

Michał Kasiński

DWIE KONCEPCJE WŁADZY LOKALNEJ

I. Wśród cech ustrojowych władzy lokalnej szczególne znaczenie ma jej stosunek do władzy państwowej oraz do miejscowej ludności. Obydwie te relacje są w wysokim stopniu wyznaczone przez charakter organizacji społeczeństwa. Najogólniej ujmując, może ona mieć charakter monistyczny bądź pluralistyczny. Są to uniwersalne kategorie teoretyczne, „typy idealne”, które mogą znaleźć zastosowanie do badania zjawisk zachodzących w różnych systemach politycznych. Obiecujące wydaje się zwłaszcza ich wykorzystanie przy analizie porównawczej dwóch głównych typów rozwiązań ustrojowych, odwołujących się do idei demokracji lokalnej: systemu rad delegatów (sowietów) oraz samorządu terytorialnego. Takie podejście umożliwia bowiem uniknięcie niektórych trudności, związanych z wieloznacznością używanych w tekstach prawnych i prawniczych terminów „demokracja”, „samorząd” itd. oraz z nader częstym mieszanym płaszczyzn doktrynalnej analizy regulacji prawno-ustrojowych oraz ich oceny.

Systemy rad delegatów, w rozmaitych ich historycznych i współczesnych wcieleniach, bywają kwalifikowane w zachodniej politologii jako jednoznacznie monistyczne¹. Jest to poniekąd usprawiedliwione głoszoną przez marksistów tezą, iż wszelkie systemy ustrojowe państw socjalistycznych winny być rozpatrywane jako próby odnalezienia właściwych w danych warunkach form realizacji idei jednolitej i niepodzielnej władzy ludu. Ta zaczerpnięta z pism J. J. Rousseau i rewolucyjnej praktyki jakobinów idea zakłada równoczesne urzeczywistnienie dwóch wartości: demokracji i jedności władzy we wszystkich przedziałach organizacji politycznej społeczeństwa. Lud pracujący (proletariat i jego klasowi

¹ Por. S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985; idem, *Pluralizm paradygmatem nauk społecznych?*, „Studia Socjologiczne” 1988, nr 4; B. Finer, *Comparative Government*, London 1984, s. 77 i n.

sojusznicy) jest uważany za jedyny podmiot upoważniony do sprawowania „pełni władzy” zarówno w skali państwa, jak i w jednostkach terytorialnych, co łączy się z marksistowską koncepcją panowania klasowego i znajduje wyraz prawny w formułowanej przez konstytucję socjalistyczne zasady ludowładztwa. To właśnie sprzyja interpretacji organizacji społeczeństwa jako monistycznej, tzn. przewidującej istnienie tylko dwóch istotnych kategorii politycznych: jednolitego podmiotu władzy oraz jednolitego przedmiotu władzy. W interesującym nas przypadku podmiot władzy określany jest jako lud, zaś za przedmiot władzy uznaje się wszystkie jednostki i zbiorowości władzy ludu poddane, czyli społeczeństwo globalne². Lud jest przy tym traktowany jako całość jednolita, wyodrębniona ze względu na wspólne interesy „wszystkich ludzi pracy”, będące różnymi wersjami interesu klasowego lub narodowego. Realizacji tych interesów służyć ma władza ludu w społeczeństwie globalnym. Swoiste interesy węższych zbiorowości wewnątrz ludu oraz interesy indywidualne są uwzględniane tylko pod warunkiem zgodności z interesami całego ludu, co ustalają podmioty upoważnione do tego w danym systemie politycznym. W systemie tzw. dyktatury proletariatu podmiotem owym jest partia komunistyczna. Społeczeństwo globalne — przedmiot władzy jest traktowane również jako zbiorowość homogeniczna, zróżnicowana wewnątrz tylko ze względu na zróżnicowane potrzeby realizacji władzy wobec poszczególnych grup społecznych.

Z formalnego punktu widzenia między ludem a społeczeństwem globalnym mogą zachodzić w organizacji monistycznej relacje demokratyczne, a oczekiwano, że po zaniku sprzeczności klasowych będzie można mówić wręcz o władzy ludu nad sobą samym, czyli o „komunistycznym samorządzie”. Współcześnie jednak nie są to w zasadzie relacje bezpośrednie, jako że społeczeństwo globalne ujęte być musi w organizacyjną formę państwa. W konsekwencji władza ludu w społeczeństwie globalnym jest władzą realizowaną w państwie i wobec państwa, ale też jest władzą realizowaną głównie za pośrednictwem aparatu państwowego. Staje się więc „władzą państwową” w podwójnym niejako sensie. Rola aparatu państwowego w organizacji monistycznej komplikuje obraz stosunków władzy: niekiedy aparat ten (lub jego poszczególne ogniwa) występuje jako przedmiot władzy, gdy lud egzekwuje swoje suwerenne prawa, głównie jednak aparat ten realizuje prerogatywy podmiotu władzy, co jest ułatwione dzięki faktycznej i prawnej monopolizacji środków przymusu w jego gestii. Władza aparatu państwowego nad społeczeń-

² Marksistowskie ujęcie relacji państwo-społeczeństwo globalne przedstawia W. Lang w: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 43 i n.

stwem „w zastępstwie i w imieniu ludu” dzieli przy tym przedstawioną charakterystykę władzy ludu, tzn. opiera się na zasadzie „jedności władzy państwowej” i zostaje jednolicie zorganizowana w skali całego państwa.

W warunkach organizacji monistycznej władza lokalna jest jedynie częścią jednolitej władzy państwowej. Społeczności żyjące w jednostkach terytorialnych są przede wszystkim przedmiotem tej władzy, a ich ewentualne prawa do ochrony własnych interesów mogą być wywodzone tylko z aktów uznawanych za wyraz woli całego ludu (woli państwowej). Są to zresztą prawa względne i ograniczone, gdyż nie zakorzenione w prawie własności komunalnej, w możliwości korzystania i dysponowania odrębnym mieniem.

Terenowe organy państwowe mają pełnić w pierwszym rzędzie rolę wykonawców woli organów centralnych, zarządzania mieniem państwowym i w ogóle ochrony interesów całego państwa, nie zaś lokalnych społeczności. Niezależnie od formalnego określenia charakteru kompetencji organów terenowych wypełniają one w istocie rolę administracji państwowej w sensie przedmiotowym. Strukturalne wyodrębnienie ogniw „przedstawicielskich” jako organów władzy państwowej w terenie i wyposażenie ich w kompetencje zwierzchnie wobec organów administracji terenowej nie może mieć w tych warunkach zasadniczego znaczenia merytorycznego, a jest co najwyżej ustępstwem na rzecz demokratycznej ideologii ustrojowej. Aparat terenowy zostaje jednolicie zorganizowany we wszystkich jednostkach terytorialnych i poddany dyrektywom kierowniczym organów wyższych szczebli. Te rozwiązania mają stwarzać polityczno-organizacyjne przesłanki uzyskania wysokiego stopnia „jedności władzy państwowej”. Ułatwiają jednak wyobcowanie aparatu państwowego ze społeczeństwa i patologiczną biurokratyzację jego funkcjonowania.

Dla organizacji monistycznej istotne jest bowiem utrzymanie ostrej cezurę między rządzącymi danym terytorium (ośrodkiem władzy) a innymi członkami lokalnej społeczności. Widać to najwyraźniej, gdy ci pierwsi stanowią ekspozyturę władzy centralnej, ale nawet gdy władza lokalna sprawowana jest z mandatu miejscowego społeczeństwa, a jej ośrodek jest formalnie poddany zwierzchnictwu ludności, cezura ta jeszcze nie znika. Wynika to z konstrukcji realizowania publicznych praw ludności za pośrednictwem osobnego organu, który niejako przejmując te prawa i w konsekwencji występuje jako podmiot władzy wobec własnych mocodawców. Co więcej, może wykorzystywać swoje pełnomocnictwa w sposób arbitralny, a nawet nadużywać ich dla realizacji interesów grupy, która nieformalnie uzyskuje przemożny wpływ na jego decyzje. Zjawiska alienacji władzy lokalnej wiążą się przede wszystkim z biuro-

kratycznym wypaczeniem całego systemu realizacji władzy w państwie, ale mają też swoje lokalne źródła społeczne, gospodarcze, kulturowe itd.

Inaczej sprawa władzy lokalnej przedstawia się w organizacji pluralistycznej, tzn. zakładającej dyfuzję władzy między różne ogniwa systemu politycznego społeczeństwa, a nie tylko państwa³. W organizacji takiej lud (naród) jako kategoria polityczna nie jest pojęciem „blokowym”, niezróżnicowanym wewnątrznie podmiotem władzy, lecz zbiorowością obywateli i ich zrzeszeń, z których każde ma w pewnym sensie autonomiczny charakter i realizuje własne interesy. Demokratyczne założenia systemu urzeczywistniane są poprzez odpowiedni mechanizm polityczny, umożliwiający zespolenie interesów cząstkowych w szersze interesy społeczne, a wreszcie w interes ogólnospołeczny. Na straży tego interesu stoi państwo wraz ze swoim aparatem, którego rola jest jednak zasadniczo odmienna niż w organizacji monistycznej. Wypełnia funkcje, które nie mogą bądź nie powinny być realizowane przez inne elementy systemu politycznego społeczeństwa. Ale też tylko takie funkcje i tylko w takim zakresie, który jest niezbędny dla zaspokojenia istotnych potrzeb i interesów społeczeństwa jako całości.

Całość organizacji pluralistycznej cechuje się konsekwentnie decentralistycznymi regułami powiązań między ośrodkami władzy różnych szczebli. Mają one zapewnić niezbędną dla realizacji interesów ogólnych jednolitość działania tych ośrodków (nadzór prawny), ale równocześnie stwarzają szansę wprowadzenia zróżnicowanych rozwiązań organizacyjnych, lepiej przystosowanych do funkcji, jakie powinny wypełniać w jednostkach terytorialnych określonego szczebla i rodzaju oraz do istniejących w danej jednostce warunków społecznych. Każda społeczność lokalna jest w tych warunkach podmiotowym elementem systemu politycznego, samorządowo zorganizowaną wspólnotą, której funkcje władcze polegają przede wszystkim na artikulacji, ochronie i urzeczywistnianiu własnych interesów. Władza lokalna nie ma jednak charakteru anarchicznego, jest związana aktami stanowiącymi wyraz woli państwa i zobowiązana do zapewnienia ich realizacji na podległym terytorium, także za pomocą przyznanych jej prawnie środków władczych. Mechanizm władzy lokalnej może (choć nie musi) zostać włączony do procesu określania treści interesu ogólnospołecznego i woli państwowej. Nawet wówczas jednak władza lokalna nie staje się „wycinkiem” władzy państwowej, gdyż zachowuje odrębną, samorządową legitymację do reprezento-

³ Prezentowane ujęcie organizacji pluralistycznej nawiązuje do niektórych ujęć spotykanych w katolickiej nauce społecznej, por. J. Majka, *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1986, a także wykorzystuje niektóre elementy koncepcji E. Kardelja, wyłożonej w pracy *Pravci razvoja političkog sistema socialističkog samoupravljanja*, Beograd 1974.

wania i ochrony miejscowych interesów. Demokratyzm władzy lokalnej nie wiąże się bez reszty z suwerennością ludu (narodu) w państwie, wykracza bowiem poza relację lud—państwo i łączy się z niepaństwowymi aspektami organizacji politycznej społeczeństwa.

W organizacji pluralistycznej władza lokalna należy do samorządowych wspólnot mieszkańców poszczególnych terytoriów. Nie oznacza to, że oparta zostaje wyłącznie lub w przeważającej mierze na formach demokracji bezpośredniej. Byłoby to rozwiązanie utopijne i właśnie niepluralistyczne, gdyż nie odpowiadające strukturze ujawniających się w jednostce terytorialnej interesów. Także i w takiej organizacji istnieją wyodrębnione ośrodki władzy: organy samorządowego przedstawicielstwa i podlegające im ogniwa administracji. Są one integralnymi składnikami samorządowo-demokratycznego ustroju społeczności lokalnej, wolnymi od zależności hierarchicznej wobec organów wyższych szczebli. Charakter i funkcje ośrodków władzy lokalnej są zasadniczo odmienne od tych, które cechują organizację monistyczną.

Przede wszystkim ich działalność jest czynnikiem wtórnym, pomocniczym w stosunku do aktywności indywidualnych obywateli i różnorodnych zrzeszeń. Zrzeszenia te samodzielnie zaspokajają potrzeby swoich członków, ich specyficzne interesy wynikające ze wspólności miejsca zamieszkania, miejsca pracy, zawodu, określonego rodzaju działalności gospodarczej, przynależności narodowej lub etnicznej, przynależności wyznaniowej, zainteresowań lub poglądów na temat określonych spraw życia politycznego, społecznego, kulturalnego itd. Rozwój tych zrzeszeń i ich działalność ogranicza rzeczowy zakres działalności ośrodka władzy lokalnej. Nie musi on i nie powinien regulować tych spraw, które mogą zostać efektywnie załatwione przez działania obywateli i ich zrzeszeń. Ograniczone zostają potrzeby i dopuszczalność władczego oddziaływania na te podmioty.

Ośrodek władzy lokalnej zachowuje jednak pozycję nadrzędną, gdyż jest niezbędnym elementem organizacji całej społeczności danego terytorium, wykazującej pewne podobieństwo do organizacji państwowej. Ma ona mianowicie, według określenia W. Komarnickiego, „podwójnie powszechny” charakter: ze względu na skład (ogół ludności) i przedmiot działalności, którym jest „zaspokojenie nie jakichś specjalnych, jednostronnych jej interesów, lecz troska ogólna o jej interesy”. Toteż kompetencje ośrodka władzy lokalnej są tu analogiczne do kompetencji organu państwowego i wynikają z „powierzenia mu pieczy podstawowych interesów ludności danego okręgu, stanowiących warunki jej bytu”⁴. Jeżeli zaś ośrodek władzy lokalnej ma obowiązek zapewnienia przestrzegania

⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 369.

prawa i ochrony interesów państwa na danym terytorium, to tym silniejsze uzasadnienie uzyskuje teza, że jego kompetencje władcze wywodzą się nie tylko z praw samorządowej wspólnoty, ale i z praw państwa, że takie jest źródło jego uprawnień zarówno do stanowienia prawa miejscowego, wydawania decyzji indywidualnych, jak i do sprawowania nadzoru nad legalnością działań różnych podmiotów. Z żadnego źródła ośrodek władzy nie może natomiast otrzymać upoważnienia do bieżącego, dyrektywnego kierowania ich działalnością. Byłoby ono sprzeczne z samymi założeniami organizacji pluralistycznej.

Na plan pierwszy wysuwa się inna funkcja władzy lokalnej: organizowanie współdziałania obywateli i ich zrzeszeń oraz różnych organizacji, instytucji i organów dla wspólnego dobra ludności. W celu efektywnej realizacji tej funkcji potrzebna jest przede wszystkim umiejętność harmonizowania działań indywidualnych i grupowych, nie zaś szerokie stosowanie środków władczych. Te ostatnie są niezbędne — ale jako mniejsze zło, konieczne, by chronić interes ogólny i usuwać konflikty między poszczególnymi obywatelami, organizacjami, instytucjami itd. Ośrodek władzy lokalnej staje się przede wszystkim instytucjonalną płaszczyzną demokratycznego wyrażania i uzgadniania różnych poglądów oraz częściowych interesów, ich scalania we wspólny interes lokalny, a wreszcie podejmowania i organizacji wykonania decyzji o sposobie realizacji tego interesu. Rolę taką odgrywać może jedynie obdarzony autentycznym autorytetem społecznym organ samorządowy, wybrany w wolnych, demokratycznych wyborach, w którym reprezentowane są istotne grupy interesów występujące na danym terytorium. Wymaga to wprowadzenia nie tylko odpowiedniej ordynacji wyborczej do samorządowego przedstawicielstwa, ale i zapewnienia jego ścisłej więzi funkcjonalnej z lokalną społecznością, z pozostałymi składnikami podmiotowymi jej samorządowego ustroju. Tylko na gruncie należycie rozwiniętych, różnorodnych form politycznej i społecznej aktywności obywateli spełnione mogą być założenia pluralistycznej organizacji władzy lokalnej. Uzyskanie stanu takiej trwałej, konstruktywnej aktywności wymaga oparcia praw publicznych jednostek i zrzeszeń na przysługujących im indywidualnych i grupowych prawach majątkowych, włączając w to niezbędną dla istnienia lokalnego samorządu własność komunalną.

II. Przedstawionym w ogólnym zarysie „typom idealnym” władzy lokalnej trudno byłoby podporządkować bez reszty obowiązujące w określonym miejscu i czasie rozwiązania ustrojowoprawne. W świetle faktów historycznych wydaje się jednak niewątpliwe, że trwająca od wieków na kontynencie europejskim rywalizacja monistycznej i pluralistycznej kon-

cepcji organizacji społeczeństwa obejmuje również walkę o odpowiedni kształt ustroju terenowego. Niejednokrotnie (choć nie zawsze) było to równoznaczne z walką o urzeczywistnienie tak czy inaczej rozumianej demokracji lokalnej.

Samorząd terytorialny w europejskich tradycjach związany był jednak długo z kręgiem wartości charakterystycznych nie tyle dla demokracji, co dla pluralizmu organizacji życia politycznego i społecznego. Wolność gmin oznaczała bowiem przede wszystkim uznanie ich odrębnej podmiotowości publiczno-prawnej wobec państwa, ochronę ich naturalnych praw do samodzielnego decydowania o własnych sprawach oraz do korzystania z własnych dochodów i dysponowania własnym mieniem. Uzyskanie przez gminę samorządowego statusu, potwierdzenie jej podmiotowych praw przywilejem wydanym przez feudalnego władcę było nieraz rezultatem zwycięstwa w uporczywej i krwawej walce. W tym kontekście kwestie demokratyzmu wewnętrznego ustroju gminy schodziły na plan dalszy, były zresztą pojmowane w sposób właściwy epoce. Średniowieczny samorząd miał przecież stanowy charakter, był sprawą istotną dla aktywnych politycznie elit lokalnych posiadaczy.

Wolność gmin, choć na gruncie doktryny tomistycznej wywodzona z prawa naturalnego i uznawana za jeden z warunków zdrowego ustroju społecznego, nie była jednak absolutyzowana. Jej ograniczenia upatrywano z jednej strony w niezbywalnych, przyrodzonych prawach jednostek i rodzin (które nie mogły być naruszone wolą władz gminy), z drugiej strony w zwierzchnich prawach państwa. Przełamywanie owych ograniczeń oceniane było negatywnie jako prowadzące do tyranii gminy wobec jednostek bądź do rozpadu państwa na autonomiczne terytoria. Zagrożenia samorządu terytorialnego często łączyły się z szerszymi patologiami ustroju społecznego, np. z rozkładającym wspólnotę narodową separatyzmem czy też przeciwnie — z nadmierną centralizacją władzy i jej totalitarnym wypaczeniem. W obliczu tych zagrożeń trwałym elementem społecznego nauczania Kościoła stał się postulat pluralistycznej organizacji życia publicznego, obejmujący m. in. ochronę wolności wspólnot lokalnych oraz harmonizowanie ich praw z prawami jednostek i grup społecznych oraz z prawami i interesami nadrzędnych wspólnot narodowych (państwowych)⁵.

Toteż podjęta w okresie Oświecenia walka z instytucjami samorządowymi w imię tworzenia jednolitych struktur nowożytnego państwa była zarazem walką z samą zasadą pluralistycznej organizacji społeczeństwa, w sensie właściwym dla kultury politycznej chrześcijańskiego Zachodu.

⁵ Tego problemu dotyczy zwłaszcza tzw. zasada pomocniczości, sformułowana w encyklice Piusa XI *Quadragesimo Anno*, opublikowana m. in. w: *Spółeczne nauczanie Kościoła*, „Znak” 1982, nr 332—334, s. 707 i n.

Ambicjom absolutnych monarchów przeszkadzały naturalne prawa gmin i innych „zrzeszeń pośrednich” między jednostką a władzą centralną, musiały więc zostać usunięte. Odpowiednich uzasadnień dostarczali filozofowie w rodzaju T. Hobbesa, głosząc, iż z prawa natury wynika obowiązek posłuszeństwa poddanych dla rozkazów suwerennego władcy, a więc jego wola, realizowana w imię „dobra powszechnego” nie może doznawać żadnych ograniczeń prawnych.

Próby odbudowania samorządu na kontynencie przyniósł okres rewolucji mieszczańskich, gdy monteskiuszowska koncepcja trójpodziału władz uzupełniona została przez Thoureta myślą o „czwartej władzy” (*pouvoir municipal*) i gdy ustawa Konstytuanty z 14 XII 1789 r. uznała prawa gmin do samodzielnego decydowania w sferze ustawowo określonych spraw własnych. Rychło okazało się jednak, że samorząd terytorialny koliduje także z demokracją, pojmowaną jako sprawowanie z woli i w imieniu narodu jednolitej władzy państwowej. Interpretacja zasady suwerenności narodu w duchu monistycznym wykluczała istnienie pośrednich zrzeszeń politycznych (w tym lokalnych) między obywatelami a wybraną przez nich władzą państwową. Jakobini w okresie swej dyktatury znów do rangi najwyższej podnieśli zasadę jedności władzy, mającą za sobą tradycję służby absolutyzmowi. Odrzucenie zasady podziału władz przez konstytucję z 1793 r. i wprowadzenie w jej miejsce koncepcji pełnej i niepodzielnej władzy Konwencji ułatwiło (poprzez delegację funkcji) skoncentrowanie rzeczywistej władzy w ręku wąskiego gremium kolegiального — Komitetu Ocalenia Publicznego, a następnie wprowadzenie osobistej dyktatury jednostki, będącej też pierwowzorem dyktatury partyjnej⁶. Temu procesowi towarzyszyło stopniowe ograniczanie samodzielności władz lokalnych, przekształcanie ich w instrumenty władzy centralnej. Tendencja ta trwała nadal po upadku Jakobinów, aż wreszcie Napoleon jako Pierwszy Konsul wydał w 1800 r. ustawę całkowicie uzależniającą gminy od rządu i mianowanych przez rząd urzędników. Samorząd terytorialny przestał istnieć. Począł się powoli, z niemalymi trudnościami odradzać dopiero po Wiośnie Ludów.

Historia ustrojów politycznych dostarcza licznych dowodów, że dla samorządu terytorialnego nie ma miejsca w monistycznej organizacji społeczeństwa ani w wersji monarchicznej, ani w wersji rewolucyjnej dyktatury, mającej chronić „jednolitą i niepodzielną władzę ludu”, ani w wersji dyktatury kontrrewolucyjnej, ani w jakiegokolwiek innej wersji. Dążenia do zapewnienia maksymalnej jedności władzy w państwie poprzez jej koncentrację na szczeblu centralnym w ręku wąskiej grupy lub jednostki szły z reguły w parze z dążeniami do analogicznego prze-

⁶ J. Stembrowicz, *Kilka uwag o Konwencji Jakobińskiej, Komunie Paryskiej i władzy radzieckiej*, „*Studia Prawnicze*” 1981, nr 1—2, s. 282.

kształcenia władzy lokalnej oraz do pozbawienia społeczności lokalnych samodzielnej roli w mechanizmie politycznym. Nie miał natomiast większego znaczenia dobór haseł ideologicznych, jakimi posługiwali się zwolennicy tych tendencji.

Kiedy Marks i Engels wystąpili przeciwko tradycyjnym wyobrażeniom na temat wolności gmin, nie kwestionowali bynajmniej wartości demokracji i samorządu. Przeciwnie, prezentowany przez nich program rewolucyjnej przebudowy społeczeństwa miał doprowadzić do ustanowienia rzeczywistej demokracji i powszechnego samorządu. Zdaniem klasyków centralizacja władzy jest niezbędna tylko w toku rewolucji i bezpośredniego po jej zwycięstwie, w tzw. państwie okresu przejściowego. Koncepcji tego państwa nie sformułowali jednak w sposób jasny, w literaturze marksistowskiej ich wypowiedzi na ten temat bywają różnie interpretowane. Nie brak głosów, że jest to w istocie wizja organizacji pluralistycznej, w której państwowy centralizm koegzystuje z komunalnym samorządem i jest wręcz na nim oparty⁷. Nie ma potrzeby rozstrzygać w tym miejscu wątpliwości, czy myśli klasyków nie była bliższa inna, monistyczna interpretacja koncepcji porewolucyjnego państwa. W każdym razie na taką interpretację podatna jest każda koncepcja głosząca potrzebę jednolitej władzy państwowej. Tym bardziej koncepcja odwołująca się jawnie do doświadczeń rewolucyjnych systemów monistycznych, nie tylko przecież Komuny Paryskiej, ale i dyktatury jakobinów.

W nakreślonej przez Marksa i Engelsa, a rozwiniętej przez Lenina, wizji jednolitej organizacji władzy ludu jako głównej cechy ustroju politycznego po zwycięstwie rewolucji szczególnie mocno akcentowana była konieczność zespolenia władzy stanowienia i wykonywania prawa w rękach ludowych przedstawicielstw oraz konieczność zespolenia działalności tych przedstawicielstw w jedną ogólnonarodową organizację władzy ludu. Temu „zespoleniu”, jak się później okazało, można przypisywać różny sens polityczny i ustrojowoprawny.

Pierwszą próbą wprowadzenia zasady jedności władzy ludu w jednostkach terytorialnych porewolucyjnego państwa były rozwiązania przyjęte w Konstytucji RSFSR z 1918 r. Określiła ona każdą radę miejską i wiejską oraz każdy zjazd rad jako najwyższą władzę w granicach danego terytorium (art. 56 i 60). Równocześnie art. 1 tej konstytucji stanowił: „Rosja jest republiką rad robotniczych, żołnierskich i chłopskich delegatów. Cała władza w centrum i w terenie przysługuje radom”. Takie ujęcie było rezultatem toczących się wówczas w łonie sił rewolucyjnych sporów na temat sposobu zorganizowania władzy ludu. Trwająca w pierwszej połowie 1918 r. dyskusja: czy budować państwo

⁷ Ehrlich, *op. cit.*, s. 241, 251.

radzieckie jako luźną federację małych republik, czy też jako organizację jednolitą i centralnie sterowaną, zakończyła się zwycięstwem tej ostatniej koncepcji. Zdecydowanie opowiedział się za nią Lenin, występując „w imię ochrony młodego państwa socjalistycznego przed utratą korzyści, jakie daje scentralizowana struktura jednolitego państwa i jednolita praworządność”⁸. Po stłumieniu buntu lewych eserów i położeniu kresu pluralizmowi politycznemu odrzucono opozycyjny projekt usytuowania rad jako organów samorządu terytorialnego, o funkcjach ograniczonych do zadań lokalnych. W uchwalonej na V Zjeździe Rad konstytucji terytorium, na które rozciągało się „pełnowładztwo” rady, potraktowane zostało nie jako autonomiczna całość, lecz jako część jednolitego organizmu państwowego. Część prerogatyw władczych wobec tego terytorium przyznano organom wyższych szczebli. Każda rada zobowiązana została nie tylko do rozstrzygania wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym, ale i do wykonywania postanowień organów wyższych szczebli, którym przyznano ponadto uprawnienia koordynacyjne i nadzorcze: do uchylania uchwał i zatwierdzania zestawień dochodów rad niższych. Te uprawnienia, zwłaszcza wobec bardzo szerokiej interpretacji w praktyce, otwierały drogę do ukształtowania systemu organów jednolitej władzy państwowej w centrum i w terenie.

Powiązanie zasady suwerenności ludu z jednością systemu przedstawicielskiego w pierwszym okresie istnienia państwa radzieckiego formalnie nie oznaczało jeszcze przekreślenia idei samorządu lokalnego. Aż do 1936 r. władza państwowa opierała się na budowie systemu rad „od dołu do góry”, tzn. rady (zjazdy rad) wyższego szczebla wywodziły swój skład i prerogatywy z delegowania przez rady niższego szczebla, były niejako radami rad. W tych warunkach konstytucyjna zasada jedności władzy ludu w państwie nie była równoznaczna z reminiscencją absolutyzmu, lecz stanowiła legitymację uprawnień rad: wyrażała fakt, iż rady różnych szczebli od dołu do góry są upoważnionymi organami całego ludu⁹. Konstytucyjny model ustroju terenowego przewidywał więc pewną syntezę wartości politycznych: jedności władzy państwowej i samorządowej demokracji. Zwierzchnie kompetencje organów wyższego szczebla uzasadnione były tym, że reprezentowały one szersze zbiorowości ludzi pracy, ale mechanizm decyzyjny umożliwiał ochronę interesów mniejszych społeczności, reprezentowanych w wyższych organach władzy przez swoich delegatów. Samodzielność działania rady niższego szczebla i prawo ochrony lokalnych interesów nie były unicestwione, choć już istotnie ograniczone uprawnieniami organów centralnych. Zasa-

⁸ O. Bihari, *The Constitutional Models of Socialist State Organization*, Budapest 1979, s. 167.

⁹ *Ibidem*, s. 118.

da reprezentacji interesów lokalnych i ich łączenia w szersze interesy społeczne poprzez system wyborów pośrednich do organów wyższych szczebli (zjazdów rad) sprzyjała utrzymaniu więzi delegatów z wyborcami, miała więc wydźwięk samorządowy.

W praktyce model konstytucyjny nie był jednak realizowany. Do zjazdów rad delegowano bezpośrednio, w trybie pozaprawnym, przedstawicieli komitetów partyjnych, komsomołu, ruchu kobiecego itd., a ponadto funkcjonariuszy zajmujących kierownicze pozycje w komitetach wykonawczych i niektórych ogniwach administracji terenowej. Były to oczywiste symptomy biurokratyzacji życia politycznego¹⁰. Niewątpliwie już w pierwszych latach władzy radzieckiej, wbrew założeniom konstytucyjnym, ujawniła się tendencja do nadania organizacji władzy lokalnej cech monistycznych, do monopolizowania funkcji tej władzy przez wyrosłe z rewolucji elity partyjno-państwowego kierownictwa.

Ułatwione to było brakiem stabilnych form strukturalnego i kompetencyjnego rozgraniczenia funkcji prawodawczej i wykonawczej rad, co wynikało z ideologicznego postulatu uczynienia ich „pracującymi korporacjami”. Delegaci mieli nie tylko podejmować uchwały, ale i uczestniczyć w ich wykonaniu. W praktyce specjalizacja funkcji organizacyjnych była oczywiście nieuchronna. Rolę ognia kierowniczego w radzie od początku odgrywał komitet wykonawczy, przy czym komitety wykonawcze zjazdów rad otrzymały status najwyższej władzy w jednostkach terytorialnych w okresach między zjazdami (art. 56), dysponującej prawie wszystkimi uprawnieniami zjazdów rad, z wyjątkiem zastrzeżonych tylko dla zjazdów. Bieżącą działalnością administracyjną kierowało prezydium komitetu wykonawczego. W rezultacie „pełną władzę” w jednostkach terytorialnych (poza najniższymi) realizowały aż trzy instytucje: zjazd rad, komitet wykonawczy, prezydium komitetu wykonawczego. W zakresie działania każdej z nich występowały przemieszane elementy stanowienia, organizowania wykonawstwa i kontroli.

Nie po raz pierwszy w historii radykalne zerwanie z zasadą podziału władz, tzn. odrzucenie reguł racjonalnego rozczepienia funkcji władzy między poszczególne ogniwa strukturalne ośrodka władzy, zaowocowało konstrukcją delegowania większości jego prerogatyw na węższe gremia kolegialne. Nadmiernemu wzrostowi wpływu tego rodzaju gremiów zapobiegać miała m. in. zasada „szybkiej rotacji” delegatów (krótka kadencja) i ich odpowiedzialność przed całym organem przedstawicielskim oraz wyborcami. W warunkach, gdy ogniwa wykonawcze skupiały elitę polityczną danego terytorium, tego rodzaju środki nie mogły być rzeczy-

¹⁰ B. A. Straszun, *Konstytucja RSFSR 1918 i wybory w organy sowieckiej władzy*, „Sow. Gos. Prawo” 1988, nr 7, s. 26 i n.

wiecie skuteczne. Na kierowniczych gremiach komitetów wykonawczych, silnie powiązanych z aparatem partyjnym i wyższymi organami wykonawczymi, a także z niektórymi organami administracyjnymi (zwłaszcza organami spraw wewnętrzych) opierał się przecież system władzy radzieckiej w terenie. Już w 1923 r. Kraj Rad zasługiwał na miano „scenralizowanej ispołkonii”, a także „kraju komitetów wykonawczych”¹¹. Mimo prób ożywienia działalności rad i wprowadzenia w życie mechanizmu konstytucyjnego, podejmowanych zwłaszcza w okresie NEP-u, pluralistyczne elementy organizacji społeczeństwa zanikały.

Po zwycięstwie grupy Stalina i objęciu przez nią pełnej władzy w partii i państwie działalność rad terenowych została podporządkowana bez reszty zadaniom określanym przez centralne kierownictwo. Utrwalały się przesłanki praktycznej interpretacji zasady jedności władzy państwowej w duchu zdecydowanie centralistycznym i biurokratycznym. Nieprzydatność dotychczasowego konstytucyjnego modelu władzy dla potrzeb kierowania monistycznie zorganizowanym społeczeństwem i państwem stała się oczywista.

Nowy model został wprowadzony konstytucją ZSRR z 1936 r., znacznie silniej niż poprzednio eksponującą zasady jedności władzy państwowej i kierowniczej roli partii komunistycznej, a także centralizmu demokratycznego, udziału mas w państwowym zarządzaniu, socjalistycznego planowania, socjalistycznej praworządności itd.¹² Równocześnie dokonano oficjalnej, politycznej i prawnej reinterpretacji wszystkich podstawowych zasad ustrojowych. Wdrożono też istotnie odbiegające od dotychczasowych formy ich realizacji. W efekcie uzyskano jeden z najskańniejszych wariantów organizacji monistycznej, system totalitarny oparty na fałszu i strachu, w którym wartościom i ideom zmieniono znaki, a najważniejszym pojęciom demokratycznej kultury politycznej przypisano sens przekształcający je we własne przeciwieństwo.

Głównym motywem dokonanych zmian była teza, że w połowie lat trzydziestych w ZSRR zwyciężył socjalizm. Wraz z umocnieniem socjalistycznych form własności w gospodarce znikły klasy wyzyskiwaczy, niemal całą ludność stanowili ludzie pracy. Oceniono więc, że zaistniały przesłanki zniesienia dotychczasowych instytucjonalnych ograniczeń demokracji. Rozwój demokracji pojmowano jednak w sposób swoisty, jako proces umacniania społecznej bazy dyktatury proletariatu i doskonalenia państwowego mechanizmu kierowania społeczeństwem. Wyznacz-

¹¹ M. Granat, *W sprawie stalinowskiej deformacji przedstawicielstwa socjalistycznego*, PiP, 1988, nr 9; cytaty pochodzą z pracy M. A. Rejsnera, *Gosudarstwo burżuazji i RSFSR*, Moskwa 1923, s. 314.

¹² Por. T. Szymczak, *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936—1976)*, s. 45.

nikiem tego procesu miało być przede wszystkim podniesienie na wyższy poziom jedności władzy państwowej. Uzasadniając tę koncepcję C. A. Jampolskaja pisała: „jednolitość i monolityczność radzieckiej władzy państwowej jest uwarunkowana jednością woli klasy robotniczej, rzeczywistniaczą dyktaturę, jednością partii, kierującej urzeczywistnieniem tej dyktatury, jednością woli całego ludu radzieckiego skupionego wokół partii”¹³.

Z formalnego punktu widzenia system ustrojowy pozostał wierny założeniom demokratycznym. Jedynie radom deputowanych ludu pracującego przypisano charakter organów władzy państwowej, uzyskały więc one dominującą pozycję na wszystkich szczeblach aparatu państwowego. Konstrukcja konstytucyjna w swoisty sposób wiązała suwerenność ludu z systemem przedstawicielskim. W myśl art. 3: „cała władza w ZSRR należy do ludu pracującego miast i wsi w osobie rad deputowanych ludu pracującego”. Rady określono też jako „podstawę polityczną ZSRR” (art. 2).

Przytoczone formuły ustrojowe w istocie oznaczały całkowite już upaństwowienie rad i personifikowanie przez rady ludu pracującego, który odtąd nie mógł uzewnętrzniać swej podmiotowości w życiu politycznym inaczej jak poprzez aparat państwowy. Konsekwentnie wyeliminowano instytucje nasuwające skojarzenia z samorządem, jak np. system zjazdów rad i system oddolnego delegowania ich uczestników. Nowa forma legitymizacji prerogatyw rad: poprzez bezpośrednie wybory do rad wszystkich szczebli pozornie miała walory demokratyczne, w rzeczywistości oznaczała odejście od dotychczasowego założenia, iż delegaci reprezentują wolę i interesy wspólnot ludzi pracy, są od tych wspólnot uzależnieni w toku realizacji mandatu i przed nimi odpowiedzialni.

Model stalinowski rad pozornie nawiązywał do wzorców parlamentaryzmu, np. wybory oparte zostały na tradycyjnych zasadach powszechności, bezpośredniości, równości i tajnego głosowania. W warunkach systemu jednopartyjnego funkcja wyborów i samego przedstawicielstwa była jednak zasadniczo odmienna. Zdaniem B. A. Straszuna dokonano tu świadomego rozerwania więzi między wyborcami i ich deputowanymi, gdyż „nie były potrzebne rady jako organy realnie przedstawicielskie i realnie pełniące władzę. Dlatego ich rolę sprowadzono głównie do nadawania formy decyzjom podjętym przez organy partyjne i wykonawcze. W rezultacie zabezpieczone maksimum gwarancji prawa wyborcze obywateli utraciły realne znaczenie. Głosowanie na wyborach przekształciło się w rytuał ludowego poparcia dla władzy i nic ponadto”¹⁴.

¹³ C. A. Jampolskaja, *Organy sowieckiego gosudarstwiennego uprawlenija w sowieziennym pieriod*, Moskwa 1954, s. 15.

¹⁴ Straszun, *op. cit.*, s. 30.

Powiązania między radą a miejscową ludnością nie mogły mieć istotnego znaczenia praktycznego. Na plan pierwszy wysunięto zależność rad terenowych od organów wyższych szczebli. Nowa interpretacja zasady centralizmu demokratycznego szczególnie mocno akcentowała konieczność zapewnienia jednolitości działania systemu centralnych i terenowych organów władzy państwowej. Budowa aparatu państwowego oparta została na zasadzie „rady od góry do dołu”, oznaczającej, iż rady terenowe mogły realizować jedynie władzę przekazaną przez organy centralne (art. 98 Konstytucji ZSRR) i działać pod ich kierownictwem. Szczególnie ważną rolę odgrywało władcze oddziaływanie organów centralnych na gospodarkę terenową za pomocą aktów planowania, które w myśl art. 11 konstytucji określały i ukierunkowywały życie gospodarcze ZSRR.

Cały lokalny układ władzy i zarządzania pozbawiony był większych możliwości samodzielnego działania i ochrony lokalnych interesów. Takie działanie było przy tym nader ryzykowne, wobec dogmatu o niesprzeczności interesu lokalnego z interesem ogólnospołecznym i bezwzględny prymacie tego ostatniego. Zadaniem rad terenowych miało być przecież tępienie lokalnego partykularyzmu i nakłanianie ludności miejscowej do realizacji celów postawionych przez centralne kierownictwo partyjno-państwowe. Temu też służyć miało partyjne kierownictwo radami, bezpośrednie decydowanie przez instancje partyjne o naborze i rozmieszczeniu kadr aparatu państwowego, organizowanie i przeprowadzanie kontroli wykonania dyrektyw partyjnych przez ten aparat. Za naturalne zjawisko uważano „zlewanie się wierzchołków aparatu partyjnego i radzieckiego” oraz aprobowano praktykę wydawania wspólnych aktów prawnych przez organy partyjne i państwowe¹⁵.

Gwarancję politycznie jednolitego działania administracji terenowej stwarzać miała m. in. zwierzchnia pozycja komitetów wykonawczych rad, silnie związanych z kierowniczymi gremiami w aparacie partyjnym. Otrzymały one obecnie status odrębnych organów wykonawczych i zarządzających, podporządkowanych zarówno macierzystym radom, jak i organom wykonawczym i zarządzającym wyższych szczebli. W praktyce realizowały bardzo rozległe funkcje, obejmujące nie tylko zapewnienie wykonania uchwał rad, ale i realizację całego zespołu uprawnień przyznanych formalnie terenowym organom władzy państwowej. Towarzyszyło temu zmonopolizowanie inicjatywy uchwałodawczej i kierowanie procesem przygotowania uchwał rady przez komitet wykonawczy, uzależnienie informacyjne i organizacyjne jej działań przez ten organ.

Jest znamienne, że ustawodawstwo owego zakresu nie zawiera postanowień o odpowiedzialności komitetu wykonawczego i jego członków

¹⁵ J a m p o l s k a j a, *op. cit.*, s. 76.

przed radą. W realiach politycznych systemu stalinowskiego taka odpowiedzialność nie była zresztą możliwa. Przedstawicielstwo — całkowicie fikcyjne i bezwolne — nie było zdolne do egzekwowania swoich zwierzchnich kompetencji wobec aparatu wykonawczo-administracyjnego. Nie mogły tego czynić również pozbawione podmiotowości, sprowadzone do roli elementu „mas pracujących”, społeczności lokalne.

III. Stalinowski wzorzec ustroju terenowego narzucony został po II wojnie światowej państwom, które znalazły się pod hegemonistycznymi wpływami politycznymi ZSRR. Nieraz stało się to dopiero po kilku latach, po „przezwycięzeniu” własnych tradycji ustrojowych samorządu terytorialnego. Wraz z tym wzorcem wniesiono do tzw. państw demokracji ludowej model martwego, scentralizowanego i zbiurokratyzowanego przedstawicielstwa i powiązanych z aparatem partyjnym komitetów wykonawczych faktycznie wyřeczających rady w roli terenowych organów władzy państwowej¹⁶. Później w większości z tych państw doszło do pewnej modyfikacji założeń modelowych, niekiedy w rezultacie procesu ograniczonej decentralizacji mechanizmów władzy i zarządzania terenem. Największe przekształcenia w tym zakresie miały miejsce w Jugosławii, gdzie od początku lat pięćdziesiątych podjęto próbę budowy własnego systemu socjalistycznej demokracji samorządowej, u którego podstaw znalazła się m. in. teza o podmiotowej roli gmin i innych wspólnot ludzi pracy. Jednakże aż do kresu istnienia owych państw u schyłku lat osiemdziesiątych w żadnym z nich nie nastąpiło odejście od podstawowych założeń organizacji monistycznej. Utrzymywanie dogmatu o kierowniczej roli partii komunistycznej w życiu politycznym przekreślało możliwości wprowadzenia rzeczywistego pluralizmu społecznego, także w przedziale organizacji władzy lokalnej. Odrzucenie tego dogmatu, bez mała równoznaczne z końcem systemu tzw. realnego socjalizmu, otworzyło drogę do poszukiwania nowych rozwiązań ustrojowych.

Na drodze tej czają się liczne niebezpieczeństwa, związane zarówno z sytuacją ekonomiczną społeczeństw postkomunistycznych i koniecznością dokonywania bolesnych nieraz przekształceń ustroju gospodarczego, jak i ze stanem ich świadomości. Po kilkudziesięciu latach panowania systemu monistycznego przerwana została ciągłość tradycji własnych urządzeń samorządowych, zresztą stare instytucje nie w pełni odpowiadają już współczesnym warunkom (np. XIX-wieczna koncepcja samorządowej gminy jako pozapaństwowej korporacji mieszkańców) i ich reaktywowanie może nie przynieść spodziewanych efektów. Wykorzysta-

¹⁶ B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław 1980, s. 108.

nie współczesnych wzorców obcych również jest możliwe tylko w ograniczonym zakresie, jako że są one osadzone w innej kulturze politycznej i w odmiennym kontekście społeczno-gospodarczym.

W rezultacie trudności, jakie nieuchronnie pojawić się muszą w pierwszej fazie wdrażania rozwiązań samorządowych, powstać mogą dwie niebezpieczne tendencje. Pierwsza z nich ma charakter etatystyczno-biurokratyczny i polega na próbie powrotu do przewyżczonych właśnie schematów ustrojowych „jednolitej i pełnej władzy rad w terenie”. Rzecznikiem tej tendencji jest przede wszystkim zagrożony w swych przywilejach aparat centralnej i terenowej biurokracji, ale może ona znaleźć zwolenników również w szerszych kręgach społecznych, rozczarowanych niewielkimi dotychczas efektami reformy. Nie mniej groźna byłaby jednak tendencja partykularno-anarchistyczna, zmierzająca do niezwłocznej likwidacji struktur aparatu państwowego w terenie, przejęcia wszystkich jego kompetencji przez samorząd i w rezultacie zasadniczego osłabienia spójności wewnętrznej państwa oraz możliwości ochrony istotnych interesów wspólnoty narodowej.

Nie ulega wątpliwości, że od rezultatów walki z tymi tendencjami zależy będzie w istocie przyszłość pluralistycznego modelu organizacji władzy publicznej, nie tylko w skali lokalnej, ale i całego państwa. Należy zwrócić uwagę, że model władzy o cechach właściwych dla organizacji monistycznej jest atrakcyjny dla wszystkich, którzy chcą przekształcać stosunki społeczne w kierunku przez siebie określonym, bez konieczności uzyskiwania społecznej aprobaty dla swoich poczynań, za to z wykorzystaniem środków przymusu państwowego. Jest to model dogodny dla „inżynierii społecznej” — rozbijania jednych i tworzenia innych instytucji życia zbiorowego, intensywnego oddziaływania władczego na różne elementy organizacji społeczeństwa w celu zaspokojenia interesów reprezentowanych przez ośrodek władzy. Taka władza może być realizowana w warunkach słabej integracji społeczeństwa, może nawet świadomie prowadzić do ich dezintegracji i obniżenia poziomu aktywności społecznej obywateli. Bierność zbiorowości ludzkich rodzi niejako zapotrzebowanie na „silną”, autorytarną władzę, gwarantującą minimum bezpieczeństwa socjalnego.

Organizacja pluralistyczna służyć może realizacji skromniejszej, mniej ekspansywnej roli państwa w oddziaływaniu na stosunki społeczne. Jej podstawowym założeniem jest przystosowanie władzy lokalnej do warunków istniejących w danej jednostce i potrzeb zamieszkujących ją ludzi, uzyskiwanie efektywności przez partnerstwo i współdziałanie z różnymi formami organizacyjnymi społeczności lokalnej. Może więc wykazać swoją przydatność w społecznościach o wysokim stopniu integracji i aktywności samorządowej, o odpowiednio rozwiniętym systemie

więzi społecznych, z funkcjonującą opinią publiczną i kontrolą społeczną. Innymi słowami — przy świadomości wspólnoty podstawowych potrzeb i interesów zamieszkujących daną jednostkę ludzi i ich aktywnym współdziałaniu na rzecz realizacji wspólnego dobra. Jest zrozumiałe, że warunki takie łatwiej zaistnieć mogą w jednostkach terytorialnych o cechach względnie samodzielnych mikroregionów i regionów społeczno-ekonomicznych niż tworzonych sztucznie z myślą o wygodzie działania scentralizowanego aparatu państwowej biurokracji. Toteż organizacja pluralistyczna budowana może być od dołu, od zreszeń obywateli, od społeczności żyjących w granicach miejskich i wiejskich zespołów osiedleńczych, stopniowo obejmując szersze, integrujące się społeczności terytorialne. W imię ochrony nadrzędnych interesów całego społeczeństwa proces kształtowania się organizacji pluralistycznej nie może być jednak sztucznie przyspieszany. Przez długi czas w niektórych dziedzinach zarządzania i na wyższych szczeblach organizacji społeczeństwa muszą istnieć obok siebie elementy samorządowe i aparat państwowy. Rozwój ku coraz bardziej różnorodnym formom organizacyjnym życia społecznego nie jest bezkonfliktowy, napotkać można różne przeszkody i kontrtendencje. Wydaje się jednak, że ten kierunek przemian ustrojowych jest obiektywną szansą społeczeństw postkomunistycznych.

Michał Kasiński

TWO CONCEPTIONS OF LOCAL AUTHORITIES

The article is an attempt of a comparative analysis of two conceptions of the local structure referring to democracy: the system of delegates' councils (soviets) and the local government. They differ mainly in the aspects of relationship of the local authorities to the state authorities and to the local population. The author presents the relations of both conceptions with a particular type of organization of the community. The system of delegates' council, in various versions, is qualified as an element of monistic organization, firmly stating the principle of state authority and refusing local communities to play any independent political role. In that system local authorities are only a small part of the state authority, and their basic duty is to uphold the general interests of the community, expressed by central organs. In the author's interpretation the local government is a structural institution, based on Latin traditions of civilization and qualities, whose major task is to uphold the subjective rights of local communities to decide their own issues. He points to reasons to treat that institution as an integral factor of a pluralistic organization of the community, providing for legal protection of the rights of individuals and associations, other social groups and the state, and also as an instrument of harmonization of interests of those subjects. He also outlines the course of historic confrontation between those structural conceptions on the European continent.

The considerations are completed with some remarks on the hazards and chances brought by the collapse of the Stalinistic version of monistic organization of local authorities in the countries of so-called „real socialism”, and looking for new structural conceptions among the pluralistic organizations, in particular referring to the idea of local government.