

Jan Iwanek*

Rozdział 4

Autonomia terytorialna – płaszczyzna dialogu czy konfliktów?

Problemy ustroju terytorialnego państwa są od wielu lat przedmiotem politycznej debaty, przyczyną sporów, konfliktów, ale także i naukowej refleksji. Decentralizacja państwa jest bowiem tym, co w szczególności interesuje społeczności regionalne i lokalne, ale także, ze zrozumiałych powodów, elity polityczne. Decentralizacja determinuje dynamikę zmian systemów politycznych. Oznacza bowiem trwały podział w wykonywaniu funkcji publicznych pomiędzy władze centralne a regionalne i lokalne, władz wyposażonych w uprawnienia władcze. Tak rozumiana decentralizacja jest pojęciem przydatnym do analizy struktury terytorialnej zarówno państw federalnych, jak i unitarnych. Innymi słowy, nie ograniczam tego pojęcia jedynie dla opisu państwa unitarnego w procesie jego odcentralizowania¹. Takie rozumienie decentralizacji jest możliwe dzięki funkcjonalnemu definiowaniu państwa, co z kolei pozwala także na zaprzestanie dość anachronicznego w dobie współczesnej przeciwstawiania samorządu terytorialnemu państwu, na rzecz zaliczania jednego i drugiego do zespołu instytucji publicznych działających we wspólnej strukturze. Nie istnieje także współcześnie żaden racjonalny powód, by decentralizację zawęzić do struktur samorządowych państwa unitarnego. Obserwujemy bowiem zanikanie różnic pomiędzy państwem unitarnym a federalnym. Jest to możliwe dzięki ciągłej decentralizacji w państwach unitarnych. Ponadto dystrybucja uprawnień władczych między poziomy w układzie wertykalnym: centrum – region – wspólnota lokalna może zasadać się z powodzeniem na normach konstytucyjnych. Istotną cechą decentralizacji są bowiem uprawnienia własne jednostek terytorialnych.

Decentralizacja stała się nie tylko cechą, ale koniecznym elementem współczesnej demokracji. Pominięcie jej jest niemożliwe zarówno przy aksjologicznym definiowaniu demokracji, jak i przy zastosowaniu metody opisowej. Dzięki temu również możliwe stało się uzupełnienie zasady podziału władz, z podziału horyzontalnego opartego na relacjach między władzą ustawodawczą, pionem władzy wykonawczej i władzą sądowniczą, o podział wertykalny. Wskazane pojęcie decentralizacji określa granice tego podziału, a ponadto umożliwia nową klasyfikację państw uwzględniającą współczesne formy ustrojowe jednostek terytorialnych. Nie istnieją bowiem zasadnicze różnice w odniesieniu do klasyfikacji ustrojów na poziomie regionalnym i lokalnym, które by podlegały sztywnej dywersyfikacji między państwem prostym a związkowym. Państwo federalne dopuszcza przecież

* dr hab., prof. WSH; Wyższa Szkoła Humanitas.

¹ Należy wszak zaznaczyć, że wątpliwości i dyskusje na ten temat toczą się już od dość dawna.

możliwość współistnienia z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem. Z tego punktu widzenia podział państw demokratycznych byłby następujący: 1) państwa unitarne z ustrojem samorządowym; 2) państwa unitarne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem terytorialnym; 3) państwa federalne z ustrojem samorządowym; 4) państwa federalne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem terytorialnym. We współczesnych państwach demokratycznych mamy bowiem do czynienia z trzema formami rządów na poziomie subcentralnym (regionalno-lokalnym): 1) ustrojami samorządu terytorialnego; 2) ustrojami autonomii terytorialnej; 3) ustrojami jednostek (części składowych federacji)².

Decentralizacja posiada swoje granice. Do najważniejszych zaliczam: 1) teoretyczno-racjonalne, wynikające z teoretycznych i opisowych prac wielu dyscyplin, w tym nauk o polityce i prawie. Rozważania teoretyczne, będące także i częścią doktryny polityczno-prawnej, są ważną okolicznością w określaniu granic tego zjawiska; 2) prawnokonstytucyjne – ich wskazanie polega na badaniu prawa politycznego poszczególnych państw. To konstytucje rozstrzygają o unitarnym czy też federalnym charakterze państwa, a także o ustroju jednostek regionalnych i lokalnych; 3) polityczno-partyjne, będące artykulacją woli partii politycznych wyrażaną wprost albo poprzez organy państwa, w przedmiocie decentralizacji i form ustrojowych dla jednostek regionalnych i lokalnych; 4) polityczno-lokalne, związane z formami ustrojowymi jednostek terytorialnych. Dotyczy to także ugrupowań regionalnych, w tym etnoregionalnych, w zakresie, w jakim ugrupowania te są związane z reprezentacją grup etnicznych i narodowych; 5) polityczno-państwowe – granicą decentralizacji jest integralność terytorialna państwa, a tym samym istnienia państwa w jego dotychczasowych granicach. Decentralizacja kończy się wówczas, gdy rozpoczyna się separacja, oddzielenie pewnego regionu, jego usamodzielnienie państwowe. W sensie teoretycznym decentralizacja nie jest tożsama z separacją, choć w sferze dążeń politycznych może być do takich celów wykorzystywana. Zjawisko to jednak pojawia się szczególnie wówczas, gdy autonomia terytorialna funkcjonuje w systemie pozbawionym cech pełnej demokracji; 6) granice wynikające ze struktury społecznej – jedno- albo też wielonarodowego społeczeństwa; 7) granice kulturowe – w tym rola tradycji, nawyki, sposoby traktowania państwa i świadomość demokratyczna; 8) efektywności politycznej – spełnianie oczekiwań społecznych, poczucie więzi społeczności regionalnych i lokalnych. Poparcie dla idei i procesu decentralizacji nie będzie możliwe, jeśli nie będzie to proces „oddolny”; 9) wpływ rozwoju społecznego, patologie, idee sprawiedliwości społecznej – ta okoliczność nie musi być związana wyłącznie z oczekiwaniami (albo ich brakiem) społeczności regionalnych i lokalnych; 10) wpływu regionalnych i lokalnych partii i polityków na sprawy państwa, w tym skutki wynikające z funkcjonowania regionalnych i lokalnych partii politycznych i systemów partyjnych; 11) integracji międzynarodowej polegającej na przejmowaniu części uprawnień państw. Kwestia ta wiąże się także z określaniem zakresu uprawnień jednostek terytorialnych w zakresie uczestnictwa w sprawach międzynarodowych, w tym prowadzeniu na własny rachunek stosunków międzynarodowych.

Reformy decentralizacyjne zapoczątkowane we Włoszech, w Hiszpanii, a także w Wielkiej Brytanii, a w przeszłości także w Belgii, która przekształciła się w państwo federalne, dostarczyły bogatych doświadczeń do badań naukowych i teoretycznych refleksji³. Choć dyskusja naukowa na ten temat ma już znaczną tradycję, to jednak publiczne wypowiedzi

² Szerzej M. Domagała, J. Iwanek, *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, t. 10, 2013, s. 16-17.

³ Po raz pierwszy rozważania o pojęciu współczesnej autonomii ogłosiłem w pracy *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Spółczeństwo wobec problemów transformacji i integracji. Księga poświęcona profesorowi Janowi Szczepańskiemu*, red. J. Liszka, Studeu, Ustroń 2000, s. 171 i nast.

w ostatnich latach dowodzą, niestety, że szczególnie wokół pojęcia autonomii terytorialnej narosło wiele nieporozumień, a nierzadko także stawiania znaku równości między autonomią a separacją czy zagrożeniem integralności państwa. Wieloznaczność, czy wręcz bałagan pojęciowy występuje również w literaturze przedmiotu.

Nadawanie ustroju autonomii terytorialnej (politycznej), ustroju uprzywilejowanego wobec pozostałej części terytorium państwowego, było stosowane znacznie wcześniej niż reformy, o których tu mowa. Uwaga ta dotyczy także i Polski, która posiada przecież bogate doświadczenia z okresu II Rzeczypospolitej (autonomia województwa śląskiego z lat 1922-1939 na mocy ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r.)⁴. Jednakże to dopiero reformy włoskie, hiszpańskie i brytyjskie, a w pewnym okresie także i belgijskie, doprowadziły do powstania zupełnie nowej, odmiennej sytuacji ustrojowej w demokratycznych państwach Europy. W nauce pojawiły się pojęcia „państwa autonomii”, „państwa zautonomizowanego” i „państwa regionalnego” (choć termin ten jest wieloznaczny) na określenie nowego ustroju, będącego czymś pośrednim pomiędzy państwem unitarnym a państwem federalnym. Należy wszak pamiętać, że autonomia terytorialna nie posiada jednego wzorca, nie została ukształtowana w oparciu o uprzedni, jeden model teoretyczny. Autonomia jest ustrojem dynamicznym, zmiennym, podobnie jak zmienne, ewoluujące są formy ustrojowe samorządu terytorialnego i federacji. To konkretne rozwiązania ustrojowe pozwalają na opisanie cech konstytutywnych współczesnej autonomii. Ustrój autonomiczny funkcjonuje w odmiennych warunkach państwa demokratycznego, którego cechą istotną, w ważny sposób go definiującą, jest decentralizacja władzy publicznej. Ponadto autonomia funkcjonuje w ramach zakreślonych granicami decentralizacji władzy publicznej, a zatem granicą autonomii są granice decentralizacji, przekroczenie których może skutkować zmianami w obrębie władztwa terytorialnego państwa. Tym samym określenie granic decentralizacji wydaje się tym ważniejsze, jeśli pragniemy uzasadnić, by autonomia terytorialna nie była traktowana i wykorzystywana do separacji czy stała się przesłanką rozpadu państwa.

Autonomia terytorialna stała się popularnym rozwiązaniem ustrojowym dla regionów, a zatem jednostek przestrzennie większych, zajmujących co najmniej miejsce pomiędzy przestrzenią terytorialno-ustrojową gminy jako jednostki podstawowej a państwem jako całością. Centralizm, monolityczność władzy publicznej w demokracji współczesnej nie ma od dawna racji bytu. W sferze instytucji polityczno-prawnych obserwujemy unifikację rozwiązań, sięganie po wzorce sprawdzone czy przynajmniej w części narzucane przez społeczność międzynarodową jako standardy świata liberalnej demokracji. Unifikacja ta jest także wymuszana integracją międzynarodową. Jest szczególnie widoczna w systemach prawnych, finansowych, a także w już istniejących instytucjach demokracji ponadpaństwowej. Współczesne instytucje demokratyczne mają często postać podobną, zunifikowaną, są standardami współczesnego rozwiniętego świata, stając się powoli częścią „kultury wielkich zmarłych białego człowieka”. Demokracja zawsze upowszechniała się między innymi jako rezultat oddziaływania zewnętrznego (dyfuzji idei, wpływów politycznych, interesów gospodarczych, a nawet podbojów). Uwagę tę w całości można odnieść do interesującego nas zjawiska i pojęcia „autonomii terytorialnej”. Z drugiej strony z jednakową siłą rozwija się proces odwrotny: regionalizacji i lokalizmu, tak w skali międzypaństwowej, jak i państwowej. Coraz większego znaczenia nabierają instytucje lokalne oraz rozwój regionalny. Wydaje się, że dopóki te dwa odmiennie ukierunkowane prądy będą współistniały,

⁴ Por. J. Ciągwa, *Autonomia Śląska (1922-1939)*, Katowice 1988. Z nowszych opracowań dysertacja T. Ćwienka *Autonomia terytorialna Śląska w perspektywie historycznej i współczesnej*, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski 2012, promotor J. Iwanek.

a może lepiej powiedzieć: wzajemnie hamowały się i równoważyły, rozwój współczesnych instytucji demokratycznych nie będzie zagrożony. Paradoks epoki jawi się jako coś pożądanego.

Autonomia terytorialna nie jest synonimem samorządu ani też nie stanowi rozwiązania o charakterze federalnym. W przeszłości występowała zarówno w ustrojach unitarnych, jak i federalnych. Pojęcie autonomii oznaczające samodzielność, niezależność, niezawisłość, czy też zgodnie ze swą etymologią (często też przywoływane w nauce prawa), rozumiane jako władza stanowienia prawa, wydaje się współcześnie niewystarczające, a przynajmniej niewystarczające w odniesieniu do autonomii terytorialnej jako określonego zjawiska i rzeczywistego ustroju części terytorium państwowego. Niewystarczające też wydaje się li tylko powiązanie autonomii terytorialnej z wykonywaniem władzy prawodawczej przez władze lokalne. Kryterium to nie pozwala bowiem na odróżnienie autonomii terytorialnej od samorządu, który to także posiada uprawnienia prawodawcze. Współczesny samorząd nie może być zatem kojarzony jedynie z administracją lokalną. Byłoby to zbyt wąskie jego rozumienie. Samorząd, chociaż działający w granicach jednostek podziału administracyjno-terytorialnego, wykracza w swych uprawnieniach znacznie poza wykonywanie zadań administracji państwowej. Z tego właśnie powodu zmieniły się też i cele podziału terytorialnego.

Autonomia terytorialna jako stan pośredni między samorządem terytorialnym a federacją jest pewnym stopniem decentralizmu państwa od najniższego (samorządu) ku najwyższemu (federacji). **Współcześnie autonomia terytorialna oznacza rodzaj wykonywania władzy publicznej w państwie zdecentralizowanym polegający na powszechności jego zastosowania na całym terytorium państwa lub na znacznym jego obszarze, opartej na zasadzie reprezentacji, z prawem do powołania lokalnego parlamentu i przed nim odpowiedzialnego rządu, na konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach własnych i niezbywalnych, realizowanych poprzez ustawodawstwo wspólnotowe i podległą sobie administrację⁵.** Powstałe dzięki temu tzw. „państwo regionalne” czy też „państwo zautonomizowane” jest od około czterech dekad zupełnie nową postacią zdecentralizowanego unitaryzmu państwowego.

Ponadto warto wskazywać na różnice między autonomią współczesną a jej zastosowaniami w przeszłości, i to niezależnie, czy przeszłe (klasyczne) przesłanki jej stosowania w niektórych państwach w dalszym ciągu są obecne (przykładowo w Portugalii). Jeśli autonomia terytorialna jest zastosowana w stosunku do wszystkich (czy prawie wszystkich) regionów i wykracza poza tradycyjne przyczyny, jak: specyfika geograficzna, narodowa, etniczna, historyczna, kulturowa czy gospodarcza, przestaje już być wyłącznym powodem nadania statusu specjalnego (organicznego) regionom, to tym samym autonomia terytorialna staje się rozwiązaniem możliwym dla wszystkich jednostek regionalnych i zmienia charakter państwa. Tak zwane klasyczne przesłanki autonomii nie mają już wyłącznego i decydującego znaczenia, dzięki czemu autonomia terytorialna staje się rozwiązaniem możliwym dla całego terytorium państwowego.

Autonomia terytorialna posiada umocowanie konstytucyjne, co w oczywisty sposób nakazuje traktować te ustroje jako ustroje konstytucyjne. Uwaga ta wydaje się bardziej zasadna, jeśli pamiętać, że nie zawsze jednostki samorządowe są takimi na podstawie przepisów konstytucji. Konstytucje z reguły określają wyłączny zakres wspólnot autonomicznych, a także wyłączność państwowych władz centralnych. Występuje także na wzór rozwiązań federalnych ustawodawstwo konkurencyjne. Są także określone w mniejszym lub większym stopniu te

⁵ Powyższe ujęcie w najmniejszym stopniu nie wyklucza istnienia autonomii w swej klasycznej postaci, tzn. jako ustroju uprzywilejowanego na części terytorium państwa.

sferzy działalności publicznej, które mogą być przekazane wspólnotom. Ów „środkowy” zakres fakultatywnych uprawnień wspólnoty jest głównym elementem różnicującym wspólnoty.

Warunkiem nadania autonomii jest z reguły inicjatywa społeczności przyszłej wspólnoty (także w wyniku ewentualnego referendum), ale z powodzeniem może być też rezultatem inicjatywy władz centralnych w dążeniu do zrównoważenia ustrojowego regionów (co wyraźnie stanowi konstytucja Hiszpanii z 1978 r.). Idea zrównoważenia ustrojowego regionów (nawet jeśli miałyby być nieco sztuczne – identyczne z istniejącymi wcześniej jednostkami podziału terytorialnego państwa) jest niezwykle ważna. Służy bowiem realizacji podstawowego celu reformy decentralizacji: przekształcenia całego terytorium we wspólnoty autonomiczne, a tym samym pozbawienie cech wyróżniających jakiś region statusem uprzywilejowania w stosunku do innych, pozbawionych takich uprawnień. To ważna przesłanka demokratyczna decentralizacji: stworzenie wszystkim regionom (nawet sztucznie wyodrębnionym) warunków ustrojowych opartych na zbliżonym zakresie uprawnień. W rozwiązaniach, o których mowa, wyraźnie zastrzeżono konstytucyjny zakaz federalizacji państwa. Innymi słowy, chodzi o taką regulację konstytucyjną, która gwarantuje unitarny, jednolity charakter struktury terytorialnej państwa. Wspólnotom nie wolno zatem zawiązywać federacji wspólnot. Jest to konsekwencją przyjętej zasady unitaryzmu i solidaryzmu.

Istotną cechą systemu autonomii regionów, odróżniającą ją od systemu samorządu terytorialnego, jest zindywidualizowany charakter statutów prawnych wspólnot autonomicznych. Owe quasi-konstytucje występują nierzadko w postaci aktów prawnych wyższej rangi niż ustawy zwykłe (ustawy konstytucyjne, ustawy organiczne, czy – jak we Włoszech – ustawy zwykłe, zatwierdzające uchwalone przez organy wspólnotowe ich statuty). Statuty różnią się co do zakresu uprawnień wspólnot. Zwiększona zostaje dzięki temu ranga ustrojowa wspólnot. Jeśli do tego dodamy nierzadkie korzystanie z instytucji referendum, to umocowanie ustrojowe wspólnot jest znacznie trwalsze. Oznacza to nierzadko, że bez współdziałania ze strony organów wspólnotowych nie można jednostronnie dokonać zmiany zakresu uprawnień wspólnoty.

Wspólnota autonomiczna posiada prawo wyłaniania w drodze wyborów regionalnego parlamentu oraz rządu. Ta okoliczność zbliża, w sensie ustrojowym, uprawnienia wspólnoty do uprawnień jednostek terytorialnych federacji. Wspólnoty mają prawo, poprzez swe organy parlamentarne, do stanowienia prawa ustawowego – powszechnie obowiązujących aktów prawnych na terenie wspólnoty. Ta okoliczność pozwala zatem na sformułowanie opinii, w której podkreśla się występowanie w granicach „państwa autonomicznego” – podobnie jak w federacjach – kilku systemów prawnych. Tym niemniej materia tych wspólnotowych systemów prawnych jest znacznie skromniejsza niż w przypadku federacji (nie jest dopuszczalne podwójne obywatelstwo, zagwarantowana jest równość w dziedzinie prawa karnego i cywilnego). Ustawy wspólnotowe stanowią jednak ważną podstawę kształtowania odrębności prawnej między wspólnotami, a także między systemem ogólnokrajowym a państwem. Państwo pozostawia sobie jednak wyłączność w zakresie polityki zagranicznej, polityki obronnej, systemu monetarnego, ceł, części podatków, prawa karnego, prawa cywilnego, komunikacji ogólnokrajowej, a także dbałości o przestrzeganie zasady równości obywateli.

Wspólnoty posiadają prawo do własnej administracji. W praktyce jednak uprawnienie to jest wykonywane poprzez administrację dualną. Administracja samorządowa i jednostki administracji centralnej działają nie tylko bez przeszkód na terenie wspólnot, ale w przypadku tej pierwszej mogą wykonywać zadania wspólnoty. Nie oznacza to, że nie istnieją organy

administracyjne wspólnoty autonomicznej, są one jednak dość ograniczone. W doświadczeniach hiszpańskich wyraźnie widoczny jest wpływ rządzących partii politycznych na określenie roli, kompetencji i struktur administracyjnych wspólnot, tym bardziej że administracja wspólnot posiada także uprawnienia kontrolne wobec administracji samorządowej⁶.

Wspólnoty mają prawo uczestniczenia w istotnych sprawach państwa (przykładowo: inicjatywa ustawodawcza, desygnowanie senatorów, regiony są okręgami wyborczymi).

Kontrola państwa wobec wspólnot autonomicznych ma charakter a posteriori i jest kontrolą, głównie o charakterze sądowym. Nadzór jest w zasadzie wyłączony (tak typowy dla ustroju samorządowego). Spory między wspólnotami a państwem rozstrzygane są przez sądy konstytucyjne (ewentualnie także przez sądy kompetencyjne).

Wspólnoty mogą korzystać z własnego języka urzędowego, hymnu, godła. Z takimi uprawnieniami możemy się już spotkać w niektórych samorządach europejskich, tym niemniej zakres korzystania z tych uprawnień wspólnotowych jest szerszy (przykładowo można wskazać kontrowersyjną ustawę o języku katalońskim uchwaloną przez Generalitat).

„Państwo autonomiczne” do pewnego stopnia determinuje zorganizowanie się innych organów państwa (np. ombudsmenów), a także wpływa na zmianę roli izby drugiej parlamentu. Przekształca się ona stopniowo w rzeczywistą izbę reprezentacji terytorialnej.

Występują też zmiany systemu partyjnego. Powstają dające się wyodrębnić regionalne systemy partyjne, a także rozwijają się partie narodowe i etnoregionalne. Zjawisko to jest coraz bardziej widoczne w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. System ten także decentralizuje ogólnokrajowe partie polityczne. Zauważalna jest ich federalizacja, a o elitach centralnych partii w znacznym stopniu decydują struktury władz regionalnych partii.

Wymienione cechy „państwa autonomicznego” nie wyczerpują wszystkich możliwych. Mają jedynie charakter przykładowy i służą określeniu współczesnej autonomii terytorialnej. Z powodzeniem, już na gruncie prawa konstytucyjnego porównawczego, można je znacznie rozwinąć. Ważna wydaje się także konstatacja, że autonomia terytorialna jako forma ustroju regionów nie hamuje w żadnym razie samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie, jednostki samorządowe istnieją w granicach wspólnoty, a ich organy administracyjne mogą wykonywać i wykonują zadania wspólnotowe.

Cechy współczesnej autonomii terytorialnej, opisane z konieczności bardzo skrótowo, odnoszą się w całości do warunków, jakie zapewnia jedynie państwo demokratyczne. Reformy włoskie, hiszpańskie i brytyjskie, tak zasadniczo zmieniające strukturę terytorialną tych państw, mogły zostać zrealizowane wyłącznie dzięki zdecydowanej woli działania liczących się partii politycznych na zasadach demokratycznych, choć nie w każdym przypadku demokracja była systemem trwałym i ugruntowanym. Wszak reformy hiszpańskie dokonały się w trakcie procesu transformacji ustrojowej dotyczącej wielu innych aspektów przebudowy państwa. Tradycja demokratyczna, a przynajmniej rzeczywiste poszanowanie jej reguł, nawet jeśli jest systemem całkowicie nowym, to konieczne warunki zapewniające by autonomia terytorialna mogła być osiągnięta w drodze dialogu. Nawet jeśli nie jest rezultatem całkowitej zgody między partiami politycznymi, a tak przecież nierzadko się zdarza, przestrzeganie reguł demokracji jest warunkiem koniecznym porozumienia. Natomiast konflikty, jakie powstawały i powstają, są skutkiem demokracji fasadowych, a także funkcjonowania ustrojów od demokracji odległych, dla których konstytucje i formy ustrojów

⁶ Przykładowo por. rozważania R. Bañon i Martíneza i J.L. Paniagua Soto, *Gobierno y administración en el Estado de las autonomías y en la comunidades autónomas*, [w:] *Gobierno y administración en las comunidades autónomas*, red. J.L. Paniagua Soto, Madrid 2000, s. 275-280.

jednostek terytorialnych nie służyły, w praktyce politycznej, zaspokajaniu społecznych, gospodarczych i politycznych aspiracji społeczności regionalnych i lokalnych. Rozpad federacji radzieckiej, czechosłowackiej i jugosłowiańskiej są tego wystarczającymi dowodami.

Bibliografia

Bañon i Martínez R., Paniagua Soto J.L., *Gobierno y administración en el Estado de las autonomías y en la comunidades autónomas*, [w:] *Gobierno y administración en las comunidades autónomas*, red. J.L.Paniagua Soto, Madrid 2000.

Ciągwa J., *Autonomia Śląska (1922-1939)*, Katowice 1988.

Ćwienka T., *Autonomia terytorialna Śląska w perspektywie historycznej i współczesnej*, praca doktorska, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski 2012, promotor J. Iwanek.

Domagała M., Iwanek J., *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”, t. 10, 2013.

Iwanek J., *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Spółczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, red. J. Liszka, Ustroń 2000.

Autonomia terytorialna – płaszczyzna dialogu czy konfliktów?

Streszczenie W rozdziale zaproponowano pojęcie decentralizacji, które z powodzeniem można stosować do państw federalnych i unitarnych, a ponadto wskazano granice decentralizacji we współczesnym państwie demokratycznym. Autor proponuje także swoje pojęcie współczesnej autonomii terytorialnej, która oznacza rodzaj wykonywania władzy publicznej w państwie zdecentralizowanym polegający na powszechności jego zastosowania na całym terytorium państwa lub na znacznym jego obszarze, opartej na zasadzie reprezentacji, z prawem do powołania lokalnego parlamentu i przed nim odpowiedzialnego rządu, na konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach własnych i niezbywalnych, realizowanych poprzez ustawodawstwo wspólnotowe i podległą sobie administrację. Tak rozumianą autonomię należy odróżniać od pojęcia samorządu terytorialnego, a tym bardziej od ustroju federalnego.

Słowa kluczowe: autonomia terytorialna, decentralizacja, demokracja

Terytorial autonomy – basis for dialogue or conflict?

Summary

The chapter strives to propose a particular understanding of the notion of decentralization, one that can be successfully applied to both federal and unitary states. The scope of decentralization within the modern democratic state has also been outlined in the paper. The author further proposes a unique notion of modern territorial autonomy, which is understood as a specific form of the execution of public authority within a decentralized state, relying on the universality of its application towards the whole of state territory or a significant portion thereof. That notion is further founded on the principle of representation, which contains the power to appoint a local parliament and a government answerable to it, as well as exercising constitutionally warranted and inalienable powers, executed by communal legislation and local administration. However, this proposed concept of autonomy must be clearly distinguished from territorial autonomy and, even more so, from a federal political system.

Key words: of territorial autonomy, decentralization, democracy