

JAPONSKIE INSPIRACJE DLA ROZWOJU  
SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ W POLSCE

Refleksja komparatystyczna nie jest bynajmniej obca polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Z uwagi na głębokie powiązania prawno-kulturowe w obrębie Europy relatywnie częste są – prowadzone od wielu dekad w różnych sferach prawa administracyjnego (w tym w zdecydowanej większości w obszarze badawczym prawa administracyjnego materialnego) – porównania polskich instytucji administracyjnoprawnych z ich odpowiednikami w systemach prawnych Niemiec czy Francji<sup>1</sup>. Z oczywistych względów zdecydowanie mniej jest tego typu paraleli z kulturami prawnymi *common law* czy też jeszcze bardziej „egzotycznymi” systemami prawnymi państw spoza euro-amerykańskiego kręgu kulturowego. Zestawianie polskiej tradycji prawa administracyjnego z odległymi od nas kulturowo systemami prawnymi nastęrcza bowiem wielu trudności metodologicznych. Z uwagi na różnice w podstawowych założeniach systemowych niemożliwa do skutecznego zastosowania jest w tym wypadku komparatystyka instytucjonalna, wymagająca zastąpienia szerszym i elastyczniejszym instrumentarium komparatystyki funkcjonalnej. Opisane trudności w porównywaniu z sobą występujących w odległych od siebie kulturowo rejonach świata mechanizmów i zjawisk ze sfery prawa administracyjnego nie pozbawiają jednak tych działań naukowego sensu. Przeciwnie – zjawiska zupełnie nieprzystające do polskiej tradycji prawnej mogą okazać się inspirujące dla nowego spojrzenia na dobrze znane nam już instytucje prawne, a nawet zachęcić nas do ich zmiany. Nie chodzi tu, rzecz jasna, o kopiowanie obcych rozwiązań prawnych (choć recepcja takowych nie jest w historii prawa zjawiskiem rzadkim), ale o rozwijanie rodzimego porządku prawnego w oparciu o światowe trendy i dobre praktyki w tym zakresie.

Polskie prawo samorządu terytorialnego jest gałęzią prawa w zasadniczym stopniu zakorzenioną w polskiej tradycji i historii. Znaczące elementy współczesnego systemu samorządu terytorialnego w Polsce czerpią bowiem jeszcze z uwarunkowań I Rzeczypospolitej (jako przykład można tu wskazać historyczne pobudki wpływające na aktualny kształt wielu jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju). Rozwój prawa administracyjnego i dokonująca się w jego

---

<sup>1</sup> Por. F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2001, s. 29.

przestrzeni dywersyfikacja form działania administracji publicznej (przechodzenie w tym zakresie od niekwestionowanej dominacji sfery *imperium* do istotnego udziału gestii administracyjnej<sup>2</sup>; zjawisko prywatyzacji zadań publicznych) zmuszają jednak do nowego spojrzenia także na tę dziedzinę prawa jako regulującą działanie podmiotów, które wykonują istotną część zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym. Dokonane w ostatnim czasie nowelizacje przepisów odnoszących się do funkcjonowania samorządu terytorialnego<sup>3</sup> zdają się potwierdzać tezę o – dostrzeganej zarówno przez doktrynę, jak i ustawodawcę – potrzebie pilnej, acz przemyślanej redefinicji prawa samorządu terytorialnego w duchu partycypacji społecznej.

Nie oceniając jeszcze słuszności zasygnalizowanej powyżej tendencji ewolucyjnej w przestrzeni polskiego prawa samorządu terytorialnego oraz stanowiących jej materializację przywołanych nowelizacji aktów prawnych, warto spojrzeć na analizowaną materię z nieco szerszej – teoretycznoprawnej i ponadkrajowej perspektywy. Szczególnie zasadna w tym kontekście wydaje się trudna, choć niepozbawiona sensu refleksja komparatystyczna, poszukująca inspiracji dla rozwoju idei samorządności w Polsce w – z pozoru zupełnie obcych i nieprzystających do polskich realiów – doświadczeniach Japonii w tym zakresie. W tym celu w niniejszym artykule przy wykorzystaniu narzędzi komparatystyki funkcjonalnej przeprowadzono analizę japońskiego systemu samorządu terytorialnego (z jej podziałem na materię tzw. autonomii zbiorowej oraz autonomii obywatelskiej), stanowiącą asumpt do refleksji na temat ewentualnych wartych naśladowania wzorców i inspiracji dla rozwijania idei samorządności lokalnej w Polsce.

## Zarys ustroju samorządu terytorialnego w Japonii

Geneza współczesnego zasadniczego podziału terytorialnego Japonii jest zakorzeniona – podobnie jak w większości państw europejskich, w tym Polski – w całkowicie scentralizowanym układzie administracyjnym. W przypadku Japonii funkcjonujące w tym układzie jednostki terytorialne nosiły nazwę hanów (klanów). W okresie przed rewolucją Meiji cały obszar kraju był podzielony na 260 takich jednostek. Han był – analogicznie do europejskich rozwiązań doby feudalizmu – absolutną domeną zarządzającego nim pana, którego władza obejmowała nie

<sup>2</sup> Por. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 345.

<sup>3</sup> Jako przykład można tu wskazać nowelizację ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.), która w myśl nowo wprowadzonego przepisu art. 5a ust. 5 obowiązuje miasta na prawach powiatu do rocznego organizowania budżetu obywatelskiego i przeznaczania nań co najmniej 0,5% wydatków gminy.

tylko ziemię oraz dobra materialne umiejscowione na jego terenie, lecz także – a może przede wszystkim – zamieszkałą tam ludność. W przedmiotowym okresie można było więc mówić o swoiście rozumianej samorządności (rząd centralny w ograniczonym stopniu ingerował w wewnętrzne sprawy hanów), ale obejmowała ona tylko wąską grupę społeczną panów feudalnych, poza wszelkimi kompetencjami zarządczymi pozostawiając zdecydowaną większość podporządkowanego im społeczeństwa.

Doniosła zmiana nastawienia nastąpiła w tym zakresie w okresie rewolucji Meiji. W 1871 r. przeprowadzono reformę administracyjną dzielącą Japonię na 72 prefektury i 3 okręgi miejskie. Władza panów feudalnych została wówczas w znaczącym stopniu ograniczona i przekazana władzom lokalnym, powołanym w celu zarządu nowo powstałymi jednostkami administracyjnymi. Ścisłe uzależnienie organów tych władz od nadzorującego je ośrodka władzy centralnej (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) powodowało, że przeprowadzoną w 1871 r. reformę władzy lokalnej możemy określić mianem reformy, która skutecznie zdekoncentrowała administrację publiczną w Japonii, jednak w nieznacznym stopniu dokonała jej decentralizacji. Przekazywanie realnych kompetencji władczych wraz z umożliwiającymi sprawowanie tej władzy środkami postępowało od tego czasu miarowo i systematycznie. W 1878 r. ukonstytuowano gminę jako najmniejszą jednostkę podziału terytorialnego państwa, wyposażając ją w znaczną dozę samorządności organizacyjnej i finansowej. Ponadto w tym samym roku na szczeblu istniejących od kilku lat prefektur powołano kolegialne organy stanowiące w postaci tzw. zgromadzeń prefekturalnych, posiadające m.in. kompetencje w zakresie nakładania na mieszkańców prefektury zasilających jej budżet podatków lokalnych<sup>4</sup>.

Znacząca decentralizacja władzy w Japonii, wynikająca z zasadniczego podziału terytorialnego państwa na prefektury i gminy, osiągnęła swoje apogeum w latach 20. XX w. Wraz z początkiem trzeciej dekady XX w. tendencja ta uległa jednak drastycznemu zahamowaniu pod wpływem ogólnej sytuacji politycznej państwa. Ekspansja wojenna Japonii przyczyniła się do centralizacji zarządu lokalnego, który, co prawda, pozostał zdekoncentrowany (w dalszym ciągu istniał podział na prefektury i gminy), ale utracił dotychczasowy stopień samorządności poprzez poddanie znaczącemu nadzorowi ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Taki niekorzystny dla idei samorządności lokalnej stan utrzymywał się do końca działań prowadzonych przez Japonię na frontach II wojny światowej.

Zasadniczą zmianę w tym zakresie przyniosła uchwalona dnia 7 października 1946 r. przez obie izby Parlamentu Cesarskiego tzw. Konstytucja Shōwa, której geneza wiąże się z rezultatem wojny<sup>5</sup>. Została ona przygotowana przez ekspertów japońskich i amerykańskich przy znaczącym udziale głównodowodzące-

---

<sup>4</sup> Por. J. Tubielewicz, *Historia Japonii*, Wrocław 1984, s. 55 i nn.

<sup>5</sup> Por. *Konstytucja Japonii*, przekład i wstęp Teruji Suzuki, Warszawa 2014, s. 12.

go sojuszniczymi wojskami okupacyjnymi w Japonii gen. Douglasa MacArthura i obowiązuje w Japonii do dziś. Promulgowana przez cesarza Hirohito dnia 3 maja 1947 r.<sup>6</sup> ustawa zasadnicza – będąc przykładem uwarunkowanej ówczesnymi realiami politycznymi, niemniej klasycznej dla Japonii recepcji obcych rozwiązań prawnych – wzorem rozwiązań zachodnich wprowadziła zasadę demokracji jako regułę prawną rangi konstytucyjnej<sup>7</sup>. Poza nowatorską wówczas w skali całej Azji demokratyzacją państwa na płaszczyźnie ustawy zasadniczej jednym z jej podstawowych założeń była definitywna likwidacja obecnego jeszcze w japońskich realiach społeczno-gospodarczych systemu feudalnego<sup>8</sup>. To fundamentalne z perspektywy organizacji władzy terenowej w kraju założenie, wraz z wprowadzonym do Konstytucji rozdziałem VIII konstytuującym istnienie samorządu lokalnego, stworzyło warunki dla trwającego do dziś rozwoju idei samorządności terytorialnej w Japonii.

Składający się z jedynie czterech artykułów rozdział VIII Konstytucji Shōwa (w pozostałym zakresie prawo samorządu terytorialnego stanowi – na mocy art. 92 Konstytucji – materię ustawową) ustanawia autonomię lokalną jako obligatoryjny element systemu władz publicznych Japonii. Co znamienne, mimo bardzo ogólnej regulacji poświęconej omawianym tu zagadnieniom Konstytucja wyraźnie i literalnie wskazuje podstawowy zakres kompetencji administracyjnoprawnych organów samorządu terytorialnego, do jakich należą: zarządzanie swoim majątkiem oraz swoimi sprawami, kierowanie administracją oraz – w ramach wskazanych w ustawie – wydawanie aktów normatywnych (art. 94 Konstytucji). Zamiarem autorów Konstytucji – podobnie zresztą jak autorów ustawy o autonomii lokalnej z 1947 r.<sup>9</sup>, która uszczegóławia w tym zakresie ustawę zasadniczą również w myśl art. 92 Konstytucji – było stworzenie dalece zdecentralizowanego układu organizacyjnego administracji lokalnej, opartego na dwustopniowym podziale terytorialnym kraju na gminy i prefektury, efektywnie realizującego większość zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym.

Na przeszkodzie przyjętym w opisanym kształcie założeniom stanęła przeprowadzona w 1960 r. nowelizacja ustawy o autonomii lokalnej. W ramach dokonanej wówczas reformy wprowadzono mechanizmy centralizujące system administracji terytorialnej bądź to poprzez przekazanie organom centralnym całości kompetencji

---

<sup>6</sup> Co znamienne, 3 maja jest od tego czasu obchodzony w Japonii – analogicznie jak w Polsce w odniesieniu do Święta Konstytucji 3 maja – jako Dzień Konstytucji. Por. R.E. Ward, *The Origins of the Present Japanese Constitution*, „American Political Science Review” 1956, vol. 50, s. 1008–1010.

<sup>7</sup> Por. Y. Okudaira, *Forty years of the constitution and its various influences: Japanese, American and European* [w:] *Japanese Constitutional Law*, eds. P.R. Luney, Kazuyuki Takahashi, Tokyo 1993, s. 1–38.

<sup>8</sup> Por. G. Kryszewski, *Japonia* [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 445.

<sup>9</sup> Aktualny tekst obowiązującej do dziś ustawy o autonomii lokalnej dostępny jest pod adresem: <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/mokuji.htm> (dostęp: 14.04.2018).

do realizacji wielu zadań publicznych (przede wszystkim w sferach ochrony bezpieczeństwa publicznego oraz edukacji), bądź to poprzez wydzielenie z systemu administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym<sup>10</sup> znaczącej liczby zadań realizowanych wprawdzie przez organy administracji terenowej, ale nie jako zadania własne, lecz w ramach realizacji porozumienia administracyjnoprawnego, odnoszącego się do określonej kategorii powierzonych zadań. Wprowadzona w opisany sposób znacząca dysproporcja pomiędzy zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego (margines ich działalności) a zadaniami im zleconymi nie tylko w istotnym stopniu ograniczała samodzielność organizacyjną, kompetencyjną i finansową tych jednostek, ale przede wszystkim wypaczała założenia Konstytucji Shōwa odnoszące się do materii autonomii lokalnej oraz czyniła system samorządu terytorialnego w Japonii dalece nieefektywnym<sup>11</sup>.

Znaczący przełom przyniosła w tym zakresie dopiero przeprowadzona w 1999 r. ostatnia gruntowna nowelizacja ustawy o autonomii lokalnej, która, nie zmieniając ustrojowych założeń samorządu terytorialnego w Japonii, w zasadniczy sposób zmieniła aksjologiczne i funkcjonalne podstawy jego działania. W myśl jej przepisów podział terytorialny kraju opiera się w dalszym ciągu na formule dwustopniowej. Japonia dzieli się więc na 47 prefektur (ta liczba nie zmieniła się zresztą od pierwszego podziału terytorialnego dokonanego w okresie Meiji) oraz 1788 gmin<sup>12</sup>. Na czele prefektury (odpowiednio gminy) stoją zgromadzenie prefekturalne (odpowiednio gminne) jako organ uchwalodawczy oraz gubernator (w gminach burmistrz lub wójt) jako organ wykonawczo-koordynujący. Członkowie lokalnych organów uchwalodawczych oraz organów wykonawczych są wybierani na czteroletnią (zbieżną czasowo) kadencję w wyborach powszechnych. Bierne prawo wyborcze przysługuje posiadającym pełnię praw publicznych obywatelom, którzy ukończyli 25. rok życia (organy uchwalodawcze) lub 30. rok życia (organy wykonawcze). Należy podkreślić, że w japońskiej doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę na szczególnie mocną pozycję ustrojową organów wykonawczych (wójtów/burmistrzów oraz gubernatorów) w wykonywaniu zadań administracji publicznej odpowiednio na szczeblu lokalnym i regionalnym<sup>13</sup>. Poza klasycznymi funkcjami organu wykonawczego (m.in. funkcje kierownicze i reprezentacyjne) odgrywają oni rolę swoistych koordynatorów lokalnej bądź regionalnej administracji publicznej, oddziałując nie tylko na legislatywę (m.in. prawo inicjatywy uchwalodawczej; bardzo mocny instrument ustrojowy w postaci prawa *veto* wobec uchwał zgromadzenia, dającego się uchylić jedynie większością kwalifikowaną 3/5 liczby jego członków), ale także na tzw. komitety administracyjne (np. Kuratorium Oświaty, Komisja Bez-

<sup>10</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 31.

<sup>11</sup> Por. K. Karolczak, *System konstytucyjny Japonii*, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>12</sup> Por. Kayama Michihiro, *Local Government in Japan*, Tokyo 2010, s. 4.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 7.

pieczeństwa i Porządku Publicznego, Komisja Wyborcza), czyli zespolone z nimi organy administracji rządowej<sup>14</sup>. Powyższe powoduje, że system ustrojowy przyjęty w jednostkach samorządu obu stopni zasadniczego podziału terytorialnego państwa nasuwa czasem skojarzenia z modelem organizacyjnym, który w ujęciu odnoszącym się do władzy centralnej nosi nazwę systemu prezydenckiego<sup>15</sup>.

Podstawową wartością przeprowadzonej w 1999 r. reformy prawa samorządu terytorialnego w Japonii nie była – o czym wspomniano – korekta odnoszących się doń rozwiązań ustrojowych (powyższe założenia, choć w znacznym stopniu w formie fasadowej, funkcjonowały także w latach 1960–1999), lecz prawdziwa redefinicja systemu administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym<sup>16</sup>. Meritum wprowadzonych wówczas zmian stanowiło przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za realizację zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym na gminy i prefektury. Władzom jednostek samorządu terytorialnego przyznano w tym zakresie wyraźne literalne domniemanie kompetencji. Władze centralne zachowały sobie wyłącznie uprawnienia o zasięgu ogólnokrajowym, w tym w szczególności sprawy dotyczące polityki zagranicznej, obronności, emisji pieniądza oraz wymiaru sprawiedliwości. Pozostałe zadania państwa zostały trwale i skutecznie przekazane organom samorządu terytorialnego, które – jak wskazuje się w doktrynie – ponoszą obecnie „rzeczywistą odpowiedzialność za wszystkie realizowane przezeń sprawy, w tym także te, które uprzednio stanowiły zadania zlecone”<sup>17</sup>. Opisana reforma form działania japońskiej administracji publicznej uczyniła z samorządu terytorialnego immanentny element systemu władzy państwowej i jako taka skutecznie zrealizowała podjęte w tym zakresie już w 1947 r. deklaracje z art. 92 i nn. Konstytucji Shōwa<sup>18</sup>.

## Autonomia zbiorowa a autonomia obywatelska

Poza zasygnalizowaną już charakterystyczną cechą japońskiego systemu samorządu terytorialnego, jaką jest nadzwyczaj mocna – nasuwająca skojarzenie z systemem prezydenckim – pozycja ustrojowa gubernatorów w prefekturach oraz wójtów i burmistrzów w gminach, inną niedającą się pominąć w tym kontekście okolicznością, która wyróżnia Japonię na tle innych krajów świata, jest – utrwalone w japońskiej praktyce funkcjonowania administracji publicznej oraz doktrynie prawa administracyjnego – rozróżnienie konstytucyjnego pojęcia autonomii lokalnej na autonomię zbiorową i autonomię obywatelską. Pierwsze z tych pojęć

<sup>14</sup> Por. S. Ohsugi, *The Organisation of Local Government Administration in Japan*, Tokyo 2009, s. 5.

<sup>15</sup> K. Karolczak, *System konstytucyjny...*, s. 47.

<sup>16</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 31.

<sup>17</sup> Kayama Michihiro, *Local Government...*, s. 15.

<sup>18</sup> Por. Hiraki Tanaka, *Evaluation in Local Governments in Japan*, Tokyo 2009, s. 21.

utożsamia się z głęboko zdecentralizowanym systemem organów samorządu lokalnego, który jest zagwarantowany konstytucyjnie i urzeczywistniany w postanowieniach ustawy o autonomii lokalnej. Dwustopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa oraz funkcjonujący na poszczególnych jego poziomach system ustawowych organów jednostek samorządu terytorialnego, wyposażonych w szerokie spektrum zadań własnych, wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, stanowi zinstytucjonalizowaną emanację japońskiego rozumienia pojęcia „autonomii zbiorowej” jako „względnej swobody w decydowaniu i administrowaniu dziedzinami polityki publicznej na szczeblu prefektury, miasta, miasteczka czy wioski”<sup>19</sup>.

W odróżnieniu od niej „autonomia obywatelska” stanowi szeroko rozumiane, a często dalece odformalizowane „prawo mieszkańców do udziału w kształtowaniu lokalnej polityki”<sup>20</sup>. Autonomia obywatelska jest więc w rozumieniu Japończyków swoistym uprawnieniem do podejmowania skutecznych działań na rzecz okolicznej społeczności, innych jednak niż sam udział (czynny lub bierny) w wyborach do organów władz lokalnych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „autonomia obywatelska może przejawiać się w wieloraki sposób: w bezpośrednim żądaniu uchwalenia lub uchylecia obowiązującego prawa (pod wnioskiem musi podpisać się co najmniej połowa uprawnionych do głosowania); w kontroli działań władzy wykonawczej; w żądaniu rozwiązania zgromadzenia albo odwołania poszczególnych jego członków oraz obieralnych urzędników administracji lokalnej (przy poparciu wniosku przez co najmniej jedną trzecią uprawnionych) czy też w postaci referendum lokalnego”<sup>21</sup>. Poza wyróżnionymi w ten sposób zinstytucjonalizowanymi formami uczestnictwa obywateli w kierowaniu i zarządzaniu samorządem lokalnym niezwykle istotne są w społeczeństwie japońskim formy niesformalizowane. Należy do nich zaliczyć w szczególności udział w organizacjach społecznych, organizacjach pożytku publicznego czy całkowicie oddolne działania faktyczne podejmowane *ad hoc* na rzecz lokalnej społeczności.

Powodem, dla którego japońska doktryna prawa administracyjnego podejmuje zagadnienie podziału konstytucyjnego pojęcia autonomii lokalnej na autonomię zbiorową i autonomię obywatelską, czyniąc zeń jeden z głównych czynników cechujących japoński samorząd terytorialny, nie jest samo ich współwystępowanie (takiego bowiem można by się dopatrzeć w znacznej części państw świata), ale istniejące pomiędzy nimi powiązania i proporcje. Autonomia obywatelska nie stanowi bynajmniej marginalnego dopełnienia systemu ustrojowego organów samorządu terytorialnego i prawnych form ich działalności. Przeciwnie – jednym z głównych zadań organów władzy lokalnej jest wspieranie oddolnych inicjatyw obywatelskich i spra-

---

<sup>19</sup> K. Karolczak, *System konstytucyjny...*, s. 46.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 49.

wianie, aby wywierały one realny wpływ na wyznaczanie kierunków wykonywania zadań publicznych. Mimo przywołanego powyżej niezwykle szerokiego wachlarza instytucji pozwalających na bezpośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy na szczeblu gminy lub prefektury nie stanowią one w tym zakresie aktywności wyłącznych i są dopełniane przez zespół inicjatyw oddolnych, które nie wpisują się w z góry założone schematy organizacyjne. Dla Japończyków samorządność nie sprowadza się bowiem do formalnej efektywnej decentralizacji kompetencji władczych na szczebel lokalny. To tylko jeden z jej elementów. Samorządność, a raczej autonomia, to w ich mniemaniu swoisty sposób postrzegania spraw wspólnotowych, japońskie myślenie kolektywistyczne odniesione do procesu kształtowania przestrzeni publicznej<sup>22</sup>.

### Japońskie inspiracje

Podnoszone w Polsce pod wpływem znaczącej presji społecznej w tym zakresie liczne deklaracje przedstawicieli wszystkich niemal opcji politycznych w kraju, którzy wskazują na potrzebę zwiększenia udziału substratu społecznego w bieżącym kształtowaniu przestrzeni publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym i lokalnym, świadczą o tym, że szeroko rozumiana tendencja partycypacyjna<sup>23</sup> w systemie polskiej administracji publicznej nie jest już tylko koncepcją teoretyczną, ale realnym i dalece prawdopodobnym kierunkiem zmian sposobu zarządzania sprawami publicznymi. Prowadzone działania legislacyjne w tym zakresie zdają się zmierzać ku instytucjonalizacji form aktywnego udziału obywateli w życiu publicznym, wykraczających poza zwykły udział w procesie wyborczym do organów centralnych lub regionalnych i lokalnych. Pojawiające się w debacie publicznej głosy za rozszerzeniem funkcjonalności oraz skuteczności istniejących już instytucji prawnych, tj. inicjatywy ustawodawczej i referendum lokalnego, dokonane już w pewnym zakresie zmiany w prawie odnoszące się do poszerzenia formuły konsultacji społecznych oraz – stanowiących na mocy art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ich kwalifikowaną formę – budżetów obywatelskich, rodzą przypuszczenie, że ustawodawca obrał drogę krzewienia idei samorządności i aktywności społecznej poprzez instytucjonalizację różnorodnych form bezpośredniego udziału obywateli w wykonywaniu zadań publicznych. Nie sposób w tym kontekście kwestionować słuszności samej tendencji legislacyjnej w tym zakresie, dostrzegającej ewolucję funkcjonalnego wymiaru administracji publicznej i odchodzenia od prostego, schematycznego postrzegania jej przez pryzmat stosunku prawnego na linii organ administracji publicznej

<sup>22</sup> Por. L. Leszczyński, *Japonia – kontynuacje i negacje*, Lublin 1994, s. 76 i nn.; Hiraki Tanaka, *Evaluation in Local Governments...*, s. 27 i nn.

<sup>23</sup> Por. M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.



– obywatel<sup>24</sup>. Dyskusyjne jest natomiast poszerzanie autonomii poprzez narzucanie samorządom korzystania z określonych ustawowo instytucji, co dotychczas nie było obowiązkowe (np. wspomniana już instytucja obligatoryjnego budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu). Wątpliwe jest, czy droga do pogłębiania autonomii obywatelskiej leży w ograniczaniu samodzielności organizacyjnej oraz finansowej samorządów, w programowaniu ich działalności w taki sposób, że z podmiotów działających we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność stają się one z jednej strony jedynie automatycznymi wykonawcami woli ustawodawcy, z drugiej zaś uczestnikami głosowania w budżecie obywatelskim.

W kontekście zasygnalizowanej kontrowersji swobodnego konfliktu wartości – tj. zarówno słuszych pobudek, jak i wątpliwych instrumentów dążących do ich materializacji – zasadna wydaje się szersza komparatystyczna refleksja, która opierałaby się na obserwacji sposobów funkcjonowania idei samorządności w innych – choćby nawet bardzo oddalonych od Polski – krajach świata. W tym kontekście paradoksalnie Japonia jako kraj zamieszkały przez społeczeństwo na wskroś kolektywistyczne<sup>25</sup> wydaje się bardzo cennym punktem odniesienia. Czym bowiem są ruchy miejskie, organizacje społeczne, formuły crowdfundingowe odnoszące się do spraw publicznych, które obserwujemy w ostatnich latach w Polsce ze wzmożoną intensywnością, jeśli nie rozwijającym się myśleniem kolektywistycznym? Trudno zakwestionować fakt, że wszystkie te postawy wynikają z woli posiadania realnego wpływu na kształt wspólnej otaczającej nas rzeczywistości. Innymi słowy, jest to wola „wzięcia spraw w swoje ręce” i angażowania się w rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej. Są to więc zachowania w dobrym tego słowa znaczeniu kolektywistyczne – dla społeczeństwa polskiego stosunkowo nowe, dla Japończyków nie tylko swoiste (w sensie zbiorowej mentalności<sup>26</sup>), ale także dobrze znane (w ramach realizacji autonomii obywatelskiej).

Przykład japońskich doświadczeń w zakresie wysoko rozwiniętej autonomii obywatelskiej jako niemarginalnego dopełnienia systemu organów samorządu terytorialnego dowodzi, że oddolne, często w bardzo małym stopniu zinstytucjonalizowane działania w niektórych płaszczyznach zarządzania przestrzenią publiczną (np. kultura, estetyka) sprawdzają się dużo lepiej niż tradycyjne formy działania administracji publicznej<sup>27</sup>. Znamienne jest w tym kontekście, że bardzo często czołowi i niezwykle kreatywni aktywiści społeczni nie są zupełnie zainteresowani

---

<sup>24</sup> Por. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 13 i nn.

<sup>25</sup> Por. G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, przeł. M. Durka, Warszawa 2007, s. 198 i nn.

<sup>26</sup> Por. J. Widacki, *Przestępczość i wymiar sprawiedliwości karnej w Japonii*, Lublin 1990; L. Leszczyński, *Japonia – kontynuacje...*, s. 74.

<sup>27</sup> Por. *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, eds. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart, London – New York 2005, s. 12–39.

zinstytucjonalizowanym udziałem w samorządzie terytorialnym *sensu stricto*<sup>28</sup>. Posługując się nomenklaturą zaczerpniętą z japońskich odniesień: świadomie wybierają oni aktywność w sferze autonomii obywatelskiej kosztem – być może efektywniejszej, acz dalece bardziej zabarwionej politycznie – autonomii zbiorowej. Powinno to wyraźnie dać do myślenia tym, którzy postulują daleko posuniętą formalizację przejawów japońskiej autonomii obywatelskiej w polskich realiach samorządu lokalnego. Dążąc do pogłębienia partycypacyjności administracji publicznej na szczeblu lokalnym, należy uważać, aby nie naruszyć jej – wątłych jeszcze – aksjologicznych podstaw jako swoiście oddolnej i apolitycznej działalności na rzecz spraw publicznych. Przykład japoński dowodzi w tym kontekście, że instytucjonalna otoczka dla autonomii lokalnej nie jest warunkiem *sine qua non* jej efektywnej egzystencji. O wiele ważniejsze jest w tym zakresie tworzenie przez organy jednostek samorządu terytorialnego przyjaznych warunków dla podejmowania działań wspólnotowych przez środowiska oddolne – obywatelskie. Wydaje się, że dopóty, dopóki zarządcy gmin, powiatów i województw samorządowych sami nie docenią wartości, jaką mogą im zaoferować różnorakie – dostępne na gruncie już obowiązujących regulacji prawnych – formy dywersyfikacji mechanizmów zarządzania lokalnymi i regionalnymi społecznościami samorządowymi (m.in. wspomniane już budżety obywatelskie oraz mogące stanowić wsparcie ich efektywności jednostki pomocnicze samorządów gminnych), nie będzie można mówić o istnieniu w Polsce prawdziwie partycypacyjnego, dalece zdecentralizowanego systemu samorządu terytorialnego. Przełomu w tym zakresie nie przyniosą więc kolejne – nierzadko kontrowersyjne – zmiany w prawie. Musi się on dokonać na płaszczyźnie mentalnej – w głowach i nastawieniu zarówno włodarzy jednostek samorządu terytorialnego, jak i zwykłych ludzi, którzy – wzorem Japończyków – więcej uwagi powinni przykładają do wspólnotowego, tj. kolektywistycznego wymiaru otaczającej nas rzeczywistości.

## SUMMARY

### JAPANESE INSPIRATIONS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNANCE IN POLAND

Theoretical issues originating from the sphere of constitutional administrative law are relatively rarely presented in studies with the use of comparative tools. One of the reasons for such a state of affairs is probably the mutual nonuniformity of system solutions, pertaining to models adopted with regard to the organisation of local government by particular states

---

<sup>28</sup> Por. *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, red. P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, Warszawa 2013, s. 155–162.

around the world. Limitation of workshop possibilities of a researcher-comparatist in this respect only to functional comparative law tools (institutional comparative law seems to be unsuitable in this case) results in the fact that studies devoted to the comparison of local government models of neighbouring states are few and far between, not to mention comparisons of states originating from completely different legal cultures. The comparison of local government systems of Poland and Japan, made in spite of the aforementioned trend, with particular focus on elements of the civil society present in both countries – albeit in a different manner – constitutes a platform for observations on the present reality, as well as a source of surprising inspirations for the development of the idea of local government in Poland.