utworzono w Pradze Międzynarodowe Biuro Agrarne (MBA), z którego inicjatywy na zjeździe w 1928 roku powstała pierwsza międzynarodowa organizacja chłopska, oparta na doktrynie agraryzmu, tzw. Zielona Międzynarodówka. Akces do niej zgłosiły PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie” i Stronnictwo Chłopskie. Schyłek lat dwudziestych był okresem największych sukcesów organizacyjnych Biura. Członkami Zielonej

---

<sup>6</sup> *Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, 1919 czerwiec. Warszawa, [w:] S. Lato, W. Stankiewicz, Programy stronnictw ludowych. Zbiory dokumentów, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1963, s. 164.*

<sup>7</sup> S. Kowalczyk, J. Kowal, W. Stankiewicz, M. Stański, op. cit., s. 216.

Międzynarodówki były wówczas: 1. Bułgarski Ludowy Związek Chłopski, 2. Partia Estońska Rolników, 3. Fińska Partia Chłopska, 4. Związek Rolników Niderlandów (Plattelondersbond), 5. Rumuńska Narodowa Partia Chłopska, 6. Republikańska Partia Rolnego i Małorolnego Ludu, 7. Związek Rolników (Bund der Landwirte) w Czechosłowacji, 8. Serbska Partia Chłopska, 9. Chorwacka Partia Chłopska, 10. Słoweńska Partia Chłopska, 11. Związek Rolników Austrii, 12. Francuska Agrarna Partia Chłopska, 13. Litewska Partia Chłopska, 14. PSL „Piast”, 15. Berneńska Partia Chłopska i Mieszczańska, 16. Litewski Związek Chłopski, 17. Niemiecka Partia Chłopska.

W 1924 roku w Lublanie powstał Słowiański Związek Młodzieży Wiejskiej. Kierowali nim Polacy – Zygmunt Załęski i Bolesław Babski. Sygnatariuszami dokumentu inicjującego ten Związek były organizacje młodzieży wiejskiej z Jugosławii, Serbo-Łużyc, Białorusi, Rosji, Ukrainy. Polskę reprezentował Centralny Związek Młodzieży Wiejskiej „Siew”, a później Związek Młodzieży Wiejskiej Rzeczypospolitej Polskiej „Wici”<sup>8</sup>.

Z inspiracji Międzynarodówki Komunistycznej w 1923 roku powołana została Międzynarodówka Chłopska. Inicjatorem zwołania Międzynarodowego Kongresu Chłopskiego był Tomasz Dąbal – działacz polskiego i międzynarodowego ruchu robotniczego. Międzynarodówka Chłopska zrzeszała 52 organizacje chłopskie europejskie i pozaeuropejskie. Jej organem wykonawczym była Międzynarodowa Rada Chłopska. MCh miała siedzibę w Moskwie, zakładała przede wszystkim cele klasowe.

Głównym teoretykiem i orędownikiem współdziałania partii chłopskich w Europie i tworzenia federacji państwowych był Jan Dąbski, przywódca Stronnictwa Chłopskiego. W 1926 roku wystąpił on z koncepcją wskazującą na potrzebę powołania międzynarodowego zrzeszenia chłopów. Dowodził, iż ponadnarodowe

<sup>8</sup> J. Lis, *Słowiański Związek Młodzieży*, „Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego” 1961, nr 10, s. 318–319.

porozumienia mają masoni, partie liberalne, burżuazyjne i ruch robotniczy. Dzięki nim mogą osiągać wytyczone cele w skali Europy. Uważał, iż należy wszystkim tym międzynarodowym porozumieniom przeciwstawić Międzynarodówkę Chłopską opartą na zasadach europejskiej ludowej republiki i ludowego rządu<sup>9</sup>.

Stronnictwo Chłopskie domagało się więc powołania Związku Państw Europejskich, nazwanych Stanami Zjednoczonymi Europy. Taki związek w przyszłości stanowić miał skuteczny równoważnik dla wzrastającej potęgi amerykańskiej.

Koncepcja ta została rozwinięta w programie przyjętym przez Stronnictwo Chłopskie na Kongresie w czerwcu 1927 roku. W uchwale pisano:

Jesteśmy za powszechnym pokojem i powszechnym wszystkich państw rozbrojeniem. Dążymy do federacji państw i narodów na zasadzie: wolni z wolnymi, równi z równymi<sup>10</sup>.

Ideę federacji „Wolni z wolnymi, równi z równymi” przed II wojną światową i po niej przejęła chłopska Zielona Międzynarodówka.

Idea współpracy rolników Europy została rozwinięta w Polsce przez PSL „Piast” w 1926 roku, a jej zapis znalazł odbicie na płaszczyźnie programowej połączonego w 1931 roku ruchu ludowego – w utworzonym Stronnictwie Ludowym. W jego programie stwierdzano, że zamięłowanie do pokoju jest właściwe rolnikom wszystkich narodów, że są oni naturalnymi przeciwnikami wszelkich rewolucyjnych, rozkładowych dążeń, zagrażających cywilizacji oraz europejskiemu porządkowi społecznemu i gospodarczemu. Zapowiedziano, że Stronnictwo Ludowe dążyć będzie do porozumienia i współpracy z rolnikami innych państw i narodów

---

<sup>9</sup> S. Giza, *Jan Dąbski. Całe życie dla ludu*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1979, s. 170–173; J. Dąbski, *Ideologia chłopska*, Wydawnictwo Stronnictwa Chłopskiego, Warszawa 1929, s. 20–21; A. Więzikowa, *Stronnictwo Chłopskie 1926–1931*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1963.

<sup>10</sup> *Program Stronnictwa Chłopskiego, Warszawa czerwiec 1927*, [w:] S. Lato, W. Stankiewicz, op. cit., s. 282; A. Indraszczyk, op. cit., s. 89–97.

w interesie pokoju i ładu międzynarodowego oraz podniesienia wytwórczości, a tym samym gospodarczej odbudowy świata<sup>11</sup>.

Koncepcje te zostały rozwinięte przez Jerzego Kuncewicza, jednego z głównych ideologów ruchu ludowego lat trzydziestych. W pismach teoretycznych, a zwłaszcza w dziele *Republika Globu*, podkreślał on, że Polska powinna sprzyjać temu, by drogą powolnego powiązania się państw zblizonych, o uzupełniających się interesach gospodarczych i politycznych, powstawały bloki federacyjne, które przez dalszą współpracę doprowadzą do solidaryzowania interesów ludzkości. Państwa leżące między morzami: Bałtyckim, Czarnym i Śródziemnym, oraz graniczące z Rosją i Niemcami powinny uformować Związek, który łącznie z innymi, podobnymi blokami byłby zaczątkiem federacji ponadeuropejskiej<sup>12</sup>.

W latach dwudziestych dość częste były kontakty między partiami wchodzącymi w skład Międzynarodowego Biura Agrarnego. Wykorzystywano okazje, jakie stanowiły zjazdy i kongresy partii, wystawy rolnicze, a nawet uroczystości państwowe. W dniach od 7 do 8 grudnia 1924 roku w odbywającym się w Warszawie Kongresie PSL „Piast” brała udział delegacja Republikańskiej Partii Rolnego i Małorolnego Ludu na czele z Milanem Hodżą. W dniu 17 maja 1925 roku przybyła do Pragi delegacja PSL „Piast” z okazji otwarcia wystawy rolniczej, w jej skład wchodził: Wincenty Witos, dr Władysław Kiernik, Aleksander Niedbalski, Józef Bednarczyk i Jan Nawrocki. Na dworcu kolejowym uroczystie witali delegację czołowi działacze partyjni i państwowi. Delegacja polska brała udział w zjeździe czesko-słowackiej spółdzielczości rolniczej, młodzieży ludowej, zwiedziła wystawę rolniczą, została przyjęta przez prezydenta Republiki Tomasza Masaryka i zaproszona do Międzynarodowego Biura Agrarnego<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> S. Lato, W. Stankiewicz, op. cit., s. 308

<sup>12</sup> *Jerzy Kuncewicz ludowiec, polityk, publicysta. Materiały z konferencji zorganizowanej w Kazimierzu Dolnym w dniach 4–5 grudnia 1992*, do druku przyg. E. Balawejder, Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne, Kazimierz Dolny 1993, s. 31–60.

<sup>13</sup> „Piast” nr 22, 31 V 1925.

W czasie pobytu w Polsce pod koniec 1920 roku premier rządu Bułgarii i przywódca BLZCh wysuwał myśl ściślejszej współpracy obu partii na arenie międzynarodowej. W realizacji tych zamierzeń partii chłopskich decydująca rola przypadła w udziale agrariuszom czeskim i ich przywódcy Antoninowi Švehli. Przyczyniły się do tego niewątpliwie wpływy tej partii, jej rola w kształtowaniu ideologii tego ruchu oraz fakt, że A. Švehla piastował bardzo odpowiedzialne stanowisko w aparacie państwowym. Będąc prezesem Rady Ministrów w latach 1920–1926, mógł podejmować decyzje ułatwiające powołanie w 1921 roku Międzynarodowego Biura Agrarnego i udzielać mu skutecznej pomocy w pierwszych poczynaniach organizacyjnych, oddając do jego dyspozycji biuro własnej partii. Od tego czasu Praga stała się mekką Zielonej Międzynarodówki. A. Švehla był prawdopodobnie także autorem pierwszej odezwy napisanej w związku z przygotowaniami do powołania MBA. Od chwili powołania do 1927 roku Biuro nie prowadziło szerszej działalności politycznej. Ograniczało się głównie do wydawania co kwartał własnego biuletynu<sup>14</sup>. Wieloletnim sekretarzem Biura był Karel Mecir, były członek rządu czechosłowackiego. Agrariusze czescy starali się wpływać na kształt stosunków państwowych między poszczególnymi członkami Biura, np. między Jugosławią a Bułgarią, Polską a Czechosłowacją oraz innymi państwami.

Jednym z orędowników integracji europejskiej w ruchu ludowym był ks. płk Józef Panaś. Był on zwolennikiem bloku słowiańskiego. Docelowo miało nastąpić utworzenie Stanów Zjednoczonych Słowian Europy Środkowej i Południowej. Związek ten miał być sprzymierzony z konieczności ze Związkiem Radzieckim i państwem romańskim. Taki układ sił gwarantowałby bezpieczeństwo dla państw słowiańskich przed groźbą imperializmu niemieckiego. Wskazując na solidarność chłopską, ich

---

<sup>14</sup> Z. Hemmerling, *Ruch ludowy w Polsce. Bułgarii, Czechosłowacji 1893–1930*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1987, s. 415–416.

wspólne interesy, Polacy, Czechosłowacy i Jugosłowianie powinni budować „Zjednoczone Stany Słowiańskie” jako blok obronny, mający znaczenie polityczne i militarne w obliczu przyszłej konfrontacji z Niemcami i gospodarczej rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki<sup>15</sup>.

Partie ruchu ludowego miały w procesie integracji Europy wspierać wspomniany wcześniej Słowiański Związek Młodzieży Wiejskiej. W jego statucie znalazł się skonkretyzowany wyraz dążenia ówczesnych teoretyków i polityków chłopskich do utworzenia w Europie Środkowej i Południowej płaszczyzny jednolitego działania chłopów i stronnictw chłopskich, mającego w konsekwencji doprowadzić do zbudowania bloku państw kierowanych przez partie chłopskie według nowych zasad, opartych na ideologii agraryzmu.

Lata trzydzieste zasadniczo wpłynęły na dalsze kształtowanie się myśli programowej ruchu ludowego w kierunku europejskiej integracji. W tym czasie chłopi znaleźli się na peryferiach życia politycznego, a kryzys gospodarczy doprowadził do nędzy wsi. Pauperyzacja chłopów i negacja władzy państwowej skłaniały ich ku myśli o własnym udziale w polityce, ale także do sięgania po inne argumenty, aż po protesty strajkowe.

Przegrana kampania wrześniowa była klęską sanacji – głównego oponenta ruchu ludowego. W czasie wojny i okupacji ludowcy dążyli do realizacji swoich wolnościowych ideałów. Jako główna siła państwa podziemnego kształtowali rządy polskie na emigracji, a niekiedy kierowali nimi. Przejmowali też władzę w jego krajowych agendach. Zarówno w Londynie, jak i w okupowanym kraju pozytywnie odnosili się do koncepcji Federacji Środkoeuropejskiej oraz prowadzonych rozmów polsko-czeskich i polsko-litewskich. W *Deklaracji Ideowo-Programowej*

<sup>15</sup> A. Indraszczyk, op. cit., s. 84–87; S. Fertacz, *Polska myśl słowiańska w okresie drugiej wojny światowej*, Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 40; J. Panaś, *Nasz wspólny sąsiad – wspólne niebezpieczeństwo i wspólne troski*, „Gazeta Grudziądzka” nr 6, 16 I 1934, s. 1.

*SL „Roch”* z 1943 r. pisano, że „[...] jednym z głównych ośrodków tej współpracy będzie federacja chłopskich narodów środkowej Europy”<sup>16</sup>.

W programie z 1946 roku opozycyjne wobec komunistów PSL wypowiedziało się jednoznacznie przeciwko podziałowi Europy na strefy wpływów sowieckich i zachodnich, uznając to za uwłaczające godności narodów. PSL było przeciwnie zimnowojennym blokom państwowym, postrzeganym jako zarzewie kolejnej wojny. Widziało potrzebę zjednoczenia narodów europejskich<sup>17</sup>. Poglądy te wyrażane były przez przywódcę Polskiego Stronnictwa Ludowego i wicepremiera Stanisława Mikołajczyka na międzynarodowym forum, a szczególnie po wyjeździe z Polski w 1947 roku na emigrację. Utworzone tam z jego inicjatywy Porozumienie Stronnictw Demokratycznych w deklaracji programowej z 15 listopada 1948 roku stwierdzało:

Polska, zgodnie ze swą tradycją dziejową i wierna hasłu „wolni z wolnymi, równi z równymi”, winna wziąć udział w organizowaniu się wolnych ludowców Europy na zasadach federacyjnych. W ramach tej organizacji europejskiej uwzględnione być powinny naturalne dążenia polityczne i gospodarcze wymagające tworzenia porozumień regionalnych. W celu realizowania tych idei demokracja polska winna brać udział w pokrewnych zrzeszeniach międzynarodowych [...]”<sup>18</sup>.

Stanisław Mikołajczyk wobec komunistycznych represji 21 października 1947 roku potajemnie wyjechał z kraju. Prasa zachodnia zapisała długie szpalty na temat tej ucieczki, traktując ją jako wydarzenie o przełomowym znaczeniu politycznym. Z udanego wyjazdu Mikołajczyka cieszyli się nie tylko agrariusze polscy, ale i innych krajów środkowo-wschodniej Europy: Ferenc Nagy (Węgry), Georgi Dimitrow-Gemeto (Bułgaria), Milan Gawriłowic

---

<sup>16</sup> S. Lato, W. Stankiewicz, op. cit., s. 332.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 377.

<sup>18</sup> Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego (AZHRL), Archiwum PSL na uchodźstwie, Program Porozumienia Stronnictw Demokratycznych; *Polski ruch ludowy na emigracji (1944–1954)*, dokumenty i materiały, cz. I, nota wydawnicza, wprowadzenie, oprac. i wybór R. Turkowski, słowo wstępne S.J. Pastuszka, Wyższa Szkoła Umiejętności Zawodowych, Kielce 2005, s. 179.



i Vladko Maček (Jugosławia). Intuicyjnie wyczuwali oni już wcześniej, że podzieli ich los, byli ze sobą w kontakcie i wskrzesili 4 lipca 1947 roku w Waszyngtonie przedwojenną Zieloną Międzynarodówkę. W ich mniemaniu po przybyciu Stanisława Mikołajczyka do Londynu – nie tylko jako przywódca wielkiego stronnictwa, lecz również jako polityk dobrze znany w świecie – był on najlepszym kandydatem na stanowisko prezesa powołanej międzynarodowej organizacji<sup>19</sup>.

Po długich naradach przywódców postanowiono zwołać specjalny pierwszy doroczny kongres delegatów wolnych organizacji ludowych, istniejących na Zachodzie. Kongres powołał struktury kierownicze Międzynarodowej Unii Chłopskiej (MUCH). Wybrano Naczelny Komitet Wykonawczy i uchwalono zasady ogólne działania tej organizacji w świecie<sup>20</sup>.

Emigracyjne PSL było członkiem Międzynarodowej Unii Chłopskiej, a Stanisław Mikołajczyk jej prezesem w latach 1948–1966. MUCH skupiała agrarystyczne środowisko 12 partii z państw środkowej Europy, w których władzę sprawowali komuniści. Mikołajczyk uważał, iż podtrzymywanie kontaktów między partiami chłopskimi jest ważne z punktu widzenia przyszłego ułożenia stosunków między tymi państwami i narodami po upadku komunizmu. Uważał, że świat epoki pojałtańskiej jest światem pełnym ograniczeń i sztucznych podziałów, a na wschód od żelaznej kurtyny także pełnym cierpienia i prześladowań, stąd jest nietrwały. Jest to przy tym świat o wyraźnie zaznaczonych regułach gry, świat o jasno rozdzielonych kompetencjach mocarstw, podzielonych środkach na określone cele<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> T. Cieplak, *Stanisław Mikołajczyk na czele Międzynarodowej Unii Chłopskiej 1948–1966*, s. 4–5 (maszynopis w zbiorach MHPRL); *Międzynarodowa Unia Chłopska 1947–1956*, wybór i oprac. B. Kącka-Rutkowska, S. Stępka, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Wydział Nauk Humanistycznych SGGW, Warszawa 2007, s. 13–52.

<sup>20</sup> „Jutro Polski” nr 11, 12 VII 1948, s. 2; J. Gmitruk, „*Wolni z wolnymi, równi z równymi*” (Aneks 1: *Statut i program MUCH*), „Rocznik Historyczny Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego” nr 18, Warszawa 2002, s. 73–76.

<sup>21</sup> J. Gmitruk, D. Pasiak, *Działalność Stanisława Mikołajczyka po 1947 r.*, „Biuletyn Klubu Parlamentarnego PSL” 1994.

Ruch ludowy w kraju po 1949 roku został ograniczony politycznie, nie artykułował własnych poglądów w polityce zagranicznej. Główną wykładnią tej polityki była przyjaźń i współpraca kulturalna, naukowa i gospodarcza ze Związkiem Radzieckim i krajami socjalistycznymi. Na spotkaniach i konferencjach przedstawiciele partii chłopskich z Europy Zachodniej mówili o konkretnych problemach ekonomicznych, a przedstawiciele partii ludowych z krajów socjalistycznych o wielkiej polityce. Odwoływano się na tych konferencjach dosyć często do „Aktu końcowego KBWE w Helsinkach”. W duchu Helsinek wypowiediano się także na kolejnych kongresach ZSL po 1970 roku.

Sytuacja zmieniła się po 1989 roku, gdy myśl polityczna ruchu ludowego, od 1990 roku PSL została uwolniona z wszystkich zależności i zaczęła się programowo rozwijać w kierunku neoagraryzmu. Inny wymiar przybrały także kontakty z partiami centrowymi i ludowymi w Europie. PSL jako ruch centrolewicowy, szanując zasadę równości i sprawiedliwości, włączył do swojego programu projekt europejskiej „Karty Socjalnej”. W dniach od 6 do 10 września 1992 roku PSL było gospodarzem międzynarodowej konferencji partii centrowych z Europy oraz Grupy „Tęcza” Parlamentu Europejskiego. Do udziału w konferencji zaproszono 40 partii chłopskich, centrowych i demokratycznych, z 35 państw. Spotkanie zakończyło się utworzeniem Międzynarodowej Sieci dla Partii Centrowych. Przyjęto też deklarację programową, zmierzającą do integracji partii chłopskich w Europie<sup>22</sup>.

W polityce zagranicznej rząd kierowany przez Waldemara Pawłaka kontynuował poprzednie inicjatywy, mające wprowadzić Polskę do NATO i Unii Europejskiej oraz podtrzymywać zbliżenie z Francją i Niemcami, a także z sąsiadami południowymi. Premier Pawlak 2 lutego 1994 roku podpisał w kwaterze NATO w Brukseli

---

<sup>22</sup> Z. Kaczyński, P. Popiel, A. Przybylska, *Kalendarium historii polskiego ruchu ludowego*, Zakład Historii Ruchu Ludowego, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2008, s. 282; AZHRL, Archiwum PSL na uchodźstwie, sygn. 28, *Międzynarodowe Spotkanie Partii i Organizacji Chłopskich*.

akces Polski dla programu „partnerstwa dla pokoju”. Minister Olechowski 8 kwietnia 1994 roku zgłosił w Atenach formalny wniosek o przyjęcie Polski do Unii Europejskiej<sup>23</sup>.

Ludowcy metodycznie przystąpili do opracowania realnego i zgodnego z interesami Polski, nie tylko politycznymi, ale także gospodarczymi i społecznymi, stanowiska w sprawie wejścia do Unii Europejskiej. W 1998 roku Stronnictwo zorganizowało Narodowe Forum Integracji Europejskiej. Struktura ta miała być otwartym dla wszystkich zainteresowanych opcji politycznych forum dyskusji nad integracją europejską. Odbyły się trzy posiedzenia tego forum: pierwsze 7 kwietnia, drugie 23 czerwca, trzecie posiedzenie 9 grudnia 1998 roku. W przemówieniu inauguracyjnym Forum Jarosław Kalinowski – prezes PSL stwierdził, że integracja europejska

[...] jest procesem historycznym, zmierzającym do utworzenia nowej Europy opartej na jedności gospodarczej, jednolitym rynku i jedności politycznej, a pośrednio również wspólnej polityce obronnej<sup>24</sup>.

Adam Struzik precyzyjnie wyartykułował stanowisko członków PSL w słowach:

Chcemy naszego członkostwa w Unii Europejskiej – chcemy modernizacji Polski, chcemy awansu, cywilizacyjnego, chcemy dorównać do naszych dużo lepiej rozwiniętych sąsiadów. Ale chcemy również zachować nie tylko tożsamość [...], ale również możliwość rozwoju społecznego<sup>25</sup>.

Do rangi symbolu urosła uroczystość sprowadzenia prochów premiera Stanisława Mikołajczyka.

<sup>23</sup> AZHRL, Sprawozdanie NKW PSL za okres XII 1992 – II 1995; A. Więzikowa, *Burzliwe lata. Wydarzenia społeczno-polityczne w Polsce w latach 1970–1995 w zapisach dziennika*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 1998.

<sup>24</sup> *Narodowe Forum Integracji Europejskiej. Pierwsze posiedzenie. Warszawa 7 kwietnia 1998*, pod red. J. Borkowskiego i A. Budzyńskiego, Wydział Organizacyjno-Informacyjny Naczelnego Komitetu Wykonawczego Polskiego Stronnictwa Ludowego, Warszawa 1998, s. 3–5.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 23.

W dniach 1–4 czerwca 2000 roku w Waszyngtonie, Warszawie i Poznaniu odbyły się uroczystości pogrzebowe Stanisława Mikołajczyka i jego żony Cecylii. Ich prochy spoczęły w specjalnym grobowcu na Cmentarzu Zasłużonych Wielkopolan na Wzgórzu Św. Wojciecha w Poznaniu<sup>26</sup>.

Jesienią 2002 roku w Kopenhadze toczyły się negocjacje w sprawach rolnictwa i wsi przed przyjęciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W sprawach tych chodziło o dochody rolników, ich zwiększenie w porównaniu do dochodów rolników europejskich (unijnych). Bez nadziei poprawy sytuacji dochodowej w rolnictwie nie można było przekonać polskich rolników do pozytywnego głosowania w referendum akcesyjnym.

Komisja Europejska zaproponowała 25% dopłat dla nowych członków przy 10-letnim okresie dochodzenia do pełnej płatności. Rząd Leszka Millera i prezydent Aleksander Kwaśniewski gotowi byli przyjąć z wdzięcznością 25%, twierdząc, że to więcej niż nic.

Dzięki zdecydowanej postawie Jarosława Kalinowskiego wspieranego przez Radę Naczelną PSL 13 grudnia 2002 roku w Kopenhadze wynegocjowano dopłaty bezpośrednie dla rolników, wynoszące formalnie 55%, 60%, 65% w kolejnych latach z własnego budżetu.

W dniach 7 i 8 czerwca odbyło się referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. PSL udzieliło poparcia tej idei, za którą głosowało 77,45% Polaków. W kampanii wyborczej Stronnictwa uczestniczyło bardzo aktywnie Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne, promując ludowych kandydatów na posłów. Wiele spotkań odbyło się w uczelni LTNK – Wszechnicy Świętokrzyskiej w Kielcach.

W wyborach do Parlamentu Europejskiego 13 czerwca 2004 roku PSL otrzymało 6,34% głosów i uzyskało 4 mandaty<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> J. Gmitruk, *Stanisław Mikołajczyk. Trudny powrót*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>27</sup> Idem, *W jedności siła. 120 lat polskiego ruchu ludowego*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2015, s. 93, 97.

Na drugiej części VIII Kongresu PSL 23 października 2004 roku przyjęto nowy program społeczno-gospodarczy Stronnictwa i deklarację programową „Wizja, misja i priorytety programowe PSL”. Nakreślono 44 priorytety, zgromadzone w 11 blokach programowych: Polska w świecie, Polska w Unii Europejskiej, państwo i prawo, samorząd terytorialny, bezpieczeństwo socjalne i osobiste, gospodarka i praca, wieś i rolnictwo (spółdzielczość, ekorozwój), środowisko naturalne (zdrowa żywność), edukacja, wymiar sprawiedliwości, kultura<sup>28</sup>.

Obok programu przyjęta została koncepcja centroprawicowego porozumienia pod nazwą „Zgoda”. W dniu 20 grudnia 2004 roku z inicjatywy europarlamentarzystów z ruchu ludowego przy współpracy Zakładu Historii Ruchu Ludowego zorganizowana została konferencja pt. „Ewolucja partii ludowych i agrarnych w kierunku partii chadeckich w Europie”, na której dyskutowano nad nową nazwą i nowym modelem PSL – jako partii ludowej o charakterze centroprawicowym.

W tym czasie zdecydowanie zarysował się wpływ europarlamentarzystów PSL na kształtowanie modelu Stronnictwa – jako partii chadeckiej. PSL miało otworzyć się na centroprawicę i z nią budować przyszłość Polski. Nowa struktura miała przyjąć nazwę „Partii centrum” i opierać się na porozumieniu wyborczym „Zgoda”, centroprawicowej strukturze i ideologii.

Zmiana nazwy Stronnictwa, jego logo, tradycji i programu była nie do przyjęcia dla większości członków Rady Naczelnej. Doprowadziło to do zmian w Stronnictwie i wyboru nowych władz. Prezesem PSL został Waldemar Pawlak. Rada Naczelna podjęła uchwałę, iż PSL pójdzie do wyborów samodzielnie<sup>29</sup>.

Wiadomość, która napłynęła z Brukseli 13 grudnia 2005 roku, zdestabilizowała spokój polityczny w Stronnictwie. Posłowie PSL do Parlamentu Europejskiego – Zbigniew Kuźmiuk,

<sup>28</sup> „Wizja, misja i priorytety programowe PSL”. *Dokumenty Programowe*, Warszawa 2004.

<sup>29</sup> AZHRL, PSL (1990–), Stenogram z obrad Rady Naczelnej PSL, 29 I 2005.

Zdzisław Podkański i Janusz Wojciechowski – wystąpili z frakcji Europejskiej Partii Ludowej EPP-EP i wstąpili do Unii na rzecz Narodów Europy (UEN). We frakcji Europejskiej Partii Ludowej pozostał tylko Czesław Siekierski.

Zmiana frakcji doprowadziła do usunięcia z PSL europosłów, którzy w marcu 2006 roku zarejestrowali w sądzie w Lublinie nową partię polityczną – Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”. Rozłam w PSL był sukcesem politycznym PiS, które próbowało zbudować własne chłopskie stronnictwo<sup>30</sup>.

Rozszerzenie Unii Europejskiej z 15 do 25 państw uznane zostało przez ludowców za niezwykle ważny etap procesu integracji. Istotnymi czynnikami integrującymi państwa Unii na zasadzie więzi wspólności miały być:

1. więź tworzona przez system wspólnych wartości;
2. więź oparta na wspólnych przekonaniach i postawach;
3. więź wynikająca ze wspólnych celów i zasad ich osiągnięcia;
4. więź tworzona przez wspólne normy prawne i instytucyjne<sup>31</sup>.

W 2007 roku w Deklaracji programowej uchwalonej na IX Nadzwyczajnym Kongresie PSL przynależność do UE i NATO uznano za największe osiągnięcie transformacji ustrojowej Polski.

Jarosław Kalinowski nazwał wejście Polski do UE „kamieniem milowym”, stanowiącym wielki potencjał zarówno dla Polski, jak i Unii<sup>32</sup>.

Stronnictwo aktywnie uczestniczyło 29 kwietnia 2009 roku w obradach XVIII Kongresu Europejskiej Partii Ludowej, na który przybyło 3000 delegatów, 19 premierów rządów państw europejskich, ponadto 40 liderów partii politycznych. Kongres ten przyjął manifest wyborczy, odwołujący się do europejskich korzeni

---

<sup>30</sup> J. Gmitruk, *W jedności siła...*, op. cit., s. 100.

<sup>31</sup> A. Indraszczyk, op. cit., s. 347.

<sup>32</sup> *Stawiamy na normalność – Polska lepszych szans. Deklaracja programowa Polskiego Stronnictwa Ludowego*, Warszawa, 15 IV 2007.

cywilizacji chrześcijańskich i podkreślający znaczenie wolności, odpowiedzialności oraz godności istoty ludzkiej.

W miesiąc później, 28 maja 2009 roku obradował w Warszawie Kongres Gospodarczy, zorganizowany przez PSL. Uczestniczyło w nim prawie 2000 reprezentantów przedsiębiorstw, handlowców, spółdzielców, przedstawiciele samorządu terytorialnego i rolniczego. Debaty poświęcone były sytuacji gospodarczej Polski w kontekście funkcjonowania w Unii Europejskiej<sup>33</sup>.

Jaka więc jest rola samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu i stabilizacji Unii Europejskiej. Możemy prześledzić to na podstawie Mazowsza. Na początek słowa ogólne o samorządzie.

Samorząd terytorialny, nazywany też powszechnym, jest podstawowym i najważniejszym przykładem samorządu, głównym przejawem realizacji idei samorządowej. Zgodnie z przepisami przynależność do niego jest dla mieszkańców obowiązkowa i automatyczna, nie można zrzec się członkostwa czy też zostać go pozbawionym nawet w wypadkach całkowitej bierności czy okazywanej wręcz niechęci. Spełnia wiele funkcji odgrywających zasadniczą i wszechstronną rolę dla jednostek, społeczeństwa i państwa. Wiele norm prawnych sytuuje go na czele instytucji działających w państwie poza jego władzami naczelnymi – ustawodawczymi (parlament), wykonawczymi (rządem) i sadowniczymi. Posiada też wszechogarniający zasięg i jest najbardziej spośród wszystkich form samorządu powiązany z aparatem państwowym, stanowiąc integralną część lokalnej administracji publicznej.

Jednym z fundamentów, na którym zbudowano program przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, był samorząd.

Polityczny ruch chłopski, którego głównym reprezentantem jest obecnie Polskie Stronnictwo Ludowe, jest dzieckiem polskiej demokracji. W Polsce najlepiej rozwiniętą programową i praktyczną wizję społeczeństwa samorządowego określiło Polskie Stronnictwo Ludowe<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> J. Gmitruk, *W jedności siła...*, op. cit., s. 11.

<sup>34</sup> *Deklaracja wyborcza PSL*, Warszawa, VIII 2005, s. 13.

Jednym z polskich regionów zajmujących czołowe miejsce w rozwoju Unii Europejskiej jest województwo mazowieckie.

Od grudnia 2001 roku nieprzerwanie funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego pełni Adam Struzik – działacz i polityk ruchu ludowego o ogromnym doświadczeniu w działalności parlamentarnej (był senatorem RP w latach 1991–2003, II, III i IV kadencji; w latach 1993–1997 był Marszałkiem Senatu RP).

Marszałek Adam Struzik ma piękną kartę działalności samorządowej. W latach 1984–1988 był radnym gminy Nowy Duninów, a od 1988 roku radnym miasta i gminy Gąbin. W latach 1994–1998 delegat do Sejmiku Samorządu Województwa Płockiego i do krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, przewodniczący Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Od 1998 roku był radnym województwa mazowieckiego. Także przewodniczącym Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej I kadencji Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

Od 2007 roku Adam Struzik objął funkcję wiceprezesa Związku Województwa RP. Od chwili wstąpienia Polski do Unii Europejskiej jest członkiem Komitetu Regionów. W 2010 roku został powołany w skład jego prezydium. Uczestniczy w pracach Komisji Polityki Spójności Terytorialnej i budżetu Unii Europejskiej, Komisji Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii oraz Wspólnoty Komitetów Konsultacyjnych i grup robotniczych, m.in. zdrowia i Brexitu.

Marszałek czynnie zaangażowany jest w życie społeczno-kulturalne Mazowsza i Polski. Jest wiceprezesem Naczelnego Komitetu Polskiego Stronnictwa Ludowego i prezesem największej organizacji Stronnictwa na Mazowszu. Ten animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej w województwie mazowieckim był inicjatorem projektów i programów związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, e-rozwojem, bezpieczeństwem, służącym ochronie i upowszechnieniu dziedzictwa kulturowego. Aktywnie



i z sukcesem ubiegał się o naprawę systemu korekcyjno-wyrównawczego, tzw. Janosikowego, stoczył batalię o podział statystyczny województwa. Pod jego przewodnictwem Mazowsze stało się jednym z rozwijających się regionów.

W wyborach do sejmiku województwa w 2018 roku otrzymał rekordowe poparcie nie tylko na Mazowszu, ale też w skali całego kraju – oddało na niego swój głos aż 76 971 osób. Za swoją działalność Adam Struzik został wyróżniony wieloma odznaczeniami polskimi i zagranicznymi, ale najważniejsze są te przyznane przez środowisko samorządowe, m.in.: tytuł „Najbardziej Podziwiany Marszałek Województwa”, „Człowiek Polskiego Samorządu”, laureat konkursu „Człowiek Roku – Przyjaciel Kolei” w kategorii Samorządowiec Roku, wyróżniony za wspieranie rozwoju mazowieckich kolei. Dwukrotnie był wybrany na najlepszego marszałka (2016 i 2018 roku) w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis Portalsamorzadowy.pl. Obrońca polskiej demokracji samorządowej. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin<sup>35</sup>.

W dniu 26 maja 2019 roku odbyły się kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego. Polskie Stronnictwo Ludowe włączyło się w skład bloku wyborczego Koalicji Europejskiej. Mimo że w kampanii przedwyborczej PiS ostro atakowało ludowców, uzyskali oni w głosowaniu trzy mandaty europosłów – wybrani zostali Jarosław Kalinowski, Krzysztof Hetman i Adam Jarubas.

Kandydat popierany przez ludowców w Warszawie, startujący na pozycji 10. listy wyborczej – Władysław Teofil Bartoszewski uzyskał ponad 32 tysiące głosów. Jest to dobra prognoza przed wyborami parlamentarnymi jesienią 2019 roku.

<sup>35</sup> *Samorządowy Kongres Ziemi Radomskiej 2019*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2019, s. 11–14.

## Bibliografia

### Archiwalia

- Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego, Archiwum PSL na uchodźstwie

### Dokumenty publikowane

- Lato S., Stankiewicz W., *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1963.
- Dąbski J., *Ideologia chłopska*, Wydawnictwo Stronnictwa Chłopskiego, Warszawa 1929.
- *Deklaracja wyborcza PSL*, Warszawa, sierpień 2005.
- *Międzynarodowa Unia Chłopska 1947–1956*, wybór i oprac. B. Kącka-Rutkowska, S. Stęпка, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Wydział Nauk Humanistycznych SGGW, Warszawa 2007.
- *Narodowe Forum Integracji Europejskiej. Pierwsze posiedzenie, Warszawa 7 kwietnia 1998*, pod red. J. Borkowskiego i A. Budzyńskiego, Wydział Organizacyjno-Informacyjny Naczelnego Komitetu Wykonawczego Polskiego Stronnictwa Ludowego, Warszawa 1998.
- Panaś J., *Nasz wspólny sąsiad – wspólne niebezpieczeństwo i wspólne troski*, „Gazeta Grudziądzka” nr 6, 16 I 1934.
- *Polski ruch ludowy na emigracji (1944–1954), dokumenty i materiały*, cz. I, nota wydawnicza, wprowadzenie, oprac. i wybór R. Turkowski, słowo wstępne S.J. Pastuszka, Wyższa Szkoła Umiejętności Zawodowych, Kielce 2005.

### Opracowania

- Cieplak T., *Stanisław Mikołajczyk na czele Międzynarodowej Unii Chłopskiej 1948–1966* (maszynopis w zbiorach MHPRL).
- Feldman W., *Dzieje polskiej myśli politycznej 1864–1914*, Instytut Badania Najnowszej Historji Polski, Warszawa MCMXXXIII.
- Fertacz S., *Polska myśl słowiańska w okresie drugiej wojny światowej*, Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
- Giza S., *Jan Dąbski. Całe życie dla ludu*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1979.

- Gmitruk J., Pasiak D., *Działalność Stanisława Mikołajczyka po 1947r.*, „Biuletyn Klubu Parlamentarnego PSL” 1994.
- Gmitruk J., *Stanisław Mikołajczyk. Trudny powrót*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2012.
- Gmitruk J., *W jedności siła. 120 lat polskiego ruchu ludowego*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2015.
- Hemmerling Z., *Ruch ludowy w Polsce, Bułgarii, Czechosłowacji 1893–1930*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1987.
- Indraszczyk A., *Polski ruch ludowy wobec integracji europejskiej*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2014.
- *Jerzy Kuncewicz ludowiec, polityk, publicysta. Materiały z konferencji zorganizowanej w Kazimierzu Dolnym w dniach 4–5 grudnia 1992*, do druku przyg. E. Balawejder, Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne, Kazimierz Dolny 1993.
- Kaczyński Z., Popiel P., Przybylska A., *Kalendarium Historii Polskiego Ruchu Ludowego*, Zakład Historii Ruchu Ludowego, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2008.
- Kowalczyk S., Kowal J., Stankiewicz W., Stański M., *Zarys historii ruchu ludowego*, t. 1, 1864–1918, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1963.
- Lis J., *Słowiański Związek Młodzieży*, „Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego” 1961, nr 10.
- Pastuszka S.J., *Karol Lewakowski. Poglądy i działalność społeczno-polityczna*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1980.
- *Samorządowy Kongres Ziemi Radomskiej 2019*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Warszawa 2019.
- Więzikowa A., *Burzliwe lata. Wydarzenia społeczno-polityczne w Polsce w latach 1970–1995 w zapisach dziennika*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1998.
- Więzikowa A., *Stronnictwo Chłopskie 1926–1931*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1963.



**DR DOMINIK SZCZEPAŃSKI**

Instytut Nauk o Polityce  
Uniwersytet Rzeszowski

**„RODZINA – WSPÓLNOTA LOKALNA – OJCZYZNA”  
JAKO FUNDAMENT PROGRAMOWY  
STOWARZYSZENIA LIGA KRAJOWA**

**Słowa kluczowe**

Liga Krajowa, stowarzyszenie, program, system wartości

**Streszczenie**

Celem artykułu była analiza najważniejszego hasła określającego tożsamość i zarazem system wyznawanych wartości stowarzyszenia Liga Krajowa, istniejącego na polskiej scenie politycznej od 1993 roku.

Jako podmiot niepartyjny Liga z powodzeniem wzięła udział w wyborach samorządowych w 1994 roku, a dwa lata później przystąpiła do Akcji Wyborczej Solidarność, dzięki czemu mogła w wymiarze praktycznym realizować głoszony przez siebie fundament programowy oparty na hasle „Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna”. Uwzględnił on kierunek tworzenia państwa od dołu oraz kolejność budowania określonego ładu społecznego.

„FAMILY – LOCAL COMMUNITY – HOMELAND”  
AS THE PROGRAM FOUNDATION OF THE NATIONAL LEAGUE ASSOCIATION

**Keywords**

National League, association, program, value system

**Summary**

The aim of the article was to analyze the most important slogan specifying the identity and at the same time the system of professed values of the National League association existing on the Polish political scene since 1993.

As a non-party entity, the League successfully participated in the local government elections in 1994, and two years later joined the Solidarity Electoral Action, thanks to which it was able to practically implement its program foundation based on the slogan „Family – Local Community – Homeland”. It took into account the direction of creating the state from below and the order of building a particular social order.

## Od Ligi Miejskiej do Ligi Krajowej

Liga Krajowa jest stowarzyszeniem o charakterze wspólnotowym, ruchem społecznym grupującym przedstawicieli samorządu oraz ludzi o szeroko rozumianych poglądach centroprawicowych<sup>1</sup>. Sam pomysł utworzenia stowarzyszenia zrzeszającego środowiska samorządowe, będącego jednocześnie swoistą odbudową i kontynuacją Komitetów Obywatelskich, które potem przyjęło nazwę Ligi Miejskiej, zrodził się w częstochowskim magistracie, kierowanym przez ówczesnego prezydenta miasta, Tadeusza Wronę. Już na początku stycznia 1993 roku polityk ten w gronie swoich najbliższych współpracowników, tj. radnych miejskich (Adama Banaszkiwca, Andrzeja Znaka, Haliny Rozpondek i Anny Woźnickiej) przedstawił pomysł zawiązania Ligi Miejskiej, a następnie omówił wstępne założenia programowe. W marcu 1993 roku odbyło się zebranie założycielskie Ligi Miejskiej<sup>2</sup>.

O początkach działalności, celach i zadaniach tego stowarzyszenia tak wspominał jego inicjator:

[...] jesteśmy stowarzyszeniem ludzi, którzy identyfikują się z Częstochową, chcą dla niej pracować i służyć jej mieszkańcom. Nie jesteśmy związani z żadną partią polityczną. Nasi członkowie wywodzą się z różnych grup społecznych i zawodowych. W swoim działaniu chcemy kontynuować tradycje patriotyczne i pomnażać dorobek pokoleń częstochowian. Uważamy, że najpierw dobro swojej rodziny, a następnie dobro miasta, w którym żyjemy, składa się na dobro Ojczyzny. Pracę na tej niwie musimy zacząć od podstaw<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Archiwum Ligi Krajowej [dalej: ALK], *Deklaracja programowa Ligi Krajowej*, Częstochowa 27 III 1994, s. 1; Ibidem, *Memorandum Ligi Krajowej*, Zduńska Wola 10 VI 2000, s. 1 i nast.; Ibidem, *Deklaracja Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa”*, Warszawa 25 XI 2001, s. 1.

<sup>2</sup> T. Wrona, *Rodzina, wspólnota lokalna, ojczyzna: z Tadeuszem Wroną rozmawia Jarosław Kapsa*, Wydawnictwo: WSP, Częstochowa 2001, s. 79.

<sup>3</sup> Zbiory Stanisława Żwiruka [dalej: ZSŻ], *Trudna droga*, „Liga Krajowa – wydanie specjalne [biuletyn]”, III 1998, s. 1.

Częstochowski projekt w wymiarze lokalnym, określający „filozofię budowania wspólnoty polskiej”, wzbudził na tyle duże zainteresowanie, iż w lipcu i w grudniu 1993 roku doszło do spotkań kilkudziesięciu samorządowców reprezentujących miasta i gminy<sup>4</sup>. Równocześnie dokonano sformalizowania działalności stowarzyszenia poprzez jego rejestrację w częstochowskim Sądzie Wojewódzkim w dniu 9 września 1993 roku, a kilkanaście dni później opublikowano na łamach samorządowego tygodnika „Wspólnota” statut Ligi Miejskiej. Dokument ten poprzedziła krótka wzmianka o celach i charakterze utworzonej inicjatywy. Czytamy w niej:

Liga jest próbą znalezienia platformy dla kształtowania autentycznego życia społeczno-politycznego od dołu [...]. Liga ma być forum wyszukiwania i kształtowania nowych elit lokalnych w dużym stopniu w oparciu o dotychczasowy dorobek samorządów. Dzisiejsze stowarzyszenie będzie przekształcać się tak, jak będzie rosła świadomość polityczna nowych liderów, ich umiejętność tworzenia i realizacji programów o coraz szerszym zasięgu oraz świadomość polityczna elektoratu<sup>5</sup>.

W wyniku przeprowadzonych rozmów wykrystalizowała się idea stworzenia ogólnopolskiego projektu stowarzyszenia samorządowców. W grudniu 1993 roku zawiązał się Komitet Założycielski Stowarzyszenia Liga Krajowa, grupujący lokalne oddziały występujące pod nazwą Ligi Miejskie i Ligi Wiejskie<sup>6</sup>.

Wraz z rozpoczęciem budowy struktur lokalnych Liga Krajowa przystąpiła do wyborów samorządowych w 1994 roku zdobywając łącznie ponad 80 mandatów w 23 gminach oraz wprowadzając jako swoją reprezentację kilku prezydentów miast (m.in. w Tarnobrzegu, Częstochowie, Rzeszowie, czy

---

<sup>4</sup> ALK, M. Nowakowska, *Ligi Miejskie wystartowały*, „Liga Miejska Częstochowa. Biuletyn Informacyjny” 1994, nr 1, s. 3.

<sup>5</sup> *Dom, nasze miasto, Ojczyzna*, „Wspólnota: pismo samorządu terytorialnego” nr 39/185, 25 IX 1993, s. 3.

<sup>6</sup> ALK, *Protokół ze spotkania Założycielskiego Ligi Krajowej odbytego w Domu Rzemiosła w Częstochowie w dniu 14 grudnia 1993 r.*, Częstochowa 14 XII 1993, s. 1.



Starogardzie Gdańskim), wiceprezydentów miast (w Tarnobrzegu, Częstochowie, Rzeszowie, Mielcu, Jastrzębiu Zdroju, Łodzi i Katowicach), burmistrzów (w Głuchołazach, Pleszewie, Nisku, Dzierżoniowie, Śmiglu) oraz wójtów (np. w Janowie).

W czerwcu 1996 roku Liga Krajowa podjęła decyzję o udzieleniu poparcia Akcji Wyborczej „Solidarność”, a dwa miesiące później podpisała porozumienie o współpracy z Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność”. Efektem zaangażowania się Ligi w szeroką współpracę podjętą z AWS, jak i NSZZ „Solidarność” było odzwierciedlenie stanowiska Ligi w dokumencie programowym AWS przygotowanym na okoliczność wyborów parlamentarnych w 1997 roku. Jak podkreślił Tadeusz Wrona, „w programie tym część ustrojowa oparta była na *Stanowisku programowym na wybory parlamentarne 97* oraz *Tezach w sprawie reformy samorządowej*, dokumentach przyjętych w lutym 1997 r. przez Ligę Krajową”<sup>7</sup>. Ponadto Liga w 1997 roku wprowadziła do parlamentu kilkunastu swoich przedstawicieli tworząc Zespół Parlamentarny Ligi Krajowej w ramach klubu AWS<sup>8</sup>. Przedstawiciele Ligi odegrali w nim dużą rolę nie tylko w przygotowaniu ustaw samorządowych, ale również w procesie wdrożenia reformy państwa<sup>9</sup>.

W wyborach samorządowych w 1998 roku za wyjątkowy sukces uznać należy opracowanie przez członków Ligi Krajowej programu samorządowego oraz zaproponowanie hasła „Rodzina – Wspólnota – Ojczyzna”, które stały się filarem programu wyborczego AWS. Jak tłumaczył lider AWS, Marian Krzaklewski, w hasle tym były „słowa wszystkim nam bliskie, wartości, o które

---

<sup>7</sup>T. Wrona, *Samorządowa idea budowy państwa od dołu – Liga Krajowa*, [w:] *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności*, red. K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda, A. Czarnecka, K. Kowalska, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2015, s. 99–100.

<sup>8</sup> *Zespół Parlamentarny Ligi Krajowej w ramach klubu AWS*, <http://www.ligakrajowa.org.pl/old/zespol.htm> [dostęp: 19.04.2019].

<sup>9</sup> J. Kapsa, *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna (Liga Krajowa – 1993–1999)*, [w:] *Od Solidarności do samorządności: Jan Paweł II i wspólnoty lokalne*, red. M. Starkowska, M. Rosalak, Wydawnictwo: Municipium, Warszawa 1999, s. 69.

zawsze będziemy się troszczyć”<sup>10</sup>. W 2001 roku, po przegranych wyborach parlamentarnych, z inicjatywy lidera Ligi Krajowej doszło do integracji środowisk samorządowych oraz utworzenia centroprawicowej formacji politycznej pod nazwą Inicjatywa Społeczna Wspólnota Samorządowa, która w wyborach samorządowych w 2002 roku stanowiła poważną siłę polityczną. Dzięki temu Wspólnota Samorządowa wprowadziła do organów przedstawicielskich ponad 300 kandydatów ubiegających się o mandat radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wynik ten powtórzono również w kolejnych wyborach samorządowych.

Ważnym osiągnięciem Ligi Krajowej było ustanowienie w dniu 18 maja 1997 roku Nagrody im. Grzegorza Palki (tragicznie zmarłego pierwszego prezydenta Łodzi), przyznawanej za wybitne zasługi dla rozwoju idei samorządności terytorialnej. Jak podkreślił T. Wrona, nazywana „Samorządowym Oskarem” „nagroda nobilitowała staroświecką ideę służby społecznej. Konkretnie przykłady działań nagrodzonych pokazywały, czym jest owa służba, czemu powinna służyć”<sup>11</sup>.

### **„Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna” jako fundament programowy stowarzyszenia**

Podstawową i zarazem najważniejszą wykładnię programu Ligi Miejskiej stanowiły słowa: „Dom – Nasze Miasto – Ojczyzna”, rozwinięte po utworzeniu Ligi Krajowej w przesłanie: „Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna”<sup>12</sup>. Oba te hasła definiowały kolejność budowania ładu społecznego, były również określeniem

---

<sup>10</sup> *Wartości bliskie wszystkim*, „Tygodnik AWS” nr 37, 13 IX 1998, s. 11; M. Kasprzak, *Wierność programowi*, Ibidem, s. 12.

<sup>11</sup> ALK, *Samorządowy Oskar: nagroda im. G. Palki*, Częstochowa 2007, s. 12; *Dla samorządowców*, Tygodnik AWS” nr 39, 27 IX 1998, s. 20.

<sup>12</sup> T. Wrona, *Rodzina, wspólnota lokalna, ojczyzna: z Tadeuszem Wroną rozmawia...*, op. cit., s. 80; ALK, *10 lat za nami, rozmowa z dr inż. Tadeuszem Wroną, Przewodniczącym Ligi Miejskiej w Częstochowie oraz Ligi Krajowej, Prezydent miasta Częstochowa*, „Liga Miejska Częstochowa” wydanie specjalne, IV 2003, s. 2.

wyznanego systemu wartości oraz hierarchią podejmowanych zadań<sup>13</sup>. Ich wykładnię trafnie przedstawił w swoim artykule J. Kapsa, który stwierdził:

Dom – symbolizujący rodzinę, podstawę wszelkiego ładu społecznego; miasto – postulat pracy na rzecz lokalnej wspólnoty, uznanie wagi tożsamości małej „Ojczyzny”. I wreszcie Ojczyzna – wspólnota wspólnot lokalnych, przypomnienie tradycji i roli patriotyzmu<sup>14</sup>.

Ideą zawartą w fundamencie programowym Ligi Krajowej było nie tylko przypomnienie patriotyzmu, ale przede wszystkim jego odbudowa, polegająca na naturalnym wiązaniu odpowiedzialności ludzi „za siebie, za rodzinę, za najbliższą wspólnotę lokalną i – wreszcie – za Państwo rozumiane jako wspólnotę wspólnot”<sup>15</sup>. Według T. Wrony państwo miało obowiązek strzeżenia wolności swych obywateli. Jego zdaniem nie mogło ono odbierać obywatelom „prawa do aktywności, narzucać im określony model życia lub odmawiać prawa odpowiedzialności za podejmowane działania”<sup>16</sup>.

Kiedy Liga Miejska w Częstochowie obchodziła jubileusz 15-lecia, poproszono przewodniczącego Ligi o dokonanie syntetycznego podsumowania dorobku stowarzyszenia oraz aktualności założeń programowych uchwalonych na przełomie 1993 i 1994 roku. Tadeusz Wrona stwierdził wówczas:

[...] opowiadaliśmy się za takim modelem życia publicznego, który zgodnie z zasadą pomocniczości wypełnia przestrzeń między obywatelem a rządem, odpowiedzialnością za sprawy publiczne jednostki, rodziny, wspólnoty lokalnej i regionalnej. Wiemy, z doświadczeń lat, że niebezpieczeństwa centralizmu, ograniczającego autonomię rodzin i samorządność wspólnot lokalnych, pojawiają się pod rządami zarówno lewicy, jak i prawicy. Ordynacja wyborcza preferująca duże partie polityczne utrudnia tworzenie państwa subsydiarnego. Na nasze sztandary wpisaliśmy słowa

---

<sup>13</sup> ALK, *Samorządowy Oskar...*, op. cit., s. 9–10.

<sup>14</sup> J. Kapsa, *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna (Liga Krajowa – 1993–1999)*..., op. cit., s. 67.

<sup>15</sup> T. Wrona, *Szkola samorządności*, „Tygodnik AWS” nr 29, 27 VII 1997, s. 24.

<sup>16</sup> Ibidem.

„Rodzina, Nasze Miasto, Ojczyzna”. Widzimy, że nadal mimo zapisów w Konstytucji nie ma klarownego systemu chroniącego jej autonomię i godność<sup>17</sup>.

Przedstawiciele Ligi opowiadali się za przywróceniem naturalnego porządku społecznego, w którym wolny i odpowiedzialny człowiek żyjący w otoczeniu własnej rodziny oraz dla rodziny kierował się na najbliższe otoczenie oraz dawał społeczności, w której zamieszkiwał, to co miał najlepsze do zaoferowania. Tylko spełnienie dwóch obowiązków – względem rodziny i wspólnoty lokalnej pozwalało tworzyć – według T. Wrony – prawdziwy, a nie werbalny patriotyzm. Według tego polityka tylko poczucie więzi z Ojczyzną oraz uznanie podmiotowości człowieka stanowiły podstawę budowy współczesnego państwa, z którą łączyć się musiała pomocniczość państwa nie tylko wobec człowieka, ale również wobec jego rodziny i tworzonych przez niego wspólnot lokalnych. Jak dodał T. Wrona, „taki kształt porządku społecznego podpowiada nam nauczanie Ojca Świętego Jana Pawła II”<sup>18</sup>.

Bogactwo dorobku programowego Ligi Krajowej od momentu powstania aż do chwili obecnej stanowiło nie tylko bogate doświadczenie, wynikające wprost z pracy samorządowej jej członków, ale było ono podyktowane cyklicznym organizowaniem konferencji poświęconych „Polityce prorodzinnej samorządu terytorialnego”, odbywających się regularnie od 1994 roku w Częstochowie<sup>19</sup>. Jak podkreślono w jednej z publikacji wydawanych przez Ligę Krajową, konferencje te

[...] stały się formą wypracowania praktycznych wskazań wprowadzających do encykliki Piusa XI „*Quadragesimo anno*”: „Co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą

---

<sup>17</sup> ALK, T. Wrona, *Na 15 lecie Ligi Miejskiej*, „Liga Miejska Częstochowa. Biuletyn z okazji jubileuszu 15-lecia Ligi Miejskiej w Częstochowie” IV 2008, s. 2.

<sup>18</sup> T. Wrona, *Szkoła samorządności*, „Tygodnik AWS”..., op. cit., s. 24.

<sup>19</sup> J. Kapsa, T. Wrona, *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna*, „Ethos” 2000, nr 3, s. 352.

społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”<sup>20</sup>.

We wstępie publikacji poświęconej wyborowi materiałów z konferencji prorodzinnych Ligi Krajowej zawarto tekst ks. dr. Kazimierza Kurka, pełniącego przez wiele lat funkcję Krajowego Duszpasterza Rodzin, w którym stwierdził:

Obowiązkiem współczesnego pokolenia jest wypracowanie i zrealizowanie takich rozwiązań, dzięki którym polska rodzina będzie suwerenna. Suwerenna – czyli niezależna – czyli będzie cieszyła się poszanowaniem swych praw zapisanych w Karcie Praw Rodziny, jako podstawowej konstytucji dla każdego ustroju. Suwerenność rodziny jest w centrum każdej polityki prorodzinnej. Suwerenność (niezależność) ekonomiczna, suwerenność w zakresie swobodnego wyboru szkół i środowisk edukacyjnych, możliwość stowarzyszania się, zrzeszeń – to filary nowoczesnej polityki na rzecz rodziny<sup>21</sup>.

Kontynuując ten wątek, ks. K. Kurek zauważył, iż Liga Krajowa, organizując konferencje dotyczące polityki prorodzinnej, wytworzyła „środowisko myśli”. Tworząc je – a więc podejmując troskę

[...] o rodzinę w działaniach publicznych – zostaje tworzona pewna przestrzeń aksjologiczna. Ona to sprawia, że w tej przestrzeni – gdzie rodzina i prawda o niej są uznawane za wartości szczególne – dość szybko odnajdują się liderzy lokalni, działacze samorządowi, politycy szczebla państwowego. I należy zapisać po stronie niezwykłych osiągnięć twórców konferencji i ich uczestników – stworzenie jednorodnej przestrzeni aksjologicznej, wpływającej z przesłania Karty Praw Rodziny<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> ALK, *Samorządowy Oskar...*, op. cit., s. 12.

<sup>21</sup> Ibidem; K. Kurek, *Odważni świadomością służby*, [w:] *Polityka prorodzinna samorządu terytorialnego: wybór materiałów z konferencji zorganizowanych w latach 1994–1999 w Częstochowie*, Liga Krajowa, Częstochowa 1999, s. 5.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 6.

Podczas kolejnego spotkania samorządowców na Jasnej Górze w dniach 5–6 grudnia 1998 roku, zwracając się do zebranych uczestników konferencji, stwierdził: „Karta [Praw Rodziny – przyp. D.S.] jest tym, na czym rodzic może się jedność, bazuje na tym, co odwieczne: na rodzinie i jej naturalnych prawach. Wskazuje na cztery podstawowe zadania: rodzina to wspólnota osób, to służba życiu, uczestnictwo w życiu społecznym i wreszcie udział w misji Kościoła”, a następnie zaproponował, by wraz z realizacją programu czterech reform rząd Jerzego Buzka rozpoczął pracę nad piątą reformą, tj. gwarantującą godny poziom życia rodziny<sup>23</sup>.

Dzięki zaangażowaniu się Ligi Krajowej w cykliczne organizowanie konferencji programowych, w Sejmie III kadencji zrealizowano postulat zgłoszony w 1994 roku przez radną Annę Kozere z Płocka, dotyczący utworzenia w gminach Komisji do spraw Rodziny. W dniach 7–9 kwietnia 2000 roku obradujący przedstawiciele kilkudziesięciu komisji podpisali deklarację o współpracy oraz powołali Forum Współdziałania. W preambule przyjętej deklaracji stwierdzono:

Rodzina jest fundamentem życia społecznego – wspólnotą osób pierwotną w stosunku do państwa, wspólnotą miłości i solidarności, jest sercem wspólnoty lokalnej i podstawą wychowania do demokracji oraz tradycji narodu. Rodzina jest jedynym ogniwem odpowiedzialnego przekazywania życia i miejscem, gdzie w pełni rozwijają się i trwają w przekazie wartości duchowo-etyczne, społeczne i kulturalne. Ta wspólnota decyduje o trwaniu narodu, o jego kondycji i wartościach moralnych, które naród uznaje i którymi żyje. Uznanie rodziny za „serce wspólnoty lokalnej” określa sposób myślenia o polityce lokalnej. Często bowiem w codziennej praktyce górę bierze myślenie technokratyczne, ważne wydają się kilometry budowanych dróg, kanalizacji, kubatura zbudowanych budynków. Konieczna jest jednak refleksja – komu mają służyć owe drogi, owe budynki<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> *Wdzięczni za wybór: samorządowcy na Jasnej Górze*, „Rodzina, Wspólnota Lokalna, Ojczyzna: miesięcznik Stowarzyszenia Liga Krajowa” nr 1, II 1999, s. 6.

<sup>24</sup> J. Kapsa, T. Wrona, *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna...*, op. cit., s. 352.

Realizacja fundamentu programowego Ligi Krajowej zawarta w haśle „Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna” wraz z innymi elementami wyznawanego systemu wartości politycznych (takich jak: chrześcijańskie zasady moralne wynikające wprost z nauki Kościoła katolickiego, tradycja patriotyczna, w tym szczególnie wolność i niepodległość, „Solidarność” jako bezpośrednia sprawczyńi rozbicia ustroju Polski Ludowej, samorządność w życiu społecznym i gospodarczym, własność prywatna, tolerancja dla odmienności innych, oraz praca i uczciwość w życiu publicznym) miała się opierać na budowie ojczyzny zasobnej gospodarczo oraz cieszącej się międzynarodowym autorytetem w oparciu o samodzielną ekonomicznie oraz silną wewnątrznie polską rodzinę; budowę Polski zarządzanej w sposób nowoczesny, jednocześnie będącej krajem na miarę ambicji jej mieszkańców, a także spełniającym wszystkie wymogi współczesności. Wizja ta możliwa była wyłącznie poprzez kontynuację reform przeprowadzonych w Polsce, polegających w głównej mierze na dalszej decentralizacji struktur państwa i lepszej dystrybucji finansów publicznych<sup>25</sup>.

Zgodnie z *Deklaracją Programową Ligi Krajowej* zadania te były realizowane poprzez rozwój samorządu terytorialnego; wspieranie różnorodnych form samorządności gospodarczej oraz środowiskowej; dążenie do uzyskania równoprawnego dostępu do środków przekazu publicznego dla wspólnot lokalnych; wychowanie młodego pokolenia w poszanowaniu zarówno tożsamości kulturowej oraz historycznej wspólnoty lokalnej; wspieranie wszelkich form uzyskiwania samodzielności ekonomicznej rodziny; tworzenie warunków dla indywidualnego rozwoju jednostki<sup>26</sup>.

Szczególnie ważny z punktu widzenia realizacji fundamentu programowego Ligi Krajowej okazał się *Memoriał w sprawach*

---

<sup>25</sup> ALK, *Deklaracja programowa Ligi Krajowej...*, op. cit., s. 1.

<sup>26</sup> Ibidem, *Cele Ligi Krajowej*, Częstochowa 27 III 1994, s. 1; *Uchwała nr 12/95 Zgromadzenia Ligi Krajowej z 29.04.1995 r. w sprawie ustalenia kierunków działania Ligi Krajowej*, „Wspólnota: pismo samorządu terytorialnego” nr 24, 17 VI 1995, s. 28.

*ustroju politycznego III Rzeczypospolitej* przyjęty podczas II Zgromadzenia Ligi obradującego 22 czerwca 1996 roku w Bydgoszczy. W dokumencie tym, opublikowanym na łamach „Wspólnoty”, Liga Krajowa opowiedziała się za takim modelem życia publicznego, który zgodnie z zasadą pomocniczości miał wypełniać przestrzeń pomiędzy obywatelem a rządem wraz z odpowiedzialnością za sprawy publiczne ze strony jednostki, wspólnoty lokalnej i regionalnej. Wymagało to oczywiście – zdaniem członków Ligi Krajowej – dostosowania systemu finansów publicznych i ustroju publicznoprawnego Polski do potrzeb rodziny, gminy, miasta, powiatu oraz wspólnoty regionalnej<sup>27</sup>.

W kolejnym memorandum Ligi Krajowej przyjętym w czerwcu 2000 roku uznano, iż Polska potrzebowała aktywnej polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zakładała ona przede wszystkim „realne partnerstwo w ramach władzy wykonawczej – partnerstwo rządu z samorządami terytorialnymi”<sup>28</sup>. Elementami tej strategii miały być: inwestycja państwa w edukację i kulturę; znaczne „zwiększenie uprawnień samorządu w zakresie bezpieczeństwa publicznego; prawne i finansowe wzmocnienie samorządu w zakresie tworzenia warunków dla powstawania nowych miejsc pracy; uznanie rodziny jako adresata działań społecznych i gospodarczych”<sup>29</sup>.

Planowanie tak powziętej strategii, a następnie jej praktyczna realizacja miały się odbywać wyłącznie przy założeniu, że u podstaw zarówno władzy publicznej, jak i państwa jest gmina, natomiast u podstaw społeczeństwa – rodzina. Celem polityki rozwoju państwa powinno być zatem – według Ligi Krajowej – dobro każdego z obywateli.

---

<sup>27</sup> *Memoriał Ligi Krajowej w sprawach ustroju politycznego III Rzeczypospolitej*, „Wspólnota: pismo samorządu terytorialnego” nr 27, 6 VII 1996, s. 8–9.

<sup>28</sup> ALK, *Memorandum Ligi Krajowej*, Zduńska Wola..., op. cit., s. 4.

<sup>29</sup> *Ibidem*.



## Podsumowanie

Liga Krajowa jako stowarzyszenie zrzeszające samorządowców poprzez swoją działalność, najpierw w strukturach jednostek samorządu terytorialnego, a następnie w wyniku zgłoszenia akcesu do Akcji Wyborczej Solidarność i wprowadzenia własnej reprezentacji do Sejmu i Senatu miała możliwość praktycznej realizacji fundamentu programowego zawartego w haśle „Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna”. Praca u podstaw, która była z nim związana dotyczyła zarówno dbałości o jednostki, a także o rodziny w wymiarze materialnym, ale też i duchowym. O ile pierwszy z wymienionych komponentów widoczny był w zadaniach, które przed sobą stawiała Liga Krajowa, to drugi element związany był z odwoływaniem się przez członków stowarzyszenia do nauczania Kościoła katolickiego, w tym w sposób szczególny do wspólnoty wspólnot tak często przywoływanej przez Jana Pawła II, jak i zasady pomocniczości opisanej przez Piusa XI w encyklice „Quadragesimo anno”.

Dorobek programowy Ligi Krajowej nie byłby komplementarny bez uwzględnienia ponad dwudziestu konferencji jasnogórskich poświęconych polityce prorodzinnej samorządu terytorialnego. Wypracowana w ten sposób „solidarność myśli” zderzała z sobą teoretyków z praktykami, co powodowało, że wypracowane w ten sposób doświadczenia i elementy programowe stały się trwałym dziedzictwem Ligi Krajowej. „Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna” to nie tylko fundament programowy tego stowarzyszenia, ale przede wszystkim kierunek budowania państwa od dołu uwzględniający komplementarność zadań, jakie państwo stawia przed obywatelem, oraz wymogów, jakie obywatel stawia przed państwem.

## Bibliografia:

### Źródła

#### Archiwum Ligi Krajowej

- *Deklaracja Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa”*, Warszawa 25 XI 2001.
- *Protokół ze spotkania Założycielskiego Ligi Krajowej odbytego w Domu Rzemiosła w Częstochowie w dniu 14 grudnia 1993 r.*, Częstochowa 14 XII 1993.
- *Memoriał Ligi Krajowej w sprawach ustroju politycznego III Rzeczypospolitej*, „Wspólnota: pismo samorządu terytorialnego” nr 27, 6 VII 1996.
- *Deklaracja programowa Ligi Krajowej*, Częstochowa 27 III 1994.
- *Cele Ligi Krajowej*, Częstochowa 27 III 1994.
- *Uchwała nr 12/95 Zgromadzenia Ligi Krajowej z 29.04.1995 r. w sprawie ustalenia kierunków działania Ligi Krajowej*, „Wspólnota: pismo samorządu terytorialnego” nr 24, 17 VI 1995.
- *Memorandum Ligi Krajowej*, Zduńska Wola 10 VI 2000.

#### Zbiory Stanisława Żwiruka

- *Trudna droga*, „Liga Krajowa – wydanie specjalne [biuletyn]”, III 1998, s. 1.

#### Prasa

- „Liga Miejska Częstochowa. Biuletyn Informacyjny” nr 1, 1994 [Archiwum Ligi Krajowej].
- „Liga Miejska Częstochowa. Biuletyn z okazji jubileuszu 15-lecia Ligi Miejskiej w Częstochowie” IV 2008 [Archiwum Ligi Krajowej].
- „Liga Miejska Częstochowa” wydanie specjalne, IV 2003 [Archiwum Ligi Krajowej].
- „Rodzina, Wspólnota Lokalna, Ojczyzna: miesięcznik Stowarzyszenia Liga Krajowa” nr 1, II 1999.
- „Tygodnik AWS”, 1997–1998.
- „Wspólnota: pismo samorządu terytorialnego”, 1993, 1996.

### **Opracowania**

- Kapsa J., Wrona T., *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna*, „Ethos” nr 3, 2000.
- Kapsa J., *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna (Liga Krajowa – 1993–1999)*, [w:] *Od Solidarności do samorządności: Jan Paweł II i wspólnoty lokalne*, red. M. Starkowska, M. Rosalak, Warszawa 1999.
- Kurek K., *Odważni świadomością służby*, [w:] *Polityka prorodzinna samorządu terytorialnego: wybór materiałów z konferencji zorganizowanych w latach 1994–1999 w Częstochowie*, Częstochowa 1999.
- *Samorządowy Oskar: nagroda im. G. Palki*, Częstochowa 2007 [Archiwum Ligi Krajowej].
- Wrona T., *Rodzina, wspólnota lokalna, ojczyzna: z Tadeuszem Wroną rozmawia Jarosław Kapsa*, Częstochowa 2001.
- Wrona T., *Samorządowa idea budowy państwa od dołu – Liga Krajowa*, [w:] *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności*, red. K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda, A. Czarnecka, K. Kowalska, Częstochowa 2015.

### **Materiały z Internetu**

- *Zespół Parlamentarny Ligi Krajowej w ramach klubu AWS*, <http://www.ligakrajowa.org.pl/old/zespol.htm> [19.04.2019].



**DR RYSZARD MIAZEK**

Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego

**SAMORZĄDNOŚĆ JAKO SZKOŁA  
ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA INNYCH.  
KONTEKST HISTORYCZNY I WSPÓŁCZESNY**

**Słowa kluczowe**

społeczeństwo obywatelskie, samorządność, odpowiedzialność

**Streszczenie**

Artykuł w kontekście historycznym i współczesnym prezentuje refleksje autora na temat społeczeństwa obywatelskiego jako formy organizacji państwa i form samorządności obywatelskiej. Dowodzi, że działalność na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego charakteryzuje się szczególnymi cechami. Predyspozycje czy powołanie do działalności społecznej posiadają nieliczne jednostki. Wyróżnia je poczucie obowiązku, odpowiedzialności za innych i społecznej solidarności – gotowość do myślenia i działania w interesie innych ludzi.

**„FAMILY – COMMUNITY – HOMELAND”**  
**– A FOUNDATIONAL AGENDA OF LIGA KRAJOWA ASSOCIATION**

Keywords

Liga Krajowa, association, agenda, system of values

Abstract

The main goal of the article was to analyze the main slogan that defines the identity and, at the same time, the system of professed values of Liga Krajowa (National League) association, which has been on the political scene of Poland since 1993.

As a non-party entity, the League successfully participated in the local government elections in 1994, and two years later joined the Solidarity Electoral Action, with the help of which it was able to practically implement its foundational agenda based on the slogan “Family – Community – Homeland”. It took into account the direction of forming the state from the ground up as well as the system of constructing a particular social order.

Organizatorzy konferencji zorganizowanej z okazji dwudziestolecia działalności samorządu terytorialnego na Mazowszu nadali jej charakter wykraczający poza rocznicową granicę, o czym świadczy jej tytuł i tematy referatów. W rzeczywistości bowiem reforma samorządowa rozpoczęła się znacznie wcześniej – przyjęciem ustawy o gminach 8 marca 1990 roku. W jej wyniku odrzucony został model jednolitej władzy państwowej, będący podstawą ustroju PRL. Złamany został monopol państwa nie tylko w zakresie władzy politycznej i jednolitego systemu organów państwa, ale także monopol jednego budżetu, własności publicznej i kadry urzędniczej, ograniczone zostały uprawnienia organów nadrzędnych oraz zapewniono samorządom swobodę ustalania zadań własnych. Ukształtowany w ten sposób samorząd terytorialny nie zależy już bezpośrednio od władz centralnych państwa. Wraz z upodmiotowieniem miast i gmin utworzone zostały własne, samorządowe organy wykonawcze, z własną kadrą urzędników samorządowych. Samorząd terytorialny, jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego i forma organizacji państwa, przejął znaczną część odpowiedzialności za jego funkcjonowanie, nie tylko w zakresie zaspokojenia potrzeb materialnych, edukacji, ochrony środowiska, ale także potrzeb kulturalnych i duchowych, co wyraża tytuł konferencji.

Reforma samorządowa nie przebiegała bezkonfliktowo. Towarzyszył jej polityczny i prawniczy spór zarówno o jej sens, jak i o zakres decentralizacji zadań publicznych państwa. Przeciwnicy reformy uważali, że na głęboką decentralizację państwa jest za wcześnie i że nasze społeczeństwo nie ma wyrobionych nawyków myślenia i działania godzącego interesy lokalne z interesami państwa jako całości. Jednym z argumentów za słusznością tej tezy jest brak tradycji działalności samorządowej w dalszej i bliższej historii Polski. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku prosamorządowa Konstytucja marcowa z 1921 roku została zastąpiona w kwietniu 1935 roku Konstytucją nobilitującą jednolity

model władzy państwowej, w którym samorzady stanowiły jej przedłużone ogniwo. U podstaw zawartych w niej rozwiązań legło przekonanie, że urzędnicy państwowi z natury są lepiej przygotowani do wykonywania zadań publicznych niż działacze społeczni działający w lokalnych społecznościach. Model ustrojowy PRL był kontynuacją tego sposobu myślenia.

W nawiązaniu do tych dywagacji pozwolę sobie rozpocząć swoje wystąpienie od refleksji, że odpowiedzialność za innych, leżąca u podstaw samorządności każdej ludzkiej wspólnoty, należy nie tylko do kategorii prawnych i politycznych, ale w pierwszym rzędzie do sfery kultury duchowej i moralnej na różnych etapach naszej państwowości. Kryzys polskiego państwa zaznaczył się wyraźnie już pod koniec XVI wieku właśnie kryzysem samorządności ówczesnego stanowego społeczeństwa. Zaczęło się od wykupu urzędów sołtysich i przejęcia znacznej części ich uprawnień przez dwory<sup>1</sup>, a w mieście ograniczeniem samorządności cechowej i wykluczeniem mieszczaństwa z udziału we współdecydowaniu o sprawach państwa. Reformy konstytucyjne podjęte pod koniec XVIII wieku były i spóźnione, i za mało radykalne, co skończyło się utratą niepodległości. Konstytucja 3 maja nie nadała pełni praw obywatelskich ani mieszczanom, ani tym bardziej włościanom, których brała tylko pod opiekę prawną państwa. Pierwsze refleksje uświadamiające konieczność odbudowy jedności narodowej pojawiają się po upadku powstania listopadowego w środowisku Wielkiej Emigracji, gdy analizowano przyczyny militarnej i politycznej klęski powstania tkwiące w prawnym statusie różnych stanów, zwłaszcza chłopów, którzy stanowili większość społeczeństwa.

W piśmie „Postęp”, wychodzącym w Paryżu organie środowiska emigracyjnego, podkreślano, że, „zły duch kastowości kłóci się z ideą narodu”. Odwoływano się przy tym do początku naszej

---

<sup>1</sup> W. Bronikowski, *Drogi postępu chłopu polskiego*, Nakładem Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, Warszawa 1934, s. 160.



państwowości, kiedy byliśmy narodem rolniczym i że to w obrębie takiego narodu wykształcić się miał nasz charakter narodu, na który składały się miłość ojczyzny, waleczność, żądza wolności i równości, gościnność i otwartość<sup>2</sup>. Poglądy te poparte były autorytetem ludzi tej miary i rangi co Adam Mickiewicz, Juliusz Słowacki, Seweryn Goszczyński, Maurycy Mochnacki czy Józef Dwernicki, pełniących rolę „kapłanów polskości” po upadku powstania.

Rozważaniom na temat przyszłej roli ludu wiejskiego w odzyskaniu niepodległego państwa, które dominowały w prasie popowstaniowej, towarzyszyła szersza debata na temat pojmowania istoty odpowiedzialności za państwo, przypisywanej wówczas powszechnie wyłącznie warstwie szlacheckiej. Dodać należy, że tylko warstwa szlachecka, zwłaszcza jej najzamożniejsza część, licząca kilkanaście tysięcy rodzin ziemiańskich, miała warunki zapewnienia dzieciom edukacji na dobrym poziomie. Dlatego też idea niepodległości i odrodzenia wspólnoty narodowej na nowych, demokratycznych warunkach sprzęgła się od początku z ideą powszechnej oświaty dla całego społeczeństwa, nie wyłączając chłopów.

Nowe spojrzenie na tę kwestię prezentowano na łamach „Biblioteki Warszawskiej”, pierwszego periodyku literackiego, wychodzącego od 1841 roku, poświęconego nauce, sztuce i przemysłowi. Oświata miała kształtować zarówno stosunek do pracy, jak też poczucie obowiązku, rozumiane jako branie odpowiedzialności za innych i za podejmowane działania. Taka postawa nie dawała co prawda gwarancji natychmiastowych i wymiernych korzyści, ale mogła dawać poczucie przynależności do elity, oczywiście nie rodowej, intelektualnej czy majątkowej, ale swego rodzaju elity duchowej<sup>3</sup>. Hr. Fryderyk Skarbek, pisarz i ekonomista, działacz społeczny i polityczny Królestwa

<sup>2</sup> *O narodowości*, „Postęp” 1834, z. 2, s. 22.

<sup>3</sup> A. Karczewska, *Czytelnictwo chłopów jako przedmiot inteligenckiego dyskursu w Królestwie Polskim w XIX w.*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012, s. 59.

Kongresowego proponował, aby wszystkich takich ludzi nazwać arystokratami. Uważał, że można ich znaleźć w każdej warstwie społecznej, także wśród włościan i że to oni mają szanse ukształtować oblicze nowego społeczeństwa<sup>4</sup>.

Wyłanianie owych „arystokratów ducha” stało się celem i zadaniem stronnictw i partii politycznych, co zawdzięczamy w pierwszym rządzie inteligencji. Jeśli chodzi o środowiska wiejskie, był to ośrodek inteligencji lwowskiej, skupionej wokół wpływowego „Kuriera Lwowskiego” o orientacji socjalistycznej i liberalnej, z takimi postaciami jak Bolesław Wyslouch, Karol Lewakowski czy Henryk Rewakowicz. Linia programowa wspomnianego pisma głosiła godność osoby ludzkiej i prawa jednostki, likwidację dziedzicznych przywilejów i zniesienie wszelkich form zniewolenia, swobodę sumienia i tolerancji, konieczność przełamywania stanowych uprzedzeń w relacjach ludzi z różnych środowisk, jako warunek partnerskiej między nimi współpracy. Była to zapowiedź nie tylko rewolucji politycznej, ale i kulturalnej, opierającej się na wartościach etycznych i moralnych. Z tego też względu cieszyła się szczególnym zainteresowaniem i uznaniem chłopów.

W Królestwie Polskim zaczynem ruchu ludowego były natomiast środowiska inteligencji o orientacji narodowej, którego organem był wydawany od 1886 roku „Głos”. Pismo stało się między innymi głównym miejscem debaty publicznej o kulturze ludowej i jej równoważności z kulturą elitarną. Jednym z najbardziej zasłużonych działaczy na tym polu był Jan Ludwik Popławski, główny twórca ideologii narodowo-demokratycznej, który współpracował z twórcami ruchu ludowego w Galicji, Bolesławem Wyslouchem i jego „Kurierem Lwowskim”. „Pierwsi ludowcy w Królestwie Kongresowym to ludowcy z „Głosu”, pisała Helena Radlińska, pedagog i historyk, wychowawczyni wielu pokoleń działaczy społecznych w odrodzonej Polsce. Mówię o tym nieco na marginesie

---

<sup>4</sup> Za: Ibidem; F. Skarbek, *O wpływie jaki postęp i zamilowania dobrego bytu wywiera na moralność ludzi*, Biblioteka Warszawska 1848, 1, s. 7.

głównej myśli referatu dla podkreślenia historycznych uwarunkowań procesów prowadzących do ukształtowania się współczesnych modeli ustrojowych.

Wraz z demokratyzacją stosunków społecznych wyłaniała się więc nowa grupa ludzi gotowych do pracy na rzecz innych, motywowanych zbiorowym interesem grupy zawodowej lub społeczności lokalnej. Ks. Wacław Bliziński, znany społecznik i organizator życia gospodarczego w okresie międzywojennym pisał, że bez takich ludzi żadna działalność samorządowa obejść się nie może.

Do pracy społecznej zabierają się zazwyczaj ludzie nie tyle uzdolnieni, ile raczej jakby powołani z „łaski Bożej”. A więc nie studia, kursy ani zawodowe kształcenie się, choćby z ukończeniem specjalnych fakultetów, ani nakazy lub delegowania władz – nic tu nie pomogą, jeśli nie ma się tej „żyłki społecznej”, która mimo woli ciągnie człowieka do tych prac społecznych, do tego środowiska mas potrzebujących kultury. Takiego osobnika nic nie zniechęci, nie sprowadzi z tej drogi, często pełnej różnych udręk, przykrości i niewdzięczności ze strony otoczenia, nieraz szyderstw ze strony kolegów, a surowej krytyki ze strony władzy. Taki społecznik jakby zawzina się w tej robocie – nieraz znużony, zlekceważony, zlorzezczy niemal sobie, wyrzeka się, a jednak są to tylko chwile zniechęcenia, po których wraca i często z większą zapamiętałością brnie w tych „społecznościach”<sup>5</sup>.

Zaprzeczeniem działalności społecznej i powołania – zdaniem ks. Blizińskiego – jest

[...]działanie w imię ochrony i urabiania interesów własnych lub bliskiej sobie grupy społecznej, przy zachowaniu potrzebnych pozorów<sup>6</sup>.

Zaczerpnąłem powyższy cytat z ankiety rozpisanej w 1929 roku na temat dróg postępu na wsi polskiej, w której dużo miejsca poświęcono analizie zaangażowania społecznego wśród chłopów. Autorem naukowego opracowania, tej unikatowej pod wieloma względami ankiety, opublikowanego nakładem tego Instytutu

<sup>5</sup> W. Bronikowski, op. cit., s. 208.

<sup>6</sup> Ibidem.

w 1934 roku, był Wiktor Bronikowski z Państwowego Instytutu Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach.

Bronikowski podkreślał, że „chęć obywatelskiego działania musi się opierać na uczuciu, które nakazuje ukochać ludzi objętych współpracą, a przez to dążyć do poprawienia ich bytu”<sup>7</sup>.

Predyspozycja czy powołanie do działalności społecznej jest jednak rzadkością. Wiele lat temu natknąłem się na wyniki badań przeprowadzonych na ten temat w USA, z których wynikało, że aktywną postawę społeczną wykazywało od 3% do 5% członków badanej zbiorowości. Z ludzi o takich właśnie predyspozycjach rekrutują się działacze różnych organizacji społecznych, zawodowych i obywatelskich, w tym także partii politycznych.

Pozostając przy przykładzie amerykańskim, przywołam interesującą opinię filozofa i teologa amerykańskiego George Weigela, autora pierwszej biografii Jana Pawła II, którego książka zatytułowana *Doświadczenie Boga* ukazała się u nas na rynku w ubiegłym roku. W rozdziale rozważającym związki Kościoła katolickiego z niepodległością i demokracją amerykańską kładzie on nacisk na moralne kryteria rozwoju kultury demokratycznej.

„Osiągnięcie prawdziwie ludzkiej dojrzałości – pisze – wymaga od danej osoby poczucia odpowiedzialności za innych i zaangażowania się w pracę wraz z innymi w społeczeństwie oraz poczucia społecznej solidarności”<sup>8</sup>. Tę zaś, jak wynika z rozważań autora, „można osiągnąć jedynie w żywych wspólnotach, czy to będzie rodzina, grupa zawodowa, cech czy cokolwiek innego”<sup>9</sup>.

George Weigel, pisząc o dojrzewaniu człowieka do działalności publicznej, wymagającej szczególnej umiejętności korzystania z wolności i dokonywania racjonalnych wyborów, stawia przykład nauki gry na pianinie, która na początku wydaje się zajęciem monotonnym, a wydawane przez instrument dźwięki nie do słuchania. Z czasem jednak dzięki ćwiczeniom odkryjemy prawdziwe

---

<sup>7</sup> Ibidem, s. 225.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 301.

<sup>9</sup> Ibidem.

piękno tej gry. Podobnie jest z naszym dojrzewaniem do działalności społecznej – pisze.

Ten sam pogląd co do moralnych kryteriów zaangażowania obywatelskiego spotykamy także w polskiej literaturze związanej z problematyką samorządową. Prof. Leon Kieres uważa np., że główną cechą społeczeństwa obywatelskiego jest samoświadomość zbiorowa ukierunkowana na dobro wspólne, a gotowość do myślenia i działania w interesie innych ludzi zalicza on do kategorii cnót obywatelskich<sup>10</sup>. Idealny model postawy obywatelskiej – jego zdaniem – odwołuje się do „dojrzałości jednostek, ich racjonalności (roztropności i rozwagi) oraz prospołecznego nastawienia”<sup>11</sup>.

Spośród wielu możliwych form zaangażowania społecznego w organizacjach zawodowych czy społeczno-kulturalnych działalność na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego charakteryzuje się szczególnymi cechami odpowiedzialności. Wymaga bowiem od działaczy samorządowych także wysokich kompetencji i umiejętności optymalizowania decyzji w warunkach istniejących ograniczeń, sprzeczności i konfliktów, właściwych dla funkcjonowania lokalnych społeczeństw i państwa jako całości. Wybór odpowiednich ludzi do pracy samorządowej jest sprawdzianem obywatelskiej dojrzałości i odpowiedzialności wspólnot, które o tym doborze i wyborze decydują. Z perspektywy doświadczeń funkcjonowania samorządu terytorialnego po 1990 roku można powiedzieć, że ten egzamin wypada na ogół pozytywnie. W lokalnych społecznościach wybierani są z reguły do samorządów ludzie znani z wcześniejszego dorobku w organizacjach społecznych, zarówno zawodowych, jak i obywatelskich.

Działalność w strukturach samorządu terytorialnego wymaga jednak szczególnej odpowiedzialności i doświadczenia. Samorząd terytorialny, jak pisze prof. Leon Kieres, jest „refleksem państwa”.

<sup>10</sup> L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” R LXIII, 2006, z. 2, s. 172.

<sup>11</sup> Ibidem.

Sprawując władzę publiczną w samorządzie, musimy kierować się dyscypliną budżetową, mierzyć się z ograniczeniami i sprzecznościami interesów, wykazywać się zdolnościami do współpracy ponad podziałami politycznymi i zdolnością do zawierania kompromisów. Radny staje się więc politykiem, od którego oczekuje się umiejętności myślenia kategoriami interesów wspólnoty lokalnej jako całości. Z tego punktu widzenia argument przeciwko uczestniczeniu partii politycznych w strukturach samorządowych jest całkiem chybiony. Każda partia powinna być szkołą obywatelskiego myślenia i działania, tak jak sama kategoria obywatelskości jest pojęciem *stricte* politycznym. Działacz czy pracownik samorządowy staje się w sposób naturalny kandydatem do pracy na szczeblu ogólnopaństwowym. Wśród postaci historycznych i współczesnych znajdziemy wiele przykładów potwierdzających słuszność tej tezy. Przeciwwstawianie sobie instytucji administracji państwowej instytucji samorządowej jest bardzo szkodliwe.

W konkluzji swego krótkiego wystąpienia pragnę zwrócić uwagę, że w debacie publicznej na temat działalności samorządów i obecnego modelu organizacji państwa za mało uwagi poświęcamy – moim zdaniem – analizie strony aksjologicznej, towarzyszącej rozwiązaniom przyjętym po 1990 roku. Tymczasem mają one dla oceny trafności przyjętych po 1990 roku rozwiązań znaczenie kluczowe i w mojej ocenie jak najbardziej pozytywne. Po raz pierwszy w polskiej historii samorząd terytorialny współrządzi państwem tak długo i tak dobrze. Już sam ten fakt staje się wartością samą w sobie.

## Bibliografia

- Karczewska A., *Czemu ten nasz chłop ciemny...Czytelnictwo chłopów jako przedmiot inteligenckiego dyskursu w Królestwie Polskim*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Siedliska 2017.
- Kieres L., *Nowa organizacja administracji państwowej na szczeblu województwa*, „Samorząd Terytorialny” R 2, nr 11.
- Kieres L., *Samorząd Terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Przemysłowy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 68.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej, Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.





**DR HAB. TOMASZ KOZIEŁŁO**

Instytut Nauk o Polityce  
Uniwersytet Rzeszowski

# **Demokracja bezpośrednia w Polsce na poziomie samorządu terytorialnego**

## **Słowa kluczowe**

demokracja bezpośrednia, polski system polityczny, samorząd terytorialny

## **Streszczenie**

Artykuł jest analizą instytucji demokracji bezpośredniej w Polsce na poziomie samorządowym. Demokracja bezpośrednia, będąc osobistym udziałem członków zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu funkcji publicznych, na poziomie samorządu terytorialnego posiada dwie główne formy – inicjatywy referendalnej i referendum. Inicjatywa referendalna oznacza prawo określonej grupy obywateli do zgłoszenia wniosku o przeprowadzenie głosowania powszechnego. Jej powodem może być chęć odwołania organów władzy samorządowej pochodzących z wyboru oraz inna ważna sprawa dla społeczności lokalnej. Referendum natomiast oznacza głosowanie powszechne nad przed-

łożonymi propozycjami rozwiązań, mające charakter obligatoryjny. Może być zarządzane w celu odwołania władz, samoopodatkowania mieszkańców lub w innej ważnej sprawie dla wspólnoty lokalnej.

### **Direct democracy in Poland at the level of local self-government**

#### **Summary**

The article is an analysis of the institutions of direct democracy in Poland at the local government level. Direct democracy, being a personal participation of members of a collective subject of sovereignty in fulfilling public functions, at the level of local self-government has two main forms – referendum initiatives and a referendum. A referendum initiative means the right of a specific group of citizens to submit a request for a general vote. The reason for this may be the willingness to dismiss local government authorities from the election and another important matter for the local community. The referendum, on the other hand, means a general vote on the proposed solution proposals, which are obligatory. It can be ordered to dismiss the authorities, self-taxation of residents or another important matter for the local community.

#### **Key words:**

direct democracy, Polish political system, self-government

## Wstęp

Demokracją bezpośrednią określa się osobisty udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności (czyli obywateli, narodu) w wypełnianiu funkcji publicznych. Osoby uprawnione do takich działań, spełniające określone kryteria (np. posiadające odpowiedni wiek, niepozbawione praw publicznych), mogą dzięki tej formie demokracji samodzielnie decydować o ważnych sprawach dotyczących państwa i społeczeństwa oraz inicjować procesy polityczne. Demokracja bezpośrednia stanowi więc instrument służący kreowaniu przez obywateli zmian, mających na celu przyniesienie pozytywnych korzyści ogółowi społeczeństwa lub poszczególnym jego grupom<sup>1</sup>.

Wśród głównych form demokracji bezpośredniej można wymienić: 1) inicjatywę ludową, 2) referendum, 3) weto ludowe, 4) konsultację ludową oraz 5) odwołanie władz. Inicjatywa ludowa jest uprawnieniem grupy obywateli do wszczęcia procesu ustawodawczego lub referendalnego. Referendum oznacza głosowanie powszechne nad przedłożonymi propozycjami rozwiązań, mające charakter obligatoryjny. Weto ludowe oznacza złożenie przez obywateli wniosku o odrzucenie uchwalonego aktu prawnego poprzez głosowanie powszechne. Konsultacja ludowa stanowi wyrażenie przez społeczeństwo drogą głosowania opinii w konkretnej sprawie. Natomiast ostatnia z form pozwala obywatelom w drodze referendalnej na odwołanie przed upływem kadencji organów władz pochodzących z wyborów powszechnych<sup>2</sup>. W Polsce demokracja bezpośrednia przybiera postać inicjatywy ludowej i referendum

<sup>1</sup> S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 9; J. Kuciński, *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 2005, s. 182; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001, s. 31.

<sup>2</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: Studium prawno porównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 19–29; M. Marczevska-Rytko, op. cit., s. 111–112, 122–123.

na poziomie ogólnopaństwowym oraz inicjatywy referendalnej i referendum na poziomie samorządowym.

Artykuł ma na celu weryfikację hipotezy: demokracja bezpośrednia na poziomie samorządowym stanowi ważny czynnik współdziałania społeczności lokalnych w kreowaniu procesów politycznych. Temu celowi służyć będzie odpowiedź na następujące pytania badawcze: 1) jakie uprawnienia przysługują obywatelom w każdej z powyższych form demokracji bezpośredniej? 2) jakie są przyczyny inicjowania przez obywateli procesów związanych z wykorzystywaniem demokracji bezpośredniej? 3) w jakim stopniu obywatele wykorzystują swoje uprawnienia? oraz 4) jaki wpływ na działalność władzy samorządowej mają działania obywateli, wykorzystujących demokrację bezpośrednią?

### **Inicjatywa referendalna**

Inicjatywa referendalna oznacza prawo określonej grupy obywateli do zgłoszenia wniosku o przeprowadzenie głosowania powszechnego<sup>3</sup>. W polskim systemie prawnym wprowadzono ją ustawą z 1990 roku, zaś w ustawie z 1991 roku szczegółowo przedstawiono całą procedurę. Prawo inicjatywy referendalnej zostało przyznane grupie obywateli, mających prawo wybierania do rady danej gminy, a także terenowej strukturze partii politycznej i organizacji społecznej, działającej na terenie gminy. Wniosek o przeprowadzenie referendum mógł dotyczyć żądania ustąpienia rady gminy (miasta, miasta i gminy) oraz innej sprawy ważnej dla danej wspólnoty samorządowej. W przypadku wniosku o odwołanie rady inicjatorzy mieli obowiązek powiadomienia o inicjatywie wojewódzkiego komisarza wyborczego, a następnie musieli w ciągu 60 dni zebrać podpisy popierające wniosek od co najmniej 20% mieszkańców, uprawnionych do głosowania w danej

---

<sup>3</sup> P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 31.

gminie. W innych kwestiach inicjatorzy zobowiązani byli powiadomić o swoim zamiarze wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a następnie, w ciągu 60 dni, zebrać podpisy 10% mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania. Zebranie odpowiedniej liczby podpisów było warunkiem wystarczającym do zarządzenia referendum<sup>4</sup>.

Reforma samorządowa z 1999 roku i wprowadzenie trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, z ustanowieniem wybieranych w wyborach powszechnych rad powiatów i sejmików wojewódzkich, zwiększyły liczbę organów, które mogły być odwoływane przez obywateli. Według ustawy z 2000 roku inicjatorem referendum jest minimum 5 mieszkańców danej gminy (referendum gminne) oraz minimum 15 mieszkańców danego powiatu lub województwa (referenda powiatowe i wojewódzkie), posiadających czynne prawo wyborcze, a także terenowe struktury partii politycznej i organizacje społeczne, działające na danym obszarze. Warunkiem zarządzenia referendum jest zebranie w ciągu 60 dni od złożenia zawiadomienia 10% podpisów wyborców z danej gminy/powiatu lub 5% wyborców z danego województwa<sup>5</sup>. Natomiast wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast umożliwiło mieszkańcom kontrolę również tych organów poprzez możliwość ich odwoływania<sup>6</sup>.

Od momentu wprowadzenia inicjatywy referendalnej największą grupę wniosków stanowiły wnioski o odwołanie pochodzących z wyboru organów władz samorządowych. Przyczyny tych inicjatyw można podzielić na cztery grupy. Po pierwsze, były to motywy polityczne, czyli niezadowolenie z ugrupowań sprawujących władzę i ich przedstawicieli. Drugi motyw stanowiły konflikty w organach władzy, wynikające z rywalizacji między rządzącymi

<sup>4</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95; Ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz.U. 1991, Nr 110, poz. 473.

<sup>5</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000, Nr 88, poz. 985.

<sup>6</sup> Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 984.

a opozycją. Trzecim powodem była niska kultura prawna mieszkańców i wynikające z niej obwinianie władz o złe decyzje. Natomiast czwartą przyczynę, najbardziej obszerną, stanowiło niezadowolenie z istniejącej sytuacji społeczno-gospodarczej<sup>7</sup>.

W przypadku motywów politycznych najczęściej pojawiały się oskarżenia władz samorządowych o arogancję i nepotyzm. Zarzuty pierwszego rodzaju pojawiły się we wnioskach o odwołanie rad miasta w: Orneć (1992), Rabce (1997), Otwocku (2001), Sępopolu (2012) i Jarocinie (2015), rad gminy w Sejnach (2000), Kleszczowie (2004), Przywidzu (2009), Bodzanowie (2016) i Raszynie (2017), burmistrzów Ostródy, Sępopola (2012), Jarocina (2015) i Pionek (2017) oraz wójtów Kleszczowa (2004), Przywidza (2009), Potęgowa (2012), Bodzanowa (2016) i Raszyna (2017). Zdaniem inicjatorów osoby rządzące gminami nie liczyły się ze zdaniem mieszkańców, ignorowały ich propozycje, miały zapędy dyktatorskie i próbowały zastraszać przeciwników politycznych, odnosiły się do mieszkańców w sposób uwłaczający ich godności, tłumili samodzielną inicjatywę obywateli oraz nie podejmowały współpracy z organizacjami społecznymi, działającymi na terenie danej jednostki samorządowej<sup>8</sup>. Drugi rodzaj zarzutów obejmował wnioski o odwołanie rad miasta w: Chrzanowie (1995), Rabce (1997), Korszach (1999), Strzegomiu (2002) i Radomsku

<sup>7</sup>J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Almamater, Warszawa 2007, s. 273–274; A.K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 89.

<sup>8</sup>Ibidem, s. 86–100; 22 kwietnia referendum ws. odwołania burmistrza Muchy i rady miejskiej Sępopola, <http://elblag.naszemiasto.pl/arttykul/1329161,22-kwietnia-referendum-ws-odwolania-burmistrza-muchy-i-rady,id,t.html>; *Burmistrz Ostródy odwołany*, <https://olsztyn.gosc.pl/doc/1172184.Burmistrz-Ostrody-odwolany>; A. Dybiec, *Grupa mieszkańców chce odwołania wójta i rady gminy. Będzie referendum*, <http://plock.wyborcza.pl/plock/1,35681,19830552,grupa-mieszkanow-chce-odwolania-wojta-i-rady-gminy-bedzie.html>; *Referendum za odwołaniem rady w Otwocku*, <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,120976.html>; *Referenda o odwołanie wójtów. „Za nadużycia i kumoterstwo”*, [http://gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,12364889,Referenda\\_o\\_odwolanie\\_wojtow\\_Za\\_naduzycia\\_i\\_kumoterstwo\\_html](http://gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,12364889,Referenda_o_odwolanie_wojtow_Za_naduzycia_i_kumoterstwo_html); *Referendum w sprawie odwołania władz Jarocina*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2015-11-29/wielkopolska-referendum-w-sprawie-odwolania-wladz-jarocina/>; M. Rusek, *Będzie referendum w sprawie odwołania burmistrza Pionek*, <http://radom.wyborcza.pl/radom/7,48201,21260637,bedzie-referendum-w-sprawie-odwolania-burmistrza-pionek.html>; A. Urazińska, M. Stańczyk, *Czy my w Kleszczowie czujemy to bogactwo?*, [http://wyborcza.pl/1,76842,9678950;Czy\\_my\\_w\\_Kleszczowie\\_czujemy\\_to\\_bogactwo\\_html](http://wyborcza.pl/1,76842,9678950;Czy_my_w_Kleszczowie_czujemy_to_bogactwo_html) [1.04.2019].

(2005), rad gminy w Jonkowie (2001), Wierzchowiskach (2004), Pęcławiu (2006), Przeciszewiu i Bodzanowie (2016), burmistrzów Koła (2016) i Pionek (2017) oraz wójtów Pęcławia (2006), Przechlewa, Potęgowa (2012) oraz Bodzanowa (2016). Wśród zarzutów wymieniano obsadzanie stanowisk w instytucjach publicznych krewnymi i znajomymi, a także zwolennikami politycznymi, często nieposiadającymi odpowiednich kwalifikacji i wykształcenia, a także wykorzystywanie stanowisk dla realizacji prywatnych interesów<sup>9</sup>.

Drugą z przyczyn składania wniosków o odwołanie organów władzy samorządowej były częste konflikty między nimi. Uznano, że kłótnie pomiędzy radnymi koalicji rządzącej i opozycji oraz między radą a organem wykonawczym gminy uniemożliwiały skuteczną politykę władz lokalnych. Innym zarzutem w tym zakresie było również oskarżanie wójtów, burmistrzów i prezydentów o próby podporządkowania sobie rady metodami pozaprawnymi i narzucania im swojej woli politycznej, co również uniemożliwiało prawidłowe funkcjonowanie danej gminy. Zdaniem inicjatorów jedynie odwołanie osób, pełniących aktualnie dane stanowiska oraz zarządzenie nowych wyborów i całkowita wymiana władz mogły polepszyć tę sytuację. Wnioski tego rodzaju pojawiły się odnośnie do odwołania rad miasta w: Rabce (2005) i Żaganiu (2013), rad gminy w Starej Kamienicy (1993), Przywidzu (2005), Nowince (2012) i Bodzanowie (2016), a także burmistrza Pionek (2017) i wójta Bodzanowa (2016)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> A.K. Piasecki, op. cit., s. 86–100; A. Dybiec, op. cit.; P. Paterak, *Czy odwołają Radę Miejską?*, <http://m.onet.pl/wiadomosci.pk3j5>; *Referendum nieważne*, <http://www.radomsko.biz/index.php.wiadomosci/9-ciekawy-temat/593-.html>; *Będzie referendum w gminie Pęcław*, <http://www.glogow.info.pl/news.php?id=6059>; *Referenda o odwołanie...*, op. cit.; *Koło: chcą odwołać burmistrza*, <https://poznan.onet.pl/koło-chca-odwolac-burmistrza/em081v>; M. Rusek, op. cit. [1.04.2019].

<sup>10</sup> A.K. Piasecki, op. cit., s. 87; A. Dybiec, op. cit.; *Nie udało się odwołać burmistrza Rabki*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/kraj/1,34309,2601376.html>; *Przywidz: Referendum w sprawie odwołania Rady Gminy*, <http://gdansk.naszemiasto.pl/archiwum/1014460,przywidz-referendum-w-sprawie-odwolania-rady-gminy,id,t.html>; *Rada gminy Nowinka odwołana w referendum*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Rada-gminy-Nowinka-odwolana-w-referendum,wid,14322891,wiadomosc.html>; M. Rusek, op. cit. [1.04.2019].

Trzecia przyczyna wniosków o odwołanie władz samorządowych polegała na niezrozumieniu przez mieszkańców istoty działania organów lokalnych. Organy władzy publicznej, chcąc realizować swoje zadania, potrzebują środków finansowych, a te mogą uzyskać głównie z różnych danin, nakładanych na mieszkańców określonej jednostki samorządowej. Przyczynami składania wniosków było zazwyczaj podwyższanie podatku od nieruchomości, czynszów w mieszkaniach komunalnych, cen wody i odbioru ścieków oraz odpłatności za przedszkola i szkoły publiczne. Z tego powodu występowano o odwołanie rad miasta w: Szczawnie-Zdroju, Chrzanowie (1995), Barczewie (2001) i Sępopolu (2012), rady gminy w Brodnicy (1993) oraz burmistrzów Szklarskiej Poręby (2009) i Sępopoła (2012)<sup>11</sup>.

Najwięcej zarzutów dotyczyło złej polityki gospodarczej i społecznej władz samorządowych. Jako przykłady negatywnie prowadzonych działań w sferze ekonomicznej wnioskodawcy wymieniali: nieudolne zarządzanie majątkiem publicznym, zadłużanie gminy, marnotrawstwo funduszy samorządowych poprzez kosztowne lub nietrafione inwestycje, brak działań zmierzających do pozyskiwania inwestorów oraz stwarzania odpowiednich warunków dla lokalnej przedsiębiorczości, nieumiejętność pozyskiwania środków zewnętrznych, zwłaszcza z Unii Europejskiej, a także brak wizji rozwoju ekonomicznego danej jednostki administracyjnej. Takie przyczyny wymieniano we wnioskach o odwołanie rad miasta w: Ustce (1993), Szklarskiej Porębie (1997), Siewierzu (2001), Strzegomiu (2002), Wąbrzeźnie (2004), Sępopolu (2012) i Porębie (2016), rad gminy: Bodzanowa (2016) i Raszyna (2017), burmistrzów: Wąbrzeźna (2004), Nowego Miasta Lubawskiego (2005), Szklarskiej Poręby (2009), Ostródy (2012), Koła (2016) i Pionek (2017) oraz wójtów: Pęcławia (2006), Rejowca (2008),

<sup>11</sup> A.K. Piasecki, op. cit., s. 86–100; 22 kwietnia..., op. cit.; *Szklarska Poręba: Nie odwołali burmistrza*, [http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,6208260,Szklarska\\_Poreba\\_Nie\\_odwolali\\_burmistrza.html](http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,6208260,Szklarska_Poreba_Nie_odwolali_burmistrza.html) [1.04.2019].



Gościeradowa (2009), Przechlewa (2012) i Bodzanowa (2016)<sup>12</sup>. Zarzuty w kwestiach społecznych dotyczyły natomiast braku zainteresowania tymi sprawami ze strony władz lokalnych, co miało skutkować obniżeniem poziomu życia mieszkańców, a także nieumiejętnego zarządzania instytucjami publicznymi, powodującego likwidację placówek zdrowotnych, społecznych i oświatowych. Tego typu oskarżenia wymieniano we wnioskach o odwołanie rad miasta w: Bielawie (1992), Rucianem-Nidzie (1997), Grudziądzu (2000), Strzegomiu (2002) i Porębie (2016), rad gminy w: Starych Bogaczewicach (1996), Jastkowie (2000), Trzebieli (2001), Pęcławiu (2006), Bodzanowie (2016) i Raszynie (2017), burmistrzów: Miasteczka Śląskiego (2006), Nowogrodźca (2008) i Gniewu (2016) oraz wójtów: Pęcławia (2006), Niedrzwicy Dużej (2009), Pierzchnicy (2012), Bodzanowa (2016) i Raszyna (2017)<sup>13</sup>.

Drugim rodzajem inicjatywy referendalnej jest prawo do składania przez mieszkańców wniosku o przeprowadzenie głosowania powszechnego w każdej sprawie ważnej dla danej jednostki samorządowej. Dzięki temu instrumentowi obywatele mogą wyrazić swoje stanowisko odnośnie do tych problemów, które uważają za istotne dla rozwoju obszaru i poprawy życia mieszkańców. Zazwyczaj jest to stanowisko negatywne wobec polityki władz samorządowych i wyraża się w proteście przeciwko określonym decyzjom lub planom podjęcia określonych działań. W przeszłości

<sup>12</sup> A.K. Piasecki, op. cit., s. 86–100; A. Dybiec, op. cit.; 22 kwietnia..., op. cit.; Szklarska Poręba..., op. cit.; Będzie referendum..., op. cit.; Referendum w sprawie odwołania burmistrza Nowego Miasta Lubawskiego, <http://wyborcza.pl/1,76842,2944660.html>; M. Rusek, op. cit.; S. Skomra, Co robi wójt, kiedy nie chce dostać pieniędzy z UE, [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,6895134,-Co\\_robi\\_wojt\\_kiedy\\_nie\\_chce\\_dostac\\_pieniedzy\\_z\\_UE.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,6895134,-Co_robi_wojt_kiedy_nie_chce_dostac_pieniedzy_z_UE.html); Referenda o odwołanie wójtów..., op. cit.; Koło: chcą odwołać..., op. cit. [1.04.2019].

<sup>13</sup> A.K. Piasecki, op. cit., s. 86–100; A. Dybiec, op. cit.; Nowogrodziec chce odwołać burmistrza, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5055046.html>; W Miasteczku Śląskim chcą odwołać burmistrza, [http://gazeta.pl/w,760,35517257,35517257,W\\_Miasteczku\\_Slaskim\\_chca\\_odwolac\\_burmistrza.html](http://gazeta.pl/w,760,35517257,35517257,W_Miasteczku_Slaskim_chca_odwolac_burmistrza.html); M. Rusek, op. cit.; Referenda o odwołanie wójtów..., op. cit.; D. Frey, Uchodźcy pretekstem do referendum ws. odwołania burmistrza, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/304229970-Uchodzcy-pretekstem-do-referendum-ws-odwolania-burmistrza.html>; Referendum w Raszynie ws. odwołania rady gminy i wójta, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/referendum-w-raszynie-ws-odwolania-rady-gminy-i-wojta,94892.html> [1.04.2019].

do tego rodzaju inicjatyw dochodziło, jeśli mieszkańcy niechętni byli budowie elektrowni wiatrowych (Lipno w 2011, Gołcza w 2013, Przywidz w 2014), kopalni węgla brunatnego (Lubin, Kunice, Ścinawa i Prochowice w 2009), centrum handlowego (Bolesławiec w 2001, Łomża w 2006), linii energetycznej (Mielno w 1997), masztu radiowego (Nowosolna w 2000, Solec Kujawski w 2002), spalarni śmieci (Góra Kalwaria w 1997, Targówek w 1999) oraz lotniska (Baranów w 2018). Rządziej dochodzi do składania wniosków w kwestiach konstruktywnych i przedstawiania własnych pomysłów przez obywateli. Wśród przykładów można podać kwestię zagospodarowania budynku dawnej przychodni (Kazimierza Wielka w 2002), likwidacji stref płatnego parkowania (Szczecin w 2008), przebudowy rynku miejskiego (Przemyśl w 2009) oraz dawnych obiektów sportowych (Siedlce w 2010)<sup>14</sup>.

Inicjatywa referendalna w sprawie odwołania organów samorządowych pochodzących z wyborów powszechnych jest ważnym instrumentem kontroli społeczeństwa nad polityką władz lokalnych. Czynnikiem sprzyjającym tej funkcji jest fakt, że zarządzenie głosowania wymaga spełnienia określonych kryteriów formalnych i nie jest uzależnione od zgody jakiegoś organu państwa lub samorządu, jak w przypadku referendum ogólnokrajowego. Dzięki temu mieszkańcy mogą próbować wymusić na rządzących pewne postulaty, grożąc im możliwą dymisją. Wprawdzie nie zawsze udaje się doprowadzić do referendum, a jeśli do niego dochodzi,

<sup>14</sup> A.K. Piasecki, op. cit., s. 125-127; *W Lipnie nie chcą elektrowni wiatrowych*, <https://www.wprost.pl/zycie/228443/wulkany-mogly-zniszczyc-zycie-na-ziemi.html>; *W Gołczy referendum ws. farm wiatrowych*, <http://onet.pl/regionalne/krakow/w-golczy-referendum-ws-farm-wiatrowych,1,547260,wiadomosc.html>; *Protest przeciwko budowie wiatraków w gminie Przywidz*, <http://gdansk.tvp.pl/15684408/protest-przeciwko-budowie-wiatrakow-w-gminie-przywidz>; *VI rocznica referendum przeciwko planom budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego na złożu „Legnica”*, <https://rozwijak-odkrywkinie.pl/component/k2/item/181-vi-rocznica-referendum-przeciwko-planom-budowy-odkrywkowej-kopalni-wegla-brunatnego-na-zlozu-legnica>; *W dniu wyborów referendum ws. hipermarketu*, <https://wiadomosci.wp.pl/w-dniu-wyborow-referendum-ws-hipermarketu-6037522992423553a>; *Mieszkańcy gminy Baranów przeciwko lotnisku*, <https://www.raportrolny.pl/news/item/2544-mieszka%C5%84cy-gminy-baranow-przeciwko-lotnisku>; N. Ziętał, *Referendum o rynku w Przemyślu odbędzie się 26 kwietnia*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll.article?AID=/20090304/PRZEMYSL/292749799>; *Referendum nieważne*, [http://tygodniksiedlecki.com/t8450-referendum.niewazne.htm# \[1.04.2019\]](http://tygodniksiedlecki.com/t8450-referendum.niewazne.htm# [1.04.2019]).

to jest zazwyczaj nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji, to jednak prawo inicjatywy pozwala społeczeństwu na większy nacisk na władzę, aby bardziej liczyła się z opiniami obywateli. Natomiast inicjatywa referendalna, dotycząca innych kwestii, stanowi instrument bezpośredniego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Za jej pomocą mogą zaprezentować swoje stanowisko rządzącym i zmusić ich do przemyślenia już podjętych lub rozpatrywanych decyzji. W systemie demokratycznym, kiedy zdobycie i utrzymanie się przy władzy zależne jest od poparcia elektoratu, władza publiczna musi znać potrzeby obywateli, aby móc się do nich ustosunkować i odpowiednio reagować. Dlatego też ta forma demokracji stanowi istotny środek nacisku na rządzących oraz jest miernikiem nastrojów politycznych społeczeństwa.

## Referendum

Referendum na poziomie samorządowym dotyczy trzech materii: 1) odwołania pochodzących z wyboru organów władzy regionalnych i lokalnych, 2) zgody mieszkańców na samo opodatkowanie się na cele publiczne, mieszczące się w zakresie kompetencji i zadań organów danej jednostki samorządowej, 3) innej ważnej sprawy, wchodzącej w skład kompetencji władz samorządowych<sup>15</sup>. Pierwsze dwie kwestie muszą być podjęte w drodze głosowania, natomiast inne sprawy mogą być poddane pod referendum, ale organy samorządowe mają prawo decydować o nich bez udziału mieszkańców.

Według ustaw z lat 1990 i 1991 rada gminy miała wyłączną kompetencję do inicjowania głosowania w sprawie samoopodatkowania, natomiast mieszkańcy – w sprawie odwołania rady. W innych sprawach inicjatywę mogła podjąć zarówno rada, jak i obywatele. Zgodę na referendum wyrażała rada gminy (samoopodatkowanie, inna kwestia) albo wojewódzki komisarz wyborczy (odwołanie władz). Termin przeprowadzenia referendum

<sup>15</sup> J. Kuciński, *Demokracja...*, op. cit., s. 247-248; A.K. Piasecki, op. cit., s. 82.

ustalono na 30–35 dzień od opublikowania uchwały rady gminy lub na 45–50 dzień od opublikowania postanowienia komisarza. Głosowanie było ważne, jeśli wzięło w nim udział 30% osób uprawnionych do głosowania na terenie gminy. Wynik rozstrzygający następował wówczas, gdy za jednym z rozwiązań oddano bezwzględną większość ważnie oddanych głosów (odwołanie władz, inna kwestia) lub większość kwalifikowaną 2/3 ważnie oddanych głosów (samoopodatkowanie). Referendum w sprawie odwołania rady nie mogło odbywać się w terminie krótszym niż pół roku przed zakończeniem kadencji<sup>16</sup>. Ustawa z 1995 roku wprowadziła przepis, w którym stwierdzono, że referendum w sprawie odwołania rady gminy nie może odbywać się wcześniej niż po upływie roku od dnia wyborów lub od poprzedniego referendum w tej sprawie<sup>17</sup>. W ustawie z 2000 roku ustalono termin przeprowadzania każdego referendum na 30–40 dzień od opublikowania decyzji, który musi być dniem wolnym od pracy<sup>18</sup>. W 2002 roku, wprowadzając bezpośrednie wybory organów egzekutywy w gminach, ustawa przyznała radom gmin prawo inicjowania referendum w sprawie odwołania tych organów na równi z mieszkańcami. Ustalono, że to referendum powinno odbyć się do 50. dnia od opublikowania decyzji<sup>19</sup>. W 2004 roku postanowiono, że może odbyć się nie wcześniej niż 10 miesięcy od dnia wyboru danego organu lub ostatniego referendum w sprawie odwołania danego organu oraz nie później niż 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji<sup>20</sup>. Rok później natomiast ustalono, że referendum w sprawie odwołania władz jest ważne, jeśli zagłosuje w nim co najmniej 3/5 osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie..., op. cit.; Ustawa z 11 października 1991 r. o referendum..., op. cit.

<sup>17</sup> Ustawa z 29 października 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1995, Nr 124, poz. 601.

<sup>18</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum..., op. cit.

<sup>19</sup> Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze..., op. cit.

<sup>20</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2004, Nr 102, poz. 1055.

<sup>21</sup> Ustawa z 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2005, Nr 175, poz. 1457.

Spośród wszystkich rodzajów referendów najwięcej dotyczyło odwołania organów władz pochodzących z wyborów. Do dnia 31 marca 2019 roku odbyły się 734 głosowania w tej sprawie. Obywatele bardzo często korzystali z tego instrumentu kontroli władz lokalnych, nawet czasem ponad miarę. Efektem tego były składane inicjatywy referendalne niedługo po wyborach, w efekcie 16 października 1994 roku, cztery miesiące po ukonstytuowaniu się władz gminy w Puchaczowie i Rudzie Malenieckiej, przeprowadzono referenda w sprawie odwołania rad. W listopadzie 1994 roku odbyły się trzy kolejne referenda<sup>22</sup>. Dlatego ustawodawca zmuszony został wprowadzić okres po wyborach, w którym zakazane było składanie wniosków referendalnych. Celem tej nowelizacji było zapewnienie nowym władzom samorządowym względnie stabilnej sytuacji, aby mogły przez ten czas wykazać się swoją działalnością.

Pierwsze referenda odbyły się 1 marca 1992 roku, kiedy głosowano nad odwołaniem rady gminy w Przybiernowie i rady miasta w Józefowie. Ostatnie z przeprowadzonych referendów miało miejsce 3 grudnia 2017 roku. Wówczas mieszkańcy głosowali nad odwołaniem prezydenta Bytomia. Spośród siedmiu kadencji samorządu najwięcej głosowań przeprowadzono w latach 1998–2002, najmniej natomiast w latach 1990–1994. Duża liczba referendów podczas III kadencji samorządu wynikała z przeprowadzonej reformy samorządowej i nadmiernych oczekiwań wobec władz lokalnych, które, gdy nie potrafiły sprostać oczekiwaniom społecznym, były zmuszane do podejmowania kampanii w swojej obronie, aby uchronić się przed odwołaniem. Mała liczba głosowań w I kadencji samorządu wynikała z faktu, że ustawa weszła w życie dopiero półtora roku po wyborach, więc czas na organizowanie referendów był ograniczony. Niewiele więcej głosowań nad odwołaniem

<sup>22</sup> *Informacja o przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 1992-2006*, <https://pkw.gov.pl/wybory-w-trakcie-kadencji/informacja-o-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organow-samorzadu-terytorialnego-w-latach-1992-2006.html> [1.07.2014].

władz samorządowych było w ostatniej, VII kadencji (2014–2018). Wynika to z faktu obniżenia znaczenia tego instrumentu aktywności obywatelskiej z punktu widzenia elektoratu, a także skoncentrowania się społeczeństwa na coraz bardziej brutalnej rywalizacji politycznej na poziomie ogólnokrajowym między zwolennikami i przeciwnikami aktualnego rządu. Spośród 734 referendów tylko 87 zakończyło się po myśli inicjatorów, czyli odwołaniem organów władzy samorządowej. Pierwsze skuteczne głosowanie miało miejsce 17 stycznia 1993 roku, kiedy odwołano radę miasta w Różanie, natomiast ostatnie odbyło się 21 maja 2017 roku i jego wynikiem było odwołanie rady gminy Słupno<sup>23</sup>.

Tabela 1.  
Liczba referendów (referendów skutecznych) wg kadencji

1990 –1994	1994 –1998	1998 –2002	2002 –2006	2006 –2010	2010 –2014	2014 –2018
48 (3)	104 (9)	197 (25)	112 (14)	86 (13)	127 (17)	60 (6)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej i Kancelarii Prezydenta RP.

Jeśli zanalizuje się kryterium organu odwoływanego, to należy stwierdzić, że najwięcej razy głosowano nad odwołaniem rady gminy i rady miasta. Można zauważyć pewną prawidłowość w obdarzaniu nieufnością organów samorządowych. Dopóki jedynie organy stanowiące pochodziły z wyborów powszechnych, dopóty to one skupiały na sobie całą niechęć społeczeństwa, które podczas

23 Ibidem; *Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006–2010)*, <http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarządzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwołania-organu-samorządu-terytorialnegoprzed-upływem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html>; *Referenda lokalne*, [https://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](https://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf); *Terminarz wyborów i referendów w trakcie kadencji 2014-2018*, [https://pkw.gov.pl/pliki/1522133603\\_Terminarz\\_wyborow\\_w\\_trakcie\\_kadencji\\_-\\_2014-2018.pdf](https://pkw.gov.pl/pliki/1522133603_Terminarz_wyborow_w_trakcie_kadencji_-_2014-2018.pdf) [1.07.2014 i 1.04.2019].

referendum mogło jednocześnie usunąć radę i zarząd gminy. Po wprowadzeniu bezpośredniego wyboru jednoosobowych organów egzekutywy – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – niechęć mieszkańców w dużej mierze przeniosła się na osoby, sprawujące te funkcje, uważane za kierowników polityki lokalnej, odpowiedzialnych za wszelkie błędy i zaniedbania. Dlatego też od 2002 roku maleje liczba głosowań przeciwko organom stanowiącym, a rośnie przeciwko organom wykonawczym. Jednocześnie warto zauważyć, że mieszkańcy uważają, że najważniejsze kwestie polityki lokalnej są przeprowadzane na poziomie gminy i tam kierują główne pretensje o brak odpowiedniej polityki. O tym świadczy fakt, że jedynie 5 referendów dotyczyło odwołania rad powiatów, natomiast nikt nie zgłosił inicjatywy odwołania sejmiku wojewódzkiego.

Tabela 2.

Liczba referendów (referendów skutecznych) wg organu odwoływanego

Organ odwoływany	1990 –1994	1994 –1998	1998 –2002	2002 –2006	2006 –2010	2010 –2014	2014 –2018	Ogółem
Rada gminy	23 (1)	47 (5)	115 (18)	23 (4)	16 (1)	13 (2)	8 (2)	245 (33)
Rada miasta i gminy	3 (0)	6 (0)	5 (0)	1 (0)	0	12 (0)	4 (0)	31 (0)
Rada miasta	22 (2)	51 (4)	76 (7)	12 (0)	10 (0)	17 (3)	3 (0)	191 (16)
Rada powiatu	-	-	1 (0)	4 (0)	0	0	0	5 (0)
Wójt	-	-	-	30 (5)	32 (6)	41 (4)	20 (1)	123 (16)
Burmistrz	-	-	-	35 (5)	19 (2)	41 (6)	22 (3)	117 (16)
Prezydent	-	-	-	7 (0)	9 (4)	11 (2)	3 (0)	30 (6)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej i Kancelarii Prezydenta RP.

Istotą referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest wyrażenie zgody przez mieszkańców danej gminy na przekazanie organom władzy określonych kwot pieniężnych, wykorzystywanych w interesie społeczności lokalnych<sup>24</sup>. Praktyka wykazała, że referenda te dotyczą zazwyczaj zwiększenia funduszy gminnych, przeznaczonych na cele związane z wywozem i utylizacją nieczystości. Władze gminne stawiały mieszkańcom pytanie, czy zgadzają się płacić zwiększoną kwotę do budżetu w zamian za przejęcie przez gminę obowiązku utrzymania czystości na swoim terenie. Często zwiększona opłata nie jest wygórowana, więc referenda te zazwyczaj kończyły się zgodnie z oczekiwaniami inicjatorów, dzięki czemu gminy uzyskiwały środki na realizację tego zadania. Referenda te, zwane „referendami śmieciowymi”, odbyły się m.in. w: Sanoku (1993), Ustroniu (1994), Mielcu i Jaśle (1995), Nowym Tomyślu (1996), Karpaczu (2002), Człuchowie (2004), Legionowie i Pszczynie (2006), Gietrzwałdzie (2007), Włoszczowej (2008), Ostródzie i Sokołowie Podlaskim (2009) oraz Garwolinie (2010). Drugim celem samoopodatkowania mieszkańców była kwestia służby zdrowia. Władze pytały mieszkańców o zgodę na ponoszenie dodatkowych kosztów utrzymania placówek zdrowotnych, takich jak przychodnie i placówki pogotowia ratunkowego, istotnych dla mieszkańców danej gminy. Referenda takie przeprowadzono m.in. w: Węglińcu (1993), Kowalewie Pomorskim (1995), Siedlcu (1996) i Głogówku (1997). One również często kończyły się pozytywnie, ponieważ mieszkańcy woleli ponosić większe koszty niż zgodzić się na likwidację placówki<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> J. Kuciński, *Demokracja...*, op. cit., s. 248; A.K. Piasecki, op. cit., s. 107.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 107-114; *Referendum śmieciowe*, [http://forum.gazeta.pl/forum/w,12540,84839097,84839097,Referendum\\_smieciowe.html](http://forum.gazeta.pl/forum/w,12540,84839097,84839097,Referendum_smieciowe.html); *Referendum śmieciowe*, <https://portalkomunalny.pl/referendum-smieciowe-7952/>; *Pomóż rozwiązać problem śmieci w mieście*, [http://referendum.sokolowpodl.pl/index.php?article=co\\_chcemy\\_zmienic.html](http://referendum.sokolowpodl.pl/index.php?article=co_chcemy_zmienic.html); *Udane referenda śmieciowe*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/udane-referenda-smieciowe/> [1.04.2019].



Trzecim rodzajem referendum jest głosowanie w każdej innej kwestii, ważnej dla społeczności lokalnej, która mieści się w zakresie kompetencji danej jednostki samorządowej. Ustawodawca nie określił szczegółowo, czego może to referendum dotyczyć, dlatego też, analizując przeprowadzane głosowania, zauważa się różnorodność materii, której dotyczyły. Referendum może być reakcją mieszkańców na podjęcie przez władze jakiejś inwestycji. Głosowania w tej sprawie odbyły się w: Górze Kalwarii (1997) i Jezioranach (1998) – budowa spalarni śmieci, Chojnowie (1998) – budowa zakładu utylizacji odpadów komunalnych, Nowosolnej (2000) i Solcu Kujawskim (2002) – budowa masztu radiowego, Bolesławcu (2001) i Łomży (2006) – budowa hipermarketów, Lubinie i Ścinawie (2009) – budowa kopalni węgla brunatnego, Lipnie (2011) i Gołczy (2013) – budowa elektrowni wiatrowych oraz Baranowie (2018) – budowa lotniska. Kolejna materia związana była natomiast z próbą likwidacji przez władze samorządowe określonych instytucji publicznych. Przeciwno likwidacji szkół głosowano w referendach w: Radominie (2000), Wyszkach (2003), Trzemesznie (2009) i Kotuniu (2012). Przeciwno likwidacji placówek służby zdrowia referenda odbyły się w Kazimierzy Wielkiej (2002) i Pyrzycach (2003)<sup>26</sup>.

Referendum stanowi istotny instrument wyrażania przez obywateli swojej opinii wobec władz samorządowych, które w ten sposób mogą zorientować się, w jakim kierunku zmierzają oczekiwania społeczności lokalnej, a następnie podjąć odpowiednie działania w celu ich realizacji. Referendum w sprawie odwołania władz, mimo że w większości przypadków bywa nieskuteczne (jedynie 12% głosowań było skutecznych), stanowi ważny instrument nacisku na rządzących, aby zmienili, niekorzystną według części mieszkańców, politykę w gminie, ponieważ mogą stracić poparcie

<sup>26</sup> A.K. Piasecki, op. cit., s. 119-127; R. Wolek, *Referendum coraz bliżej*, <http://palukitv.pl/teksty/przestrzen-lokalna/oswiata/7200-referendum-coraz-blizej.html>; *W Lipnie nie chcą...*, op. cit.; *W Gołczy...*, op. cit.; *VI rocznica referendum...*, op. cit.; *W dniu wyborów referendum ws. hipermarketu...*, op. cit.; *Mieszkańcy gminy Baranów...*, op. cit. [1.04.2019].

w następnych wyborach, nawet jeśli uda im się obronić swoje stanowisko podczas głosowania referendalnego. Referendum w sprawie samoopodatkowania jest elementem pozyskiwania dodatkowych środków przez gminę w zamian za świadczenie usług, odciążających mieszkańców. Dzięki tej symbiozie powstaje pewien układ, na mocy którego w zamian za pewną opłatę obywatele nie muszą martwić się o takie istotne kwestie jak czystość w mieście lub poziom opieki zdrowotnej. Natomiast inne referenda mają na celu przedstawienie swoich żądań i potrzeb oraz zmuszenie rządzących do właściwego ustosunkowania się do nich. Politycy swoją władzę zawdzięczają wyborcom, więc muszą zawsze brać pod uwagę ich zdanie i nie zrażać ich decyzjami sprzecznymi z wolą mieszkańców. Z tego też powodu referendum stanowi kryterium oceny władz lokalnych odnośnie do tego, jak realizują swoje funkcje w oczach społeczeństwa.

### **Zakończenie**

Demokracja bezpośrednia na poziomie samorządowym w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi istotny czynnik współdziałania społeczeństwa w inicjowaniu procesów politycznych. Za pomocą inicjatywy referendalnej obywatele mogą występować do władz samorządowych o realizację swoich postulatów oraz pokazywać własne stanowisko wobec nich. W referendum natomiast wyrażają swoją wolę w ważnych kwestiach związanych z życiem publicznym wspólnoty lokalnej. Jeśli referendum spełni określone warunki, to wola ta jest wiążąca i zmusza władzę samorządową do działania zgodnego z wynikiem głosowania. Może to być z jednej strony ustąpienie organów władzy, pochodzących z wyborów, z drugiej natomiast podjęcie lub zaniechanie jakiejś decyzji. Obie formy zwiększają aktywność publiczną społeczeństwa, powodując, że rządzący zmuszeni są nieraz korygować swoją politykę zgodnie z wolą mieszkańców. Dzięki uniezależnieniu przeprowadzenia

referendum od arbitralnej decyzji władz publicznych mieszkańcy zyskali ważne narzędzie, dzięki któremu mogą czuć się współodpowiedzialni za politykę wspólnoty samorządowej i w pewnym sensie wpływać na jej kształt, budując tym samym społeczeństwo obywatelskie.

## Bibliografia

### Źródła

- *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95.
- *Ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym*, Dz.U. 1991, Nr 110, poz. 473.
- *Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, Dz.U. 2000, Nr 88, poz. 985.
- *Ustawa z 29 października 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 1995, Nr 124, poz. 601.
- *Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 984.
- *Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2004, Nr 102, poz. 1055.
- *Ustawa z 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2005, Nr 175, poz. 1457.

### Opracowania

- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: Studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Almamater, Warszawa 2007.
- Kuciński J., *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 2005.
- Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.
- Piasecki A.K., *Referenda w III RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

**Materiały internetowe**

- *22 kwietnia referendum ws. odwołania burmistrza Muchy i rady miejskiej Sępola*, <http://elblag.naszemiasto.pl/artykul/1329161,22-kwietnia-referendum-ws-odwolania-burmistrza-muchy-i-rady,id,t.html>
- *VI rocznica referendum przeciwko planom budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego na złożu „Legnica*, <https://rozwojtak-odkrywkinie.pl/component/k2/item/181-vi-rocznica-referendum-przeciwko-planom-budowy-odkrywkowej-kopalni-wegla-brunatnego-na-zlozu-legnica>
- *Będzie referendum w gminie Pęcław*, <http://www.glogow.info.pl/news.php?id=6059>
- *Burmistrz Ostrody odwołany*, <https://olsztyn.gosc.pl/doc/1172184.Burmistrz-Ostrody-odwolany>
- *Dybiec A., Grupa mieszkańców chce odwołania wójta i rady gminy. Będzie referendum*, <http://plock.wyborcza.pl/plock/1,35681,19830552-grupa-mieszkanow-chce-odwolania-wojta-i-rady-gminy-bedzie.html>
- *Frey D., Uchodźcy pretekstem do referendum ws. odwołania burmistrza*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/304229970-Uchodzcy-pretekstem-do-referendum-ws-odwolania-burmistrza.html>
- *Informacja o przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 1992-2006*, <https://pkw.gov.pl/wybory-w-trakcie-kadencji/informacja-o-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organow-samorzadu-terytorialnego-w-latach-1992-2006.html>
- *Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010)*, <http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarzadzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorzadu-terytorialnegoprzed-uplywem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html>
- *Koło: chcą odwołać burmistrza*, <https://poznan.onet.pl/kolo-chca-odwolac-burmistrza/emo81v>
- *Mieszkańcy gminy Baranów przeciwko lotnisku*, <https://www.raportrolny.pl/news/item/2544-mieszka%C5%84cy-gminy-baran%C3%B3w-przeciwko-lotnisku>
- *Nie udało się odwołać burmistrza Rabki*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/kraj/1,34309,2601376.html>

- *Nowogrodziec chce odwołać burmistrza*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5055046.html>
- Paterak P., *Czy odwołają Radę Miejską?*, <http://m.onet.pl/wiadomosci,pk3j5>
- *Pomóż rozwiązać problem śmieci w mieście*, [http://referendum.sokolowpodl.pl/index.php?article=co\\_chcemy\\_zmienic.html](http://referendum.sokolowpodl.pl/index.php?article=co_chcemy_zmienic.html)
- *Protest przeciwko budowie wiatraków w gminie Przywidz*, <http://gdansk.tvp.pl/15684408/protest-przeciwko-budowie-wiatrakow-w-gminie-przywidz>
- *Przywidz: Referendum w sprawie odwołania Rady Gminy*, <http://gdansk.naszemiasto.pl/archiwum/1014460,przywidz-referendum-w-sprawie-odwolania-rady-gminy,id,t.html>
- *Rada gminy Nowinka odwołana w referendum*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Rada-gminy-Nowinka-odwolana-w-referendum,wid,14322891,wiadomosc.html>
- *Referenda lokalne*, [https://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](https://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf)
- *Referenda o odwołanie wójtów. „Za nadużycia i kumoterstwo”*, [http://gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,12364889,Referenda\\_o\\_odwolanie\\_wojtow\\_Za\\_naduzycia\\_i\\_kumoterstwo\\_html](http://gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,12364889,Referenda_o_odwolanie_wojtow_Za_naduzycia_i_kumoterstwo_html)
- *Referendum nieważne*, <http://www.radomsko.biz/index.php.wiadomosci/9-ciekawy-temat/593-.html>
- *Referendum nieważne*, <http://tygodniksiedlecki.com/t8450-referendum.niewazne.htm#>
- *Referendum śmieciowe*, [http://forum.gazeta.pl/forum/w,12540,84839097,84839097,Referendum\\_smieciowe.html](http://forum.gazeta.pl/forum/w,12540,84839097,84839097,Referendum_smieciowe.html)
- *Referendum śmieciowe*, <https://portalkomunalny.pl/referendum-smieciowe-7952/>
- *Referendum w Raszynie ws. odwołania rady gminy i wójta*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/referendum-w-raszynie-ws-odwolania-rady-gminy-i-wojta,94892.html>
- *Referendum w sprawie odwołania burmistrza Nowego Miasta Lubawskiego*, <http://wyborcza.pl/1,76842,2944660.html>
- *Referendum w sprawie odwołania władz Jarocina*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2015-11-29/wielkopolska-referendum-w-sprawie-odwolania-wladz-jarocina/>

- *Referendum za odwołaniem rady w Otwocku*, <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,120976.html>
- Rusek M., *Będzie referendum w sprawie odwołania burmistrza Pionek*, <http://radom.wyborcza.pl/radom/7,48201,21260637,bedzie-referendum-w-sprawie-odwolania-burmistrza-pionek.html>
- Skomra S., *Co robi wójt, kiedy nie chce dostać pieniędzy z UE*, [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,6895134,Co\\_robi\\_wojt\\_kiedy\\_nie\\_chce\\_dostac\\_pieniedzy\\_z\\_UE.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,6895134,Co_robi_wojt_kiedy_nie_chce_dostac_pieniedzy_z_UE.html)
- *Szklarska Poręba: Nie odwołali burmistrza*, [http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,6208260,Szklarska\\_Poreba\\_Nie\\_odwolali\\_burmistrza.html](http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,6208260,Szklarska_Poreba_Nie_odwolali_burmistrza.html)
- *W dniu wyborów referendum ws. hipermarketu*, <https://wiadomosci.wp.pl/w-dniu-wyborow-referendum-ws-hipermarketu-6037522992423553a>
- *W Golczy referendum ws. farm wiatrowych*, <http://onet.pl/regionalne/krakow/w-golczy-referendum-ws-farm-wiatrowych,1,547260,wiadomosc.html>
- *W Lipnie nie chcą elektrowni wiatrowych*, <https://www.wprost.pl/zycie/228443/wulkany-mogly-zniszczyc-zycie-na-ziemi.html>
- *W Miasteczku Śląskim chcą odwołać burmistrza*, [http://gazeta.pl/w,760,35517257,35517257,W\\_Miasteczku\\_Slaskim\\_chca\\_odwolac\\_burmistrza.html](http://gazeta.pl/w,760,35517257,35517257,W_Miasteczku_Slaskim_chca_odwolac_burmistrza.html)
- *Terminarz wyborów i referendów w trakcie kadencji 2014-2018*, [https://pkw.gov.pl/pliki/1522133603\\_Terminarz\\_wyborow\\_w\\_trakcie\\_kadencji\\_-\\_2014-2018.pdf](https://pkw.gov.pl/pliki/1522133603_Terminarz_wyborow_w_trakcie_kadencji_-_2014-2018.pdf)
- *Udane referenda śmieciowe*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/udane-referenda-smieciowe/>
- Urazińska A., Stańczyk M., *Czy my w Kleszczowie czujemy to bogactwo?*, [http://wyborcza.pl/1,76842,9678950;Czy\\_my\\_w\\_Kleszczowie\\_czujemy\\_to\\_bogactwo\\_html](http://wyborcza.pl/1,76842,9678950;Czy_my_w_Kleszczowie_czujemy_to_bogactwo_html)
- Wolek R., *Referendum coraz bliżej*, <http://palukitv.pl/teksty/przestrzen-lokalna/oswiata/7200-referendum-coraz-blizej.html>
- Ziętał N., *Referendum o rynku w Przemyśle odbędzie się 26 kwietnia*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll.article?AID=/20090304/PRZEMYSL/292749799>





**MGR KAROL PIĘKOŚ**  
Instytut Nauk o Polityce  
Uniwersytet Rzeszowski

# **NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM A PROBLEM DEKOMUNIZACJI PRZESTRZENI PUBLICZNEJ**

## **Słowa kluczowe**

dekomunizacja, ustawa, samorząd terytorialny, Polska, nadzór nad samorządem terytorialnym

## **Streszczenie**

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki stała się przedmiotem szerokiej debaty publicznej. Polskie społeczeństwo w tej sprawie wyrażało skrajne opinie, pojawiło się wielu zwolenników dekomunizacji, ale i liczne grono przeciwników. W tej sytuacji samorzady podjęły wielorakie działania, aby sprostać wymogom stawianym przez ustawę. Istotną rolę w procesie dekomunizacji odegrały organy nadzorcze, do których wielokrotnie należała decyzja w sprawie wprowadzania wymaganych zmian.

**SUPERVISION OVER THE TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT,  
AND THE PROBLEM OF THE DECOMMUNIZATION OF PUBLIC SPACE**

**Key words:**

decommunization, law, local self-government, Poland, supervision over territorial self-government.

**Abstract**

The Act of 1 April 2016 on the prohibition of promoting communism or other totalitarian regime by the names of organizational units, auxiliary units of the commune, buildings, facilities and public utilities, and monuments, has become the subject of a broad public debate. Polish society expressed extreme opinions in this matter, there were many advocates of de-communization but also a large group of opponents. In this situation, local governments have taken many measures to meet the requirements set by the law. An important role in the process of de-communization was played by supervisory authorities, to which the decision on introducing the required changes was repeatedly made

## Wprowadzenie

Pojęcie dekomunizacji nie jest terminem nowym, funkcjonuje od momentu zapoczątkowania transformacji w Polsce – 1989 roku. Słownik języka polskiego pojęcie dekomunizacji wyjaśnia jako: „proces likwidacji struktur właściwych ustrojowi komunistycznemu; też: usuwanie ze stanowisk ludzi z nim związanych”<sup>1</sup>.

Przestrzeń publiczną zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 2. pkt. 6 określa się jako: „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”<sup>2</sup>. Przestrzeń publiczna we współczesnych państwach demokratycznych jest urozmaicona przez liczne zabytki oraz jest elementem przestrzeni kultury i tożsamości, a jej zadaniem powinno być zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Istotna rola tego miejsca wynika również z jej wpływu na integrację społeczeństwa i realizację potrzeb materialnych i niematerialnych<sup>3</sup>.

Pomimo że od upadku komunizmu w Polsce minęło 30 lat, nadal podejmowane są działania, których skutkiem ma być rozliczenie tego okresu dziejów Polski. Działania w tym kierunku już na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. podjęła Konfederacja Polski Niepodległej (KNP). W odrzuconym przez Sejm RP projekcie ustawy o restytucji niepodległości z 1992 roku, zgodnie z którym: „Osoby należące do organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, albo faktycznie wypełniające te funkcje, także w ramach

<sup>1</sup> *Dekomunizacja*, Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dekomunizacja.html> [11.04.2019].

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717.

<sup>3</sup> M. Rogowska, *Przestrzeń publiczna w mieście – zagadnienia wybrane*, „Studia KPZK” 2016, nr 170, s. 160–161.

formacji wojskowych, współdziałające z tymi organami lub nadzorujące je podlegają specjalnemu postępowaniu sprawdzającemu”<sup>4</sup>. Ustawę o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne przyjęto w Polsce 11 kwietnia 1997 roku.

Z problemem dekomunizacji zmagaly się również inne państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które kiedyś należały do radzieckiej strefy wpływów. Pierwszym państwem, które przyjęło ustawę lustracyjną, była Czechosłowacja, gdzie ograniczano dostęp do stanowisk państwowych osobom powiązanim z dawną służbą bezpieczeństwa. Na Węgrzech działania w tym obszarze podjęto w 1990 roku, jednak ustawa dotycząca tego zagadnienia została przyjęta w 1994 roku. W Rumunii i Bułgarii ustawę lustracyjną przyjęto w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. W przypadku Bułgarii fakt współpracy ze służbami nie był przyczyną zakazu obejmowania urzędu, jednak upubliczniano informację o takiej działalności. Inne podejście przyjęto w krajach bałtyckich, gdzie byli współpracownicy rosyjskiego KGB zostali objęci zakazem kandydowania w wyborach parlamentarnych oraz ograniczono ich prawo do nabycia obywatelstwa<sup>5</sup>.

### **Dekomunizacja w programach polskich partii politycznych**

Na początku lat dziewięćdziesiątych postulat dekomunizacji pojawiał się w wypowiedziach polityków Porozumienia Centrum (PC) oraz Lecha Wałęsy w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi w 1990 roku. W tamtym okresie dekomunizacji

---

<sup>4</sup> Projekt Ustawy o Restytucji Niepodległości KPN, Archiwum Konfederacji Polski Niepodległej, [http://www.earchiwumkpn.pl/dokumenty\\_kpn/ustawa\\_o\\_restytucji\\_niepodleglosci\\_1992.pdf](http://www.earchiwumkpn.pl/dokumenty_kpn/ustawa_o_restytucji_niepodleglosci_1992.pdf) [11.04.2019].

<sup>5</sup> *Lustracja w krajach Europy Środkowej i państwach bałtyckich*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2009-03-15/lustracja-w-krajach-europy-srodkowej-i-panstwach-baltyckich> [11.04.2019].

nadawano wymiar personalny i rozumiano ją jako potrzebę ukarania winnych i rozliczenia upadłego systemu politycznego<sup>6</sup>. W programie wyborczym KPN z 1991 roku pojawił się postulat rozliczenia przeszłości, który miał polegać na odsunięciu od władzy ludzi, którzy dopuścili się zaniedbań oraz korupcji i kradzieży. Działacze KPN wskazywali, że: „Społeczne poczucie sprawiedliwości, jak też zwykle względy pragmatyczne i ostrzeżenie na przyszłość nie pozwalają zapomnieć o przeszłości i powodują konieczność dokonania pełnego rozliczenia”<sup>7</sup>.

Temat dekomunizacji był obecny w polskim dyskursie politycznym przez całe lata dziewięćdziesiątych XX w. Pod koniec tego okresu posłowie Akcji Wyborczej Solidarność (AWS), część posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) oraz Ruchu Odbudowy Polski (ROP) zwracali uwagę na fakt, że dekomunizacja nie może czekać i musi zostać dokonana<sup>8</sup>. Od początku XXI wieku w mediach pojawiały się informacje o działalności agenturalnej osób sprawujących ważne funkcje w państwie. Nikt w tamtym okresie nie poświęcał dużo uwagi dekomunizacji dotyczącej zmiany nazw ulic oraz symboliki znajdującej się w sferze publicznej. Zmiana nazewnictwa obiektów oraz demontaż pomników odbywał się na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., głównie w wyniku oddolnej inicjatywy społeczności lokalnych. Przełomem stała się podjęta w 2007 roku inicjatywa Janusza Kurtyki – prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, który do 138 gmin w Polsce skierował oficjalne pisma w sprawie nazw ulic, nawiązujących do ustroju totalitarnego. Działania prezesa IPN nie spotkały się jednak z entuzjazmem władz gmin<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> P. Borowiec, *Czas polityczny po rewolucji: Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 460.

<sup>7</sup> *Program wyborczy KPN (1990)*, Archiwum Konfederacji Polski Niepodległej, [http://www.archiwumkpn.pl/dokumenty\\_kpn/program\\_wyborczy\\_1990.pdf](http://www.archiwumkpn.pl/dokumenty_kpn/program_wyborczy_1990.pdf) [11.04.2019].

<sup>8</sup> [b.a], *Dekomunizację czas zacząć?*, Dziennik Polski, <https://dziennikpolski24.pl/dekomunizacja-czas-zaczac/ar/2087770> [11.04.2019].

<sup>9</sup> J. Kałużna, *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2, s. 160.

## Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce

Kwestia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego znalazła się w najważniejszym akcie prawnym, jakim jest Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku. W ustawie zasadniczej kwestii nadzoru poświęcono art. 171, gdzie ustrojodawca wskazuje, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi ze względu na kryterium legalności, a organami sprawującymi nadzór są wojewodowie i Prezes Rady Ministrów, a w zakresie finansowym – regionalne izby obrachunkowe<sup>10</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku wskazuje, że nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem<sup>11</sup>. Przedmiotowy zakres nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego dotyczy m.in. uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Uchwały oraz zarządzenia organu gminy, które są niezgodne z prawem, zostają uznane za nieważne. Organy nadzorcze rozpatrują, czy określona uchwała bądź zarządzenie są zgodne z prawem w całości lub części badanego aktu prawnego. W sytuacji uznania aktu prawnego za niezgodny z prawem organ nadzorczy posiada prawo do wstrzymania wykonania go. Rozstrzygnięcie nadzorcze w myśl art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym powinno zawierać uzasadnienie prawne oraz faktyczne<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>11</sup> *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95.

<sup>12</sup> *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Infor.pl, <http://www.infor.pl/prawo/gmina/abc-gminy/252195,Nadzor-nad-samorzadem-terytorialnym.html> [11.04.2019].

<sup>13</sup> *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95.

## Ustawa dekomunizacyjna

Przyjęta 1 kwietnia 2016 roku ustawa o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wywołała w Polsce szeroką dyskusję na temat dekomunizacji oraz rozliczenia okresu PRL przez władzę. Zgodnie z art. 1 wspomnianej ustawy nazwy ulic, mostów, jednostek pomocniczych gminy, dróg oraz placów nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń i dat, które symbolizują ustrój totalitarny<sup>14</sup>. W myśl przyjętej ustawy samorządy zostały zobowiązane do usunięcia w terminie 12 miesięcy nazw niezgodnych z prawem. Czas na ich zmianę upływał 2 września 2017 roku, jednak nie wszystkie samorządy do tego czasu dokonały wymaganych przez ustawodawcę zmian. Po upływie tego terminu wojewodowie posiadali prawo, po zasięgnięciu opinii IPN, do wydania zarządzenia zastępczego, którego celem było nadanie nazwy ulicy zgodnej z obowiązującymi przepisami. Sejm dwukrotnie dokonał nowelizacji ustawy dekomunizacyjnej. Pierwsza miała miejsce 22 czerwca 2017 roku i jej celem było rozszerzenie obowiązków dotyczących dekomunizacji na pomniki oraz jednostki organizacyjne<sup>15</sup>. Druga nowelizacja ustawy dekomunizacyjnej skróciła czas na likwidację pomników związanych z ustrojami totalitarnymi oraz zmieniła procedury zmiany nazwy ulic przez wojewodów. Po nowelizacji z 14 grudnia 2017 roku samorządy w celu nadania nowej nazwy musiały uzyskać zgodę właściwego wojewody oraz IPN<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> *Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*, Dz.U. 2016, poz. 744.

<sup>15</sup> L. Jaworski, M. Nizolek, *Jakie zmiany wprowadza ustawa dekomunizacyjna? [KOMENTARZ]*, gazetaprawna.pl, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1099437,jakie-zmiany-wprowadza-ustawa-dekomunizacyjna.html> [12.04.2019].

<sup>16</sup> A. Piedziewicz, *Nowelizacja ustawy dekomunizacyjnej. Samorządy nie będą mogły zmienić nazw ulic bez konsultacji*, Radio Olsztyn, <https://ro.com.pl/novelizacja-ustawy-dekomunizacyjnej-samorzady-nie-beda-mogly-zmienic-nazw-ulic-bez-konsultacji/01371717> [12.04.2019].

Wojewoda po zasięgnięciu opinii IPN posiada prawo unieważnienia uchwały, która nadaje sprzeczną z przepisami nazwę: obiektowi, jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy lub obiektowi użyteczności publicznej. Samorządy, zgodnie z ustawą, miały 3 miesiące na nadanie nowej nazwy. W przypadku niespełnienia takiego wymogu wojewoda wydawał zarządzenie zastępcze, które nadawało nową nazwę zgodną z przepisami prawa<sup>17</sup>.

W kwietniu 2016 roku w Polsce zmianą nazwy miało być objętych około 1400 miejsc. Wówczas szacowano, że podejmowane na rzecz dekomunizacji działania będą kosztowały IPN około 1,2 mln złotych<sup>18</sup>. Zaistniała po wprowadzeniu ustawy dekomunizacyjnej sytuacja ukazała kreatywność organów samorządowych, które starały się dostosować do obowiązujących realiów.

Przykładem jest Rada Gminy Kruklanki, która 14 lutego 2017 roku podjęła uchwałę o zmianie nazwy ulicy 22 Lipca, na nazwę 22 Lipca<sup>19</sup>. Wójt gminy Kruklanki argumentował swoją decyzję faktem, że współcześnie nikt nie kojarzy tej daty z ustrojem totalitarnym. Za pozostawieniem nazwy ulicy, według Wójta Kruklanek, przemawiały również kwestie finansowe<sup>20</sup>. W uzasadnieniu uchwały argumentowano, że obecnie nikt nie wiąże daty 22 lipca z dniem nadania Manifestu PKWN, a wraz z dniem 22 lipca 2016 roku ustanowiono dzień świętem św. Marii Magdaleny, co zaprzecza skojarzeniom z ustrojem totalitarnym. Organ nadzoru miał jednak wątpliwości co do nazwy ulicy ze względu na stanowisko IPN, zgodnie z którym data 22 lipca symbolizuje komunizm i podlega zmianie. Uchwałę uznano za podjętą z rażącym naruszeniem prawa<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem, Dz.U. 2016, poz. 744.

<sup>18</sup> A. Kolodziej, *Ustawa dekomunizacyjna przyjęta przez Senat. Zmienia się nazwy ulic*, money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/zmiana-nazw-ulic-ustawa-dekomunizacyjna,185,0,2071993.html> [11.04.2019].

<sup>19</sup> Uchwała nr XIX/166/2017 Rady Gminy Kruklanki z dnia 14 lutego 2017 r.

<sup>20</sup> [b.a], *Zmienili ulicę 22 Lipca na... ulicę 22 Lipca. Sposób na obejście ustawy dekomunizacyjnej?*, gazetaolsztynska.pl, <http://gazetaolsztynska.pl/a/419856> [12.04.2019].

<sup>21</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr pn.4131.60.2017 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 marca 2017 r.



Rada Gminy Kruklanki zdecydowała, że zostanie wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 marca 2017 roku<sup>22</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, argumentując, że nazwa własna ulicy nie odnosi się wprost do wydarzeń w Chełmie z dnia 22 lipca 1944 roku. Zdaniem sądu nazwa ulicy 22 Lipca nie jest datą historyczną, ponieważ nie odnosi się do konkretnego roku. W związku z tym kojarzenie tej daty z konkretnymi wydarzeniami jest uwarunkowane wyłącznie subiektywną świadomością odbiorcy i jest uzależnione, do jakiego okresu i zdarzenia przypisze tę datę<sup>23</sup>.

Wojewoda Warmińsko-Mazurskiego złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). W wyroku NSA z dnia 14 lutego 2018 roku uchylono skargę kasacyjną, zwracając uwagę na fakt, że nie doszło do naruszenia przepisów oraz że IPN nie jest organem rozstrzygającym, a współdziałającym, w związku z czym opinia Instytutu nie ma charakteru wiążącego, co wynika z doktryny prawa administracyjnego. NSA w uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę na fakt, że brakuje w nazwie ulicy kwantyfikatora, który by jednoznacznie wskazywał, że data ma związek z ustrojem komunistycznym<sup>24</sup>. Analiza wykazu nazw podlegających zmianom ze strony IPN wskazuje, że nazwa 22 Lipca powinna być zastąpiona. Trudność rozstrzygnięcia tej sytuacji polega na tym, że w przypadku przytoczonej daty na stronie internetowej poświęconej nazwom podlegającym zmianie nie ma odniesienia do konkretnego roku. Dopiero po uruchomieniu podstrony pojawia się w nawiasie 1944 rok. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku daty 9 maja, gdzie w nawiasie bez uruchamiania kolejnej podstrony wskazano na rok 1945<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Uchwała nr XX/184/2017 Rady Gminy Kruklanki z dnia 28 marca 2017 r.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 24 października 2017 r., II SA/Ol 418/17.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 14 lutego 2018 r., II OSK 254/18.

<sup>25</sup> *Nazwy do zmiany*, ipn.gov.pl, <https://ipn.gov.pl/pl/upamietnianie/dekomunizacja/zmiany-nazw-ulic/nazwy-ulic/nazwy-do-zmiany> [12.04.2019].

Podobna sytuacja miała miejsce w gminie Dobrzeń Wielki, gdzie również istnieje ulica 22 Lipca. Radni tej gminy w nazewnictwie odnieśli się do daty 22 lipca 1807 roku, kiedy to została nadana konstytucja Księstwu Warszawskiemu<sup>26</sup>. W uzasadnieniu uchwały Rady Gminy Dobrzeń Wielki z 7 września 2017 roku podano, że data 22 lipca 1807 jest ważnym wydarzeniem w dziejach Polski, ponieważ dzięki przyjęciu tego aktu prawnego obalono nierówność stanową oraz poddaństwo chłopów<sup>27</sup>. Uchwała została uznana za niezgodną z prawem przez Wojewodę Opolskiego. Decyzja Wojewody Opolskiego została uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu<sup>28</sup>.

Podobna sytuacja miała miejsce w Warszawie, gdzie po trwającym kilka miesięcy sporze NSA uchylił zarządzenia zastępcze Wojewody Mazowieckiego, które dotyczyły 44 nazw ulic. W wyroku NSA podkreślono, że nazwy niektórych ulic nawiązują w oczywisty sposób do komunizmu, jednak przedstawione przez Wojewodę Mazowieckiego uzasadnienie nie zawierało żadnych faktograficznych informacji oraz oceny faktów istotnych z uwagi na przepisy ustawy o symbolizowaniu komunizmu<sup>29</sup>.

Nadawanie nazw ulicom i placom należy do kompetencji gmin. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym podejmowanie uchwał w sprawie nazw ulic i placów, które są drogami publicznymi, lub dróg wewnętrznych jest wyłączną właściwością gminy. Wiodący jest pogląd, że nadawanie nazw ulicom i placom nie jest tylko uprawnieniem, ale również obowiązkiem gmin<sup>30</sup>.

Gminy w przypadku wymogu zmiany nazwy ulicy zwracają uwagę na to, że społeczeństwo nie kojarzy niektórych dat oraz nazwisk

<sup>26</sup> A. Janowski, *Sporna ulica 22 lipca na razie pozostaje w Dobrzenu Wielkim*, nto.pl, <https://nto.pl/sporna-ulica-22-lipca-na-razie-pozostaje-w-dobrzenu-wielkim/ar/12825242> [12.04.2019].

<sup>27</sup> Uchwała nr XXXV/286/ 2017 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 7 września 2017 r. w sprawie zmiany nazw ulic.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 grudnia 2017 r., II SA/Op 537/17.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II OSK 2642/18.

<sup>30</sup> A. Lizak, *Prawne aspekty nadawania i zmiany nazw ulic i placów*, „Rocznik Samorządowy” 2017, nr 6, s. 130–131.

z totalitarnym ustrojem. Kolejnym argumentem, który zdaniem władz gmin przemawia za pozostawianiem nazw ulic w obecnej formie, są względy finansowe oraz utrudnienia, jakie powstają dla mieszkańców i przedsiębiorców po dokonanych zmianach. W listopadzie 2017 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) poinformowało, że zmiany nazw ulic nie powodują konieczności wymiany dokumentów<sup>31</sup>.

Po drugiej nowelizacji ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej znacznie skrócono czas na likwidację pomników, które zdaniem Instytutu propagują totalitarny ustrój. Pierwotnie samorzady miały czas na usunięcie monumentów do 21 października 2018 roku, jednak nowelizacja z 14 grudnia 2017 roku nałożyła na samorzady obowiązek usunięcia takich obiektów do 31 marca 2018 roku. W świetle przepisów rozbiórce nie podlegają pomniki, które znajdują się na cmentarzach lub miejscach spoczynku oraz te, które nie są wystawione na widok publiczny lub są wpisane do rejestru zabytków<sup>32</sup>.

Zgodnie z prawem obowiązek usunięcia pomnika spoczywa, na właścicielu lub użytkowniku wieczystym nieruchomości, na której obiekt się znajduje. Niewykonanie obowiązku skutkuje decyzją wojewody, nakazującą usunięcie pomnika. Decyzja wojewody jest uwarunkowana opinią IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>33</sup>.

Do końca marca 2018 roku nie zlikwidowano wszystkich pomników, których usunięcie z przestrzeni publicznej wynikało

<sup>31</sup> [b.a.], *Dekomunizacja ulic: mieszkańcy nie muszą wymieniać dokumentów*, rp.pl, <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/311249951-Dekomunizacja-ulic-mieszkancy-nie-musza-wymieniac-dokumentow.html> [12.04.2019].

<sup>32</sup> *Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*, Dz.U. 2016, poz. 744.

<sup>33</sup> *Czas na dekomunizację pomników tylko do końca marca (lista)*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, <https://www.lublin.uw.gov.pl/aktualnosci/czas-na-dekomunizacj%C4%99-pomnik%C3%B3w-tylko-do-ko%C5%84ca-marca-lista> [18.04.2019].

z ustawy dekomunizacyjnej. Postępowanie z takimi obiektami stało się przedmiotem debaty publicznej. Trudno było precyzyjnie wskazać liczbę konkretnych obiektów, ponieważ nie sporządzono precyzyjnego wykazu takich pomników w całym kraju. W niektórych przypadkach decyzja o wyburzeniu wiązała się ze sprzeciwem społecznym, czego przykładem jest pomnik Czynu Rewolucyjnego w Rzeszowie, który nie został usunięty w przewidzianym przez ustawodawcę terminie. Osoby, które sprzeciwiały się wyburzeniu tego obiektu, argumentowały, że jest on symbolem Rzeszowa oraz prezentuje wyjątkowe walory artystyczne i kulturowe. W obronie pomnika organizowano pikniki społeczne, a nawet napisano piosenkę<sup>34</sup>.

Według opinii IPN, która wpłynęła do Rady Miasta Rzeszowa 4 maja 2018 roku, pomnik Czynu Rewolucyjnego w Rzeszowie propaguje komunizm i podlega pod ustawę dekomunizacyjną. W celu pozostawienia pomnika Czynu Rewolucyjnego w Rzeszowie Fundacja Rzeszowska skierowała do Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wnioski o umieszczenie obiektu na liście zabytków<sup>35</sup>. Pomimo starań pomnika na liście zabytków nie umieszczono. Sytuacja tego obiektu jest skomplikowana ze względu na fakt, że nie znajduje się on na terenie należącym do miasta. Problemy związane z wyburzeniem pomnika wynikają również z kosztów przeprowadzenia demontażu, które są szacowane na około 40 mln złotych<sup>36</sup>.

Wiele gmin podjęło działania, które miały na celu zmianę symboliki istniejących już obiektów, podlegających ustawie dekomunizacyjnej. Zgłaszane do organów nadzorczych propozycje

<sup>34</sup> K. Kędra, *Rockowy zespół z Rzeszowa kręci klip o pomniku. Chce, by ludzie stanęli za nim mur*, <http://rzeszow.wyborcza.pl>, <http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,23733904,rockowy-zespol-z-rzeszowa-kreci-klip-o-pomniku-hecka-by-ludzie.html> [18.04.2019].

<sup>35</sup> A. Płes, *Co dalej z pomnikiem Czynu Rewolucyjnego w Rzeszowie? To bardzo niewygodny temat*, [nowiny24.pl](https://nowiny24.pl), <https://nowiny24.pl/co-dalej-z-pomnikiem-czynu-rewolucyjnego-w-rzeszowie-to-bardzo-niewygodny-temat/ar/13772516> [18.04.2019].

<sup>36</sup> J. Gościńska, *Podkarpacki konserwator zabytków: pomnik Walk Rewolucyjnych to nie zabytek*, [rzeszow-news.pl](https://rzeszow-news.pl), <https://rzeszow-news.pl/podkarpacki-konserwator-zabytkow-pomnik-walk-rewolucyjnych-zabytkiem-nie-jest/> [18.04.2019].

modyfikacji często były związane ze zmianą nazwy lub sformułowania wykorzystanego na istniejących już tablicach. Podejmowane w ten sposób inicjatywy pozwalały na ograniczenie kosztów związanych z wyburzaniem takich obiektów.

### **Podsumowanie**

Dekomunizacja przestrzeni publicznej stała się dodatkowym obowiązkiem, który wymagał od samorządów podjęcia wielu działań. Problem dekomunizacji wywoływał wiele skrajnych emocji, które wynikały z lokalnych uwarunkowań oraz kosztów. Pomimo że przepisy ustawy dekomunizacyjnej obowiązują już 3 lata, nadal są kwestią, która jest przedmiotem debaty publicznej. Istotna rola w procesie dekomunizacji spoczywa na wojewodach oraz IPN. Organy nadzorcze otrzymały w ramach analizowanych przepisów dodatkowe uprawnienia, jednak ich wykorzystywanie nie jest zadaniem łatwym ze względu na często odmienną perspektywę społeczności lokalnych i ustawodawcy.

## Bibliografia

### Źródła

- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Program wyborczy KPN (1990), Archiwum Konfederacji Polski Niepodległej, [http://www.earchiwumkpn.pl/dokumenty\\_kpn/program\\_wyborczy\\_1990.pdf](http://www.earchiwumkpn.pl/dokumenty_kpn/program_wyborczy_1990.pdf) [11.04.2019].
- Projekt Ustawy o Restytucji Niepodległości KPN, Archiwum Konfederacji Polski Niepodległej, [http://www.earchiwumkpn.pl/dokumenty\\_kpn/ustawa\\_o\\_restytucji\\_niepodleglosci\\_1992.pdf](http://www.earchiwumkpn.pl/dokumenty_kpn/ustawa_o_restytucji_niepodleglosci_1992.pdf) [11.04.2019].
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr pn.4131.60.2017 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 marca 2017 r.
- Uchwała nr XIX/166/2017 Rady Gminy Kruklanki z dnia 14 lutego 2017 r.
- Uchwała nr XX/184/2017 Rady Gminy Kruklanki z dnia 28 marca 2017 r.
- Uchwała nr XXXV/286/ 2017 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 7 września 2017 r. w sprawie zmiany nazw ulic.
- *Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*, Dz.U. 2016, poz. 744).
- *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717.
- *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95.
- Wyrok NSA z 14 lutego 2018 r., II OSK 254/18.
- Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II OSK 2642/18.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 24 października 2017 r., II SA/Ol 418/17.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 grudnia 2017 r., II SA/Op 537/17.

### Opracowania

- Borowiec P., *Czas polityczny po rewolucji: Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- Kałużna J., *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2.

- Lizak A., *Prawne aspekty nadawania i zmiany nazw ulic i placów*, „Rocznik Samorządowy” 2017, nr 6.
- Rogowska M., *Przestrzeń publiczna w mieście – zagadnienia wybrane*, „Studia KPZK” 2016, nr 170.

### **Materiały z Internetu**

- [b.a.], *Dekomunizacja ulic: mieszkańcy nie muszą wymieniać dokumentów*, rp.pl, <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/311249951-Dekomunizacja-ulic-mieszkanicy-nie-musza-wymieniac-dokumentow.html> [12.04.2019].
- [b.a.], *Dekomunizację czas zacząć?*, Dziennik Polski, <https://dziennikpolski24.pl/dekomunizacje-czas-zaczac/ar/2087770> [11.04.2019].
- [b.a.], *Zmienili ulicę 22 Lipca na... ulicę 22 Lipca. Sposób na obejście ustawy dekomunizacyjnej?*, gazetaolsztynska.pl, <http://gazetaolsztynska.pl/a/419856> [12.04.2019].
- *Czas na dekomunizację pomników tylko do końca marca (lista)*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, <https://www.lublin.uw.gov.pl/aktualnosci/czas-na-dekomunizacja%C4%99-pomnik%C3%B3w-tylko-do-ko%C5%84ca-marca-lista> [18.04.2019].
- *Dekomunizacja*, Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slovníki/dekomunizacja.html> [11.04.2019].
- Gościńska J., *Podkarpacki konserwator zabytków: pomnik Walk Rewolucyjnych to nie zabytek*, rzeszow-news.pl, <https://rzeszow-news.pl/podkarpacki-konserwator-zabytkow-pomnik-walk-rewolucyjnych-zabytkiem-nie-jest/> [18.04.2019].
- Janowski A., *Sporna ulica 22 lipca na razie pozostaje w Dobrzemiu Wielkim*, nto.pl, <https://nto.pl/sporna-ulica-22-lipca-na-razie-pozostaje-w-dobrzemiu-wielkim/ar/12825242> (12.04.2019).
- Jaworski L., Nizołek M., *Jakie zmiany wprowadza ustawa dekomunizacyjna? [KOMENTARZ]*, gazetaprawna.pl, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1099437,jakie-zmiany-wprowadza-ustawa-dekomunizacyjna.html> [12.04.2019].
- Kędra K., *Rockowy zespół z Rzeszowa kręci klip o pomniku. Chce, by ludzie stanęli za nim mu-rem*, <http://rzeszow.wyborcza.pl>, <http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,23733904,rockowy-zespol-z-rzeszowa-kreci-klip-o-pomniku-chca-by-ludzie.html> [18.04.2019].

- Kołodziej A., *Ustawa dekomunizacyjna przyjęta przez Senat. Zmienia się nazwy ulic*, mo-ney.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/zmiana-nazw-ulic-ustawa-dekomunizacyjna,185,0,2071993.html> [11.04.2019].
- *Lustracja w krajach Europy Środkowej i państwach bałtyckich*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2009-03-15/lustracja-w-krajach-europy-srodkowej-i-panstwach-baltyckich> [11.04.2019].
- *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Infor.pl, <http://www.infor.pl/prawo/gmina/abc-gminy/252195,Nadzor-nad-samorzadem-terytorialnym.html> [11.04.2019].
- *Nazwy do zmiany*, ipn.gov.pl, <https://ipn.gov.pl/pl/upamietnianie/dekomunizacja/zmiany-nazw-ulic/nazwy-ulic/nazwy-do-zmiany> [12.04.2019].
- *Piedziewicz A., Nowelizacja ustawy dekomunizacyjnej. Samorzady nie będą mogły zmienić nazw ulic bez konsultacji*, Radio Olsztyn, <https://ro.com.pl/nowelizacja-ustawy-dekomunizacyjnej-samorzady-nie-beda-mogly-zmienic-nazw-ulic-bez-konsultacji/01371717> [12.04.2019].
- *Pleş A., Co dalej z pomnikiem Czynu Rewolucyjnego w Rzeszowie? To bardzo niewygodny te-mat*, nowiny24.pl, <https://nowiny24.pl/co-dalej-z-pomnikiem-czynu-rewolucyjnego-w-rzeszowie-to-bardzo-niewygodny-temat/ar/13772516> [18.04.2019].



## INDEKS NAZWISK

- Aleksander III 95  
Anna Woźnicka 119  
Antoszewski Andrzej 14, 27
- Babski Bolesław 99  
Balawajder Edward 101, 115  
Bałuk-Ulewiczowa Teresa 77  
Banaszkiewicz Adam 119  
Barański Marek 31, 32, 49, 52–55  
Bartoszewski Władysław Teofil 113  
Bazan-Bulanda Anna 121, 132  
Bednarczyk Józef 101  
Bednarz Andrzej 35, 53–55  
Belza Józef 83  
Berthélémy Henri 19  
Bliziński Wacław 139  
Boć Jan 34, 54  
Borkowski Janusz 107, 114  
Borodo Andrzej 34, 55  
Borowiec Piotr 173, 182

- Bosiacki Adam 63, 70  
 Bronikowski Wiktor 136, 139, 140  
 Budzyński Andrzej 107, 114  
 Bukowski Maciej 45, 52  
 Bunda Martyna 74, 75  
 Burke Edmund 63, 64  
 Buzek Jerzy 126
- Chandler Jim 69, 70  
 Chandler James A. 69, 70  
 Chojnicka Krystyna 64, 70  
 Chorąży Paweł 43, 44  
 Cieplak Tadeusz 105, 114  
 Cudak Arkadiusz 42, 55  
 Cyrankiewicz Michał 35, 52  
 Czarnecka Aleksandra 121, 132  
 Czartoryski Adam 78  
 Czyż Anna 32, 45, 48, 50, 52–54
- Dąbal Tomasz 99  
 Dąbski Jan 99, 100, 114  
 Dąbska Agata 47  
 Dimitrow-Gemeto Georgi 104  
 Dolnicki Bogdan 31, 33, 35, 36, 52, 53  
 Domagała Małgorzata 33  
 Dudek Antoni 44, 54  
 Dwernicki Józef 137  
 Dybiec Aleksandra 150, 151, 153, 165  
 Dymek Benon 73, 73, 79, 83, 84
- Fajans Maksymilian 83  
 Feldman Wilhelm 97, 114  
 Fertacz Sylwester 103, 114  
 Frey Danuta 153, 165  
 Fryderyk Wilhelm I 18
- Gawriłowic Milan 104  
 Giza Stanisław 100, 114  
 Glumińska-Pawlic Jadwiga 45, 53  
 Głębocki Konrad 121, 132  
 Gmitruk Janusz 105, 108, 110, 111, 115  
 Goszczyński Seweryn 137  
 Gościńska Joanna 180, 183  
 Grabowska Sabina 147, 164

- Haus Michael 68, 70  
 Hauser Roman 19, 27, 36, 38, 54  
 Hemmerling Zygmunt 102, 115  
 Herbut Ryszard 14, 27  
 Hetman Krzysztof 113  
 Hitler Adolf 75  
 Hodža Milan 101  
 Holland Agnieszka 75  
 Hryniewicz Janusz T. 34, 53
- Indraszczyk Arkadiusz 24, 27, 96, 100, 103, 110, 115  
 Iwanek Jan 27  
 Izdebski Hubert 31, 32, 40, 53
- Jan Paweł II 124, 129, 140  
 Janczewski (Glinka-Janczewski) Kazimierz 83  
 Janowski Artur 178, 183  
 Jańczuk Lech 43, 53  
 Jarubas Adam 113  
 Jastrzębowski Wojciech Bogumił 71–91  
 Jaworski Leszek 175, 183  
 Jęczmionka Paulina 35, 53
- Kacperska Joanna 14, 27  
 Kaczyński Zenon 106, 115  
 Kalinowski Jarosław 107, 108, 110, 113  
 Kałużna Joanna 173, 182  
 Kapsa Jarosław 119, 121, 123, 124, 126, 132  
 Karczewska Anna 137, 143  
 Karol XI 18  
 Karol XII 12  
 Karpińska Małgorzata 84  
 Karpiuk Mirosław 50, 56  
 Kasprzak S. 122  
 Kącka-Rutkowska Bożena 105, 114  
 Kędra Katarzyna 180, 183  
 Kicki Ludwik 78  
 Kieres Leon 141–143  
 Kiernik Władysław 101  
 Kijowski Jerzy 84  
 Kisielowski Maciej 44, 54  
 Koc Konrad 34, 53  
 Kołodziej Agata 176, 184  
 Kowal Józef 96, 98, 115

- Kowalczyk Stanisław 96, 98, 115  
 Kowalik Janina 35, 53–55  
 Kowalska Katarzyna 121, 132  
 Kozera Anna 126  
 Kozub-Ciembroniewicz Wiesław 64, 70  
 Krzaklewski Marian 121  
 Kubas Sebastian 32, 52–54  
 Kubicka-Żach Katarzyna 46, 53  
 Kuciński Jerzy 147, 150, 155, 160, 164  
 Kuć-Czajkowska Katarzyna 41, 53  
 Kulas Piotr 15, 27  
 Kulesza Michał 32, 55  
 Kuncewicz Jerzy 101  
 Kurek Kazimierz 125, 132  
 Kurtyka Janusz 173  
 Kutz Kazimierz 75  
 Kuźmiuk Zbigniew 109  
 Kuźniar Roman 75, 76  
 Kwaśniewski Aleksander 108  
 Lato Stanisław 98, 100, 101, 104, 114  
 Leoński Zbigniew 31, 53  
 Leopold I 17  
 Lewakowski Karol 95, 96, 138  
 Lis Jan 99, 115  
 Lizak Agata 178, 183  
 Ludwik XIV 17  
 Lutrzykowski Alfred 32, 33, 53, 54  
  
 Łukaszewicz Olgierd 71, 73–76  
  
 Maček Vladko 105  
 Magyar Balint 60, 70  
 Malec Dorota 31, 54  
 Malec Jerzy 31, 54  
 Marczevska-Rytko Maria 147, 164  
 Marszałek-Kawa Joanna 14, 27  
 Marzec Grażyna 74  
 Masaryk Tomasz 101  
 Mazur Stanisław 48, 55  
 Mečiar Vladimír 49  
 Mecir Karel 102  
 Michałowski Stanisław 41, 42, 54, 56  
 Mickiewicz Adam 137  
 Mieczkowska-Czerniak Katarzyna 34, 36, 52, 53

- Mikołajczyk Cecylia 108  
 Mikołajczyk Stanisław 104, 105, 107, 108  
 Mill John Stuart 69, 70  
 Miller Leszek 108  
 Mochnacki Maurycy 137  
 Montesquieu Charles-Louis de 18  
 Morawska Magdalena 83  
 Müller Jan-Werner 66, 70  
 Murawska Halina 91
- Nagy Ferenc 104  
 Nawrocki Jan 101  
 Niedbalski Aleksander 101  
 Niewiadomski Zygmunt 19, 27  
 Niziołek Magdalena 175, 183  
 Nowakowska M. 120
- Oczapowski Michał 83  
 Olechowski Andrzej 107  
 Ostrowski Edward Feliks 83
- Panaś Józef 102, 103, 114  
 Pasiak-Wąsik Dorota 105, 115  
 Pastuszka Stefan Józef 95, 104, 114, 115  
 Paterak P. 151, 166  
 Pawlak Waldemar 106, 109  
 Piasecki Andrzej K. 24, 27, 33, 54, 150–155, 160, 161, 164  
 Piedziewicz Andrzej 175, 184  
 Piekara Andrzej 32, 54  
 Pius XI 124, 129  
 Plecka Danuta 14, 27  
 Płes Andrzej 180, 184  
 Płażek Stefan 47  
 Podkański Zdzisław 110  
 Pokładecki Jacek 35, 54  
 Popiel Paweł 106, 115  
 Popławski Jan Ludwik 138  
 Popławski Mariusz 13  
 Przybylska Anna 106, 115  
 Przybylski Wojciech 44, 56
- Radlińska Helena 139  
 Radzik-Maruszak Katarzyna 34, 36, 52, 53  
 Rakowska-Trela Anna 46, 47

- Rau Zbigniew Włodzimierz 64, 70  
 Rduch-Michalik Teresa 48, 52  
 Regulski Jerzy 13, 27, 32, 35, 54, 55, 143  
 Rewakowicz Henryk 138  
 Rogowska Małgorzata 171, 183  
 Rosalak Maciej 121, 132  
 Rousseau Jean-Jacques 18  
 Rozpondek Halina 119  
 Rusek Małgorzata 150, 151, 153, 167  
 Ryszkiewicz Józef 83
- Sartori Giovanni 63, 70  
 Schmitt Carl 61, 62, 67, 70  
 Sidor Monika 41, 54, 56  
 Siekierski Czesław 110  
 Sienkiewicz Mariusz Wiktor 34, 55  
 Skarbek Fryderyk 137, 138  
 Skomra Sławomir 35, 55, 153, 167  
 Slobodzian Beata 41, 55  
 Słowacki Juliusz 137  
 Sługocki Janusz 42, 55  
 Stankiewicz Witold 96, 98, 100, 101, 104, 114, 115  
 Stańczyk Maciej 150, 167  
 Stański Mieczysław 96, 98, 115  
 Starkowska Maria 121, 132  
 Stąporek Michał 43, 55  
 Stein Heinrich von 19  
 Stępka Stanisław 105, 114  
 Struzik Adam 9, 107, 112, 113  
 Švehla Antonini 102  
 Swoboda Angelika 75  
 Szech Antoni zob. Wysłouch Izydor Kajetan (pseud. Antoni Szech) 96  
 Sześciło Dawid 46, 55  
 Szkotnicka Iwona Małgorzata 42, 55  
 Szlachta Bogdan 64, 70
- Święcicki Łukasz 60, 61, 70
- Tocqueville Alexis de 64, 65, 70  
 Trociuk Stanisław 34, 55  
 Tucholska Anna 34, 55  
 Turkowski Romuald 104, 114  
 Tusiński Piotr A. 41, 56

- Ura Elżbieta 19, 27  
 Urazińska Agnieszka 150, 167  
 Uziębło Piotr 148  
 Wajda Andrzej 75  
 Wankiewicz Bogdan 13, 27  
 Wasil Justyna 41, 54, 56  
 Weber Max 68  
 Weigel George 140, 141  
 Wejner Alicja 74, 77  
 Wieniawski Julian 84  
 Więżikowa Alicja 100, 107, 115  
 Wiśniewska-Paź Barbara 24, 27  
 Witkowski Wojciech 31, 56  
 Witos Wincenty 101  
 Wojciechowski Eugeniusz 39, 55  
 Wojciechowski Janusz 110  
 Wojciuk Anna 44, 56  
 Wojnicki Jacek 31, 35, 53, 54, 56  
 Wolek Roman 161, 167  
 Woś Rafał 44  
 Wódz Kazimiera 15, 21, 27  
 Wójcik Michał 43  
 Wójcik Stanisław 31, 56  
 Wójtowicz Dorota 20, 21, 27  
 Wrona Tadeusz 119, 121–124, 126, 131, 132  
 Wróbel Andrzej 19, 27  
 Wysłouch Bolesław 97, 138  
 Wysłouch Izydor Kajetan (pseud. Antoni Szech) 96
- Załęski Zygmunt 99  
 Zawadzka Barbara 34, 56  
 Zheltovskyy Vadym 50, 56  
 Ziętał Norbert 154, 167  
 Znak Andrzej 119
- Żólciaś Tomasz 47, 56  
 Żwiruk Stanisław 119, 130





## MUZEUM NIEPODLEGŁOŚCI W WARSZAWIE

al. Solidarności 62, 00-240 Warszawa

### **Adres podczas remontu:**

ul. Skazańców 25, 01-532 Warszawa

22 827 37 70 (sekretariat), [sekretariat@muzeumniepodleglosci.art.pl](mailto:sekretariat@muzeumniepodleglosci.art.pl)

[www.muzeum-niepodleglosci.pl](http://www.muzeum-niepodleglosci.pl)

**Dyrektor: dr Tadeusz Skoczek**



### **ODDZIAŁY MUZEUM:**

#### **Muzeum Więzienia Pawiak**

ul. Dzielna 24/26, 00-001 Warszawa

22 831 92 89, [pawiak@muzeumniepodleglosci.art.pl](mailto:pawiak@muzeumniepodleglosci.art.pl)

#### **Mauzoleum Walki i Męczeństwa**

(filia Muzeum Więzienia Pawiak)

al. Szucha 25, 00-580 Warszawa

22 629 49 19, [szucha@muzeumniepodleglosci.art.pl](mailto:szucha@muzeumniepodleglosci.art.pl)

#### **Muzeum X Pawilonu Cytadeli Warszawskiej**

ul. Skazańców 25, 01-532 Warszawa

22 839 12 68, [xpawilon@muzeumniepodleglosci.art.pl](mailto:xpawilon@muzeumniepodleglosci.art.pl)

Muzeum Niepodległości w Warszawie  
jest jednostką organizacyjną Samorządu Województwa Mazowieckiego.



**Unia Europejska**  
Europejski Fundusz  
Rozwoju Regionalnego



*Dostosowanie Pałacu Przebendowskich / Radziwiłłów do nowych funkcji kulturalnych i edukacyjnych w tym dla osób niepełnosprawnych.*

**W ramach Osi Priorytetowej VIII: OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ROZWÓJ ZASOBÓW KULTURY,  
Działanie 8.1: OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ROZWÓJ ZASOBÓW KULTURY-  
Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.**

**BENEFICJENT: MUZEUM NIEPODLEGŁOŚCI**

**Mazowsze.**  
serce Polski

[www.mapadotacji.gov.pl](http://www.mapadotacji.gov.pl)



**PROGRAM  
REGIONALNY**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



***Kompleksowa poprawa oferty kulturalnej i wzrost dostępności do kultury obiektów Muzeum Niepodległości w Warszawie poprzez rewitalizację i modernizację oddziału – Cytadeli Warszawskiej – w szczególności X Pawilonu, XI Pawilonu, Bramy Bielańskiej i dziedzińca.***

**W ramach Osi Priorytetowej VI: WYKORZYSTANIE WALORÓW NATURALNYCH I KULTUROWYCH DLA ROZWOJU TURYSTYKI I REKREACJI,  
Działanie 6.1: KULTURA - Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013.**

**BENEFICJENT: MUZEUM NIEPODLEGŁOŚCI**

**Mazowsze.**  
serce Polski

[www.mapadotacji.gov.pl](http://www.mapadotacji.gov.pl)



**Fundusze  
Europejskie**  
Program Regionalny

**Unia Europejska**  
Europejski Fundusz  
Rozwoju Regionalnego



***Zwiększenie dostępności do kultury i zachowanie dziedzictwa narodowego poprzez poszerzenie oferty wystawienniczej oraz stworzenie Centralnego Magazynu Zbiorów Muzeum Niepodległości.***

**W ramach Osi Priorytetowej V: GOSPODARKA PRZYJAZNA ŚRODOWISKU,  
Działanie 5.3: DZIEDZICTWO KULTUROWE - Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020.**

**BENEFICJENT: MUZEUM NIEPODLEGŁOŚCI**

**Mazowsze.**  
serce Polski

[www.mapadotacji.gov.pl](http://www.mapadotacji.gov.pl)

Redakcja językowa  
**Dorota Pasiak-Wąsik**

Redakcja techniczna  
**Marzena Milewska**

**Muzeum Niepodległości w Warszawie**

al. Solidarności 62, 00-240 Warszawa,  
tel. 22 826-90-91,  
sekretariat@muzeumniepodleglosci.art.pl,  
www.muzeumniepodleglosci.pl

ISBN 978-83-65439-75-8

**Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne**

al. Wilanowska 204, 02-730 Warszawa,  
tel.: 22 843 78 73,  
www.ltnk.org.pl

ISBN 978-83-60776-15-5

Nakład 200 egz.