

O samorządzie i o wspólnocie

Zagadnienia wprowadzające

Badania dotyczące idei samorządu i jej prawnego odwzorowania w systemie normatywnym, aksjologii, a w szczególności wartości inicjalnych, jakie legły u podstaw prawnej instytucji samorządu, muszą się opierać na pewnych fundamentalnych kategoriach (pojęciach). Odnośnie do publiczno-prawnych korporacji terytorialnych są nimi niewątpliwie: „wspólnota” oraz „samorząd”. Jest to oczywiste, zważywszy na fakt, że jak słusznie zauważa J. Korczak, „u źródeł¹ wszelkich koncepcji współczesnego samorządu terytorialnego, [...] pojawiły się równoległe dwa substraty: osobowy, czyli wspólnota ludzi, i materialny, czyli przestrzeń, w której wspólnota ta powstawała”. Kategorie te stanowiły także immanentny element transformacji ustrojowej, przywracającej Polskę do

* Dr hab. Daniel Wacinkiewicz, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0002-5048-9866.

¹ Ramy myślenia o samorządzie terytorialnym w polskich uwarunkowaniach ustrojowo-prawnych wyznacza długa tradycja, wywodząca się z okresu międzywojnia, gdzie miało miejsce ścieranie się koncepcji wybitnych polskich administratywistów: T. Bigi (który określał samorząd jako powołaną przez ustawę, przymusową korporację (związek publicznoprawny), posiadającą osobowość publicznoprawną, a więc możliwość stosowania przymusu bezpośredniego (stosowania sankcji bez ingerencji sądu) w celu egzekwowania swoich działań. Zob. *idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 123 i n.); J. Panejki (dla którego samorząd był „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”. Zob. *idem*, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97); B. Wasiutyńskiego (samorząd był tu pojmowany jako wykonywanie „części administracji państwowej przez organizacje, obdarzone osobowością prawną, działającą we własnym imieniu z mocy przyznanego jej prawa, pod określonym ustawowo nadzorem państwa”. Zob. *idem*, *Udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, Themis Polska 1928-1929, z. IV, s. 3) czy A. Krońskiego (dla którego samorząd był „samodzielnym wykonywaniem pod nadzorem państwa przez bezpośrednio zainteresowanych, zrzeszonych przez państwo w związek prawa publicznego, miejscowych zadań o charakterze samozachowawczym, a więc gospodarczym, zdrowotnym, kulturalnym. Zob. *idem*, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 25). Również w okresie powojennym, aż do restytucji samorządu w roku 1990, pomimo nieobecności samorządu terytorialnego w polskich warunkach ustrojowych powstawały dzieła, których wpływ na kształtowanie się współczesnego modelu samorządu terytorialnego jest nie do przecenienia (prace T. Rabskiej, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościała (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 349-350; J. Starościała czy Z. Leońskiego).

demokratycznej Europy, której podstawą miała być „samodzielna wspólnota mieszkańców gmin, które [...] miały zyskiwać osobowość prawną, a w jej ramach prawo decydowania o sprawach lokalnych przyznanych przez ustawy do ich właściwości”².

W prawnych analizach dotyczących organizacji i funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego eksponuje się rzecz jasna ściśle normatywny kontekst posługiwania się nimi. Rodzi się jednak pytanie – będące intelektualną inspiracją do podjęcia tej problematyki – czy i na ile zasadne jest zamykanie tych terminów i pojęć wyłącznie w ramy dyskursu prawniczego – prawniczej refleksji na temat ich istoty?

Pojęcia „wspólnoty” i „samorządu” stanowią przecież myślowe odzwierciedlenie istotnych cech reprezentowanych przez nie terminów i zjawisk o różnorodnym rodowodzie. W szczególności kategorie stanowią przedmiot badań wielu nauk. I choć te koncentrują się na swoich własnych obszarach zainteresowań, działając niejako w separacji, to jednak ich ustalenia wpływają (w sposób bezpośredni i pośredni) na pozostałe dziedziny i dyscypliny naukowe. Trafiają też do obiegu powszechnego³, wzbogacając w ten sposób zasoby pojęciowe, jakimi się posługujemy, a co dla prowadzonych analiz istotniejsze, jakimi posługuje się normodawca. Innymi słowy, do dyskursu prawniczego trafiają one z całą głębią i bogactwem znaczeń nadanych im gruncie poszczególnych nauk, w tym humanistycznych (filozofii, antropologii kulturowej) i społecznych (socioologii, psychologii, ekonomii). Stają się tym samym immanentnym elementem naszej kultury.

Interesujący problem badawczy, jaki zarysowuje się na tle kategorii „wspólnota” i „samorząd”, nie sprowadza się tylko do kwestii, co dane słowo znaczy⁴, ale także czym ta „rzecz” jest. A co, jeśli owa „rzecz” nie odpowiada słowu? Jeśli tak było, powstaje istotniejsze pytanie o znaczenie takiego stanu, w którym fakty nie harmonizują z nazwą. Inspiracją do postawienia tego problemu, a zarazem kanwą niniejszego wywodu są stanowiska wyrażane na gruncie filozofii prawa (John Finnis) i nauk politycznych, a ściślej teorii demokracji (Giovanni Sartori), obejmujące ustalenia terminologiczno-pojęciowe

² J. Korczak, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, RPEiS 2020, nr 4, s. 97.

³ Co w sposób szczególny jest dostrzegalne na gruncie nauk społecznych i humanistycznych.

⁴ Na gruncie reguł językowych, „wspólnota” ma trzy znaczenia: po pierwsze, „odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne posiadanie lub przeżywanie czegoś”, po drugie, „to, co łączy, zespała” i po trzecie, „grupa osób związana wspólnym pochodzeniem, wspólną kulturą lub wspólnymi interesami, wspólną własnością”. Z kolei termin „samorząd” to „samodzielne i niezależne wykonywanie pewnych funkcji o charakterze administracyjnym przez grupę osób wybranych przez jakąś społeczność; też: grupa osób sprawujących takie funkcje”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wspolnota;2537996.html> [dostęp 21.12.2023].

jako relewantny element analiz szerszych kategorii. Taką dokładnie rolę można przypisać kategoriom „wspólnota” oraz „samorząd” w rozważaniach na temat fundamentów ustrojowych współczesnych państw demokratycznych.

Zasadność poczynienia ustaleń dotyczących kategorii „wspólnota” (czym jest i co to znaczy, że wspólnota istnieje) oraz „samorząd” (czym jest i jakie to pojęcie ma zastosowanie w realnym świecie) – stanowiące cel opracowania – znakomicie wyraża myśl R. Sowińskiego. O ile w podejściu empirycznym badamy to, co istnieje, o tyle w podejściu teoretycznym przedmiotem zainteresowania jest idea, istota czegoś – niezależnie od tego, czy to „coś” istnieje. Stąd te dwie płaszczyzny muszą być ze sobą zespolone, aby uzyskać pełną odpowiedź na pytanie, czym dany byt jest⁵.

Dla przejrzystości wywodu przyjmijmy dwa istotne założenia metodologiczne: po pierwsze, przedmiotem badania nie jest kwestia istnienia ustalonych już norm prawnych, które kreują wspólnoty (wspólnoty samorządowe) jako immanentną składową struktur samorządowych (struktur samorządu terytorialnego). Po drugie, skoro dyskurs prawniczy jest jednym z dyskursów konstytuujących rzeczywistość społeczną, to zasadne i konieczne jest sięgnięcie do pozaprawnych źródeł i kontekstów znaczeniowych kategorii „wspólnoty” oraz „samorządu”.

1. O wspólnocie

Ludzkość od zawsze fascynowała się wspólnotowością. Stanowi ona ważny element kultury. Uczynienie ze wspólnotowości przedmiotu refleksji naukowej jest niewątpliwie dziełem filozofów antycznych. Platońska refleksja nad narodzinami państwowości odsłania genetyczny związek wspólnotowości i najbardziej podstawowych ludzkich potrzeb: „[...] państwo tworzy się dlatego, że żaden z nas nie jest samowystarczalny, tylko mu potrzeba wielu innych”⁶. Wspólnotowość odgrywa istotną rolę w arystotelesowskiej koncepcji *zoon politicon*. Według Stagiryty człowiekowi właściwy jest pęd do życia we wspólnocie, połączony z obowiązkiem kultuwowania cnót obywatelskich, zaś państwo stanowi dla nie-

⁵ Zob. R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 25.

⁶ Zob. (Ks. II, 369 B). „Więc tak, bierze jeden drugiego do tej, a innego do innej potrzeby, a że wielu rzeczy potrzebujemy, więc zbieramy wielu ludzi do jednego siedliska, aby wspólnie żyli i pomagali jeden drugiemu, i to wspólne mieszkanie nazwaliśmy imieniem państwa” (Ks. II, 369 C). Zob. Platon, *Państwo, Prawa*, tłum. W. Witwicki, Kęty 1999, s. 62-63.

go „wspólnotę wspólnot”⁷. To ukierunkowanie twierdzeń co do kwestii zbiorowego bytu człowieka i potrzeb z tym zbiorowym bytowaniem związanych, znajdowało także kontynuację w średniowiecznej myśli św. Tomasza z Akwinu. Dla Akwinaty niezwykle istotne było przekonanie o społecznej naturze człowieka, z którego wypływała potrzeba życia rodzinnego, jak i życia państwowego, zaś bytowanie człowieka poza wspólnotą traktował jako stan nienaturalny⁸.

Myśl arystotelesowsko-tomistyczna znajduje kontynuację i rozwinięcie m.in. na gruncie współczesnej filozofii prawa. Czerpiąc z tej tradycji, J. Finnis⁹ formułuje tezy, które eksplikują istotę struktur wspólnotowych, w tym samorządowych. J. Finnisa nie interesuje „jakaś wspólnota” czy „jakieś stowarzyszenie”¹⁰ (w znaczeniu „rzeczy”, „substancji”, która „istnieje”, „działa”). Swoją uwagę kieruje w pierwszej kolejności ku wspólnotowości i stowarzyszeniu, będącymi dla niego „ewoluującymi stanami rzeczy, wspólnym życiem, działaniem i wspólnotą interesów, grupowaniem się i łączeniem ze sobą”. Staje się jasne, że dla J. Finnisa wspólnota jest kwestią relacji i interakcji czy też, ujmując rzecz nieco inaczej, jest zbiorem relacji jednoczących istoty ludzkie¹¹.

Dopiero na tym tle J. Finnis stawia pytanie: co to znaczy, że pewna wspólnota istnieje (działa, ma swoich członków i reguły)? Wyjaśniając to zagadnienie, dochodzi do wniosku, że sam rachunek interakcji nie jest wystarczającym

⁷ Zob. H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 129. Zob. także K. Leśniak, *Arystoteles*, Warszawa 1989; M.A. Krąpiec, T.A. Żeleźnik, *Arystotelesowa koncepcja substancji. Ogólna teoria i wybór tekstów*, Lublin 1966. U Arystotelesa człowiek najlepiej spełnia się w życiu rodzinnym i we wspólnocie najbliższej, umożliwiającej „pełne życie” i dającej możliwość realnego wpływania na rządy.

⁸ Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy (De regimine principum)*, Ks. I, it.dominikanie.pl. Zob. jedno z głównych dzieł św. Tomasza z Akwinu, *Summa theologica* powstające począwszy od 1265 r. aż do śmierci Akwinaty w 1274 r.

⁹ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, wstęp K. Motyka, Warszawa 2001.

¹⁰ Użycie tych określeń w naturalny sposób kieruje naszą uwagę ku dziełu *Wspólnota i Stowarzyszenie* F. Tönniesa, jednej z najbardziej wpływowych książek w dziejach socjologii. Tytułowe pojęcia służą nie tyle opisowi ewolucji społeczeństw, ile ich analizie. F. Tönnies twierdził, że nie zna żadnego stanu kultury czy społeczeństwa, w którym elementy *Gemeinschaft* i *Gesellschaft* nie byłyby jednocześnie obecne. Pojęcie wspólnoty odnosi się do pewnego zespołu wartości, które występują i są niezbędne w każdym społeczeństwie. Zob. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2012, s. 445.

¹¹ Dla Finnisa istnieją cztery rodzaje relacji jednoczących, w ramach których wyodrębnia on: po pierwsze, relacje w obrębie wspólnoty ludzkiej mające charakter fizyczno-biologiczny; po drugie, jedność w obrębie ludzkiej wspólnoty, która jest jednością intelektu wraz z jego możliwościami, sposobami funkcjonowania oraz wytworem w postaci wiedzy; po trzecie, jedność kulturową polegającą na wspólnym posługiwaniu się językiem, technologią czy kapitałem i wreszcie, po czwarte, jedność wspólnego działania. To właśnie ta ostatnia, jako właściwa dla porządku relacji, stanowić będzie punkt odniesienia w dalszych analizach – J. Finnis, *op. cit.*, s. 153-155.

kryterium, aby dane osoby tworzyły wspólnotę. Muszą one jeszcze wchodzić ze sobą w interakcje na określonej płaszczyźnie. Wspólnota, w rozważanym przez J. Finnisa sensie, istnieje wszędzie tam, gdzie przez dłuższy czas pewna liczba osób koordynuje swoje działania, nadając im postać interakcji i mając na widoku wspólny cel¹².

Jest w analizach Finnisa jeszcze coś, co wymaga szczególnego uwypuklenia. Mianowicie zauważa on, że im bardziej koordynacja działań danych osób prowadzi do realizacji jakiejś wartości albo jest podporządkowana trosce o jakąś wartość, tym bardziej jesteśmy skłonni sądzić, że jej uczestnicy tworzą wspólnotę. Co więcej, jest wówczas bardziej prawdopodobne, że sami uczestnicy będą myśleć o sobie jako o wspólnotcie: będą szukać praktyk, zwyczajów, konwencji i norm, aby rozwiązać problemy koordynacyjne; względnie dokonają innych działań służących znalezieniu rozwiązań. Takie normy będą uznane za stworzone dla grupy i przez grupę. Tę część swoich rozważań Finnis konkluduje stwierdzeniem: „o tym, że można sensownie mówić o istnieniu, zawsze decyduje obecność jakiegoś mniej lub bardziej wspólnego celu lub, mówiąc dokładniej, jakiegoś wspólnego rozumienia sensu kontynuowania współpracy. Ów sens możemy nazwać dobrem wspólnym”¹³.

2. O samorządzie

Łatwo jest zdefiniować pojęciowo „samorząd”, zauważa G. Sartori; polega on na tym, że sami rządząmy sobą. Jednak użycie tego pojęcia do realnego świata wymaga podejścia empirycznego¹⁴.

Z ustaleń G. Sartoriego wynika jasno, że samorząd nie reprezentuje zawsze takiej samej (identycznej) intensywności samo-rządzenia. Ta bowiem jest zmienna, zależna od określonych czynników. G. Sartori stawia fundamentalne z punktu widzenia niniejszych analiz pytanie: w jakim stopniu słowo „samorząd” ma zastosowanie? Odpowiedzi poszukuje w zbadaniu „natężenia” samorządu. Zakłada zarazem, że samorząd będzie miał natężenie maksymalne (albo tym większe) im bardziej rządzenie odpowiadać będzie temu, co dosłownie oznacza ten wyraz. Z kolei natężenie minimalne samorządu będzie odnosiło się do stanu, w którym jedynie w niewielkim stopniu samorząd przypomina to, co wyraża słowo rządzenie.

¹² *Ibidem*, s. 171.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 89.

Czynnikami mającymi wpływ na natężenie samorządu (w rozumieniu definicji) są jego zakres przestrzenny, jak i czasowy. Skupmy uwagę na tym pierwszym elemencie. Otóż G. Sartori wyraża tę zależność, stwierdzając: „natężenie możliwego do osiągnięcia samorządu jest odwrotnie proporcjonalne do pożądanego zakresu samorządu”¹⁵.

Zastosujmy to twierdzenie do realnego świata. Za punkt wyjścia można przyjąć, że natężenie samorządu będzie maksymalne wówczas, gdy samorządzenie będzie dokonywało się w ramach konkretnej ludzkiej jednostki – samorząd *in interiore hominis*. W takim przypadku ma miejsce maksymalne natężenie samorządu, ponieważ jego zakres jest zerowy. Ten silny i dosłowny samorząd, w miarę zwiększania zakresu przestrzennego, stawać się będzie coraz mniej stężony. Będzie zatem samorządem w coraz mniej zobowiązującym, dosłownym sensie. Jeśli za przykład weźmiemy grecką *polis*, to samorząd, który mamy na myśli, będzie w najlepszym razie oznaczał szybką i wszechstronną rotację pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. Z coraz mniej dosłownym (w stosunku do pierwotnego) znaczeniem pojęcia „samorząd” będziemy mieli do czynienia w miarę działania na coraz to większym zakresie przestrzennym (takim jak na przykład miasto). Zmniejszające się natężenie samorządu implikować będzie coraz bardziej umowne posługiwanie się tym pojęciem. Dla G. Sartoriego taki samorząd oznacza zasadniczo bycie rządzonym z bliska, a nie z oddali. Coraz bardziej zarazem na pierwszy plan wysuwa się nowe inne znaczenie samorządu – jako przeciwieństwa dla centralizacji. Przy zwiększającym się zakresie przestrzennym mamy do czynienia z systemem rządów pośrednich, z demokracją przedstawicielską. „Tak więc tu kończy się samorząd”, stwierdza Sartori – „jeśli słowo to znaczy to, co głosi”¹⁶.

Na kanwie rozważań o demokracji partycypacyjnej G. Sartori mierzy się z problemem – koncepcją uczestnictwa. Uczestnictwo właściwe i sensowne rozumiane polega na osobistym udziale aktywnym i chętnym włączaniu się. Nie jest więc ono prozaicznym byciem częścią czegoś, zwykłym byciem wpłatanym w jakieś zdarzenia, a tym bardziej nie jest niechcianym, przymusowym włączeniem do czegoś.

Z poczynionych uwag wynika, że uczestnictwo jest ruchem samoistnym, stanowiącym przeciwieństwo bycia włączonym w jakieś działania z cudzej woli, skoszarowania. W tle myśli znajduje się poczucie bycia panem samego siebie, samorealizacja i samokształcenie – wszystkie one łączą się z głębokim sensem tego słowa.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, s. 90.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku samorządu, G. Sartori analizuje kwestię natężenia pojęcia „uczestnictwo”. Jeśli oznacza ono dobrowolny, osobisty udział, wówczas jego natężenie jest odwrotnie proporcjonalne do liczby uczestników. Dla zilustrowania możemy sobie wyobrazić, że w małej kilkusobowej grupie, np. trzyosobowej, na każdego z uczestników przypada 1/3 udziału. Jednak już w grupach większych, np. trzydziestoosobowych – już tylko 1/30. Natężenie uczestnictwa można zatem wyrazić ułamkiem, gdzie każdemu wzrostowi mianownika towarzyszy proporcjonalny spadek roli każdego współuczestnika¹⁷.

G. Sartori przypomina, że w głównym nurcie teorii demokracji nigdy nie zaniechano uczestnictwa jako takiego – tzn. uczestnictwa traktowanego jako osobiste i aktywne zaangażowanie. Znajduje to wyraz w aprecjacji takich elementów, jak stowarzyszenia obywatelskie, demokracja wewnątrzpartyjna czy wewnątrzgrupowa, a także w teorii społeczeństwa wielogrupowego. Tu Sartori dochodzi do twierdzenia o zasadniczej doniosłości dla naszych analiz – stwierdza bowiem, że nigdy nie zakwestionowano roli uczestnictwa jako istoty mikrodemokracji, a nawet dalej: nie zakwestionowano, że stwarza ono infrastrukturę niezbędną dla całej superstruktury, jaką jest ustrój demokratyczny. Faktem jest natomiast, że przy wzroście wielkości, przechodząc całą drogę od małych grup aż do poziomu systemu politycznego, uczestnictwo nie wystarcza do podtrzymania gmachu demokracji przedstawicielskiej¹⁸.

Zakończenie

O ile normatywna postać, jaką przybiera wspólnota, jest uwarunkowana kulturowo (cywilizacyjnie), z całą właściwą tym uwarunkowaniom historyczną zmiennością czynników politycznych, społecznych, gospodarczych, o tyle istota wspólnoty i wspólnotowości jest stała. Wspólnota w swoim istotowym znaczeniu ma bowiem charakter organiczny, naturalny. Jest genetycznie powiązana z procesem budowania struktur ludzkiego bytowania (państwo jako „wspólnota wspólnot”).

W koncepcji Finnisowskiej wspólnota istnieje, jeśli jest wspólnotą połączonych działań i wzajemnego zaangażowania w realizację tego samego dobra wspólnego. Różni ludzie, znajdujący się ze sobą w różnorodnych relacjach (interakcjach), realizujący „swoje zamiary” i „swoje cele” (które mogą być nawet ze sobą skoordynowane, zbieżne w czasie, jak i styczne), nie stworzą wspólnoty,

¹⁷ *Ibidem*, s. 148.

¹⁸ *Ibidem*, s. 148-149.

dopóki ich cele nie będą wspólne. To zatem nie mnogość (wielość) relacji, a łączący cel jest czymś konstytutywnym dla ludzkich wspólnot¹⁹. Ujmując rzecz innymi słowami, spoiwem wspólnoty jest wspólny cel.

Na różnych płaszczyznach, w tym również na normatywnej, wspólnota (w szczególności wspólnota samorządowa) łączy się z samorządem (a zwłaszcza samorządem terytorialnym).

Przyjęcie, że „samorząd” znaczy tylko tyle, co dosłowne „samo-rządzenie” (rządzenie sobą samym), nie wytrzymuje próby konfrontacji z realiami. Uznając, że intensywność samo-rządzenia może być różna, zależna m.in. od zakresu przestrzennego, określać możemy natężenie samorządu odwzorowujące, na ile, w określonych okolicznościach, rządzenie odpowiada temu, co dosłownie oznacza wyraz „samorząd”. Zatem dosłowny sens słowa „samorząd” może doprowadzić nas do przekonania, że jest mylący znaczeniowo. Niemniej, jak zauważa G. Sartori, określenie może być mylące w sensie opisowym, a pomimo tego potrzebne jako postulat. Ten bowiem nie jest mniej ważny od opisu²⁰. Tego, czym dane słowo jest, nie powinniśmy oddzielać od tego, czym być powinno.

Na koniec zwróćmy uwagę na zarysowujący się w oczywisty sposób problem adekwatności posługiwania się kategoriami „wspólnoty” i „samorządu” na gruncie normatywno-prawnym. Zagadnienie to wykracza poza założone ramy opracowania i jego cele, stąd uwaga poniższa ma jedynie charakter sygnalizacyjny. Skupiając się już tylko na terminie „wspólnota”, skonstatujmy, że pojawia się on wielokrotnie w Konstytucji RP²¹. W art. 16 ust. 1 ustrojodawca wprowadza termin „wspólnota samorządowa” do terminologii języka przepisów konstytucyjnych, a także formułuje definicję tego pojęcia (jest nią „ogół mieszkańców jednostki podziału zasadniczego”)²². Jak zauważa J. Korczak, „związek mieszkańca z określoną jednostką samorządu terytorialnego oparty jest na stałym zamieszkaniu na jej terenie”²³. Właśnie ten element zwraca uwagę w kon-

¹⁹ J. Finnis, *op. cit.*, s. 169.

²⁰ G. Sartori, *op. cit.*, s. 21.

²¹ W szczególności preambuła Konstytucji RP, wskazując na zasadę pomocniczości jako zasadę ustrojową państwa, używa określenia: „umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot”; w art. 166 ust. 1 normuje kwestię „zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej”; z kolei w art. 170 „członkom wspólnot samorządowych” przyznaje prawo do bezpośredniego decydowania o sprawach teje.

²² J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 204.

²³ J. Korczak podkreśla, że „podmiotem samorządu terytorialnego w Polsce jest społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w związek samorządowy, który powołany jest przez państwo w celu realizacji jego zadań”: *ibidem*, s. 205-206.

tekście wcześniejszych analiz poświęconych kategorii „wspólnoty”. Skoro na gruncie normatywnym członkostwo powstaje i ustaje jedynie w wyniku stanu faktycznego zamieszkania na terytorium jednostki samorządu terytorialnego, to członkiem wspólnoty jest mieszkaniec danej jednostki terytorialnej bez żadnych dodatkowych kwalifikatorów (takich jak np. zameldowanie na jej terenie, posiadanie obywatelstwa polskiego etc.)²⁴. Co więcej, jak zauważa J. Korczak, „członkostwo we wspólnocie, mając charakter przymusowy, nie pozwala nikogo wykluczać ze wspólnoty”²⁵. Już tylko te wybrane zagadnienia czynią zasadnym zbadanie, na ile konwencja terminologiczno-pojęciowa, jaką posługuje się prawodawca odnośnie do kategorii „wspólnoty” oraz „samorządu”, odwzorowuje ich istotę.

²⁴ *Ibidem*, s. 205.

²⁵ *Ibidem*, s. 105.

