



Mariusz Kotulski*

Uniwersytet Jagielloński

MNIEJSZOŚCI NARODOWE JAKO KORPORACYJNY ELEMENT WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Istotą rozwijającej się od XIX w. idei współczesnego samorządu jest nie tylko decentralizacja i dekoncentracja sprawowania władzy publicznej, ale przede wszystkim jego korporacyjny charakter wyrażający się w upodmiotowieniu członków społeczności lokalnych w procesie sprawowania władzy publicznej. „Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej¹. Efektywność i sprawność działań samorządów lokalnych decydować będzie o jakości życia mieszkańców wspólnot samorządowych oraz o standardzie zaspokajania potrzeb w zakresie usług komunalnych i społecznych. „Stąd doniosła rola zarówno ustrojowa jak i społeczno-gospodarcza działalności samorządów, stąd ogromne znaczenie ich dobrej organizacji, sprawnego działania, gospodarności w zarządzaniu mieniem komunalnym, racjonalności i oszczędności w gospodarce budżetowo-finansowej”². Powszechnie uznaje się bowiem, „iż zapewnienie udziału społeczeństwa w administracji publicznej przez powierzenie samorządowym korporacjom ludności części (lokalnej) administracji i obowiązku zaspokajania niektórych potrzeb tej korporacji jest bardziej efektywne oraz opłacalne”³.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest więc społeczność lokalna, która zamieszkuje na obszarze danej jednostki samorządowej i zarazem tworzy wspólnotę samorządową. Zatem to w rękach członków tej korporacji leży udział w ponoszeniu pewnych ciężarów, ale „i w korzystaniu z pewnych wartości zbiorowych

* maruiuskotulski@o2.pl

¹ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem administracyjnym*, Katowice 1993, s. 21 oraz B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1999, s.13.

² S. Malarski, *Stan organizacyjno-prawny samorządu terytorialnego i kierunki przemian*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1997, s. 21.

³ M. Kotulski, *Korporacyjny charakter samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 151.

(rozwojowych, socjalnych, materialnych, kulturalnych i innych), jakie są objęte zakresem wspólnoty⁴ oraz kontrola działalności samorządu terytorialnego. W konsekwencji „należałoby postrzegać samorząd terytorialny jako funkcję praw podmiotowych jednostek, któremu przyznawane są możliwości działania lub uprawnienia, analogiczne jak są one przyznawane jednostkom”⁵. Tak jak decentralizacja, zdaniem T. Bigo, stanowi kryterium rozróżnienia organów samorządowych od organów rządowych, tak korporacyjność wyodrębnia samorząd spośród innych typów decentralizacji⁶. Właśnie posiadanie przymusowej formy – korporacji (czynnik obywatelski jako kryterium wyodrębnienia spośród innych typów decentralizacji) obok samodzielności, decentralizacji (uchylenie hierarchicznego podporządkowania) i władztwa administracyjnego wynikającego z podmiotowości publicznoprawnej wskazywał T. Bigo jako istotne cechy dla pojęcia samorządu. Jak pisał, „tylko przy korporacji możemy mówić o samodzielności zarządu w szerszym zasięgu, bo nie tylko w znaczeniu uchylenia podporządkowania hierarchicznego, ale także w sensie autonomicznej organizacji.⁷ Autonomia przejawia się przede wszystkim w sposobie tworzenia organów – organy powołuje bowiem sama korporacja. Jej członkowie, sami desygnując organy takiej korporacji, biorą tym samym pośredni udział w sprawowaniu administracji. Również H. Dembiński, który posługując się metodą socjologiczną, widział w samorządzie podmiot polityczny i podkreślał, że samorząd jest narzędziem pewnej grupy społecznej posiadającej swe własne odrębne interesy. W wyniku tego dochodzi do „zależności pomiędzy osobowością publiczno-prawną samorządu a charakterem administracji samorządowej jako udziału lokalnie określonej grupy społecznej w administracji państwowej”. Formułując następnie te zależności wskazywał, iż „przetwarzania myślowe decentralizacji i organu zdecentralizowanego w prawo podmiotowe i osobę publiczną jest charakterystyczne dla takiego układu społecznego, gdzie grupa sprawująca zdecentralizowaną administrację lokalną, przeciwstawia się grupie dzierżącej centrum władztwa politycznego, swymi w stosunku do tej centralnej grupy odrębnymi lub wręcz wrogimi interesami”⁸.

Wśród współczesnych teoretyków rolę korporacji społeczności lokalnej w ujęciu samorządu terytorialnego podkreślał także J. Szreniawski. „Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze i zorganizowana w tworzony przez państwo, terytorialny związek samorządowy”⁹. Na ten element zwracał uwagę A. Agopszowicz, który pod pojęciem samorządu

⁴ J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 109.

⁵ I. Skrzydło-Niżnik, *Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 118.

⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 82 i n.

⁷ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 76.

⁸ H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 80 i n.

⁹ J. Szreniawski, *Prawo Administracyjne – część ogólna*, Lublin 1994, s. 130.

terytorialnego rozumiał „korporacje, stanowiące przymusowe związki mieszkańców gmin, powołane do sprawowania władztwa administracyjnego przejętego od państwa oraz do zaspokajania swoich (lokalnych) potrzeb we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność”¹⁰. Zatem jednym z istotnych „atributów współczesnego władztwa samorządowego jest legitymizowanie go wprost przez obywateli gminy bądź przez członków pewnej korporacji (gospodarczej, zawodowej, akademickiej)”¹¹. Istotne jest bowiem to, że działalność administracyjna jednostek samorządowych obejmuje obszary zadań autonomicznych, które określa się zazwyczaj jako własną, samodzielną sferę działania. Są to zadania blisko związane z interesami osób zintegrowanych w korporacji lub osób w inny sposób podporządkowanych nośnikom samorządu, takim jak zakład czy fundusz¹².

Również M. Kulesza uważał czynnik obywatelski za istotny dla pojęcia samorządu terytorialnego wskazując, że „istotą samorządu terytorialnego jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym społecznościom terytorialnym [...] działającym przez swoich przedstawicieli. Jest więc samorząd instytucją wyzwalającą inicjatywę i odpowiedzialność za losy własnego środowiska, jest także szkołą gospodarności i demokracji”¹³. Lokalne społeczności stają się w ten sposób podmiotami władzy, a nie jej przedmiotem. W konsekwencji są w ten sposób realizowane zasada pomocniczości oraz zasada kontroli obywatelskiej nad wykonywaniem zadań i kompetencji publicznych. „Tylko bowiem obywatelskie instytucje samorządu terytorialnego gwarantują racjonalne, tzn. oszczędne i zgodne z miejscowymi potrzebami, przeznaczenie środków publicznych na poszczególne cele”¹⁴. Sam kształt samorządu może być różny w zależności od przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie zadań, organizacji, nadzoru i odpowiedzialności. Dlatego też w koncepcji „samorządu terytorialnego” wcale nie sam samorząd zajmuje miejsce centralne. „Podstawową konstrukcją pojęciową jest tu gmina, jako odrębny podmiot praw i obowiązków zarówno o charakterze majątkowym, jak i – co najważniejsze – o charakterze publicznoprawnym. Gmina więc nie jest tu tylko jednostką terytorialną [...], lecz odrębną korporacją terytorialną – związkiem mieszkańców danego obszaru. «Upodmiotowienie» społeczności lokalnej jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie”¹⁵.

¹⁰ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym*. Komentarz., Warszawa 1997, s. 47.

¹¹ J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 41.

¹² K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*. red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 79.

¹³ M. Kulesza, *Słowo wstępne*, [w:] A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego*, Warszawa 1986, s. 12.

¹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 181.

¹⁵ M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 22.

Współcześni autorzy kładą więc szczególny nacisk na korporacyjny charakter samorządu terytorialnego jako na niezbędny element tego pojęcia. Samorząd tak jak państwo nie może bowiem istnieć bez substratu ludzkiego. Czynnikiem ludzkim jest więc niewątpliwie istotną cechą samorządu. Zatem za w pełni uzasadniony można przyjąć pogląd, że samorząd zasadza się na korporacyjności powołanego związku publicznoprawnego.

Ten element pojęcia samorządu jest także podkreślany w aktach międzynarodowych. I tak przyjęta przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych na XXVII Kongresie Światowym w Rio de Janeiro w 1985 r. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego określa w art. 2 samorząd lokalny jako „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Prawo to powinno być egzekwowane przez osoby indywidualne i ciała przedstawicielskie wybrane w demokratycznych, powtarzanych co pewien czas, powszechnych i równych wyborach”¹⁶.

Szczególnie mocno element korporacji został podkreślony w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego przyjętej przez Radę Europy 15 października 1985 r.¹⁷ W art. 3 Karty samorząd terytorialny został ujęty jako prawo i rzeczywista zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania – na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców – zasadniczą częścią spraw publicznych. Także w dalszych swoich postanowieniach karta posługuje się raczej zwrotem „społeczność lokalna” niż „samorząd terytorialny”. To społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej dziedzinie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym są w zasadzie całkowite i nienaruszalne. Społeczności lokalne powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, szczególnie w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4 Karty). Każda modyfikacja lokalnych granic terytorialnych społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji w tej społeczności, nawet w drodze referendum (art. 5 Karty). Społeczności lokalne powinny także samodzielnie ustalać swoją wewnętrzną strukturę administracyjną (art. 6 Karty) itd. Obok instytucjonalnych rozwiązań prawnych na uwagę zasługują również cele, które przeświecały ustanowieniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a zawartych w preambule do tego aktu. Otóż podniesiono w niej m.in., iż społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego; prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wchodzi do zakresu demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, a prawo to właśnie na szczeblu lokalnym może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni; istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste upraw-

¹⁶ Według tekstu w: „Wspólnota” 1990, nr 36.

¹⁷ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

nienia stwarza warunki do zarządzania skutecznego i zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela.

Podsumowując stwierdzić należy, iż obecnie powszechnie w doktrynie i literaturze przedmiotu wskazuje się na element korporacji, jako istotną cechę samorządu. Zapewnienie udziału społeczeństwa w administracji publicznej przez powierzenie samorządnym korporacjom ludności części (lokalnej) administracji i obowiązku zaspokajania niektórych potrzeb tej korporacji jest bardziej efektywne i opłacalne. „Przez samorząd rozumieć będziemy tylko te grupy społeczne, które zostały powołane przez przepisy prawa, w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Przy tym nie jest konieczne, aby te grupy społeczne i wyłonione przez nie organy wykonywały wszystkie swe zadania w formach władczych”¹⁸. Powstałe na bazie korporacji i odpowiedniego terytorium jednostki samorządu terytorialnego¹⁹ są osobami prawnymi wyposażonymi w uprawnienia administracji publicznej. Uprawnienia te przysługują im zarówno w stosunku do państwa, jak i do innych jednostek samorządowych jako ich własne prawo, które realizują one w ten sam sposób, w jaki wykonuje się w ogóle władzę publiczną. Jednostka samorządowa ma osobowość prawną, z czym łączy się samodzielność sprawowania administracji publicznej. Równocześnie w samorządzie występuje skryształizowane publiczne prawo podmiotowe, czyli prawo rozporządzania władzą publiczną. Osobowość publicznoprawna jest skutkiem prawa pozytywnego. Na jego podstawie jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować funkcje administracji publicznej. Podstawą prawną do wykonywania części władzy publicznej przez samorząd zawsze jest norma prawna, określająca przedmiot i zakres kompetencji organów samorządowych²⁰.

Posłużenie się przez polskiego ustawodawcę pojęciem wspólnoty samorządowej przy definiowaniu poszczególnych struktur samorządowych ma istotne znaczenie i daleko idące konsekwencje. Podkreśla nie tylko korporacyjny charakter tworzonych struktur samorządu terytorialnego, ale odwołuje się także do więzi społecznych, kulturowych, gospodarczych itp. zachodzących pomiędzy członkami takiej wspólnoty (oczywiście o różnym – większym lub mniejszym natężeniu i zakresie), a przez to konstytuuje zbiorowy podmiot, któremu powierza wykonywanie zadań publicznych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, i który kontroluje (bezpośrednio i pośrednio) prawidłowość ich

¹⁸ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce*, red. S. Wykretowicz, Poznań 1998, s. 65–66.

¹⁹ Gmina to wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), powiat to lokalna wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, województwo to regionalna wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

²⁰ Zob. szerzej M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 82 i n.

realizacji²¹. „W pojęciu wspólnoty semantycznie zawarta jest idea interesów tej wspólnoty (prawem kwalifikowanej zbiorowości, w znaczeniu jej własnych, specyficznych interesów jako pewnego ciała zbiorowego, zajmującego określone terytorium i wyposażonego we władztwo publicznoprawne. [...] Zarazem interesy te muszą być zgodne z aksjologią demokratycznego państwa prawnego. Co więcej, znaczenie tych interesów jest doniosłe, gdy zestawimy fakt ich normatywnego bytu z założeniami zasady pomocniczości”²². Zatem użycie frazy „wspólnota samorządowa”, jako istotnego składnika pojęcia samorządu terytorialnego, niesie ze sobą określoną wartość merytoryczną.

Tymi więziami mogą być – co oczywiste – także więzi etniczne i narodowe, albo nawet tylko językowe. Powołanie samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, jako najniższego szczebla w strukturze samorządu, a więc tworzonego przez najmniejsze wspólnoty samorządowe, gdzie owe więzi są najsilniejsze, daje szczególną szansę i możliwości realizacji celów opartych na tych więziach. Samo ustalenie i zmiana granic gmin powinno być dokonywane w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Oczywiście są to normy kierunkowe, ale w sposób prawnie relewantny określają, że powoływany związek publicznoprawny musi być nie tylko zdolny do wykonywania zadań publicznych, ale i obejmować jednorodny układ osadniczy i przestrzenny kwalifikowany poprzez występujące więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. W sposób jeszcze wyraźniejszy widoczne jest to przy kreowaniu jednostek pomocniczych w gminie, np. sołectw. Dzięki temu mniejszości narodowe i etniczne a także językowe mogą uczestniczyć w sprawowaniu władzy na obszarze przez siebie zamieszkałym i się „samo zarządzać”, a przede wszystkim realizować cele i wartości związane z utrzymaniem tożsamości narodowej, etnicznej bądź językowej. Wzmacnia to poczucie podmiotowości w sprawowaniu władzy publicznej także u obywateli utożsamiających się z określoną mniejszością narodową, etniczną bądź językową. Poczucie bycia „u siebie”, bycia gospodarzem (współgospodarzem wraz z innymi obywatelami), a w związku z tym i odpowiedzialności za podejmowane działania i rozwój gminy (sołectwa itp.) są szczególnie widoczne wśród mniejszości zamieszkujących w sposób zwarty pewne terytorium. Stąd też sposób kreacji terytorialnej struktur samorządowych jest niezwykle ważny z punktu widzenia tych mniejszości, jak i prowadzonej wobec nich przez państwo polityki.

²¹ Zob. szerzej M. Kotulski, *Przejawy kontroli obywatelskiej nad działalnością samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Ustrój administracji w Polsce po reformie: założenia i oczekiwania*, Warszawa 1999, s. 144 i n.

²² I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 330.

Oczywiście zawarta w pojęciu wspólnoty samorządowej idea tożsamości interesów nie oznacza, że muszą się z nimi identyfikować wszyscy członkowie tej wspólnoty. Taka idealistyczna sytuacja w skrajnej postaci w zasadzie nie występuje. Chodzi raczej o utożsamianie się w mniejszym lub większym zakresie przez członków takich wspólnot samorządowych z pewnymi celami, interesami, czy wartościami na różnych, często zresztą krzyżujących się, płaszczyznach. To one scalają i współtworzą wspólnoty na poziomie poszczególnych struktur samorządowych (a przede wszystkim na szczeblu gminy). Stąd też taką więź, opartą na wspólnych wartościach i wynikających z niej interesach, może stanowić wspólne pochodzenie – etnia. Niewątpliwie w tym kontekście posłużenie się przez ustawodawcę na gruncie normatywnym pojęciem wspólnoty ma „wymiar ideologiczny, kształtujący świadomość, tożsamość lokalną i jednocześnie umacniająca wspólnoty naturalne wszędzie tam, gdzie jeszcze w sferze rzeczywistej istnieją”²³.

Konsekwentnie wspólne cele oparte na więzi etnicznej czy nawet tylko językowej mogą nieść ze sobą merytoryczne konsekwencje, jeżeli akceptują prawnon konstytucyjny porządek obowiązujący w państwie i wpisują się w wartości chronione przez Konstytucję RP. Nie budzi bowiem wątpliwości, że dążenie do określonych wartości i ich realizacja nie jest tylko domeną pojedynczych osób, ale także grup społecznych. Punktem wyjścia będzie oczywiście aksjologia wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawa wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Jej rozwinięciem będą postanowienia zawarte w rozdziale II Konstytucji RP: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, obejmującym katalog wolności, które uznaje i praw, które nadaje. Określone wartości konstytucyjne, takie jak godność, tolerancja, wolność, równość, sprawiedliwość czy tożsamość narodowa (etniczna) stanowią podstawę i zwornik dla kształtowania publicznoprawnego statusu mniejszości narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykładnik dla realizacji ich celów zarówno w kontekście ogólnopaństwowym, jak i samorządu terytorialnego (zwłaszcza na szczeblu gminy).

Wartością niezwykle ważną z punktu widzenia mniejszości narodowych i etnicznych jest tożsamość narodowa (identyfikacja z określoną grupą etniczną). To bowiem owa identyfikacja narodowa (etniczna), kształtowana przez różne czynniki (takie jak np. język, historia, kultura), jest podstawą i siłą napędową działań członków wspólnoty narodowej (etnicznej) zarówno w ujęciu indywidualnym, jak i grupowym, zmierzających do korzystania oraz ochrony ze swoich wolności i praw. Jest to wprawdzie wartość, która tak w sposób formalny nie została nazwana w Konstytucji, ale znajduje ona swoje bezpośrednie odbicie w treści art. 35 Konstytucji, jak i pośrednio w art. 27 Konstytucji. Polska zapewnia więc swoim obywatelom należącym do mniejszości (narodowych i etnicznych) wolność zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów i tradycji, a także rozwoju rodzimej kultury. Podkreślić należy, że przepis art. 35 należy do tych nielicznych

²³ Tamże, s. 337.

postanowień Konstytucji, które można stosować samoistnie, nie jest do tego bowiem potrzebne wydawanie norm prawnych. W szczególności Konstytucja wprost postanawia, że mniejszościom narodowym i etnicznym przysługuje prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych, a także służących ochronie tożsamości religijnej, jak również do uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

Oczywiście owe prawa i wolności przybierają również postać materialnoprawną w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 573). Zgodnie z postanowieniami tej ustawy przed organami gminy, w której liczba mieszkańców należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20 % ogólnej liczby mieszkańców tej gminy, może być obok języka urzędowego używany, jako język pomocniczy, język mniejszości.

Jak wynika z zamieszczonego na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji „Wykazu gmin, w których nie mniej niż 20% mieszkańców należy do mniejszości narodowych lub etnicznych albo posługuje się językiem regionalnym”²⁴ warunek ten spełnia 51 gmin (w tym w 22 gminach jest to mniejszość niemiecka, w 9 mniejszość białoruska, w 1 litewska, a w 19 chodzi o język kaszubski). Z możliwości wprowadzenia języka pomocniczego obok języka urzędowego skorzystało, wedle danych zawartych w Urzędowym Rejestrze Gmin, w których jest używany język pomocniczy²⁵, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych²⁶. 33 gminy (w tym w 22 gminach jest to język niemiecki, w 5 gminach jest to język kaszubski, w 5 gminach jest to język białoruski, a w 1 gminie język litewski – skupionych w trzech województwach: opolskim, podlaskim i pomorskim). Możliwość używania języka pomocniczego oznacza, że osoby należące do mniejszości mają prawo zwracania się do organów gminy w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej oraz uzyskiwania, na ich wyraźny wniosek, odpowiedzi także w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej. Co więcej, dopuszcza się wniesienie podania w języku pomocniczym, i w sensie formalnoprawnym nie stanowi to braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania. Nikt nie może uchylić się też od wykonania zgodnego z prawem polecenia lub orzeczenia wydanego w języku urzędowym, jeżeli okoliczności wymagają niezwłocznego jego wykonania, aby mogło ono osiągnąć swój cel.

Nadto na podstawie art. 12 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym na obszarze gmin wpisanych do prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych „Rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku

²⁴ Zob. <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/7003-Wykaz-gmin-w-ktorych-nie-mniej-niz-20-mieszkanow-nalezy-do-mniejszosci-narodowy.html>.

²⁵ Zob. <https://danepubliczne.gov.pl/resourceunit/53639919bdd03e81e73fd547>.

²⁶ Aktualnie zadania te wykonuje Minister Administracji i Cyfryzacji.

mniejszości” mogą być używane dodatkowo tradycyjne nazwy w języku mniejszości obok urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic. Owe dodatkowe nazwy mogą być wprowadzone na terenie całej gminy lub w poszczególnych miejscowościach oraz umieszczane są po nazwie w języku polskim i nie mogą być stosowane samodzielnie. Wprowadzenie takiej dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości może nastąpić na wniosek rady gminy, jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców tej gminy lub, w przypadku miejscowości zamieszkaney, za ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości opowiedziała się w konsultacjach, przeprowadzonych w trybie określonym w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)²⁷, ponad połowa mieszkańców tej miejscowości biorących udział w konsultacjach, a sam wniosek uzyskał pozytywną opinię Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Obecnie wedle Rejestru gmin, na których obszarze używa się nazw w języku mniejszości²⁸, jest to 56 gmin obejmujących 1169 miejscowości lub ich części (dla 14 miast, 744 wsi, 175 części wsi, 43 przysiółków, 118 osad, 32 osad leśnych (leśniczówek), 37 kolonii i 6 części kolonii i osad). W tej liczbie jest 744 nazw w języku kaszubskim – województwo pomorskie, 359 nazw w języku niemieckim – województwo opolskie, 30 nazw w języku litewskim i 27 nazw w języku białoruskim – województwo podlaskie oraz 9 nazw w języku łemkowskim – województwo małopolskie.

Przed wszystkim jednak podstawową kwestią dla podtrzymywania tożsamości narodowej, etnicznej i językowej (ewentualnie także religijnej) jest nauka języka oraz własnej historii i kultury (religii). Realizowane w tym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego, oparte na zasadzie pomocniczości, zadania znajdują swoje odzwierciedlenie w art.13 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z obowiązującymi regulacjami organy prowadzące szkoły publiczne (jednostki samorządu terytorialnego) zapewniają – na życzenie rodziców lub dorosłych uczniów – realizację praw edukacyjnych mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Sam wybór sposobu organizowania nauczania języka zależy zarówno od potrzeb zgłaszanych przez

²⁷ „Konsultacje w sprawie ustalenia dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości obejmują jedynie mieszkańców tej miejscowości, której dodatkowa nazwa w języku mniejszości jest ustalana. Wobec powyższego, nie będąc mieszkańcem takiej miejscowości, nie można swego interesu prawnego wywodzić z naruszenia przepisów dotyczących przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.” – wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1031/10. Zarówno zapis ustawy, jak i to orzeczenie NSA, podkreślają lokalny charakter tych konsultacji. Należy je bowiem odnosić w kontekście środowiskowych interesów i więzi wspólnoty zamieszkującej w sposób zwarty określony obszar – częstokroć nie obejmujący całej gminy, lecz poszczególne miejscowości czy wręcz przysiółki.

²⁸ Zob. <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/rejestry/rejestr-gmin/6794,Rejestr-gmin-na-ktorych-obszarze-sa-uzywane-nazwy-w-jezyku-mniejszosci.html>.

środowisko mniejszości wobec organów prowadzących szkoły, jak i od uwarunkowań demograficznych i możliwości kadrowych, jakimi dysponuje szkoła. Tworzenie sieci szkół z nauką języków mniejszości leży w kompetencji organów prowadzących (jednostek samorządu terytorialnego). Ze względu na duże rozproszenie i małą liczebność zwartych skupisk charakteryzujących niektóre społeczności mniejszościowe szkołom dla mniejszości narodowych i etnicznych nie ustala się obwodów (art. 58 ust. 2a ustawy o systemie oświaty). W 2013 r. na zajęcia z języka mniejszości narodowej, etnicznej bądź języka regionalnego uczęszczało łącznie 65 675 uczniów²⁹.

Prawo, w tym oczywiście prawo administracyjne, dąży do realizacji i ochrony określonych wartości. Takimi wartościami, przejawiającymi się w więziach łączących poszczególnych członków wspólnoty, jest także tożsamość narodowa, etniczna lub wspólnota języka. Stanowią oni integralną część wspólnoty samorządowej, a ich wartości i interesy w prawnie relewantnym zakresie stają się celami takiej samorządowej korporacji. Minione 25 lat odnowienia samorządu terytorialnego w Polsce w sposób wyraźny wskazują na utrwalenie postrzegania samorządu jako publicznoprawnej korporacji opartej na wspólnocie samorządowej wyodrębnionej terytorialnie. Równoległe następowało systematyczne poszerzanie zakresu zadań własnych realizowanych przez te związki publicznoprawne. Ustawodawca poprzez wprowadzenie szeregu rozwiązań prawnych wzmacniał upodmiotowienie sprawowania władzy w strukturach samorządowych (szczególnie w gminie) przez społeczności lokalne. Członkami tych wspólnot samorządowych tworzących korporacje publicznoprawne są także osoby identyfikujące się z mniejszościami narodowymi, etnicznymi lub językowymi. Również one mogą, czując się członkami wspólnoty samorządowej, uczestniczyć w wykonywaniu władzy publicznej, a także realizować swoje interesy związane z ochroną tożsamości narodowej, etnicznej lub językowej. Nie chodzi więc już tylko o możliwość samego współuczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej przez członków tych mniejszości (zarówno od strony czynnej jak i biernej) na zasadach powszechnych, ale także o dostrzeżenie potrzeb i problemów tych mniejszości oraz ich upodmiotowienie w tym zakresie poprzez umożliwienie im realizacji specyficznych dla nich praw podmiotowych.

²⁹ Zob. <http://cie.men.gov.pl/index.php/dane-statystyczne/140.html>.

Mariusz Kotulski

MINORITIES AS A CORPORATE ELEMENT OF A LOCAL COMMUNITY

The essence of the idea of modern local self-government, which has been developing since the nineteenth century, is not only the decentralization and deconcentration of exercising public powers, but primarily its corporate character. The use of the term "local community" while defining different structures of self-government by the Polish legislator not only emphasizes the corporate character of local self-government structures, but also refers to social, cultural, economic ties.

These bonds can have also ethnic, national or even language nature. The establishment of local self-government, particularly municipalities where these bonds are the strongest, provides a chance and opportunity to realize the objectives based on these bonds. The members of minorities are an integral part of the local community and their values and interests in legally relevant scope become the targets of such local corporations. That is why the national, ethnic and language minorities can participate in exercising power in the area inhabited by them. They can "self-manage" and, above all, realize the goals and values associated with the maintenance of national, ethnic or linguistic identity. This reinforces their feeling of empowerment in the exercise of public power through the structures of local self-government.